

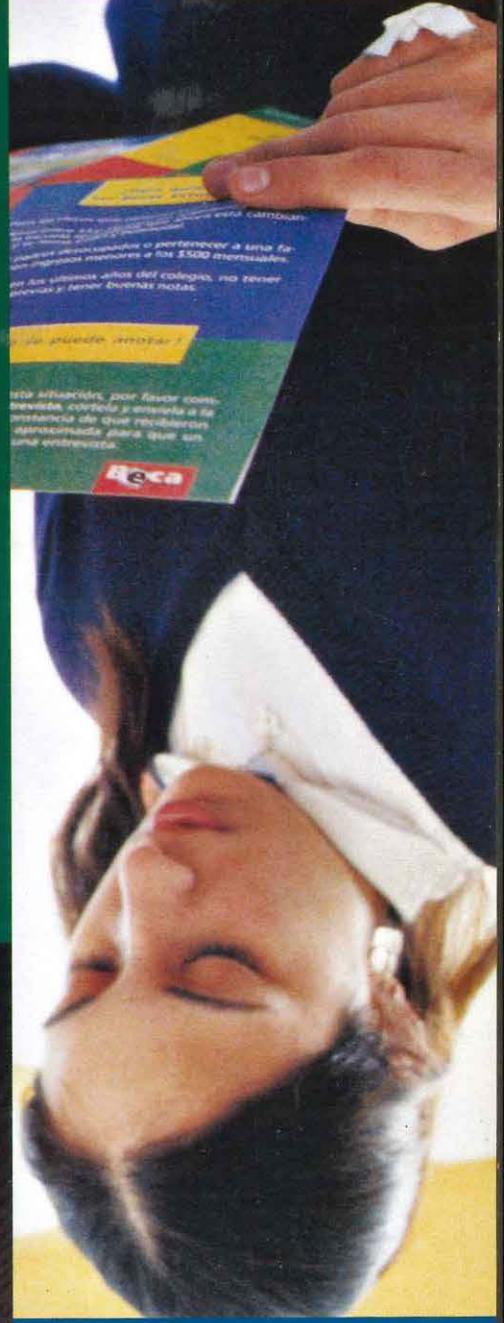


Equidad y retención escolar: la experiencia del Programa Nacional de Becas Estudiantiles de la Argentina



PRESIDENCIA DE LA NACIÓN
Ministerio de Cultura y
Educación de la Nación

unicef 
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia





Equidad y retención escolar: la experiencia del Programa Nacional de Becas Estudiantiles de la Argentina



PRESIDENCIA DE LA NACIÓN
Ministerio de Cultura y
Educación de la Nación

unicef 
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Presidente de la Nación
Doctor Carlos Saúl Menem

Ministra de Cultura y Educación de la Nación
Licenciada Susana Beatriz Decibe

Secretario de Programación y Evaluación Educativa
Doctor Manuel Guillermo García Solá

Subsecretario de Gestión Educativa
Profesor Sergio Luis España

Directora Nacional de Programas Compensatorios
Licenciada Irene Beatriz Kit

Coordinadora del Programa Nacional de Becas Estudiantiles
Administradora Gubernamental María Inés Martínez

ARMADO DE PORTADA Y DISEÑO DE INTERIORES:

C&D. Comunicación Visual

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación
UNICEF. Oficina de Argentina
Buenos Aires, Argentina, Octubre de 1998

Indice

I. Introducción	5
II. Derecho a la educación, deserción escolar y equidad	7
III. Estrategias para reducir la deserción: respuestas nacionales a un desafío regional	9
IV. El Programa Nacional de Becas Estudiantiles: objetivos y procesos de trabajo fundamentales	11
V. El Programa en cifras	20
VI. El Programa Nacional de Becas Estudiantiles: responsabilidades y vínculos entre los actores del sistema educativo	23



I. Introducción

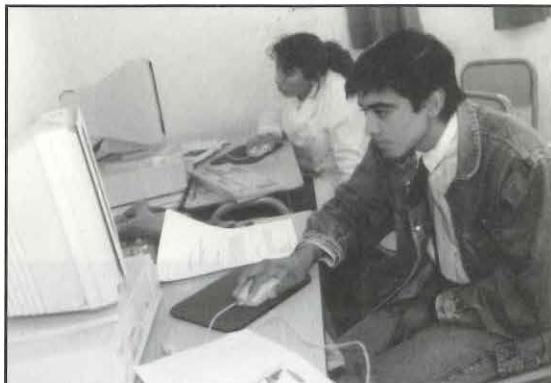
El Programa Nacional de Becas Estudiantiles es una iniciativa del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina destinado a facilitar la asistencia y mejorar el itinerario escolar de los jóvenes de las familias socialmente más vulnerables. Para alcanzar estos objetivos, los jóvenes argentinos de entre trece y diecinueve años que estén cursando o en condiciones de incorporarse a cualquier año de la Escuela Media o del tercer ciclo de la Educación General Básica e integren las familias en posición social más desventajosa de las de la zona en que residen, reciben del Programa una beca individual de seiscientos pesos anuales. Esta beca se mantiene durante el ciclo lectivo mientras el alumno o la alumna asistan regularmente a la escuela y se renueva luego de cada ciclo lectivo en tanto la situación socioeconómica de la familia no se altere, si el beneficiario o la beneficiaria promueven el año y, sólo para el caso de quienes cursan a partir del tercer año del nivel medio (o del primero de la Enseñanza Polimodal), en tanto los beneficiarios y beneficiarias acrediten un buen rendimiento académico de acuerdo con los criterios de evaluación vigentes.

El mecanismo de implementación del Programa procura estimular la participación activa y responsable y promover la cooperación entre las redes institucionales locales, las escuelas, los docentes, las familias, y los alumnos y alumnas. Se busca de este modo que el apoyo financiero y técnico de la administración central amalgame y permita sostener en el tiempo respuestas cooperativas y adecuadas a la compleja combinación de factores que, en cada lugar, resulta en que muchos jóvenes no asistan, asistan irregularmente o abandonen la escuela.

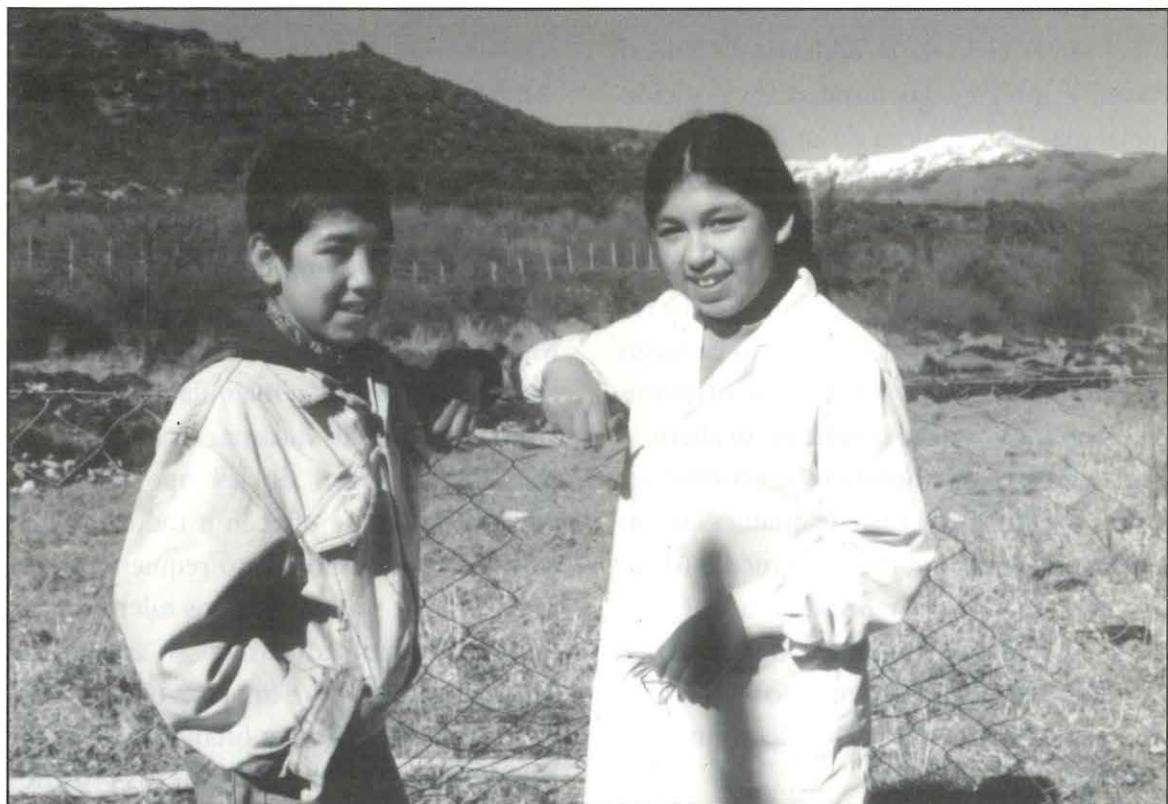
El Programa Nacional de Becas Estudiantiles se enmarca en el Plan Social Educativo, una iniciativa pedagógica del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación que, desde su formulación en 1993, viene procurando alcanzar equidad en el número y calidad de las oportunidades educativas que se ofrecen a todos los sectores de la población. Esto requiere ofrecer a las escuelas y a los distintos miembros de la comunidad educativa el apoyo de infraestructura, la orientación técnica y los recursos pedagógicos y financieros necesarios para mejorar la calidad de los procesos

