



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE)

País: Argentina

Sector: Educación

Equipo de Proyecto Original: Carlos Herrán (RE1/SO1), Juan Carlos Navarro (SDS/EDU), Carlos Sampaio-Costa (LEG/OPR1), Juan Carlos Lockhart (COF/CAR), Mónica Merlo (COF/CAR), Rodolfo Gastaldi (COF/CAR) Tomás Rodrigo (Consultor), María Inés Noguera (Consultora), Efiain Yepes (Consultor) y Judith Aguirre-Lavalle (RE1/SO1).

Número de Proyecto: AR0176

Número de Préstamos: 1345/OC-AR-1; 1345/OC-AR-2

Fecha del QRR: 06/04/2010

Fecha de Aprobación Final del PCR: 06/30/2010

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Ernesto Martínez (EDU/CPR); Natalia Benasso (EDU/CAR); Alejandro Morduchowicz (consultor); Claudia Cox y Tania Vera (SCL/EDU). Revisión final de Jaime Vargas (EDU/CAR) actual Especialista en Educación en el país.





Índice

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

Anexos



Abreviaturas y Acrónimos

CAJ	Centros de Actividades Juveniles
CAIE	Centros 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
EM	Educación Media
GOA	Gobierno Argentino
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MEN	Ministerio de Educación de la Nación
MPFIPyS	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
PIR	Proyectos Institucionales de Retención
PME	Programa de Mejoramiento Educativo
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 informáticas y de la comunicación
UCPyPFE	Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo



I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)	
NO. PROYECTO: AR0176	TÍTULO: Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo - PROMSE
Prestatario: Nación Argentina	Fecha aprobación Directorio: 12 de septiembre de 2001
Agencia Ejecutora (AE): Ministerio de Educación de la Nación (MEN) y Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS)	Fecha efectividad contrato préstamo: 20 de noviembre de 2003
Préstamo(s): 1345/OC-AR-1 y 1345/OC-AR-2	Fecha elegibilidad primer desembolso: 15 de noviembre de 2004
Sector: Educación	Meses en ejecución
Instrumento de préstamo: Inversión - Específico	* desde aprobación: 99
	* desde efectividad del contrato: 73
	Períodos de desembolso
	Fecha original desembolso final: 20 de noviembre de 2008
	Fecha actual desembolso final: 20 de diciembre de 2009
	Extensión acumulativa (meses): 13
	Extensión especial (meses): -
	Monto préstamo(s)
	* Monto original: US\$600.000.000
	* Monto actual: US\$587.311.480,54
	* Pari Passu (si aplica): 57 %
	Desembolsos
	Monto a la fecha: US\$587.311.480,54 (97,9%)
	Costo Total del Proyecto (Estimado Original): US\$1.000.000.000
	Redireccionamiento
	Este proyecto:
	- Recibió fondos de otro proyecto? <input type="checkbox"/>
	- Envío fondos a otro proyecto? <input type="checkbox"/>
	- N/A <input checked="" type="checkbox"/>
Reducción de Pobreza (PTI): No	
Equidad Social (SEQ): Si	
Clasificación ambiental: C	
	En estado de "Alerta"
	Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No

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 checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

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 pobreza¹, luego se vieron afectados con el aumento de la tasa de desempleo, generando “nuevos pobres”, producto de la situación coyuntural². 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 2002. En el Cuadro II-1 se incluyen algunos indicadores relevantes de este período.

Cuadro II-1

Contexto Socioeconómico (2002)

Crecimiento: -20% del PBI entre 1999-2002.

Desempleo: 21,5% en mayo de 2002 vs. 12,4% en octubre de 1998.

Salarios: Brecha entre los salarios informales y formales creció de 55% en 1994 a 120% en 2002.

Pobreza: Más del 50% de la población se ubicó por debajo de la línea de pobreza y un 25% de la misma vivía en situación de indigencia.

Grupos vulnerables: 73% de los menores de 14 años y 66% de jóvenes entre 15 y 22 años se ubicaban por debajo de la línea de pobreza.

En este contexto la educación registró, en las últimas décadas, 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, 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 provincias.

Cuadro II-2

Tasa Neta de Escolaridad por Nivel Educativo – 2001

Grados	Tramo de edad	Tasa de Escolarización Oportuna (TEO)	Tasa Neta de Escolarización (TNE)	Tasa Asistencia Escolar (TAE)	Tasa Bruta de Escolarización (TBE)
Grados 1 a 6	Edad 6 a 11	85,3	98,1	98,3	106,0
Grados 7 a 9	Edad 12 a 14	65,8	78,4	93,6	104,7
Grados 10 a 12	Edad 15 a 17	42,7	53,6	74,2	73,7

TEO: Asisten en el grado teórico para su edad; TNE: Asisten en el nivel teórico para su edad; TAE: Asisten en cualquier nivel, sobre total de población; TBE: Matricula por nivel sobre población en edad escolar correspondiente al nivel.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) – ME. 2001

La crisis socioeconómica 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 (Cuadro II-2). 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

¹ En 1990, la pobreza afectaba a más del 30% de la población y en 1993 los índices habían disminuido al nivel de 1980, cercanos al 16%.

² A diferencia de los “pobres estructurales” que eran aquellas personas que habían permanecido en pobreza por un largo período y registraban altos niveles de necesidades básicas insatisfechas.



para el Nivel Medio/Polimodal dieron cuenta de que más alumnos abandonaron la escuela y que menos lograron completar este ciclo educativo (Cuadro II-3). Como resultado, en 2001, más de 3,5 millones de niños y jóvenes entre 5 y 24 años estaban excluidos del sistema educativo (Cuadro II-4).

Cuadro II-3
Eficiencia y tasas de escolaridad de la EGB3 y Polimodal: 1998 – 2006

Educación Secundaria (grados 7 a 12)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa neta de escolarización*	76,6	78,8	81,4	81,4	80,7	85,8	85,2	82,1	84,4
Tasa de retención**	90,8	91,2	89,6	90,6	90,1	85,9	85,4	85,1	85,4
Tasa de promoción	83,6	84,3	82,3	84,1	82,9	78,1	76,8	75,3	75,5
Tasa de repitencia	7,2	6,9	7,3	6,5	7,2	7,8	8,6	9,7	9,9
Tasa sobreedad*	24,6	25,5	27,5	26,9	25,2	22,6	27,9	19,8	20,8
Tasa de abandono**	9,2	8,8	10,4	9,4	9,8	14,1	14,6	14,9	14,5

Fuente: DINIECE. * Nivel secundario – Urbano. ** Interanual 2004-2005, 2005-2006 y 2006-2007.

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 provincias.

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 como de desempeño en todo el trayecto escolar, con importantes variaciones entre regiones y entre el medio urbano, suburbano y rural³. En este contexto, el

Cuadro II-4
Niños y jóvenes no escolarizados total país, Año 2001

Edad	Cantidad	% s/población de esa edad
5 años	70.616	9%
Entre 6 y 12 años	89.822	2%
Entre 13 y 17 años	478.836	15%
Entre 18 y 24 años	2.820.532	63%
Total	3.459.806	

Fuente: DINIECE-MEN y Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001, INDEC.

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 (2001-2002). 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 deberán alcanzar a fines del 2011, dos años después del plazo final de desembolso del programa.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

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

³

Véase: [Nota Técnica Sectorial de Educación de Argentina: EDU: 2008](#).



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.).

ii. Componentes

Para lograr los objetivos se ejecutaron dos subprogramas: (i) mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, bajo la responsabilidad del MEN; y (ii) expansión de la infraestructura escolar, desarrollado por el MPFIPyS.

Subprogramas I. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. Este subprograma se planteó mejorar la calidad de la educación a partir de: (i) el fortalecimiento de la articulación entre el nivel de educación básica y polimodal; (ii) la reorganización institucional y curricular y el uso intensivo y apropiado de las TIC en el nivel medio; (iii) la actualización de las prácticas pedagógicas en la escuela; (iv) el desarrollo de una educación que responda a las necesidades de los jóvenes; y (v) el apoyo a los estudiantes en situación de pobreza.

Componente I.1. Reforma y adecuación de la oferta de la 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 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.

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.

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 MEN; y (ii) fortalecimiento de los Ministerios de Educación Provinciales.

Subprograma II: Expansión de la infraestructura. Este subprograma contribuyó a la provisión de la infraestructura edilicia para responder a las proyecciones de demanda insatisfecha de EM y EGB. Asimismo se contempló el reemplazo de los edificios existentes que presentaban riesgos para la seguridad de los usuarios.

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.

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.

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. En el Cuadro II-5 se resumen las intervenciones previstas en el programa.

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.



Cuadro II-5
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 de docentes. Actualización de prácticas 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 (videotecas, software educativo, biblioteca de 300 libros para uso de los alumnos, equipamiento multimedia). Fondos para creación y funcionamiento de CAJ. 2. Fortalecimiento de Recursos Humanos (RRHH) <ul style="list-style-type: none"> Capacitación. Centros de Actualización e Innovación Educativa (CAIE). 	Mejores condiciones de enseñanza y aprendizaje	Calidad
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	Equidad
3. Integración de las TIC en las prácticas escolares	<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. 	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"> 60 mil m² para EGB 1 y 2. 110.000 m² para EM. 2. Sustitución y equipamiento de escuelas <ul style="list-style-type: none"> 90 mil m² de EGB 1 y 2. 210 mil m² de EM. Refacciones en 1.800 escuelas de EM y 2.250 de EGB 1 y 2, con mobiliario y equipamiento escolar para 2.000 escuelas de EM, 2.500 de EGB 1 y 2, y 240 CAIE. 	Acceso y equidad	Cobertura y Equidad
		Mejores condiciones de enseñanza y aprendizaje	

Aspectos ambientales. El programa no presentó impactos ambientales negativos, en base a las normas estándares de mitigación de impacto ambiental vigentes en el país.

c. 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.