educativos. La colaboración del Ministerio se materializa a través de distintos programas. Para participar del Programa Nacional de Becas Estudiantiles, las escuelas de nivel secundario deben estar incorporadas al proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria. Participando en él, las escuelas reciben la orientación técnica y recursos financieros, informáticos y bibliográficos necesarios para elaborar proyectos institucionales orientados a mejorar y hacer más equitativos los procesos educativos que en ellas tienen lugar.

El éxito de cada uno de estos componentes está vinculado con el otro. Una escuela a la que los alumnos asisten más regularmente y en la que la mayoría del alumnado completa sus estudios es, sin duda, una escuela de mejor calidad. En este sentido, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles constituye una contribución valiosa a las iniciativas orientadas a mejorar la calidad de la educación. Recíprocamente,



una escuela que actualiza sus estrategias pedagógicas y que dispone de los recursos necesarios para llevarlas a cabo está en mejores condiciones para estimular la asistencia regular y la permanencia de sus alumnos. En este sentido, el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Secundaria constituye un respaldo indispensable para alcanzar el objetivo del Programa Nacional de Becas. Su articulación es condición del alcance del objetivo general del Plan Social Educativo de asegurar una mejor educación para todos los sectores de la comunidad.





II. Derecho a la educación, deserción escolar y equidad

Como lo reconocen las declaraciones internacionales y las leyes argentinas, la educación es uno de los derechos fundamentales de todo ciudadano o ciudadana. Su reconocimiento y plena vigencia constituyen, por tanto, responsabilidades primordiales del Estado Nacional y los Estados Provinciales.

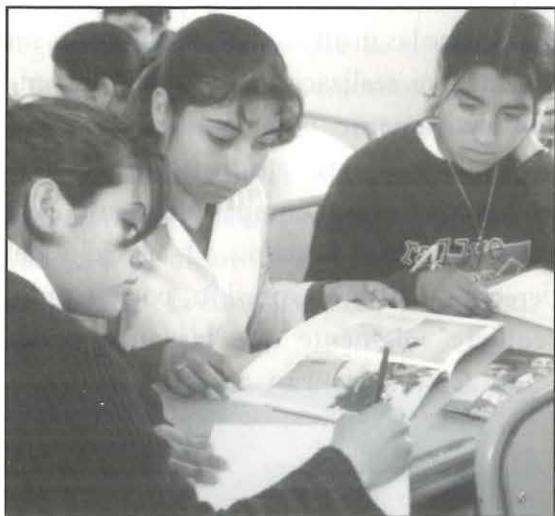
El ejercicio de todo derecho requiere a sus depositarios una inversión de tiempo y recursos, e implica, en ese sentido, un costo. En determinadas circunstancias, ese costo puede ser tal que el ejercicio de un derecho sea incompatible con el ejercicio simultáneo de otro. En las sociedades modernas, el ejercicio del derecho a la educación -es decir, la participación en procesos de enseñanza y aprendizaje que le permitan a los ciudadanos munirse de los conocimientos y desarrollar las actitudes y habilidades indispensables para incorporarse plenamente a los procesos sociales y productivos- requiere de una inversión de tiempo y recursos tal que resulta difícilmente compatible con el desarrollo simultáneo de otras actividades destinadas a la satisfacción de otras necesidades básicas.

De este modo, y a diferencia de lo que ocurre con el ejercicio de otros derechos, el

del derecho a la educación requiere no solamente que las instituciones responsables no impidan su realización sino que intervengan activamente para asegurar que sus depositarios puedan efectivamente ejercerlos en condiciones compatibles con el disfrute de otros derechos. El ejercicio del derecho a la libre expresión, por ejemplo, requiere solamente que las autoridades públicas se abstengan de impedir y castiguen los impedimentos ilegales a la libre expresión de las ideas. Una intervención activa de las autoridades públicas para asegurar la expresión pública -por ejemplo, una ley de expresión obligatoria- sería, sino absurda, evidentemente contradictoria. Para garantizar la plena vigencia del derecho a la educación, en cambio, no basta con que las autoridades públicas no impidan que quienes desean educar o educarse puedan hacerlo. El ejercicio del derecho a la educación requiere, además, que para todo individuo, independientemente de su posición social, el costo de la educación no resulte un impedimento insalvable.

El costo de la educación varía de acuerdo con la posición social de cada individuo y cada familia. El tiempo y los recursos

dedicados a la escuela representan una proporción diferente del total de recursos disponibles para los jóvenes de hogares pobres que para los de hogares ricos, el esfuerzo puede resultar más grande para quienes viven en el campo que para quienes residen en la ciudad, la distribución de tareas en el hogar puede implicar más responsabilidades adicionales para las chicas que para los muchachos. En ciertas circunstancias, la percepción de los beneficios inmediatos y la expectativa de beneficios mediados de la educación no alcanzan a compensar el costo que implica asistir regularmente a la escuela y cumplir con las



tareas escolares. La probabilidad de que esta ecuación resulte desventajosa es más alta para los jóvenes cuya posición social provee condiciones menos propicias y hace más costoso el esfuerzo de educarse. Entre estos jóvenes, el incentivo para dedicar a otras actividades el tiempo que, en circunstancias más favorables, debiera dedicarse a la

educación, aumenta su riesgo de no asistir, asistir irregularmente o abandonar la escuela. El mercado de trabajo, por otro lado, no ofrece una alternativa de socialización e integración para quienes abandonan la escuela. Los niveles de desempleo juvenil son muy altos (y más altos aún para quienes tienen pocos años de escolarización). En estas condiciones, la no asistencia, la asistencia esporádica o el abandono de la escuela agudizan la desventaja social de origen de estos jóvenes, castigando con peores condiciones de empleo y probabilidades de progreso futuro su incorporación prematura y precaria a mercados de trabajo con escasa capacidad de integración.

El horizonte de toda política educativa equitativa es que para ningún joven en edad escolar la comparación entre los costos y los beneficios de la educación haga del abandono de la escuela una opción atendible. El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, mediante el Proyecto “Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria” se orienta precisamente a equilibrar la distribución de los beneficios del sistema, estimulando de este modo el desarrollo de condiciones institucionales y pedagógicas que favorezcan la permanencia en la escuela. El Programa Nacional de Becas Estudiantiles aborda el problema desde la perspectiva de los alumnos y sus familias, ofreciendo, a la vez que una reducción del costo económico de la asistencia, un reconocimiento y un estímulo para los jóvenes provenientes de las familias socialmente más vulnerables.



III. Estrategias para reducir la deserción: respuestas nacionales a un desafío regional

9

Aunque con diferencias nacionales significativas, la mayoría de los países latinoamericanos han alcanzado en los últimos años la meta de escolarizar a más del 90% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria. Sin embargo (y, nuevamente, más allá de algunas diferencias notables entre países y entre distintos distritos dentro de cada país) las tasas de cobertura en el nivel medio son mucho menores. Adicionalmente, los problemas de deserción, asistencia irregular, repitencia y fracaso escolar que se registran en el nivel primario, se agudizan en la escuela secundaria, afectando especialmente a los jóvenes de familias de escasos recursos. Si bien en la decisión de abandonar los estudios se combinan factores psicológicos, familiares, institucionales y socioeconómicos, resulta muy frecuente que los jóvenes de las familias más pobres deban invertir una significativa parte de su tiempo en tareas domésticas o extra-domésticas que complementen el ingreso familiar. En muchos casos, la realización de estas tareas les resta tiempo de atención a las escolares o hace que los jóvenes se

ausenten de la escuela por períodos prolongados. La escasez de tiempo y la asistencia irregular conspiran contra el desempeño académico. Para los jóvenes que se encuentran en esta situación los procesos de aprendizaje son más largos y menos provechosos. De este modo, se refuerza la percepción de que los beneficios de la escolarización no compensan sus costos, se instala la idea de que el fracaso escolar es causado por alguna falla o inadecuación personal básica y se debilita así la motivación para permanecer en la escuela.

Varios países latinoamericanos han tratado de romper este círculo vicioso a través de la implementación de programas de incentivos económicos e institucionales para reducir la deserción escolar y la repitencia.¹ Algunos de ellos ofrecen una ayuda para solventar total o parcialmente costos escolares directos tales como los que representan el transporte, la indumentaria y los libros de texto. Otros ofrecen estímulos para la concurrencia como la provisión de alimentos en la escuela. Muchas de estas iniciativas han sido acompañadas de

¹ Schiefelbein, Ernesto: Incentivos Económicos a la Escuela de América Latina: reducir la deserción y la repetición y combatir el trabajo de los niños, Innocenti Occasional Papers, Child Rights Series, núm. 12: noviembre de 1996, pp. 18-28.

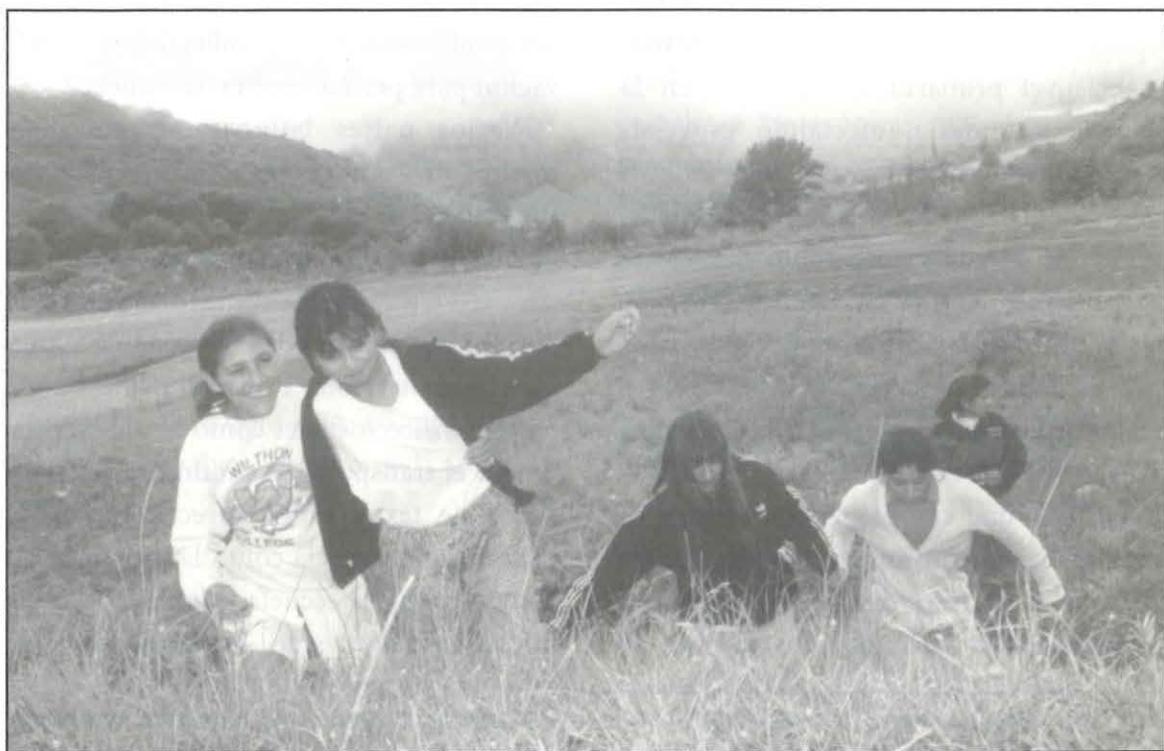
programas de descentralización y apoyo a la administración local que procuran trasladar la autoridad y las capacidades necesarias para que las comunidades locales administren los recursos educacionales de acuerdo con sus necesidades particulares. Existen finalmente, iniciativas tales como el Programa "Bolsa-Escola" en Brasilia, el "Salario Escolar" en Costa Rica, o el programa "Niños en Solidaridad en México," que, al igual que el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, tienen como herramienta fundamental las transferencias periódicas de dinero hacia las familias cuyos hijos concurren a la escuela.

El Programa Nacional de Becas Estudiantiles procura, además de ofrecer una ayuda a las familias cuyos hijos concurren a la escuela secundaria, asegurar la articulación y el refuerzo mutuo de los distintos Programas implementados por el Ministerio. Inspirado en la convicción de que asistencia escolar y calidad educativa se condicionan mutuamente, el Programa se inserta en un conjunto de iniciativas

destinadas a producir, simultáneamente, mejores escuelas, mejores estrategias pedagógicas y mejores alumnos.

Tal como lo prueban la experiencia internacional así como la resultante de la primera etapa del Programa Nacional de Becas Estudiantiles -implementada en 1997- el éxito de las iniciativas de este tipo depende de una distribución de recursos y una coordinación de esfuerzos que respondan satisfactoriamente a preguntas de diversa naturaleza: ¿A quién dirigir el Programa? ¿Cómo identificar a los beneficiarios? ¿A quién comprometer en la implementación? ¿Cómo distribuir capacidades de decisión y responsabilidades entre los actores implicados? ¿Qué otras estrategias poner en marcha simultáneamente para multiplicar el impacto del Programa? ¿Cómo monitorear su evolución y realizar los ajustes que resulten necesarios?

En el apartado siguiente se observarán las respuestas particulares que el Programa Nacional de Becas Estudiantiles ofrece para cada una de estas preguntas.





IV. El Programa Nacional de Becas Estudiantiles: objetivos y procesos de trabajo fundamentales

11

El Programa Nacional de Becas Estudiantiles está dirigido a jóvenes argentinos de entre trece y diecinueve años, que cursen o estén en condiciones de cursar cualquier año del tercer ciclo de la Enseñanza General Básica o de la Enseñanza Polimodal y que pertenezcan a hogares cuyo jefe se encuentra desempleado o que perciben ingresos mensuales inferiores a los \$ 500 en promedio. Son objetivos del Programa:

- Incrementar los años de permanencia en la escuela secundaria de los jóvenes de las familias socioeconómicamente más vulnerables.
- Mejorar el itinerario escolar de los alumnos, estimulando la asistencia y la promoción.
- Reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de escolaridad obligatoria.
- Aumentar las condiciones futuras de empleabilidad de estos jóvenes.

Las escuelas participantes del Programa son elegidas por los responsables del área educativa en cada Provincia. La ejecución es descentralizada, protagonizando las

escuelas (organizadas en circuitos) tanto el proceso de identificación de los beneficiarios como el pago de las becas.

Para alcanzar los objetivos señalados más arriba, la implementación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles contempla cuatro procesos de trabajo fundamentales que sirven para orientar las tareas en cada escuela y en cada uno de los niveles de gestión participantes. Estos procesos son:

- a) Identificación de beneficiarios
- b) Pago y rendición de Becas
- c) Proyecto institucional de retención
- d) Seguimiento y evaluación

La puesta en marcha de cada uno de estos procesos está apoyada en materiales instructivos claros, precisos y exhaustivos, elaborados por el Ministerio.