Revisión de la Calidad del Diseño

[] Muy Satisfactorio (MS) [X] Plenamente Satisfactorio (PS) [] Menos que Satisfactorio (MS) [] Insatisfactorio (I)



III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)				
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)				
1. Dos años después de la finalización del proyecto, se obtendrán variaciones en los indicadores educativos referidos a los sectores socialmente vulnerables: (i) disminución de la tasa de repitencia; (ii) aumento de la tasa de promoción; (iii) aumento de la tasa de retención; y (iv) aumento de la tasa neta de escolarización.				
Clasificación: P				
Indicadores Claves de Efectos Directos				
<u>Efectos Directos Planeados</u>			<u>Efectos Directos Logrados</u>	
<u>Línea de base del Proyecto</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término</u>	<u>Efectos a medio término</u>	<u>Luego de dos años de término del Proyecto</u>
1.1 7,8 (2003)	-	-	1.1 9,9 (2006)	1.1 - (Dic. 2011)
1.2 78,1 (2003)	-	-	1.2 75,5 (2006)	1.2 - (Dic. 2011)
1.3 85,9 (2003)	-	-	1.3 85,5 (2006)	1.3 - (Dic. 2011)
1.4 85,8 (2003)	-	-	1.4 84,4 (2006)	1.4 - (Dic. 2011)
Fuente: DINIECE				
Reformulación: [] N/A				
Reajuste ISDP: [] N/A				
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):				
[] Muy Probable(MP) [X] Probable (S) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)				
La presentación de estos indicadores se hace sólo a título referencial. No corresponde una asociación lineal de estos datos con las acciones del programa ya que la información presentada es a nivel del total del país (3,5 millones de jóvenes en educación media). En cambio, el programa se focalizó en un subconjunto de la población escolar. Por otra parte, aún en dicho subconjunto (2 millones de estudiantes pertenecientes a hogares en el 30% inferior de ingresos), el PROMSE atendió a un 25% de ellos (500 mil). En tal sentido, la evaluación prevista luego de dos años de finalizado el programa, contribuirá a identificar el aporte de las diferentes líneas de acción del Programa, a nivel de análisis que corresponde (véase Anexo IV).				
Estrategia de País: 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.				

b. Externalidades

No se identifican externalidades relevantes más allá de los beneficios y costos previstos.

c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)				
Componentes (Productos)		Indicadores Claves de Producto		
		Productos planeados		Real
		Línea base 2004	Inter-media	Final 2009
Subprogramas 1. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación				
1.1 Componente 1. Reforma y expansión de la oferta de la EM				
1.1.1. (i) Reorganización curricular e institucional:				
a) Al final de la ejecución del proyecto 2.000 establecimientos han completado cambios en el modelo institucional y se ha implementado un PME.		-	800	2.000
b) Al final de la ejecución del proyecto, 2.000 establecimientos han constituidos CAJ, fueron equipados y están en funcionamiento.		-	800	2.000
c) Al final de la ejecución del proyecto, 2.000 establecimientos han recibido equipamiento multimedia.		-	800	2.000
1.1.1. (ii) Fortalecimiento de RRHH:				
a) Al final de la ejecución del proyecto, se capacitó a 2.000 coordinadores de CAJ.		-	800	2.000
b) Al final de la ejecución del proyecto, se capacitó a 24 Equipos Técnicos Jurisdiccionales (ETJ).		-	-	24
c) Al final de la ejecución del proyecto, se capacitó a 240 coordinadores de CAIE.		-	-	240
d) Al final de la ejecución del proyecto, Directores, Coordinadores y Auxiliares Docentes recibirán al		-	-	6
				50



menos una capacitación anual.					140
1.1.1.	(iii) Creación de CAIE: a) Al final de la ejecución del proyecto, 240 CAIE se han conformado y equipado (equipamiento multimedia, mobiliario, informática).	-		240	204
1.1.2.	(i) Asignación de becas: a) Al final de la ejecución del proyecto se habrán entregado 350.000 becas escolares por año. En 2006 se ha procesado una modificación contractual para incrementar el número de becas a 500.000 .	-		350 mil	500 mil
1.1.2.	(ii) Proyectos institucionales de retención: a) Al final de la ejecución del proyecto, 2.000 escuelas habrán implementado Proyectos Institucionales de Retención.	-		2.000	4.622
1.1.2.	(iii) Recursos didácticos y textos de estudio: a) Al final de la ejecución del proyecto, 6.000 escuelas habrán recibido textos escolares para alumnos y textos para las bibliotecas institucionales.	-		6.000	6.383
1.1.3.	(i) Adecuación y rehabilitación de edificios escolares, y (ii) Equipamiento y mobiliario: a) Al final de la ejecución del proyecto, 1.800 Escuelas de Nivel Medio han sido intervenidas contando con equipamiento mobiliario en todos los casos y mejoras para su funcionamiento.	-	900	1.800	1.955
Costo final Componente 1.1. US\$308.955.671 / Contrapartida:US\$80.857.000 / BID: US\$228.098.671 Desembolso BID %: 99,8%					
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.					
A lo largo de la ejecución del programa se acordaron ajustes de recursos o contenidos, sin modificar objetivos, en particular con la finalidad de: (i) reasignar recursos hacia el Subprograma II; y (ii) ajustar las acciones de apoyo a la equidad para facilitar la continuidad de los beneficiarios a lo largo del tiempo, ampliando la cobertura e incrementando el monto individual de la beca (2006/2007).					
Mayor inversión en nuevas escuelas. Entre 2006 y 2007 el Gobierno de Argentina (GOA) solicitó la transferencia de US\$160 millones del Financiamiento, del Subprograma I al II, para financiar los mayores costos de la construcción e incrementar la meta de escuelas (de 700 a 760) en respuesta a las metas de las Leyes de Financiamiento Educativo y de Educación Nacional en materia de expansión de la educación inicial y de las escuelas con horario extendido, así como la obligatoriedad de la educación secundaria en todos sus niveles. Los recursos afectados se originaron en una menor inversión en TIC y en la exclusión del pago de las becas 2008, las que pasaron a ser atendidas con el nuevo programa aprobado en marzo de ese año (PROMEDU).					
Becas escolares. En sus inicios, hacia el año 1997, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) asignó un monto de \$600 por becario. Admitía asimismo más de un beneficiario por grupo familiar, asignando hasta dos becas de \$100 adicionales por cada hermano que respondiera a los criterios de selección del programa. En el año 2002, en el contexto de la agudización de la crisis socioeconómica, se decidió ampliar la cobertura del cupo nacional a 350.000 becas. A causa de las limitaciones presupuestarias, esta expansión tuvo, como consecuencia, la reducción del monto del beneficio a \$400 y la limitación a una beca por grupo conviviente. En 2006 se incrementó la cobertura a 500.000 becarios, debido a la persistencia de una importante magnitud de jóvenes cuyos hogares percibían ingresos totales por debajo del valor de la canasta básica de bienes y servicios, lo cual implicaba un contexto socioeconómico desfavorable para la inserción y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC del 1er semestre de 2006, el 42% de la población de jóvenes entre 15 y 19 años vivía en situación de pobreza. Luego, en el 2007 se incrementó el monto de la beca. A modo de referencia, el monto vigente de la beca, prorrateado en 12 meses equivalía a un 5,6% de la canasta alimentaria y apenas el 2,6% de la canasta básica total de bienes y servicios, correspondientes a un grupo familiar tipo de beneficiario del PNBE ⁴ . Por otra parte, el efecto de la inflación sobre el poder de compra de la beca determinaba que, según estimaciones del MEN, el valor actualizado en 2007 de la beca fijada en el 2002, debía ser de \$750 aproximadamente. Por razones presupuestarias, en ese año el incremento llegó sólo a \$500. En el 2008 se amplió a \$600 y en el 2009 a \$900 además de incluirse ajustes en criterios de elegibilidad, en base a un estudio de DINIECE ⁵ .					
Reestructuración. [] N/A					
[] Muy Satisfactorio (MS)		[x] Satisfactorio (S)		[] Poco Satisfactorio (PS)	
Componentes (Productos)		Indicadores Claves de Producto			
		Productos planeados			Real
		Línea base 2004	Inter-media	Final 2009	Final Proy.
1.2 Componente 2: Integración de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las prácticas escolares					
1.2.1.	(i) Capacitación para uso instrumental y pedagógico de las TIC: a) Al final del proyecto, se habrá capacitado a 20.000 docentes en el uso de las TIC.	-	-	20.000	12.437
1.2.1.	(ii) Capacitación en soportes telemáticos y multimediales: a) Al final del proyecto se habrá capacitado a 30.000 docentes.	-	15.000	30.000	0
1.2.2.	(i) Banco de experiencias y desarrollos pedagógicos: a) Al final del proyecto, 1.000 escuelas habrán desarrollado proyectos asociados.	-	-	1.000	1.896
1.2.2.	(ii) Producción y/o compra de materiales para capacitación: a) Al final del proyecto, materiales entregados a 2.000 escuelas.	-	-	2.000	2.000
1.2.3.	(i) Adecuación y ampliación de aulas de informática: a) Al final del proyecto, se han instalado redes eléctricas y de datos a las aulas de informática de 1.800 escuelas y 240 CAIE.	-	-	2.040	701
1.2.4.	(i) Dotación de equipamiento informático: a) Al final de la ejecución del proyecto, 2.000 escuelas cuentan con módulos informáticos instalados.	-	-	2.000	1.902

⁴ El costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) para un hogar tipo de beneficiario del PNBE era de \$598, mientras que el valor de su Canasta Básica Total (CBT) alcanzaba \$1.287 (en base al INDEC, enero 2007). Los montos representan, respectivamente, los niveles de las líneas de indigencia y pobreza para un hogar tipo.

⁵ **Orientaciones para las políticas de becas estudiantiles.** Ministerio de Educación de la Nación, 2008.



Costo final Componente 1.2: US\$62.786.428 / Contrapartida: US\$17.279.000 / BID: US\$45.507.428 Desembolso BID %: 79%								
El producto del subcomponente 1.2.3. (i) a) de instalación de redes eléctricas y de datos a las aulas de informática fue remplazado por las nuevas alternativas de conexión inalámbricas, debido a sus menores costos y su uso actual. Por su parte, las redes de datos se instalaron en el momento de realizar la obra de infraestructura. En lo referente a la capacitación docente, el MEN había previsto una línea de acción de alta complejidad para capacitar a 30 mil docentes en temas relacionados con soportes telemáticos y multimediales ("Proyecto Explora"). La convocatoria para contratar entidades especializadas se realizó en el último año de ejecución del programa y no prosperó debido a ofertas que superaron ampliamente el presupuesto, entre un 70% y un 230%. Esta línea de acción es parte del PROMEDU. Los recursos se reasignaron al Subprograma II. Al final del programa, se crearon 508 redes TIC que beneficiaron a 1.902 escuelas, involucraron a 11 mil docentes y más de 126 mil alumnos en los trabajos con TIC. Si bien no existe una evaluación formal, estas acciones contaron con alto nivel de adhesión en las escuelas y en las prácticas escolares, contribuyendo a la tarea pedagógica.								
Reestructuración: <input type="checkbox"/> N/A								
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)		<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)				
				<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)				
1.3 Componente 3. Fortalecimiento de la gestión del sistema educativo								
Costo final Componente 1.3: - / Contrapartida: - / BID: - Desembolso BID %: -								
Este componente finalmente no se financió con el programa y su presupuesto fue transferido al Subprograma II. No obstante, el GOA y las provincias se comprometieron a fortalecer la gestión en sus jurisdicciones como parte de sus políticas educativas. La calificación se considera satisfactoria porque las provincias han apoyado al programa con recursos humanos y materiales y han participado de eventos de capacitación y de fortalecimiento institucional.								
Reestructuración: Si bien no se financió con el programa, se desarrollaron las acciones por lo que no se considera una reestructuración.								
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)		<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)				
				<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)				
Componentes (Productos)			Indicadores Claves de Producto					
			Productos planeados					
			Real					
			Linea base 2004	Inter-media				
			Final 2009	Final Proy.				
Subprogramas II. Expansión de la infraestructura escolar								
2.1. Componente 1. Inversión edificios escolares - Desarrollo de los recursos físicos del sistema educativo								
a) 60 mil m ² de obra nueva para EGB1 y 2.			60.000	126.812				
110 mil m ² para nuevos establecimientos de EM.			90.000	199.349				
b) 90 mil m ² para sustituir edificios obsoletos de EGB1 y 2.			210.000	227.686				
210 mil m ² para sustituir edificios obsoletos de EM.			110.000	449.294				
Costo final Subprograma II: US\$516.600.000 / Contrapartida: US\$206.600.000 / BID: US\$310.000.000 Desembolso BID: 100%								
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.								
Los resultados del subprograma II más allá de las metas originales se lograron como consecuencia de la transferencia de fondos del subprograma I. Su presupuesto pasó de US\$250 millones a US\$516,6 millones. Según los avances de este subprograma se observa la prioridad a la sustitución de la infraestructura escolar fundamentalmente debido a la antigüedad de los edificios en todos los niveles de EGB intervenidos. En cuanto a los avances de las acciones, entre los niveles de educación, se encontraron mayores resultados en el EGB 1 y 2 que en la EM. La calificación asignada obedece a la eficiencia en los procesos de licitación, la calidad de las obras y la terminación del Subprograma en el plazo original (noviembre 2008). Los Componentes 2 y 3 correspondieron a la gestión propiamente dicha de este subprograma.								
Cuadro III-1 Inversión en escuelas nuevas								
Según destino	Proyectado (miles m²)	Real	Según nivel	Proyectado (miles m²)	Real	Escuelas y alumnos	Proyectado	Real
Ampliación oferta	170	326	EGB 1 y 2	150	355	N° Escuelas	700	710
Sustitución	300	678	EM	320	649	N° Alumnos	.	447.300
TOTAL	470	1.004	TOTAL	470	1.004			
Reestructuración: <input type="checkbox"/> N/A								
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)			<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)			<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)		<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Resumen del Progreso en la Implementación del Programa:								
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)			<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)			<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)		<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



d. Costos del Proyecto

	Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$1.000.000.000)			Costo Total del Proyecto - Actual (US\$1.029.300.000)			% Diferencia		
	BID	Local	TOTAL	BID	Local	TOTAL	BID	Local	TOTAL
1. Subprograma I	450	196.2	646.2	277.3	99.1	376.4	61.6%	50.5%	58.3%
1.1 Reforma y expansión de Oferta	354.1	140.8	494.9	228.1	80.9	309	64.4%	57.5%	62.4%
1.2 Integración de las TICs	71.4	52.6	124	45.5	17.3	62.8	63.7%	32.9%	50.7%
1.3 Fortalecimiento de Gestión	6.9	0	6.9	0	0	0	0.0%	0.0%	0.0%
1.4 Administración y Supervisión	17.6	2.8	20.4	3.7	0.9	4.6	21.0%	32.1%	22.6%
2. Subprograma II	150	100	250	310.1	206.6	516.7	206.7%	206.6%	206.7%
2.1 Costos Directos	146.7	97.8	244.5	306.9	205.9	512.8	209.2%	210.5%	209.7%
2.2 Capacitación y sist. de Gestión	0.3	0.2	0.5	0.1	0	0.1	33.3%	0.0%	20.0%
2.3 Administración y Supervisión	3	2	5	3.1	0.7	3.8	103.3%	35.0%	76.0%
Intereses Programa	0	103.8	103.8	0	68.2	68.2	0.0%	65.7%	65.7%
TOTAL PROGRAMA	600.0	400.0	1,000	587.3	442.1	1,029.3	97.9%	110.5%	102.9%

1. Presupuesto. Entre la aprobación y la firma del contrato, el programa ajustó su costo total de US\$1.200 millones a US\$1.000 millones, sin modificar el préstamo original de US\$600 millones. A su vez, como ya se indicó, se aprobó una transferencia de US\$160 millones del préstamo entre el Subprograma I y el II. En paralelo, también se reasignó el aporte local para mantener el “pari passu” original. Al final del programa, el monto de intereses que correspondió pagar fue inferior al previsto en el diseño original, lo que explica un menor aporte local y un cambio en el “pari passu” final lo cual, dada la naturaleza del gasto, tiene efecto neutro en los resultados del programa. El monto final desembolsado fue del 97,9%. Un 2,1%, equivalente a US\$12,69 millones, no pudo ser auditado por la Auditoría General de la Nación en la forma requerida por ésta, dentro del plazo de desembolsos. Esta partida se concentró, básicamente, en el reembolso por la compra de equipo informático.

2. Costos Unitarios. En términos de costos unitarios, las becas escolares aumentaron de \$400/año/alumno a \$500 a fin de garantizar su efecto en la retención. Por su parte, el costo final por m² de obra nueva fue un 20% superior al previsto originalmente, alcanzando un valor del orden de US\$570m². No existen diferencias sustantivas por nivel educativo. Las escuelas de primaria tuvieron un costo de un 10% superior a las aulas de educación inicial y un 6% superior a la educación media. El detalle del uso del presupuesto se incluye en el **Anexo I**. El Cuadro III-2 muestra el cronograma original y final de desembolsos.

Cuadro III-2
Cronograma de desembolsos previstos y reales (en millones US\$)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Original	118,3	122,9	152,5	119,6	86,7	600,0
%	19,7%	20,5%	25,4%	19,9%	14,5%	100,0%
Real:	92,6	125,7	235,4	105,8	27,8	587,3
%	15,4%	21,0%	39,2%	17,6%	4,6%	97,9%

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

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. Debido a ello, la evaluación de los resultados (y eventuales impactos previstos en la población beneficiaria) deberá contemplar la complejidad del cumplimiento de algunas metas por el escaso tiempo de intervención en muchas de las escuelas. Esta situación fue una lección aprendida que



luego se tuvo en cuenta en el diseño y ejecución del PROMEDU, donde la gestión ha sido más participativa.

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.

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.

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 9,3 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.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Los subprogramas fueron gestionados por estructuras organizacionales cuyo diseño fue adecuado aún cuando no siempre se contó con el personal designado para las posiciones establecidas. Tanto la Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional (DGUFI) del MEN como la UCYPFE del MPFIPyS contaban con experiencia en la ejecución de programas muy similares al PROMSE. El programa se ejecutó en forma centralizada, en cuanto a la toma de decisiones sustantivas y la ejecución de algunas acciones (ej: becas), y en forma descentralizada, en particular en las acciones complementarias a las becas, y las refacciones de escuelas. Adicionalmente, si bien se



contó con consultorías de apoyo, el programa se desarrolló técnicamente a través de la estructura organizacional del MEN y de los ministerios provinciales. Este esquema de ejecución favoreció el grado de apropiación y de consolidación del programa, aún cuando este proceso fue progresivo y recién con el PROMEDU se estaría completando. El desafío que planteó este esquema de ejecución fue una continua necesidad de fortalecer unidades que participaban en la ejecución y de rediseñar procesos para simplificar la logística del programa. Una mayor participación institucional en la gestión de un programa siempre requiere de una capacidad de gestión eficaz y eficiente, lo cual exige de instituciones debidamente constituidas y organizadas para la ejecución. En particular, un aspecto débil del PROMSE fue la capacidad de planificación, tanto de productos como financiera, así como de monitoreo en el avance de resultados intermedios del programa. En parte, ello se debió a la ausencia del Sistema de Información, Seguimiento y Monitoreo (SISM), no obstante lo acordado en el programa y en su taller de arranque de febrero de 2005. Este tema se ha replanteado en el marco del PROMEDU. Ello no afectó el logro de los productos, pero seguramente incidió en su eficiencia operativa.

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

Ver Anexo II.

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

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

La sostenibilidad de los resultados está parcialmente asegurada. Por una parte, el MEN manifestó su voluntad y decisión de continuar apoyando políticas orientadas a mejorar la calidad y equidad de la educación, principalmente en los sectores con mayor riesgo social. A tal efecto, se suscribió una Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP), a 9 años, por un total de US\$2.700 millones de Financiamiento del Banco, de los cuales está finalizando la fase I por US\$700 millones y se encuentra en preparación la fase II por US\$ 492 millones. Por su parte, la Ley de Educación Nacional y la Ley de Financiamiento Educativo sirven de marco normativo y financiero a estos objetivos.

b. Riesgos Potenciales

No se prevén.

c. Capacidad Institucional

Para fortalecer las Unidades Técnicas Provinciales (UTP), se contrató a consultores que, además de la asistencia técnica ofrecida, dejaron capacidad instalada para las futuras acciones. Dos consultorías que analizaron la capacidad institucional de las instancias ejecutoras del PROMSE y de los procesos de adquisiciones del programa evaluaron positivamente su esquema de ejecución y han recomendado, con ajustes, su adopción



en el marco del PROMEDU (Préstamo 1966/OC-AR)⁶. Por otro lado, la incorporación de un componente de apoyo a la gestión del sistema en el nuevo programa permitirá mejorar la capacidad institucional del sector.

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

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

El PROMSE se formuló en 2001, estuvo vigente a fines del 2003 y comenzó efectivamente su ejecución a mediados de 2005. El Programa ha sido muy efectivo en la entrega de los productos previstos, con un alto porcentaje de ejecución en un plazo real de 3 a 3,5 años. Este resultado no es frecuente en proyectos sociales financiados por el Banco.

En términos del impacto del Programa, desde un punto de vista contractual y técnico, la evaluación está prevista para dos años después de finalizado el plazo de desembolsos (fines del 2011). Esta fecha resulta compatible con el tiempo real de aplicación del Programa, desde el año 2005. No obstante lo anterior, se han realizado evaluaciones (2004, 2008) referidas al impacto de las becas escolares, así como una evaluación integral cualitativa (DINIECE, 2007). En Anexo IV, que forma parte importante de este informe, se desarrollan los resultados de estos estudios. De ellos, a la fecha de cierre del programa, se destacan los siguientes:

1. El PROMSE ejecutó, con eficacia, la casi totalidad de los productos esperados.
2. El programa de becas tuvo impactos positivos en la retención y promoción escolar.
3. El PROMSE habría tenido efectos neutros en los aprendizajes de lengua y resultados positivos en matemáticas. En futuras evaluaciones se recomienda profundizar en estos resultados.
4. En próximos programas se recomienda incluir el enfoque regional en el análisis de los resultados, así como a nivel de escuela y beneficiario. Para ello, se debe instrumentar un sistema de seguimiento por escuela y becario, durante todo su trayecto escolar.
5. Las becas son condición necesaria pero no suficiente para lograr los objetivos, para lo cual se requiere de acciones complementarias. La distribución de textos y libros para bibliotecas cuenta con el mayor apoyo, al igual que el equipamiento informático, no obstante existir carencias en materia de espacios y conectividad. Existen observaciones respecto de los PIR y los CAJ, instrumentos que justificarían una revisión sobre su diseño, objetivos y resultados. Los docentes han manifestado su apoyo al programa pero se debe fortalecer su capacidad de trabajar en equipo.
6. El sistema de administración de becas debe ser sustituido por un esquema más ágil, mejorando la focalización y los mecanismos de pago y rendición de gastos.
7. El PROMSE careció de una "arquitectura" institucional e instrumental para asegurar una adecuada programación y monitoreo de las acciones y de sus contenidos técnicos. La debilidad en el proceso de planificación técnica de las actividades, generando los consensos con las jurisdicciones, repercutió también en

⁶ Evaluación de las Unidades Ejecutoras de los Subprogramas I y II del PROMSE, Tomas Rodrigo, Agosto del 2007; e Informe de los procesos de adquisiciones del PROMSE, Oscar Casasco, Septiembre del 2007.



la programación financiera y de las adquisiciones. Asimismo, no se implementaron los sistemas de información previstos, no obstante los acuerdos realizados en el Taller de Arranque.