Dichos procesos son precedidos de una actividad inicial de convocatoria y difusión también a cargo del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. A través de esta actividad se comunica la existencia y características generales del Programa a las escuelas (las cuales ya participan de otros Programas implementados en el marco del

Plan Social Educativo). Las escuelas seleccionadas para participar por la autoridad educativa de la jurisdicción, formalizan su compromiso de participar del Programa a través de la firma de un “Acta de Constitución de Circuito.” Los circuitos, integrados por un promedio de cinco escuelas vecinas, constituyen la unidad de gestión del Programa. En función de una comparación entre las trayectorias institucionales, estrategias pedagógicas y disponibilidad de recursos de las escuelas de cada Circuito las autoridades educativas de cada provincia seleccionan a una de ellas para funcionar como “Escuela de Cabecera.” Las Escuelas de Cabecera asumen la responsabilidad de realizar las tareas específicas de gestión del



Programa y constituyen el nexo entre los Circuitos y el Ministerio. La coordinación general de los diversos procesos de trabajo y la resolución de casos particulares que tuvieran lugar en cada Circuito queda a cargo de los supervisores escolares.

A continuación se ofrece una descripción general de cada uno de los procesos de trabajo fundamentales enumerados más arriba. Sus atributos distintivos serán analizados a la luz de las preguntas mencionadas al final del apartado III.

a. Proceso de identificación de los beneficiarios

Una vez establecido su compromiso a participar del Programa, las escuelas reciben del Ministerio, por un lado, manuales y documentos de orientación general para el personal abocado a las tareas del Programa, y, por otro, piezas de comunicación (afiches y folletos) para difundir la iniciativa entre sus potenciales beneficiarios. Algunos afiches son colocados en las carteleras de las escuelas. Otros, se distribuyen en lugares de reunión y tránsito cotidianos en cada comunidad, tales como comercios, templos religiosos, clubes o centros locales de atención sanitaria. Los folletos son entregados a cada alumno y alumna e incluyen una sucinta descripción del Programa, de sus requisitos de elegibilidad y un breve formulario a ser completado por el adulto a cargo del o los menores que aspiran a recibir la Beca. Completando este formulario, los adultos a cargo manifiestan su intención de participar del Programa y su disposición a asistir a una entrevista en la que se recogerá información adicional sobre los jóvenes aspirantes y sus familias. Los formularios pueden también ser completados en cada una de las escuelas por aquellos jóvenes o adultos a cargo de jóvenes que, aunque no estén escolarizados, responden a la convocatoria de los afiches de difusión pública.

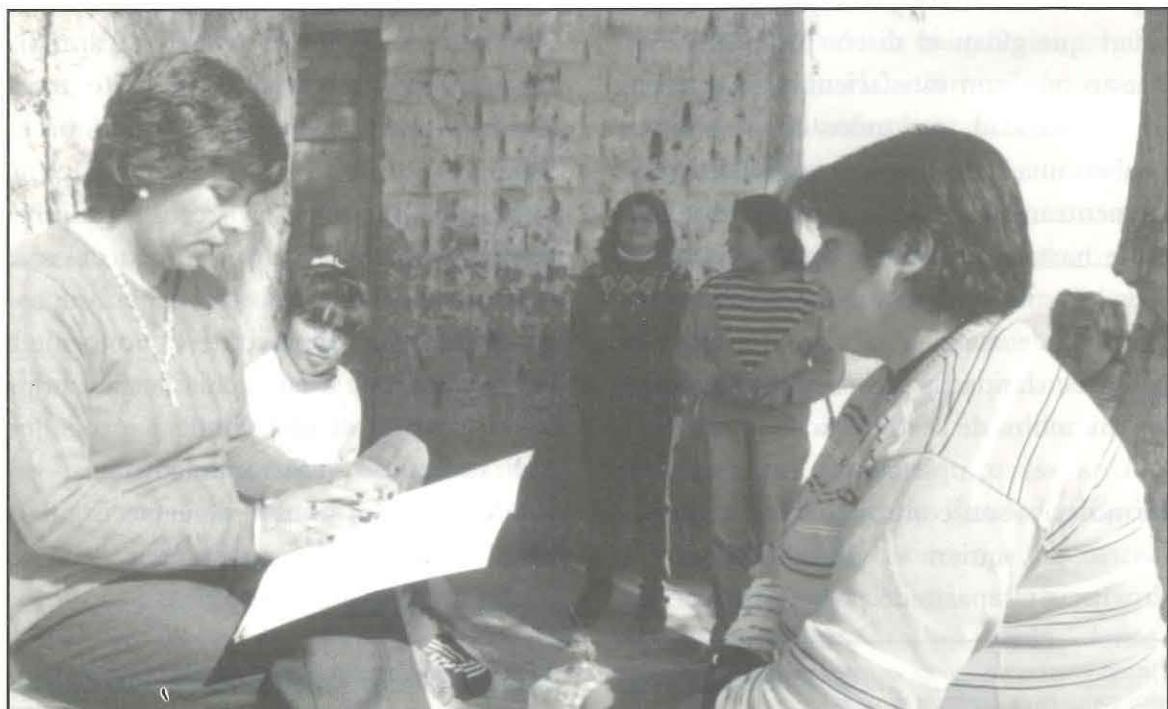
La información de los formularios es volcada en un *registro de aspirantes*, quienes, como se ha indicado, pasarán por una entrevista personal. El análisis de la información provista en los formularios y recogida en las entrevistas permite identificar a las familias que recibirán las Becas dentro de las inscriptas en este registro. La inclusión en este registro es condición indispensable para aspirar a la Beca y

depende del acceso que los potenciales beneficiarios hayan tenido a la información sobre el Programa. En condiciones ideales, el registro debería incluir a *todas* las familias cuya situación coincide con los criterios de elegibilidad del Programa. A los efectos de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al beneficio de la Beca es entonces menester asegurar que los registros de aspirantes se acerquen tanto como sea posible a este ideal. Al mismo tiempo, y para evitar que la asignación final de las Becas sea percibida como el resultado de la aplicación de criterios arbitrarios y tenga, en ese sentido, efectos disruptivos, es necesario que los requisitos de elegibilidad y criterios de asignación sean comunicados con tanta claridad como para desalentar la participación de poblaciones a las que el Programa no está dirigido y atenuar la generación de expectativas no satisfactibles.

Los folletos y afiches de difusión han sido producidos con el objetivo de responder a ambas necesidades. Por un lado, su contenido y su diseño atienden a la necesidad de interpelar y motivar, en la medida

de lo posible, *solamente* a los potenciales beneficiarios del Programa. Por el otro, su estrategia de distribución asegura una convocatoria lo suficientemente amplia como para propiciar la participación de *todos* los potenciales beneficiarios del Programa.

Como se ha indicado, quienes hayan respondido a la convocatoria son entrevistados para completar la información del registro de aspirantes. Las entrevistas son realizadas principalmente por personal de cada escuela (quienes reciben del Ministerio una remuneración por esta tarea) y especialmente entrenado por asistentes técnicos del Ministerio y de la Provincia. Se procura que en cada escuela las entrevistas estén a cargo de docentes de otras escuelas. Las entrevistas se realizan en las escuelas de cada circuito (o en otros edificios de la localidad, si la necesidad de espacios así lo requiere) y tienen una extensión aproximada de veinte minutos. Los turnos de entrevista se distribuyen de acuerdo con la disponibilidad horaria de cada familia y el trabajo de los entrevistadores se organiza de modo tal de cumplir con los turnos



acordados y evitar largas esperas. Las entrevistas se desarrollan en espacios cerrados, a los efectos de estimular la cooperación de los entrevistados, incrementando de este modo la fiabilidad de la información recogida.

Los formularios de entrevista permiten recoger información sobre los jóvenes y su grupo familiar con un instrumento standarizado y procesado informáticamente. Para luego poder aplicar el criterio de mayor precariedad socioeconómica los formularios incluyen indicadores acerca del número, género, parentesco, condición de ocupación, ingreso, nivel de instrucción y cobertura de salud de los miembros del hogar, así como indicadores referidos a la vivienda que ellos habitan. El apartado dedicado a el o los aspirantes a la Beca,² incluye indicadores acerca de su trayectoria y desempeño escolar, su estado de salud, su situación laboral y las actividades que realizan en el hogar.