Asimismo, la evaluación final debería contemplar, al menos, los temas siguientes:

1. El impacto del PROMSE en la retención, promoción, repetición y escolarización en relación a la población objetivo (jóvenes de sectores vulnerables), incluyendo un análisis del efecto en los aprendizajes y una aproximación regional que permita considerar las desigualdades entre jurisdicciones.
2. La calidad y la contribución a los resultados, de las acciones complementarias a las becas escolares, con énfasis en los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), los PIR y los CAJ.
3. La focalización correcta del PNBE en la población objetivo.
4. El impacto de la inversión en infraestructura escolar sobre variables referidas al acceso y la mejora de las condiciones de enseñanza y aprendizaje.
5. La evaluación de la gestión educativa respecto del uso efectivo de los bienes aportados a las escuelas del Programa, desde el nivel nacional (textos, bibliotecas, material didáctico, equipamiento informático y equipo multimedial, entre otros), así como el grado de articulación entre las intervenciones y estrategias de nivel nacional y provincial.
6. Los distintos tiempos de exposición de las escuelas y de las jurisdicciones al programa según como se fue dando el proceso de su incorporación efectiva y de acceso a los recursos.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

El PROMSE tuvo su continuidad con el PROMEDU, aprobado en 2008. Por ello, los indicadores de resultados que refieren a la eficiencia interna y la tasa de escolarización, seguirán siendo observados en el marco del nuevo préstamo. Ello justifica que se articule la evaluación final prevista del PROMSE con las acciones del PROMEDU. Los resultados de las evaluaciones del PROMSE han sido consideradas sustancialmente en el diseño del PROMEDU.

VII. Lecciones Aprendidas

Efectividad de los programas compensatorios. El impacto y la implementación de los programas de becas escolares se favorece si:

- El becario recibe la beca durante todo su trayecto escolar (con más años mejoran los resultados).
- No se excluye a otros integrantes de la familia del becario en el acceso al beneficio.
- Se mantiene el valor de la beca en términos de su costo de oportunidad, de modo de asegurar la retención del estudiante en el sistema.
- Existe un sistema de seguimiento del desempeño de las escuelas con becarios y, de éstos a lo largo de su trayecto escolar.
- Existe un sistema de focalización de fácil administración y de verificación objetiva.
- Se realizan los pagos en forma oportuna, para lo cual el sistema con tarjeta magnética a través del sistema bancario, es recomendable.
- Se prevén acciones complementarias a las becas que mejoran los aprendizajes de los alumnos con dificultades y contribuyen a un buen clima escolar.



Infraestructura escolar. Es recomendable utilizar “prototipos” para obras en que, por sus características, pueden ser estandarizadas en su diseño. Ello favorece la definición de las especificaciones técnicas y del presupuesto oficial, así como la evaluación de las ofertas. Asimismo, reduce la probabilidad de protestas o de ofertas con desvíos sustantivos respecto del presupuesto oficial.

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 socioeconómicas 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 recomienda 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, se recomienda 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.

Evaluación. El 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 la toma de decisiones.

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. Se recomienda utilizar informes semestrales de control interno, incluyendo una muestra representativa de desembolsos realizados, en forma ex-post, en el semestre inmediato anterior.

Las lecciones aprendidas 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. En el PROMEDU II, sería recomendable evaluar la posibilidad de incluir un fondo de recursos para mantenimiento de obras o un mecanismo que resulte igualmente efectivo; así como continuar con el fortalecimiento de la gestión educativa de las Provincias, considerando esquemas efectivos y pragmáticos de ejecución que articulen la gestión desde el nivel central y de las Provincias, no solo en cuanto a lo operativo sino en cuanto a la sincronización técnica entre las políticas de nivel nacional y provincial.



Anexos:

- I. Actas del Taller de Cierre.
- II. Evaluación del Prestatario.
- III. Costos detallados del Programa.
- IV. Resultados del PROMSE.

AYUDA MEMORIA

TALLER DE TERMINACION DEL PROYECTO

PRÉSTAMO 1345/OC-AR

“Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE)”

DATOS

Fecha: 10 de marzo de 2010

Ejecutor Subprograma I: Ministerio de Educación (ME)

Ejecutor Subprograma II: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (MPFIPyS)

Lugar: Banco Interamericano de Desarrollo, Representación en Argentina

Participantes:

Por el Ejecutor: María Inés Martínez, Directora General de la Unidad de Financiamiento Internacional (ME); Liliana Carod, Coordinadora de la Unidad Ejecutora Central del Subprograma I (ME); Ricardo Santocono, Coordinador de la Unidad Ejecutora del Subprograma II (MPFIPyS); Claudia Pesciallo, Especialista en Administración y Desembolsos del Subprograma II (MPFIPyS).

Por el BID: Jaime Vargas (EDU/CAR), Natalia Benasso (CSC/CAR) y Ernesto Martínez (EDU/CPR), Jefe de Proyecto¹.

OBJETIVO

El objetivo del taller fue revisar y acordar, entre el Banco y el Ejecutor, el contenido del Informe de Terminación del Proyecto (PCR) de la operación financiada parcialmente con recursos del Préstamo 1345/OC-AR.

RESULTADOS

Las Unidades Ejecutoras de ambos Subprogramas expresaron su acuerdo con el contenido del Informe de Terminación de Proyecto, al tiempo que se plantearon ajustes de forma y actualización de algunos indicadores a los valores efectivamente alcanzados. Estos comentarios se incorporaron en la versión final del Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

Se prestó especial atención a la sección de lecciones aprendidas, aprovechando la oportunidad ofrecida por el Taller para analizar los avances de su aplicación en el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento del Sistema Educativo (1966/OC-AR). En este

¹ Participación vía teleconferencia.

análisis, se debatieron intensamente los desafíos y oportunidades que presenta la descentralización del sistema educativo en la gestión de un programa de alcance nacional.

Finalmente, las Unidades Ejecutoras presentaron la Evaluación del Prestatario al Banco, que pasa a formar parte de los anexos del PCR.

Maria Inés Martínez
Directora General
Unidad de Financiamiento Internacional
Ministerio de Educación

Ricardo Santocono
Coordinador
Unidad Ejecutora del Subprograma II
Ministerio de Planificación Federal,
Inversión Pública y Servicios

Liliana Capod
Coordinadora
Unidad Ejecutora Central del Subprograma I
Ministerio de Educación

Ernesto Martínez
Especialista sectorial
BID



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

Nombre del Proyecto: Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo PROMSE	
Agencia(s) Ejecutora(s): Ministerio de Educacion y Ministerio de Planificacion Federal Inversion Publica y Servicios	
Prestatario: Nación Argentina	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 12/09/01	Fecha Efectividad Contrato: 20/11/03 (*)
Fecha Evaluación Prestatario: 10 de Marzo de 2010	Fecha Esperada Taller de Cierre: 10 de Marzo de 2010

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:

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:

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:

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco: Sin comentarios

PRESUPUESTO INICIAL, FINAL Y EJECUTADO DEL PROMSE (1)
(en millones de US\$)

	Presupuesto Inicial (PI)			Presupuesto Final (PF)			Ejecución (E/PI (%)		
	BID	Local	TOTAL	BID	Local	TOTAL	BID	Local	TOTAL	BID	Local	TOTAL
1. Subprograma I	450.0	196.2	646.2	290.0	89.6	379.6	277.3	99.1	376.3	61.6%	50.5%	58.2%
1.1 Componente 1. Reforma y Expansión de la Oferta de EM	354.1	140.8	494.9	228.5	60.7	289.2	228.1	80.9	308.9	64.4%	57.4%	62.4%
1.1.1. Mejoramiento de la Calidad de la escuela Media	38.5	59.6	98.1	22.6	10.0	22.9	22.6	0.1	22.7			
1.1.2. Apoyo a la Equidad	268.2	58.4	326.6	178.5	4.2	224.9	178.5	5.5	184.0			
1.1.3. Adecuación de Infraestructura Escolar	47.4	22.8	70.2	27.3	46.5	72.5	26.9	75.3	102.2			
1.2 Componente 2. Integración de las TICs	71.4	52.6	124.0	57.8	25.8	83.6	45.5	17.3	62.8	63.7%	32.9%	50.6%
1.2.1. Capacitación técnica y pedagógica de docentes, directivos y personal administrativo	7.2	6.7	13.9	3.0	1.0	7.2	3.0	0.0	3.0			
1.2.2. Generación de materiales de capacitación y enseñanza	2.1	2.8	4.9	0.8	1.5	3.6	0.8	0.1	1.0			
1.2.3. Infraestructura de conectividad en las escuelas	21.5	16.7	38.2	19.2	1.0	5.4	19.1	4.0	23.2			
1.2.4. Dotación de equipamiento informático	40.6	26.4	67.0	34.8	22.3	34.4	22.5	13.1	35.6			
1.3 Componente 3. Fortalecimiento de la Gestión del SE	6.9	0.0	6.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%		0.2%
1.3.1. Fortalecimiento del MECyT	1.8	0.0	1.8		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			
1.3.2. Fortalecimiento de los Ministerios Provinciales	5.1	0.0	5.1		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			
1.4 Administración y Supervisión	17.6	2.8	20.4	3.7	3.1	6.8	3.7	0.9	4.6	21.0%	32.4%	22.6%
1.4.1 Coordinación y Supervisión	11.9	1.8	13.7	3.6	1.5	5.4	3.6	0.7	4.3			
1.4.2. Evaluación y Monitoreo	1.2		1.2	0.1	0.0	1.2	0.1	0.0	0.1			
1.4.3. Auditoría Financiera	0.5		0.5		0.3	0.8	0.0	0.2	0.2			
1.4.4. Imprevistos	4.0		4.0		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0			
1.4.5. Comisión Agencia Internacional de Compras	0.0	1.0	1.0		1.3	1.3	0.0	0.0	0.0			
2. Subprograma 2	150.0	100.0	250.0	310.0	206.6	516.6	310.0	206.6	516.6	206.7%	206.6%	206.6%
Costos Directos	147.0	98.0	245.0	306.9	204.6	511.5	306.9	205.9	512.8			
2. 1. Inversión Edificios Escolares	146.7	97.8	244.5	306.8	204.4	511.1	306.8	205.9	306.8			
2. 2 Capacitación y Sistemas de Gestión	0.3	0.2	0.5	0.1	0.2	0.5	0.1	0.0	0.1			
Administración y Supervisión	3.0	2.0	5.0	3.1	2.0	5.1	3.1	0.7	3.8	103.3%	35.8%	76.3%
2. 3 Coordinación ,Supervisión y Fortalecimiento	2.4	1.6	4.0	3.1	1.6	4.0	3.1	0.5	3.6			
2.4 Auditoría Financiera	0.2		0.2			0.2	0.0	0.2	0.2			
2.5. Imprevistos	0.4	0.4	0.8		0.4	0.8	0.0	0.0	0.0			
Intereses Programa	0.0	103.8	103.8	0.0	103.8	103.8	0.0	68.2	68.2		65.7%	65.7%
TOTAL PROGRAMA	600.0	400.0	1,000.0	600.0	400.0	1,000.0	587.3	373.9	961.1	97.9%	93.5%	96.1%

(1) Cancelado: US\$ 12.688.519,46

RESULTADOS DEL PROMSE

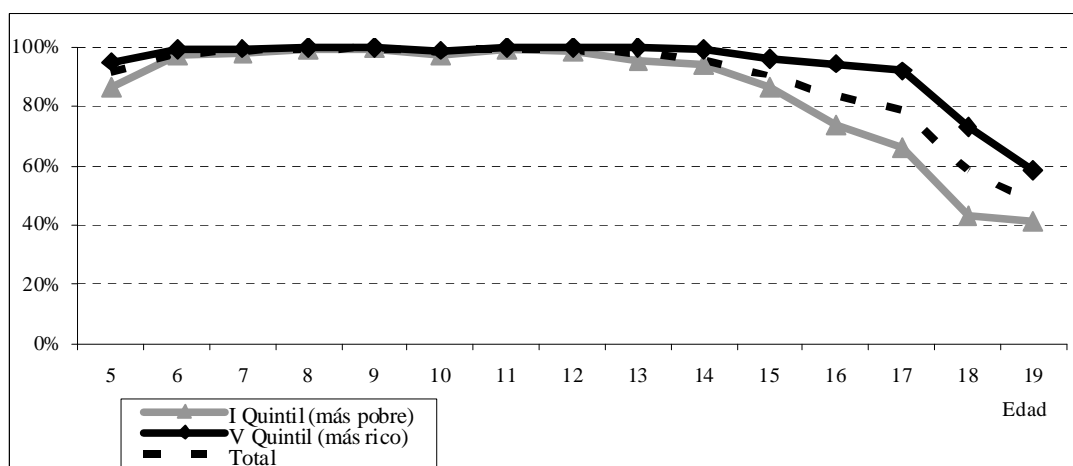
A. MARCO CONCEPTUAL

1. La educación en Argentina

Argentina, al igual que la mayoría de los países de ALyC, tiene un sistema educativo que registra altas tasas de repitencia, sobreedad y finalmente abandono, en particular en la secundaria. En la medida que esta situación se agudiza en la atención de los alumnos más pobres, el sistema incorpora situaciones de inequidad. La asistencia escolar muestra diferencias según estrato de ingreso de los estudiantes registrándose una marcada caída en los jóvenes del primer quintil de ingreso a partir de los 13 años: 94% a los 14 años, 74% a los 16 años, 66% a los 17 y menos de 50% a los 18 años. Mientras que los jóvenes de 13 a 17 años del primer quintil están escolarizados en un 78,1%, en el quintil más alto alcanza a un 92,5%. En la educación superior (18 a 25 años) dichos valores son del 12,6% y 55,9% respectivamente.