A la vez que una oportunidad para recoger información, la entrevista constituye una ocasión de singular importancia para explicitar los criterios de equidad y solidaridad que guían el diseño del Programa. Puesto que, aún satisfaciendo los criterios de elegibilidad, no todos los aspirantes reciben una beca -sino sólo aquellos que se encuentran en situación social más vulnerable hasta completar el cupo asignado a cada circuito- resulta fundamental que los criterios de asignación sean transmitidos con toda claridad y compartidos por todos los miembros de la comunidad educativa.

Una vez completada la entrevista, los formularios son controlados por el *técnico de campo* -quien es designado por la Provincia y capacitado por el Ministerio, y

tiene bajo su responsabilidad la coordinación del operativo de toma de entrevistas y revisadas por el Director de la escuela. Como mínimo, un 10% de los formularios son seleccionados para una visita de verificación. En ocasión de estas visitas, los entrevistadores del Programa se trasladan hasta el domicilio de la familia del aspirante seleccionado para controlar la veracidad y exactitud de la información consignada en el formulario. A partir de su revisión de los formularios, y en función de su conocimiento de la situación particular del alumnado de su escuela, los Directores pueden sugerir la conveniencia de realizar visitas de verificación adicionales.

Los formularios controlados y verificados son enviados a las Escuelas de Cabecera para su procesamiento informático. Estas escuelas reciben fondos del Ministerio para equipamiento informático y compra de insumos de trabajo. Las tareas informáticas y administrativas son conducidas por personal de la Escuela de Cabecera y ejecutadas, a contra turno, por alumnos que cursan los años superiores en estos establecimientos; lo cual ofrece una instancia de "control social" y aproximación laboral. El trabajo de docentes y alumnos relacionado con el Programa es remunerado por el Ministerio.

En cada Escuela de Cabecera se utiliza el mismo programa de procesamiento, el cual es provisto por el Ministerio y permite listar de acuerdo con un criterio uniforme a los aspirantes de cada circuito, ordenándolos en función de una ponderación de los indicadores de vulnerabilidad social incluidos en el formulario de entrevista. Los listados rankeados resultantes de este procesamiento deben ser firmados por los

² La información sobre todos los aspirantes de un mismo grupo familiar se incluye en un solo cuestionario, aún en el caso en que ellos concurran a diferentes escuelas.

Directores de todas las escuelas y por el supervisor de cada circuito. Cumplido este paso, son remitidos al Ministerio. Asimismo, las Escuelas de Cabecera deben producir un listado provisorio de beneficiarios, que resulta de la distribución del cupo de Becas asignado a cada circuito entre las escuelas y los alumnos que lo integran.



Los cupos correspondientes a cada circuito son establecidos de acuerdo con una combinación de criterios geográficos y de población escolar. Cada provincia recibe un cupo de becas proporcional a su matrícula de estudiantes secundarios combinado con indicadores de pobreza y de riesgo pedagógico. Dentro de cada provincia, la distribución de cupos entre circuitos se realiza de acuerdo con el mismo criterio de proporcionalidad. La selección de escuelas a cargo de las Provincias asegura que el Programa alcance a todas las regiones y localidades.

La asignación del cupo de becas entre los aspirantes ordenados en el listado debe además satisfacer dos criterios complementarios. El primero es que las becas se distribuyan de modo tal de asegurar que al menos el 3% de la matrícula de cada establecimiento participe del Programa.

Una aplicación exclusiva del criterio de mayor vulnerabilidad social al listado de alumnos del circuito podría resultar en la participación minoritaria de algunos de los establecimientos (cuyos aspirantes pueden, de todos modos, cumplir acabadamente con los requisitos de elegibilidad), debilitando de este modo el incentivo para que los miembros de este establecimiento sostengan su esfuerzo de cooperación. El segundo criterio complementario es que un 80% del cupo de cada circuito y de las becas asignadas en cada escuela se distribuyan entre alumnos de 8º y 9º año de la Educación General Básica (o su equivalente de Escuela Media) y el otro 20% entre alumnos que cursan la Educación Polimodal. Nuevamente, la aplicación exclusiva del criterio de mayor vulnerabilidad social podría resultar en la absoluta exclusión de alumnos que se encuentran cercanos a completar su educación secundaria. Aunque un resultado de esta naturaleza no sería contradictorio con el objetivo de garantizar la permanencia en el sistema de los jóvenes en el tramo de edad de escolaridad obligatoria, la extensión del beneficio a quienes cursan niveles que la ley no considera obligatorios asegura la integración en el conjunto de beneficiarios de todos los miembros de la institución y, en la medida en que está asociada con requisitos adicionales de rendimiento académico y al haber refuerzos pedagógicos para los alumnos, ayuda a consolidar la percepción de que la Beca es una distinción y un premio a un esfuerzo personal y no una dádiva o una mera acreditación de pobreza.

Luego de revisar los listados enviados por las Escuelas de Cabecera, el Ministerio verifica los listados definitivos de beneficiarios. La exhibición de los listados definitivos en cada escuela constituye un desafío

al consenso institucional alrededor del Programa, a la vez que una oportunidad para insistir sobre los principios de equidad, solidaridad y responsabilidad que guían su diseño y para desarrollar un trabajo que permita contener la desilusión de quienes no hayan recibido la Beca.

La familia del alumno becado firma su Acta de Compromiso en la cual se compromete a apoyar y acompañar al joven en sus estudios. El que la Beca consista en un monto de dinero del que el grupo familiar puede disponer libremente constituye un voto de confianza y un reconocimiento al compromiso de los adultos responsables para con la educación de los jóvenes. La suscripción de las actas refuerza esta percepción, fortaleciendo de este modo el vínculo del grupo familiar con la comunidad educativa. Con la asignación de la beca se procura que la familia pueda adquirir los bienes (indumentaria, alimentos) y asumir los gastos (transporte, arreglos menores) que permitan estimular la asistencia de los alumnos.

Estos compromisos pueden refrendarse en actos públicos, que se realizan en cada escuela y en los que se notifica oficialmente a los beneficiarios y a sus familias de la asignación de las Becas y de las responsabilidades que esta asignación implica para todos los actores involucrados en el proceso. Estos actos sirven además para recoger los datos personales de los adultos responsables por los beneficiarios que percibirán el monto de la Beca. Con estos datos se constituye un Registro de Adultos Responsables, que sirve de base para la organización del proceso de Pago y Rendición de las Becas.

b. Pago y rendición de las becas

El Programa prevé que las becas sean abonadas a los adultos responsables de los menores beneficiarios (previamente registrados en cada una de las escuelas) mediante la sucursal del Banco de la Nación más cercana al establecimiento.

En los casos en los que las escuelas se encuentran en zonas alejadas y no existen sucursales del Banco de la Nación, el pago se realiza en la misma escuela a través de un acto público. Dicho procedimiento garantiza transparencia y asegura que quienes reciben la beca son los efectivos destinatarios.

En ambos casos es la Escuela de Cabecera la que procesa la información recibida de cada una de las escuelas del circuito y, posteriormente, emite la documentación respaldatoria para el pago de los alumnos beneficiarios a través de un software diseñado a tal fin. La rendición completa y oportuna por parte de todas las escuelas y sucursales bancarias permite que no se obstaculice el flujo de fondos.

La organización eficiente de los procesos de pago y rendición de Becas son condición de que éstas lleguen a sus destinatarios con la regularidad acordada. A los ojos de los beneficiarios, el éxito de este proceso es signo del compromiso de la escuela con el alcance de los objetivos del Programa.

El Ministerio brinda a las escuelas apoyo técnico y financiero para asegurar que la mencionada reorientación de recursos y rutinas sea lo más sencilla y efectiva posible. Al igual que en el caso de las escuelas, la eficacia relativa de la administración central para cumplir con sus responsabilidades fundamentales constituye el sostén de su autoridad para coordinar el cumplimiento de las responsabilidades de las distintas instancias y actores participantes del Programa.

c. Proyecto institucional de retención

Tal como ha sido mencionado, el problema de la deserción escolar o repitencia reiterada en el nivel secundario obedece a diversas causas. Dicho problema se manifiesta en cada comunidad en diversas combinaciones de estos factores causales. No es posible ni deseable que las respuestas a cada una de las manifestaciones particulares del problema se elabore desde el centro del sistema. Por el contrario, es necesario que estas respuestas surjan del lugar en el que el conocimiento de la situación particular y, en ese sentido, la capacidad de imaginar soluciones adecuadas, son mayores. Es necesario, en una palabra, que las respuestas a las manifestaciones particulares que el fenómeno de la deserción adopta en cada comunidad escolar sean elaboradas e implementadas por la comunidad escolar misma.

Siguiendo este principio, para poder participar del Programa las escuelas se comprometen a elaborar, con el apoyo del sistema educativo provincial, un *proyecto institucional de retención*. La distribución de las Becas se convierte entonces en una

estrategia dentro del conjunto de estrategias que, sostenidas por el aporte articulado de todos los programas que integran el Plan Social Educativo del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación dirigidos a la educación secundaria, la institución despliega para asegurar que todos sus alumnos completen exitosamente su educación secundaria. Operando como catalizador de un proceso reflexivo de fortalecimiento institucional, el Programa multiplica y reproduce su impacto mucho más allá de la implementación directa de la identificación y pago de las becas.

La elaboración del proyecto institucional de retención constituye, por otro lado, una oportunidad para articular a nivel local los esfuerzos y recursos vinculados con los distintos Programas enmarcados en el Plan Social Educativo. Dicha elaboración requiere de la cooperación reflexiva y de la distribución eficiente de responsabilidades entre todos los miembros de la comunidad educativa. De este modo, se consigue articular al nivel de las escuelas y traducir a acciones pedagógicas concretas los lineamientos de las diversas políticas compensatorias diseñadas a nivel de la administración central.

El proyecto institucional de retención resulta de la colaboración de autoridades ministeriales, supervisores, directores y equipos docentes y se desarrolla en tres etapas. La primera consiste en un dimensionamiento del problema. Se trata de identificar a la población de la escuela que afronta una situación de riesgo pedagógico -porque es repitente, porque debe rendir muchas materias o porque falta a clase con frecuencia- población que corre, de este modo, el riesgo de abandonar la escuela o, de permanecer en ella, de aprovecharla poco. El dimensionamiento permite apreciar la magnitud y algunas características relevantes



del problema. Por lo tanto, resulta indispensable para orientar las próximas acciones.

La segunda etapa del proceso consiste en definir y ejecutar algunas acciones focalizadas de retención. Se trata de ayudar a afrontar el problema considerado prioritario a los alumnos que más lo necesiten, mediante acciones de aplicación inmediata y sostenida. El criterio orientador es el de “focalización,” es decir: concentrar los esfuerzos en los alumnos que no pueden seguir esperando. En esta instancia, la escuela prueba, ensaya o recupera de su propia experiencia, acciones compensatorias como respuesta urgente ante la situación de riesgo que detectó a través del dimensionamiento del problema.

La tercera etapa del proceso consiste en la elaboración e implementación de un proyecto institucional de retención. En esta instancia se incorpora la preocupación por la retención al proyecto pedagógico de la escuela. Ya no se trata sólo de una estrategia o de una serie de acciones específicas y acotadas que se adosan al resto de las tareas de la escuela, sino de una meta presente que atraviesa la propuesta global de la institución.

Cada escuela, de acuerdo con su historia, sus características y su contexto particular, transitará por estas etapas afrontando viejos y nuevos problemas y, seguramente, incrementando sus capacidades de acción.



d. Seguimiento y evaluación

El cuarto proceso de trabajo fundamental del Programa consiste en el seguimiento y la evaluación constantes de los desempeños individuales e institucionales asociados tanto con los criterios de éxito del Programa como con los del proyecto institucional de retención. Este proceso comienza con el Programa mismo y continúa, adoptando diversas características, en cada una de sus etapas de implementación. En todas ellas, el objetivo consiste en prever las situaciones de riesgo o problemáticas y en analizar los resultados de las diversas tareas para reforzar las actitudes que cooperan con la obtención de metas y modificar aquellas que conspiran con el logro de objetivos.

La evaluación y el seguimiento se realizan en dos niveles: institucional e individual. La definición de la *línea de base* es el primer momento del seguimiento a nivel institucional. El seguimiento a nivel individual se realiza, entre otras herramientas, a través del instrumento llamado “Mi Legajo.”

En ambos niveles, el proceso de seguimiento se inicia en una etapa de cuantificación e identificación precisa de lo que conocemos informalmente. La tarea apunta a describir la realidad institucional y a la población escolar involucrada. Esto supone definir los componentes de organización y funcionamiento de la escuela, identificar los logros ya consolidados, los desvíos que se observan en relación con una situación educativa deseable y los factores que operan negativamente, los cuales como siempre son objeto de indagación y resolución por parte de los responsables y protagonistas del proceso escolar.

Para facilitar la evaluación y autoevaluación de los beneficiarios del Programa, cada uno de ellos debe volcar periódicamente

en "Mi Legajo" información respecto de la evolución de su desempeño académico, sus percepciones, sus estados de ánimo, sus dificultades persistentes y sus logros. Allí el alumno podrá, por ejemplo, registrar los motivos de sus inasistencias o bajos rendimientos, analizando sus conductas y resultados y así poder mejorarlos. También podrá leer notas de estímulo de sus profesores que le harán tomar conciencia de sus posibilidades a medida que avanza en sus estudios. "Mi Legajo" constituye un instrumento muy valioso para que el alumno objetive sus posibilidades, potencie sus capacidades y logre superar sus dificultades, sean personales o consecuencias de malos aprendizajes anteriores.

La *línea de base*, por su parte, resulta de la recolección de datos cualitativos y cuantitativos sobre la situación de la escuela en el momento de su ingreso al Programa. La determinación de esta línea ofrece un patrón de comparación tanto para cada escuela como para el conjunto del sistema. La información resulta de los sistemas de información ejecutados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación a través de los sistemas provinciales, esto es, los operativos nacionales de Evaluación de la Calidad de la Educación y el Relevamiento

Anual del Sistema Federal de Información Educativa.

La medición de los avances que seguramente se producirán resultará del contraste entre la línea de base y los resultados de mediciones posteriores. El análisis de la información relevada permitirá ajustar estrategias para lograr mayor eficacia en el trabajo, economía de tiempo y esfuerzos, con el fin de consolidar el logro de los objetivos propuestos.

Los resultados de estas comparaciones determinarán la participación de la escuela en la línea de incentivos (para las escuelas, los docentes y los alumnos) según los progresos alcanzados en términos de retención, promoción y calidad, a partir de su participación en programas compensatorios en educación.

La evaluación institucional atenderá a los *progresos* en relación con la metodología de gestión de cada uno de los cuatro procesos de trabajo que integran el Programa, y al impacto institucional e individual de los *resultados* alcanzados.

El desarrollo del hábito institucional de procesar y analizar información es otro de los componentes del Programa que facilita la prolongación de su impacto más allá del período estipulado para su implementación.





V. El Programa en cifras

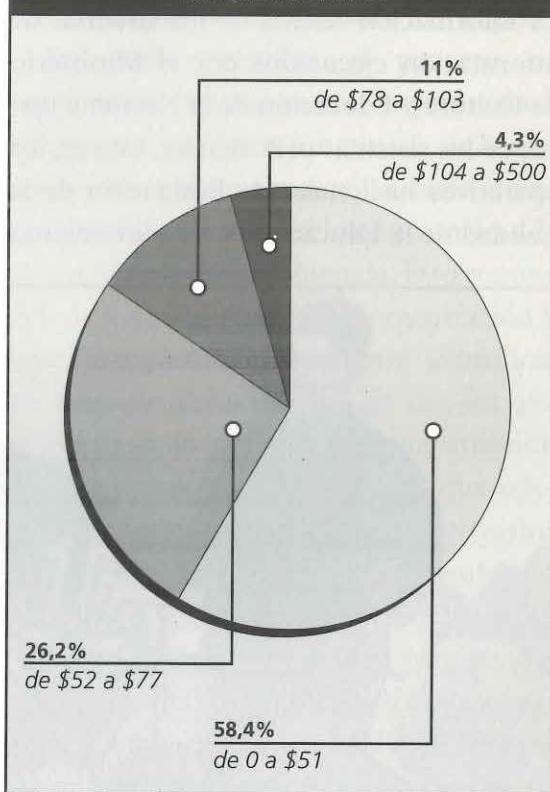
Contando con la participación de 112 circuitos, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles comenzó a implementarse en Agosto de 1997. Desde esa fecha hasta Junio del 2000 se invertirán los 333 millones de dólares del presupuesto total. De ese monto, 219,3 millones son financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo. El monto total se divide en 214,3 millones para el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, 114 millones para el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria y 5 millones para apoyo técnico al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Durante 1997 76.137 alumnos se inscribieron para participar del Programa. El 38% de ellos cursa el octavo año de la Educación General Básica, el 29% el noveno, y el 33% cursa el ciclo polimodal.