La brecha entre las tasas de escolarización, bruta y neta, según se avanza en el trayecto escolar, refleja situaciones de repitencia y sobreedad que luego pueden derivar en abandono escolar. Esta diferencia entre la matrícula real y la matrícula teórica por grado, es significativa y permanente a lo largo de todo el ciclo escolar, lo que revela la ineficiencia del sistema escolar. Más de un tercio de los cupos escolares se aplican en niños que repiten el grado o, que tienen sobreedad.

Gráfico 1 Niños y jóvenes en la escuela, por edad y quintil



Fuente: Elaborado en base a EPH 2006, 2° semestre

Los resultados de las evaluaciones de aprendizajes a nivel nacional (ONE 2005) señalan que los rendimientos en lengua y matemáticas son inferiores en escuelas donde predominan niños de familias más pobres (cuadro 1). Estas escuelas, además, son las que frecuentemente reciben menor cantidad y/o calidad de recursos.

Cuadro 1: Eficiencia interna según escuela y por incidencia de matrícula escolar pobre. Total del país. Nivel primario. Año 2005							
Incidencia de matrícula escolar pobre	N° escuelas	Repetición %	Promoción efectiva %	Abandono interanual %	Sobre edad %	Rendimiento matemática %	Rendimiento lengua %
Baja	3.901	2,2	97,3	0,4	8,1	26,3	51,3
Media	4.432	6,5	92,2	1,3	22,1	9,8	29,4
Alta	5.132	10,4	86,7	2,9	34,5	4,7	16,3

Fuente: Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa 2005 – Diniece. Relevamiento Anual 2005 – Diniece. Relevamiento Anual 2006 – DINIECE.

Este resultado se confirma en PISA 2006 donde Argentina figura entre los 10 países con mayor varianza en los resultados entre escuelas y dentro de cada escuela. La varianza promedio de los resultados entre escuelas en Argentina es de alrededor de 50%, de los cuales, un 30% se explica por la varianza en las condiciones sociales y culturales de los estudiantes y de las escuelas.

En resumen, el sistema educativo plantea desafíos de equidad, desempeño y eficiencia interna. En particular, la inclusión y retención de los jóvenes mayores de 13 años, especialmente los más pobres de la población, y su avance en el trayecto escolar (promoción), es uno de los objetivos claves que enfrenta el sistema educativo argentino en los últimos diez años, a medida que se va universalizando el acceso.

2. EL PROMSE

En respuesta a este objetivo, el PROMSE planteó, por una parte, la asignación de becas escolares a adolescentes y jóvenes de sectores vulnerables, con dificultades de aprendizaje y alto riesgo de abandono escolar. Estas acciones se complementaron con estrategias de carácter pedagógico orientadas a mejorar el clima escolar y a reforzar en los jóvenes la pertinencia de lo aprendido en la secundaria, en particular en aquellos jóvenes de familias más pobres porque allí se concentra la repitencia y el abandono. De ese modo, se contribuiría a disminuir la brecha de aprendizajes de los alumnos según quintil de ingreso, con efectos en la mejora de la equidad y de la eficiencia interna. Asimismo, un desafío del programa consistía en asegurar una mayor focalización y asignación de recursos, financieros, pedagógicos y humanos, en escuelas con población más vulnerable y en jurisdicciones con menor capacidad fiscal para responder a esta situación.

Por otra parte, el PROMSE planteó la mejora de la calidad de la oferta educativa, a través de la revisión de las prácticas pedagógicas y el desarrollo de proyectos de mejora de la enseñanza. Estas actividades se complementaron con material didáctico, equipos y capacitación, entre otros. Finalmente, el PROMSE incluyó la mejora de los espacios físicos, tanto con su adecuación como con su ampliación. Se construyeron escuelas nuevas y se refaccionaron aulas.

El eje principal del Programa ha sido, en palabras de un documento del MEN, *“la reorganización institucional y curricular a nivel escolar en términos de un modelo diferente de gobierno de los establecimientos de nivel medio, a implementarse en las escuelas seleccionadas procurando cambiar la forma de gestión y trabajo en las escuelas. El programa considera que la escuela media actual adolece de fuertes*

desajustes entre sus formas tradicionales de gestión y trabajo pedagógico y las transformaciones sociales y culturales transcurridas y que no ha encontrado el modo de incorporar "en su vida cotidiana a las diferencias que portan los jóvenes como producto de los diversos recorridos culturales, al mismo tiempo que no logra interferir con las marcas que son producto de los procesos de desigualdad social que afectan aun a la gran mayoría de nuestros jóvenes." (POA, 2006)... El PROMSE procura actuar simultáneamente en las formas de trabajo del equipo de conducción y docente, en la capacitación de estos equipos para los cambios perseguidos y en las relaciones de los adolescentes con la escuela media. Las principales estrategias seleccionadas a tal efecto son:

- a) **La conformación de equipos de trabajo de profesores (ETP)**para poder discutir y formular Proyectos de Mejora de la Enseñanza (PME) que atiendan las necesidades de los estudiantes. Implica introducir la lógica de los proyectos en la dinámica institucional.*
- b) **El desarrollo de los Centros de Actividades Juveniles (CAJ)** y su reorientación hacia la construcción de un espacio propio para los jóvenes entendiendo que su oferta se había centrado hasta entonces en problemáticas definidas desde la perspectiva de los adultos (tales como sexualidad responsable, prevención de las adicciones, violencia, etc..). Se trata entonces de reconocer el lugar del joven no desde el punto de vista del estigma sino del espacio propio y de ampliar su horizonte formativo mediante nuevas propuestas culturales, que promuevan su pertenencia a la institución escolar así como la inclusión de los jóvenes no escolarizados. Una problemática específica incorporada en la formulación y planteada inicialmente a través de los CAJ como acción de fortalecimiento del proceso de escolarización es la asistencia pedagógica a padres, madres y embarazadas en edad escolar.*
- c) **La integración de las TIC en las prácticas escolares:** ...se orienta a la incorporación y aprovechamiento de estas tecnologías tanto en su dimensión cultural, como instrumental y pedagógica. Además promueve la formulación e implementación de proyectos de mejora de la enseñanza que impliquen innovaciones en la aplicación de TIC tanto a las prácticas escolares, como respecto de propuestas de capacitación.*
- d) **El fortalecimiento de los recursos humanos** que pone el acento en una capacitación y asistencia técnica adecuadas para la solución de los problemas centrales que afrontan las escuelas: repitencia, bajos rendimientos académicos, sobreedad y abandono y también para acompañar los procesos de reorganización institucional y curricular. Estas se dirigen tanto a equipos técnicos provinciales como a todas las categorías del personal involucradas en la gestión y docencia escolar: directores, supervisores, docentes, preceptores, auxiliares docentes, coordinadores de CAJ y de CAIE. Como modalidad, se abandona la idea de capacitación en cascada considerando que se trata de una oferta ya saturada. Se han ido priorizando otro tipo de opciones y alternativas de capacitación en curso o previstas, entre las cuales se destacan las Escuelas Itinerantes como modalidad innovadora. Este y otros dispositivos promueven la incorporación de temáticas tradicionalmente ausentes tales como la reflexión*

pedagógica y la consideración de las problemáticas sociales y culturales contemporáneas.

- e) ***La organización de Centros de Actualización e Innovación Educativa (CAIE) puede considerarse como una estrategia específica de desarrollo profesional docente.... Su propósito es ofrecer a los docentes y equipos directivos de las instituciones educativas un espacio en los Institutos de Formación Docente (IFD) para su fortalecimiento profesional a través del acceso a la información y otros recursos didácticos promoviendo la revisión y mejoramiento de sus prácticas de enseñanza, la construcción de nuevos vínculos de trabajo entre escuelas, IFD y otras organizaciones escolares y extraescolares, la recuperación de prácticas culturales diversas y la constitución de redes de intercambio de experiencias entre instituciones educativas***.¹

Como resultado de este conjunto de intervenciones, focalizadas en la población más vulnerable, el programa proyectaba dar respuesta positiva a los desafíos derivados del marco de referencia existente en el sistema educativo argentino, en particular en la enseñanza media y en relación a la retención y promoción de los jóvenes de 13 a 19 años.

B. PRODUCTOS Y RESULTADOS

1. Antecedentes

Los estudios realizados en el PROMSE constituyen enfoques parciales del programa, sea porque se focalizaron en el efecto de las becas escolares o, porque el análisis se realizó solo desde una dimensión cualitativa y en relación al subprograma I. Sin perjuicio de ello, los resultados de los mismos son aportes valiosos para la política educativa y como antecedentes para la evaluación final del programa a fines del 2011. Este anexo presenta las conclusiones más relevantes de dichos estudios y plantea los temas que deberían abordarse en el contexto de la evaluación final.

Los estudios considerados son los siguientes:

- Programa Nacional de Becas Estudiantiles: Hallazgos de la evaluación de su impacto, Heinrich, C y Cabrol, M. 2004. W.D.C. BID.
- Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Becas Estudiantiles. Centro de Investigaciones en Estadística Aplicada, Universidad 3 de Febrero, 2007. Argentina.
- Línea de base de la evaluación de resultados del PROMSE. DINIECE, MEN. Abril 2007, Argentina.

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

¹ Extraído del documento de la DINIECE "[Línea de base de la evaluación de resultados del PROMSE](#)", abril 2007.

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 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.

2. Productos

En este contexto y aún con estas limitaciones, el programa generó los productos previstos contractualmente, como resultado de la combinación del diseño original y de las modificaciones operadas durante la ejecución, según se resume en el Cuadro 2 siguiente:

Cuadro 2 Productos principales del PROMSE		
Intervención principal	Meta	Productos
1. Escuelas con PME, CAJs equipados y con PIR (N°)	2.000	1.533 PME; 874 CAJs; y 4.622 PIR
2. Centros de Actualización e Innovación Educativa (N°)	240	204
3. Escuelas c/textos escolares para alumnos y libros p/bibliotecas (N°)	6.000	6.383
4. Estudiantes con becas escolares (N°)	350.000	500.000
5. Docentes capacitados en TICs	20.000	12.437
6. Docentes capacitados en soportes telemáticos y multimediales	30.000	0
7. Adecuación de aulas informáticas (N° escuelas)	2.040	701
8. Escuelas y CAIE con equipamiento informático y multimedia (N°)	2240	2142
9. Escuelas con equipamiento mobiliario (N°)	1.800	1955
10. Escuelas nuevas EGB1 y EGB2 (Miles m2)	150	355
11. Escuelas nuevas de EM (Miles m2)	320	649

3. Resultados (nivel nacional)

Como marco de referencia, en primer término se considera de interés presentar los valores de los indicadores de resultados, a nivel nacional (tasa de escolarización, retención, repitencia y promoción en la enseñanza media) al momento del inicio de la

ejecución del programa. A tal efecto, se considera que el año 2005 es el año de puesta en marcha del PROMSE. Si bien éste se aprobó en el año 2001, su vigencia es de noviembre de 2003 y la elegibilidad para desembolsos se produce a fines del 2004. Cabe destacar que el 75% de los recursos se aplicaron entre 2005 y 2007 y el restante 25% entre 2008 y 2009.

En este contexto, los cuadros 3, 4 y 5 resumen la información referida a nivel nacional, observándose que la tasa de escolarización en la secundaria (grados 7 a 12) aumentó de un 78,8% en 1999 a un 82,1% en 2005 y un 84,4% en 2006 (cuadro 3), acompañando la tendencia en el resto de la Región. En particular, es importante señalar que se produce un mayor aumento para el grupo de menor nivel de ingreso (cuadro 4), lo cual reflejaría mejores condiciones de equidad.

Cuadro 3 Evolución de indicadores de eficiencia interna y cobertura del sistema									
Educación Secundaria: grados 7-12	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa Neta de Escolarización *	76,6	78,8	81,4	81,4	80,7	85,8	85,2	82,1	84,4
Tasa de Retención **	90,8	91,2	89,6	90,6	90,1	85,9	85,4	85,1	85,4
Tasa de Promoción	83,6	84,3	82,3	84,1	82,9	78,1	76,8	75,3	75,5
Tasa de repitencia	7,2	6,9	7,3	6,5	7,2	7,8	8,6	9,7	10,0
Tasa sobreedad (SITEAL)*	24,6	25,5	27,5	26,9	25,2	22,6	27,9	19,8	20,8
Tasa de abandono**	9,2	8,8	10,4	9,4	9,8	14,1	14,6	14,9	14,5

Fuente: DINIECE.

* SITEAL, nivel secundario – urbano.

** Interanual 2004- 2005, 2005-2006 y 2006-2007.

La tasa de retención se mantiene entorno al 90,5% entre 1998 y 2002 para luego caer al 85,4% como promedio en el período 2003-2006. La contracara de este resultado es una variación igualmente importante en la tasa de abandono que, de valores del orden del 9% se incrementa a un 14,5% en igual período. Esta situación es coincidente con el proceso de recuperación económica luego de la crisis, lo que podría estar asociado a un costo de oportunidad de continuar asistiendo a la escuela, en particular para los jóvenes del segundo ciclo de enseñanza media.

Por otra parte, la tasa de sobreedad disminuyó en los últimos años. Una primera argumentación, que debería ser analizada con mayor profundidad, sería que los adolescentes que están abandonando la escuela son aquellos que habían repetido, una o más veces, o ya tenían sobreedad.

En consecuencia, las variables del programa mostraban valores poco alentadores al

Cuadro 4 Tasa de escolarización del ciclo secundario por nivel de ingresos per cápita familiares									
Nivel de ingresos per cápita	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
30% más bajo	68,2	72,0	74,0	74,7	73,8	79,4	82,0	75,9	80,5
30% medio	80,7	83,2	87,6	85,4	85,2	89,3	87,1	86,2	88,3
40% más alto	91,2	88,8	92,6	93,6	92,6	96,4	92,3	91,5	92,4

Fuente: SITEAL

inicio de su ejecución, y como resultado, planteaban al MEN un desafío importante en su objetivo de mejorar la repitencia y retención de los jóvenes de la educación media.

4. Resultados (estudios específicos)

A efectos de relevar los resultados efectivamente asociados al programa, debemos remitirnos a los informes de evaluación referidos al inicio hasta que se disponga de la evaluación final. En este contexto, los estudios que se desarrolla a continuación tienen dos enfoques diferentes. Por una parte, se evalúa el impacto del programa de becas escolares, primero con un estudio de 2004 que considera la experiencia que se venía desarrollando en el marco de otro préstamo anterior del Banco y luego, en 2008 a partir de un estudio que contempla los primeros resultados del PROMSE. Por otra parte, se realiza un análisis integral del programa desde una dimensión cualitativa (DINIECE), una vez transcurridos dos años desde el inicio efectivo del programa.

Cuadro 5 Tasa de sobre edad del ciclo secundario por nivel de ingreso per cápita familiar									
Nivel de ingresos per cápita	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
30% más bajo	28,2	28,6	31,2	31,2	29,3	26,9	28,5	22,9	24,1
30% medio	27,5	26,7	27,6	25,5	25,6	21,4	27,9	18,5	19,0
40% más alto	16,0	19,3	19,5	19,3	13,8	17,4	25,6	13,8	12,9

Fuente: SITEAL

Estudio de la DINIECE (medio término, 2007)

Si bien el estudio corresponde al año 2007, constituye un aporte significativo por cuanto analiza, no solo las características y avances del Programa en su primera mitad de ejecución, sino porque aborda, aún cuando solo desde la dimensión cualitativa, la integralidad de la intervención del PROMSE. En el cuadro que sigue se plantean los principales factores analizados en el estudio y los resultados hallados a partir de diversos instrumentos asociados a la evaluación cualitativa.

Factor analizado	Resultados
Focalización	La selección de las escuelas del PROMSE es considerada adecuada en términos de los índices de vulnerabilidad de cada jurisdicción, pero dispar al interior de cada una de ellas, en algunos casos con sobreedad y repitencia por encima de la media provincial y en otras, sin variaciones significativas o incluso por debajo de la media.
Capacidad institucional	La consolidación institucional insumió cierto tiempo y fue dispar según cada jurisdicción en cuanto a la conformación de las UEJs. Sin embargo, en general se verificó la designación de equipos técnicos consolidados, con perfiles adecuados y con experiencia de trabajo en programas con financiamiento externo. Un tema que usualmente afectó la operativa es la elevada rotación del personal en las UEJs, tema que no fue de fácil solución.
Relación entre el área de educación provincial y las escuelas	Se caracterizó por ser conflictiva, en particular entre el nivel docente y el gobierno provincial, trasladando al programa temas que correspondían a otra esfera de acción. En cambio, la valoración de los actores es positiva respecto del Ministerio de Educación de la Nación.

Factor analizado	Resultados
Contexto inmediato y la escuela	Se observaron problemas en la infraestructura escolar, tanto de espacio como de equipamiento (salas de informática, salas docentes, bibliotecas). Asimismo, muchas escuelas están ubicadas en zonas con problemas ambientales o de seguridad, lo que debería ser analizado con otros niveles del sector público.
Organización institucional y curricular	Se observaron estilos de conducción muy variados (personalista, fragmentada, en equipo, cuestionada). El trabajo en equipo es muy apreciado por el cuerpo docente, en lo pedagógico y en cuanto al clima escolar. Sin embargo, en la práctica existen dificultades originadas en la coordinación horaria y en la falta de experiencia en esta modalidad.
Actitudinal	Se observaron preconceptos importantes. Desde la perspectiva docente, las condicionantes del rendimiento escolar se concentran en la falta de interés de los jóvenes, en la situación socioeconómica de sus hogares y en las dificultades de aprendizaje que plantean, así como en la escasa valoración de la educación por parte de los padres. Sin embargo, tanto estudiantes como padres en general, aprecian la escuela como ámbito de socialización y aprendizaje y señalan como efecto negativo, al ausentismo docente.
CAJs	En general, los CAJs son valorados por los estudiantes y sus padres, en particular cuando la propuesta ha logrado sostenerse en el tiempo. Se han observado tensiones entre la escuela y el CAJ, por diferencias de expectativas, focalizadas, desde los docentes, en el aprendizaje, y desde los jóvenes, en el espacio de autonomía. Por ello, sus resultados se registran en su carácter de ámbito de expresión y desarrollo de las inquietudes de los jóvenes, mas que como facilitador de procesos de inclusión escolar. Cuando la dirección de la escuela se comprometió con el CAJ y lo articulaba con la transformación curricular, los resultados han sido más significativos. El nivel de compromiso y perfil del coordinador del CAJ también son importantes en la articulación con la escuela.
PIR	Los PIR no han sido proyectos educativos genuinos sino más bien acciones puntuales de talleres, compra de materiales o planificaciones integrales, por citar algunos ejemplos. La necesidad de su revisión es parte de los resultados del programa.
TICs	El 93% de las escuelas tienen PC a razón de un equipo cada 34 alumnos. Pero, se ha constatado que existen problemas en cuanto a la disponibilidad de espacios para su instalación o, respecto de la conectividad (58% sin conectividad en el estudio muestral). La capacitación docente y el empleo de las tecnologías en el rol docente son aspectos relevantes a seguir mejorando.
CAIEs	Los CAIE contribuyen a consolidar los IFD como comunidades portadoras de saberes pedagógicos, de pensamiento y acción educativa, y de referencia, consulta e intercambio, con y entre escuelas y otras instituciones educativas de su zona de influencia. En una etapa inicial no existía suficiente difusión de los CAIEs, situación que se habría superado.

Factor analizado	Resultados
Textos	La totalidad de las escuelas han recibido los textos. Existe una valoración muy positiva de los textos, de parte de docentes y alumnos, en cuanto a su contribución a las condiciones de aprendizaje. Los docentes usan los textos para desarrollar contenidos de los respectivos programas, mejorar técnicas de trabajo en el aula y optimizar la preparación de las clases. Los alumnos los utilizan en la preparación de su tarea y como material de estudio habitual. En general se considera que la selección de los textos es adecuada a los fines pedagógicos. Un problema en algunas escuelas es la existencia de bibliotecas con espacios o atención inadecuadas.
Becas	Desde el punto de vista de la percepción, el cuerpo docente considera que son positivas en cuanto a la retención pero no en relación a la mejora en el desempeño.
Infraestructura escolar	Es un tema sensible para el cuerpo docente, en particular. Por una parte, en relación a la ausencia de espacios adecuados para diversas actividades (sala docente, aulas informáticas, bibliotecas, laboratorios de ciencias, etc. Por otra parte, en términos del mantenimiento, tema que genera mucho malestar cuando los recursos disponibles son escasos. Se verificó que la existencia de una cooperadora o de una actividad que genere ingresos (uso de espacios rentados) son opciones muy válidas para lograr recursos. Es un tema crítico porque la ausencia de recursos suficientes se traduce en la subutilización del equipamiento y los espacios de las escuelas.