Suman 38.011 los alumnos y alumnas que recibieron becas, cubriendo así un 50% de la demanda potencial. El 57,2% de los beneficiarios son mujeres. En consonancia con los criterios de asignación descriptos más arriba, el 42% cursa el octavo año de la Educación General Básica, el 37% el noveno año y el 21% el ciclo polimodal.

El 58,4% de las familias de los beneficiarios percibe ingresos mensuales per capita de entre 0 y \$51; un 26,2%, ingresos de entre \$52 y \$77; un 11%, ingresos de entre \$78 y \$103 y el 4,3% restante, ingresos de entre \$ 104 y el tope de \$ 500 promedio total mensual establecido por el Programa.

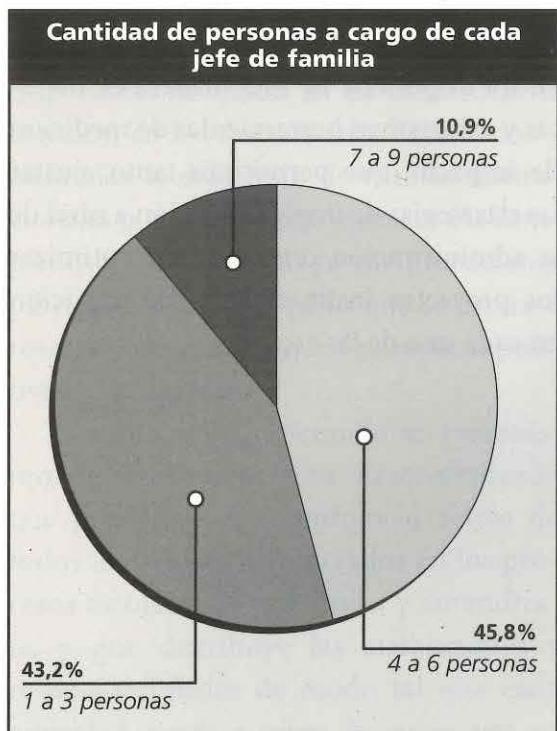
Ingresos mensuales per capita de familias de beneficiarios



Suman 38.011 los alumnos y alumnas que recibieron becas, cubriendo así un 50% de la demanda potencial.

El ingreso del 56% de los hogares en que residen los beneficiarios del programa resulta del aporte exclusivo del jefe o la jefa de hogar. En un 28,7% aportan el jefe o jefa y dos miembros más; en un 8,8% de los hogares el jefe o jefa y un miembro más aportan ingresos mientras que en el 6,5% restante el jefe o jefa y tres miembros más colaboran con la manutención del hogar.

En el 45,8% de los hogares, el jefe o jefa tienen a su cargo la manutención de entre 4 y 6 miembros menores o discapacitados. En otro 43,2% entre 1 y 3 menores dependen del jefe o jefa de hogar y en un 10,9% de los casos quienes dependen del jefe de hogar suman entre 7 y 9 personas.



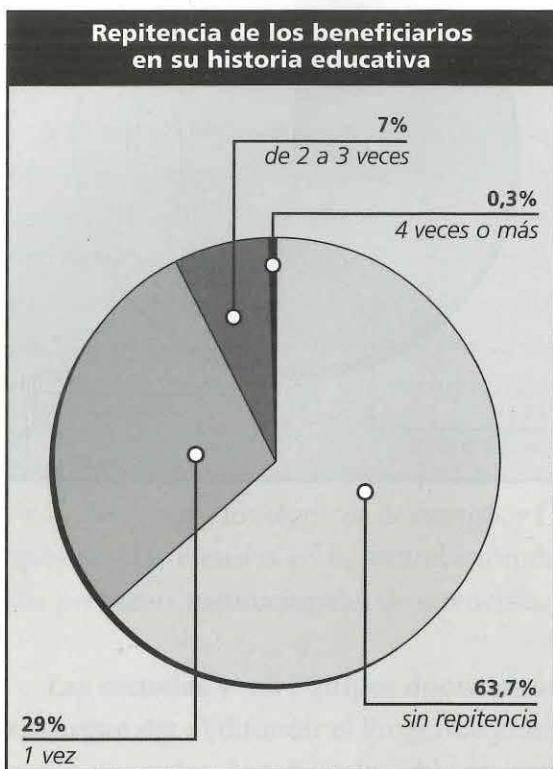
Un 64% de los jefes o jefas de hogar se encuentran ocupados, mientras que un

24,6% están desocupados. Un 11,4% de quienes se declararon jefes de hogar se encuentran inactivos, es decir que no trabajan ni buscan trabajo.

Un 90,5% de los beneficiarios declara no trabajar fuera del hogar. Del 9,5% que sí trabaja, un 60% emplea entre 3 y 6 horas diarias en actividades laborales, un 20% 7 horas o más y el 20% restante 2 horas o menos.

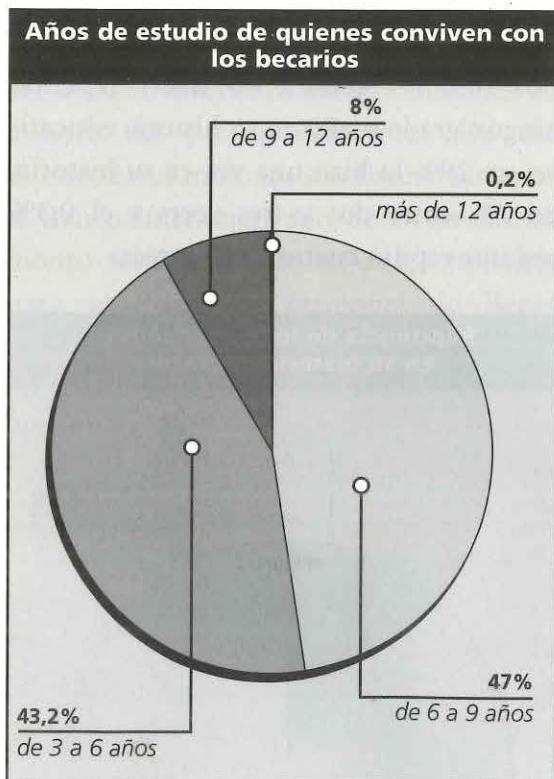
El 62,1% de los alumnos becados colabora con tareas domésticas para que los mayores puedan salir a trabajar. Este grupo está compuesto por un 40,9% que dedica 2 horas diarias o menos a estas tareas, un 18% que emplea entre 3 y 4 horas diarias y un 3,2% que emplea en el trabajo doméstico 5 horas al día o más.

Alrededor de dos de cada tres beneficiarios (63,7%) declara no haber repetido ningún grado o año en su historia educativa, un 29% lo hizo una vez en su historia, un 7% entre dos y tres veces y el 0,3% restante repitió cuatro veces o más.



El 50,2% de los beneficiarios cursa el año que corresponde con su edad; la otra mitad tiene más años que los que corresponderían con el nivel que cursan.

El promedio de los años de estudio de quienes conviven con el 47% de los becarios oscila entre 9 y 6 años (lo cual equivale aproximadamente a completar los estudios primarios y los primeros años del nivel secundario). Para otro 43,2% ese promedio es de entre 6 y 3 (equivalente aproximado de estudios primarios incompletos). En un 8% de los hogares el promedio de años de estudio se ubica entre 9 y 12 años y solamente en un 0,2 % de los casos el promedio de estudio de los integrantes del hogar del beneficiario supera los 12 años.



Aunque generales, estas cifras permiten ilustrar el alto grado de focalización alcanzada en la primera etapa del Programa. Tomando en cuenta criterios de ingreso, género, tasa de dependencia, historia escolar familiar y obligaciones extra-escolares de los beneficiarios, y en consonancia con el criterio de equidad que orienta el Programa, las Becas están siendo recibidas por quienes más las necesitan.