Estudios relacionados con el PNBE y las acciones complementarias

En el año 2000 se realizó una primera evaluación cuantitativa² a partir de un diseño de antes/después y de grupos de control. Se observó una focalización adecuada y efectos positivos en la retención y promoción. Posteriormente, el PNBE fue evaluado a fines del 2004³ y sus resultados también muestran un impacto positivo en términos de asistencia y promoción, a pesar de que se ha desarrollado en un contexto general de aumento de los riesgos de repitencia y deserción en la educación secundaria, como consecuencia de la crisis del 2001. La evaluación muestra que los estudiantes beneficiarios de la beca asisten más tiempo a la escuela que quienes no la reciben pero están en condiciones de recibirla (grupo de control), y este valor aumenta aún más para quienes han recibido la beca por más de un año. Quienes reciben la beca por un año, presentan un 20% de asistencia adicional, lo que aumenta a un 40% para quienes reciben la beca durante dos años y a casi un 75% para quienes la

Cuadro N° 6 Repitencia con y sin beca				
En %		Sin beca	Con beca	Total
	No repitió	57,5	69,4	66,0
Repitió alguna vez	1 vez	32,1	21,8	24,7
	2 veces	10,1	7,7	8,4
	3 veces	0,3	1,1	0,9
Total		100,0	100,0	100,0

Fuente: CINEA, Universidad Nacional 3 de febrero, Sept. 2007

² Ravela, P., 2000. "Informe de Evaluación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles de la República Argentina".

³ Heinrich, C. y Cabrol, M., 2004, Programa Nacional de Becas Estudiantiles: Hallazgos de la evaluación de su impacto. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

reciben por tres años o más. La evaluación concluye que el impacto del programa es mayor al aumentar el número de años que los beneficiarios reciben la beca.

Un tercer estudio, orientado a actualizar dicha evaluación, fue realizado por el Centro de Investigaciones de Estadística Aplicada (CINEA)⁴, resultando que el programa está bien focalizado en los más pobres, reduce significativamente la repetición y tiene impactos positivos en las tasas de retención y promoción de los becarios (cuadros 6 y 7). La probabilidad de completar el trayecto escolar aumenta en un 14,5% para el grupo becado. En términos de aprendizaje, se muestran efectos positivos en matemáticas y neutros en lengua.

Desde la perspectiva de la instrumentación de las becas, el estudio de CINEA señala que el PROMSE priorizó el cumplimiento del calendario de pagos de los beneficiarios pero postergó el seguimiento y control de los beneficiarios, y de los procesos que hacen al buen funcionamiento del programa. Este aspecto ha comenzado a considerarse en el PROMEDU pero aún resta mucho por mejorar. En temas operativos, el estudio del CINEA propuso: (i) garantizar la actualización constante de los registros (datos de clasificación socio - demográficos y de rendimiento), así como la depuración de los mismos mediante la realización de controles de consistencia y congruencia; y (ii) disponer de un "*Tablero de Comando*", que permita disponer de información actualizada sobre la situación de cada una de las escuelas del Programa, de cada uno de los alumnos beneficiarios de las becas, de las características de aquellos ponderados que no fueron beneficiados, y de información clave respecto a cada jurisdicción geográfica del país.

Cuadro N°7 Condición de egresado con y sin beca				
En %		Sin beca	Con beca	Total
Condición de egresado	Egresó	23,1	32,0	29,4
	No egresó	76,9	68,0	70,6
Total		100,0	100,0	100,0

Fuente: CINEA, Universidad Nacional 3 de febrero, Sept. 2007

Otras consideraciones relevantes de dicho estudio señalan que: (i) existen dificultades en las estrategias comunicacionales en toda la estructura de ejecución del PNBE; y (ii) se debería mejorar

la comunicación con relación al proceso de selección de beneficiarios, de modo que se vuelva más transparente, en especial para los ponderados no becados y para aquellos que habiendo sido becarios no renovaron el beneficio. Fueron muy frecuentes los reclamos de conocer los motivos de las decisiones adoptadas en el PNBE.

Por último, un aspecto que merecería ser considerado en futuros estudios y programas, es el enfoque regional. En efecto, Argentina es un país con una distribución desigual, en cuanto a la dimensión regional, de sus recursos, humanos, financieros y productivos. En tal sentido, al inicio del PROMSE la situación era la siguiente (2003):

Cuadro 8 Resultados educativos por región del país (2003)				
Región	Tasa Neta de Escolarización para Secundaria	Tasa Bruta de Escolarización para Secundaria	Analfabetismo Valores extremos	Rendimientos en Lengua y Matemáticas
Centro	81,5	106,6	0,45 y 2,46	59,3 / 58,9
Cuyo	77,1	101,2	2,47 y 3,21	53,5 / 53,5
Sur	81,6	108,2	0,67 y 3,77	57,6 / 56,4

⁴ CINEA (Universidad Nacional Tres de Febrero), Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Becas Estudiantiles. Informe final preliminar, Septiembre del 2007.

Noroeste	77,3	105,3	2,93 y 4,74	52,4 / 50,4
Noreste	75,3	103,7	3,08 y 7,98	49,5 / 45,7

Nota: Centro: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fé; Cuyo: Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja; Sur: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Río Negro, Chubut, Neuquén, La Pampa; Noroeste: Salta, Jujuy, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero; Noreste: Misiones, Formosa, Corrientes, Chaco, Entre Ríos.

Los datos señalan una situación muy diferente, entre un extremo más pobre y con resultados educativos más bajos, como el Noreste en primer lugar, y luego el Noroeste, y una región del Centro con los valores claramente más favorables. Esta situación, tal vez ameritaría una consideración en el diseño de futuros programas compensatorios, en relación a los criterios de asignación de recursos.

Como resultado de los estudios referidos, surgen conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones de naturaleza técnica, a tener en consideración en los próximos programas que el Banco financie en el marco de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) cuyo primer préstamo ya se encuentra en ejecución (PROMEDU) dando continuidad al PROMSE. Otras lecciones aprendidas, respecto a temas de gestión del programa se incluyen en la sección correspondiente del presente informe de terminación de proyectos.

Productos y Resultados del PROMSE	Acción adoptada o a seguir
Monitoreo y Evaluación	
El PROMSE no contó, desde el inicio, con una metodología integral de evaluación (aspecto que luego fue parcialmente subsanado en el 2007 con el estudio de la DINIECE), incluyendo el cálculo de la línea de base de los indicadores del marco lógico, ni tampoco dispuso de un sistema de información que permitiera la planificación, gestión y monitoreo de las intervenciones.	<p>En el marco del PROMEDU (1966/OC-AR) se estableció:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) una matriz de resultados con indicadores y metas consensuados con el MEN; (ii) la contratación externa de un estudio para diseñar, desde el inicio del programa, la metodología de evaluación y la línea de base; (iii) el desarrollo de un Sistema de Gestión y Monitoreo integral del Programa acordado con el Banco. El sistema, que se basaría en un modelo aplicado por otro préstamo del Banco (PROSAP) cuenta con salida a UEPEX a través del cual se generará información periódica de salida, disponible a solicitud de usuarios internos y externos, incluyendo al Banco (informes de avance y anuales, POAs, Plan de Adquisiciones). <p>La actividad (i) está cumplida y las acciones (ii) y (iii) se completarían a fines de 2009, incluyendo la implementación del UEPEX en las provincias.</p>
Los estudios realizados señalan un nivel adecuado de focalización. Sin perjuicio de ello, se recomienda revisar la metodología y los procedimientos aplicados para garantizar los resultados en esta materia.	En el marco del PROMEDU se ha contratado a una firma consultora para mejorar el sistema de administración de las becas, incluyendo los temas de focalización.
Productos y Resultados	

Productos y Resultados del PROMSE	Acción adoptada o a seguir
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	La programación de las acciones ha sido parte del proceso de mejora introducido desde el MEN, en los últimos años de ejecución del PROMSE y en el inicio del PROMEDU. Esta capacidad tendrá que ser trasladada a las provincias para asegurar un flujo adecuado de información entre éstas, la Nación y el Banco, sustentando así el proceso de programación.
Los resultados de evaluaciones cuantitativas indican el impacto positivo del programa en la retención y promoción. En cambio, el estudio de la Universidad 3 de febrero y las percepciones relevadas en el análisis de la DINIECE parecerían indicar que existe un impacto neutro en el aprendizaje de lectura y levemente positivo en el aprendizaje de matemáticas	Se recomienda que en futuras evaluaciones, se incorpore el estudio del impacto del programa en los aprendizajes. Asimismo, se recomienda incluir el enfoque regional como parte del análisis de la retención y promoción.
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	Se ha priorizado este aspecto en el diseño del PROMEDU.
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 detenimiento (CAJs) en cuanto a su diseño y/o forma de implementación, o deberían modificarse en sus contenidos (PIR)	En el PROMEDU se han introducido cambios en relación a los apoyos complementarios, centralizando la intervención en proyectos que se formulan a partir de un “menú” de posibles intervenciones, como ser tutorías, talleres temáticos para alumnos con dificultades de aprendizaje, acciones pedagógicas de apoyo previo a evaluaciones y exámenes, cursos formativos de verano, etc. Esta modalidad deberá ser evaluada oportunamente dado que se corre el riesgo de una excesiva atomización que diluya el impacto final en el desempeño de los alumnos a los que interesa apoyar. Adicionalmente, en futuras evaluaciones se recomienda analizar los resultados alcanzados por los CAJs, los CAIEs y por la estrategia de incorporación de las TICs a las escuelas.
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	Es conveniente el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación continua, focalizando el seguimiento en las escuelas y en los becarios del programa. En este marco, por una parte es importante asegurar una articulación eficiente

Productos y Resultados del PROMSE	Acción adoptada o a seguir
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.	entre la Nación y las provincias, en términos de políticas y estrategias en las áreas del programa. Por otra parte, se debería garantizar que todas las acciones en las escuelas beneficiarias, con recursos del programa o ajenos a él, confluyen en el mismo objetivo. Para ello, sería deseable contar con indicadores provinciales para el monitoreo del programa, incluidos en el marco de los convenios de adhesión. Ello permitirá un mejor monitoreo, una relación más estrecha entre la política nacional y provincial, y un mayor compromiso y apropiación del programa por parte de las provincias.

A partir de los resultados referidos, la evaluación final del PROMSE, prevista para fines de 2011, debería contemplar una dimensión cualitativa y otra cuantitativa, considerando las variables previstas en el marco lógico (retención, promoción, repetición y tasa neta de escolarización) y aquellas identificadas por la DINIECE en su estudio de línea de base del año 2007. Para dichas evaluaciones, se recomienda:

- considerar las diferencias, en la forma y en los tiempos, en que se desarrolló el programa en cada jurisdicción, fijándose como un plazo de inicio realista, el año 2006;
- incorporar un análisis de los resultados por escuelas y jurisdicciones para considerar los aspectos de desigualdad regional;
- evaluar la calidad y efectos de las acciones complementarias, en particular los PME, los PIR y los CAJs;
- analizar el impacto de la inversión en infraestructura escolar sobre variables referidas al acceso y la mejora de las condiciones de enseñanza y aprendizaje; y
- evaluar el uso efectivo de los bienes aportados a las escuelas del Programa, desde el nivel nacional (textos, bibliotecas, material didáctico, equipamiento informático y equipo multimedial, entre otros, así como el grado de articulación entre las intervenciones y estrategias de nivel nacional y provincial.

Asimismo, y considerando futuras intervenciones similares, sería de interés incorporar la dimensión de la "transición de la escuela al trabajo", motivo por el cual se considera importante, para la política educativa del Ministerio, el seguimiento de los becarios en todo su trayecto escolar. El programa debería tener efectos en la reducción de *los costos privados y sociales asociados a una baja acumulación de capital humano en Argentina dado que contribuye a aumentar la retención y graduación de jóvenes de la educación secundaria. El costo privado de una baja acumulación de capital humano, se traduce en menores ingresos laborales, sumados a una mayor probabilidad de desempleo y una mayor duración del mismo y en una menor probabilidad de encontrar empleo en el mercado formal. La relación entre pobreza y baja acumulación de capital humano se convierte en un círculo vicioso al ser las poblaciones pobres y vulnerables aquellas con*

mayor probabilidad de deserción temprana, y aquellas que por características familiares o del sistema escolar, adquieren menores habilidades y competencias en la escuela.

A los costos privados descritos, se le suman los costos sociales asociados al abandono temprano del sistema escolar y a la baja calidad de los aprendizajes, que incluyen: (i) baja productividad de la mano de obra, y por consiguiente menores tasas de crecimiento económico; (ii) mayor presión sobre el gasto público para financiar programas de alivio a la pobreza y vulnerabilidad; (iii) reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad; y (iv) desintegración social. (extraído, no textual, del capítulo IV, B del Informe de Proyecto AR-L1038).

CUADROS CON INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

Cuadro 1 Incorporación de las jurisdicciones al PROMSE

Jurisdicciones	Firma del convenio de adhesión	Resolución de creación de UEJ	Resolución apertura de cuenta corriente
Buenos Aires	22/04/2005	Res. 1264/05 (06/10/2005)	Res. 4381/04 (29/11/2004)
Catamarca	21/03/2005	Res. 1092/05 (27/05/2005)	Disp. 72/06 (14/07/2006)
Chaco	23/03/2005	Res. 3056/05 (05/10/2005)	Res. 3066/05 (05/10/2005)
Chubut	26/04/2005	Res. 501/05 (28/09/2005)	Res. 293/06 (24/08/2006)
Ciudad de Buenos Aires	13/07/2005	Res. 1328/06 (05/07/2006)	Res. 9756/06 (28/12/2006)
Córdoba	30/11/2004	Res. 116/05 (11/04/2005)	Res. 117/05 (11/04/2005)
Corrientes	10/03/2005	Res. 1022/05 (14/04/2005)	Res. 1800/05 (30/05/2005)
Entre Ríos	15/11/2004	Res. 079/05 (12/04/2005)	Res. 078/05 (12/04/2005)
Formosa	27/04/2005	Res. 156/06 (23/01/2006)	Res. 4076/06 (27/06/2006)
Jujuy	15/11/2004	Res. 2942/05 (16/11/2005)	Res. 2943/05 (16/11/2005)
La Pampa	02/02/2005	Decreto 2405/05 (08/11/2005)	Res. 1409/05 (15/11/2005)
La Rioja	01/04/2005	Res. 339/05 (04/04/2005)	Res. 548/05 (09/05/2005)
Mendoza	07/04/2005	Res. 1432/05 (30/08/2005)	Res. 1514/05 (08/09/2005)
Misiones	15/12/2004	Res. 008/05	Res. 017/05 (26/01/2005)
Neuquén	12/05/2005	Res. 0106/05 (05/10/2005)	Res. 0106/05 (05/10/2005)
Río Negro	01/12/2004	Res. 569/05 (24/08/2005)	Res. 2516/05 (06/07/2005)
Salta	27/04/2005	Res. 128/05 (06/05/2005)	Res. 197/05 (30/05/2005)
San Juan	30/03/2005	Res. 968/05 (31/05/2005)	Res. 969/05 (31/05/2005)
San Luis	05/04/2005	Res. 2287/05 (12/12/2005)	Decreto 3562/05
Santa Cruz	15/12/2004	Res. 1170/06 (20/09/2006)	Res. 1242/05 (20/07/2005)
Santa Fe	18/05/2005	Res. 1055/07 (03/09/2007)	Res. 1539/07
Santiago del Estero	26/04/2005	Res. 242/05 (19/05/2005)	Res. 243/05 (20/05/2005)
Tierra del Fuego	24/06/2005	Res. 1963/05 (26/12/2005)	Res. 1006/05 (18/07/2005)
Tucumán	21/04/2005	Res. 2556/05 (22/09/2005)	Res. 1931/05 (01/08/2005)

Fuente: Informe del primer semestre del 2008 del subprograma I

Cuadro 2 Cupos, Aspirantes, Becarios y Becas cobradas por jurisdicción (2005, 2006)

Jurisdicciones	2005				2006			
	Cupo	Aspirantes	Becas*	Cobro	Cupo	Aspirantes	Becas	Cobro
Salta	14.944	39.047	21.890	20.874	21.349	40.577	22.484	16.479
Buenos Aires (1)	107.790	194.959	131.122	123.460	153.986	188.811	153.233	105.367
Ciudad Bs. As.	7.992	11.583	7.238	5.874	11.417	12.016	9.372	7.243
San Luis	4.418	11.087	6.490	6.165	6.311	10.072	6.750	4.916
Entre Ríos	11.641	21.981	14.737	14.281	16.630	22.644	17.178	12.939
La Rioja	3.984	8.097	5.789	5.680	5.691	8.960	6.154	5.158
Santiago del Estero	12.667	21.743	15.671	15.192	18.096	22.273	18.610	14.604
Chaco	16.242	38.589	23.516	22.705	23.203	38.743	25.055	19.512
San Juan	7.160	20.531	10.418	10.066	10.229	20.979	10.778	7.899
Catamarca	4.520	12.159	6.496	6.396	6.457	12.438	7.555	6.533
La Pampa	3.207	6.487	3.900	3.811	4.581	6.117	4.836	3.531
Mendoza	16.982	50.483	24.881	23.798	24.260	48.304	29.969	21.199
Misiones	15.440	33.015	22.320	21.846	22.057	33.692	24.611	19.591
Formosa	9.078	23.339	13.217	12.809	12.969	24.060	13.024	10.387
Neuquén	6.171	12.982	8.472	8.253	8.816	13.125	9.843	6.935
Río Negro	6.754	13.100	8.050	7.706	9.649	13.027	10.099	6.951
Santa Fe	27.153	59.156	38.227	36.824	38.790	57.058	41.216	29.189
Tucumán	15.518	31.405	20.785	20.295	22.169	31.233	24.021	19.098
Chubut	3.990	5.472	3.507	3.431	5.700	5.667	4.313	2.938
Tierra del Fuego	972	1.375	915	890	1.386	1.196	1.023	720
Corrientes	15.595	32.130	22.652	22.204	22.279	33.874	24.091	20.025
Córdoba	27.430	61.406	38.975	37.228	39.186	62.211	42.486	30.567
Jujuy	8.572	26.855	13.456	13.104	12.246	27.907	15.228	11.719
Santa Cruz	1.780	3.399	1.954	1.789	2.543	3.114	2.069	1.355
TOTAL PAIS	350.000	740.380	464.678	444.676	500.000	738.098	523.998	384.850

Fuente: IIPE/UNESCO Buenos Aires.

(*) La existencia de un remanente de fondos del Programa anterior permitió ampliar el número becas.

Cuadro 3 N° de escuelas de Educación Media del Programa, por jurisdicción

Provincia	Cantidad de Escuelas Medias
Buenos Aires	375
Ciudad de Buenos Aires	41
Catamarca	41
Chaco	56
Chubut	42
Córdoba	202
Corrientes	71
Entre Ríos	151
Formosa	52
Jujuy	38
La Pampa	34
La Rioja	30
Mendoza	162
Misiones	68
Neuquén	21
Río Negro	21
Salta	103
San Juan	51
San Luis	32
Santa Cruz	15
Santa Fe	175
Santiago del Estero	63
Tierra del Fuego	13
Tucumán	45
Total	1.902

Fuente: Informe 2007 de la UE 2007

Eficiencia en la administración de los procesos de obras de infraestructura
Subprograma II
(datos sobre una muestra de 631 escuelas, construidas hasta el 1-5-08)

Cuadro 4 Período entre apertura y firma contrato

Total proceso desde la apertura		
Días	Cantidad	%
1 y 120	13	2,06%
120 y 150	21	3,33%
150 y 180	33	5,23%
180 y 210	79	12,52%
210 y 240	64	10,14%
240 y 270	89	14,10%
270 y 300	107	16,96%
300 y 330	73	11,57%
330 y 360	54	8,56%
360 y 390	28	4,44%
390 y 420	26	4,12%
420 y 450	13	2,06%
450 y 480	11	1,74%
480 y 510	6	0,95%
510 y 540	3	0,48%
540 y 750	11	1,74%
TOTAL	631	100%

Fuente: Subprograma II PROMSE

Cuadro 5 Período entre las distintas etapas de contratación

Etapas	Días		
	Promedio	Máximo	Mínimo
Acta de evaluación – provincias	88	362	5
Preadjudicar – UES	34	442	2
Notificación de preadjudicación provincia	26	379	5
Adjudicación UES (disp. Sin efecto)	46	454	2
Notificación adjudicación provincia	32	276	10
Contrato UES	52	240	2
Días de apertura hasta el contrato	284	724	81

Fuente: Subprograma II PROMSE

Cuadro 6 Período de contratación de obras por provincia y etapa

Provincia	Acta de Evaluación			Preadjudicación UES			Notificación de preadj. Pcia			Adjudicación UES			Notificación de adjud. Pcia			Apertura hasta el contrato		
	Máx	Mín	Prom	Máx	Mín	Prom	Máx	Mín	Prom	Máx	Mín	Prom	Máx	Mín	Prom	Máx	Mín	Prom
Ciudad de Bs. As.	220	17	89	67	2	19	103	8	51	217	7	91	68	10	53	461	113	346
Catamarca	315	26	70	428	4	64	87	18	42	78	17	42	181	13	46	687	238	323
Chaco	219	20	69	137	4	40	144	11	21	112	14	45	50	12	24	314	117	230
Chubut	362	32	145	42	10	22	111	8	60	202	7	42	140	15	60	504	261	380
Córdoba	169	6	62	117	1	37	44	6	17	165	12	40	68	2	25	472	81	259
Corrientes	228	50	68	102	3	14	217	8	20	116	4	26	103	7	22	527	181	197
Entre Ríos	173	12	67	98	2	24	39	5	14	89	22	37	37	5	17	414	223	256
Formosa	97	9	66	115	5	35	69	9	20	85	4	21	22	5	17	292	101	186
Jujuy	211	26	84	90	2	20	132	8	14	94	4	18	68	10	14	673	113	143
La Pampa	186	22	111	134	5	19	78	5	15	109	2	25	46	4	14	539	119	223
La Rioja	166	12	67	132	2	25	69	10	20	84	5	46	278	8	30	574	133	266
Mendoza	112	14	52	114	6	21	76	5	11	69	2	20	99	8	23	392	137	177
Misiones	161	17	55	102	5	14	56	5	14	96	17	38	69	5	16	724	181	253
Neuquén	68	16	38	57	2	34	33	7	20	34	7	19	28	13	19	256	122	116
Río Negro	153	14	45	210	2	58	32	10	18	63	10	28	85	9	24	367	167	248
Salta	172	35	102	172	3	39	89	11	38	87	7	43	70	9	40	370	113	286
San Juan	182	29	75	88	6	22	107	12	24	162	16	42	42	7	21	390	123	224
San Luis	408	123	269	36	5	18	70	14	33	93	45	69	129	31	79	393	324	359
Santa Cruz	94	19	60	125	5	33	44	10	21	49	7	24	133	21	58	313	154	239
Santa Fe	272	5	73	312	2	63	65	8	24	375	4	24	25	13	23	456	95	288
Tierra del Fuego	106	28	74	43	3	21	37	15	34	47	19	27	25	13	18	557	120	208
Tucumán	256	30	117	95	1	23	71	7	19	454	16	62	70	10	26	557	120	275

Fuente: Subprograma II PROMSE