Las escuelas participantes del Programa -que, hasta la fecha, suman 1.838, procurando alcanzar con becas a alrededor de 125.000 beneficiarios y con los componentes materiales e institucionales al conjunto de sus alumnos- ya están recibiendo las planillas de evaluación que les permitirán ir registrando los avances institucionales y cuyos datos serán contrastados con los que surjan de los operativos de relevamiento correspondientes al Operativo Nacional de Evaluación de Calidad de la Educación y a las Tomas Anuales de Información Estadística de Educación. Podrá disponerse de esta manera de diversas y exhaustivas herramientas de medición de impacto, que permitirán tanto ajustar las estrategias de implementación a nivel de la administración central como optimizar los proyectos institucionales de retención en cada una de las escuelas.



VI. El Programa Nacional de Becas Estudiantiles: responsabilidades y vínculos entre los actores del sistema educativo

23

El Programa Nacional de Becas Estudiantiles constituye otra de las iniciativas que, en el marco del Plan Social Educativo del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, se orientan a asegurar el ejercicio pleno del derecho a la educación en condiciones de equidad.

El Programa ha sido diseñado para optimizar la asignación de los recursos disponibles de modo tal de concentrar la atención en los sectores más necesitados y estimular el desarrollo de rutinas institucionales que: a) permitan atender a la complejidad y diversidad de manifestaciones particulares del fenómeno que se aspira a revertir y, b) multipliquen el impacto positivo del Programa.

Para ello, se ha procurado un mecanismo de implementación descentralizado que promueve el compromiso activo de todos los actores involucrados en los procesos escolares de enseñanza y aprendizaje, y que distribuye las atribuciones y responsabilidades de modo tal que cada actividad quede a cargo de quien está en mejores condiciones de desempeñarla exitosamente.

De este modo, las funciones del Ministerio son: a) coordinar la ejecución y monitorear el alcance de metas globales del Programa, b) establecer criterios generales de asignación de tareas y de beneficios, c) proveer los recursos financieros, técnicos, de información y de equipamiento que resulten necesarios, y d) proveer regularmente a los circuitos y escuelas con información fiable que permita evaluar el éxito relativo de sus tareas.

Las autoridades educativas provinciales: a) suscriben compromisos de trabajo con el Ministerio que propician la implementación del Programa en la Provincia, b) seleccionan a las escuelas que pueden participar del Programa, c) supervisan las propuestas pedagógicas e institucionales para mejoramiento de la calidad y retención, d) designan a las Escuelas de Cabeceira, e) designan a los técnicos de campo, y f) apoyan a las escuelas en la formulación de sus proyectos institucionales de retención.

Las escuelas y sus equipos docentes se encargan de: a) difundir el Programa entre sus potenciales beneficiarios, b) recoger

información sobre los aspirantes, c) producir consensos acerca de los criterios de elegibilidad, asignación y mantenimiento de las Becas, d) elaborar proyectos institucionales de retención que potencien el impacto del Programa y lo adapten a la situación particular de cada comunidad, e) pagar y rendir las becas en tiempo y forma, f) evaluar permanentemente el alcance de objetivos generales y el compromiso de los beneficiarios, y g) apoyar a los beneficiarios en el alcance de sus metas personales.

Las Escuelas de Cabecera se encargan de: a) reunir y asegurar la fiabilidad de la información sobre los aspirantes, b) distribuir las tareas y responsabilidades asegurando un aprovechamiento eficaz de los recursos humanos y materiales disponibles, c) asegurar el cumplimiento de los criterios de asignación estipulados por el Ministerio, d) facilitar los flujos de información y fondos entre el Circuito y el Ministerio, y e) monitorear y evaluar el cumplimiento de metas al nivel del circuito.

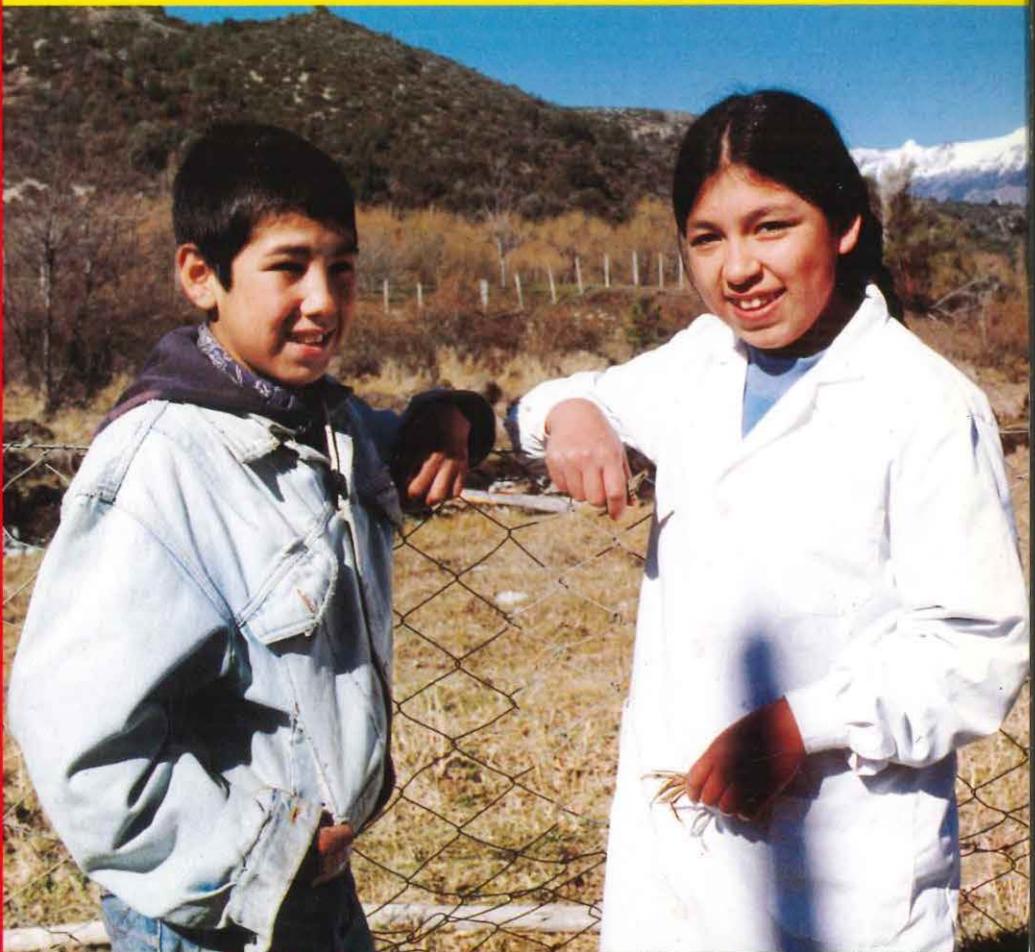


Los beneficiarios asumen la responsabilidad de: a) asistir regularmente a la escuela, b) reflexionar sobre la evolución de sus hábitos de estudio, sensaciones, sentimientos y rendimiento escolar, c) esforzarse en producir los cambios personales que este proceso de reflexión identifique como necesarios, y d) en el caso de los alumnos de Enseñanza Polimodal o equivalente, alcanzar un rendimiento académico distinguido.

Las familias se comprometen a: a) apoyar la asistencia escolar y el rendimiento académico de los beneficiarios, b) estimularlos para que éstos cumplan con los requisitos de renovación y c) comunicar los cambios en la situación de ocupación o ingresos de la familia que impliquen un cambio en la condición de elegibilidad del o los beneficiarios.

La participación en el Programa de todos los miembros de la comunidad educativa, en sus distintas instancias y funciones, implica el compromiso cooperativo de promover la retención escolar en condiciones que aseguren la equidad en la distribución de responsabilidades, esfuerzos y beneficios.

A través de este esquema de ejecución descentralizado se procura producir respuestas adecuadas a la complejidad y variedad de manifestaciones del problema de la deserción, asignar los recursos de modo equitativo y eficiente, y promover las transformaciones personales e institucionales necesarias para contar con escuelas secundarias que no sólo *reciben*, sino que también *invitan* y se preocupan por *intervenir activamente* para retener, a todos sus alumnos.





Beca estudiantil



PRESIDENCIA DE LA NACIÓN
Ministerio de Cultura y
Educación de la Nación

unicef 
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia