

# **Diseño de Evaluación de Implementación del programa “Boleto Educativo Gratuito Misionero 2016” (BEGM): Acceso a la educación a través del subsidio al transporte.**

Juan Ignacio Leonardo.

Cita:

Juan Ignacio Leonardo (2019). *Diseño de Evaluación de Implementación del programa “Boleto Educativo Gratuito Misionero 2016” (BEGM): Acceso a la educación a través del subsidio al transporte. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/491>

### **XIII Jornadas de Sociología: Las cuestiones de la Sociología y la Sociología en cuestión**

Título:

Análisis sociológico: Programa: “Boleto Educativo Gratuito Misionero 2016”:  
*Acceso a la educación a través del subsidio al transporte.*

Autor: Lic/Esp. Leonardo Juan Ignacio

Eje temático: Número 5: Estado y Políticas Públicas

Mesa: 86. Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre la política y la academia para el fortalecimiento de la democracia.

Institución de pertenencia: Universidad Nacional de Lanús

Correo electrónico: [sisifosinroca@gmail.com](mailto:sisifosinroca@gmail.com)

Palabras claves: Boleto Estudiantil; Diseño de Evaluación de implementación; Acceso a la Educación; Desarrollo Territorial; Subsidio al transporte.

Resumen:

Partiendo de que la sociología puede ser una ciencia al servicio del Estado, trabajando en la planificación y la evaluación de las políticas públicas, nos proponemos realizar un análisis sociológico del Programa Boleto Estudiantil Gratuito Misionero, en que el conocimiento sociológico construido, en dialogo con la política, pueda trabajar sobre los procesos de evaluación de políticas públicas, especialmente en la toma de decisiones, para mejorar los servicios y de este modo fortalecer la democracia.

Esta política pública (BEGM) se encuentra vigente desde febrero de 2016 y se plantea resolver el acceso de los estudiantes de la provincia de Misiones a los distintos establecimientos educativos, sean públicos o privados, en todos sus niveles (inicial, primario, secundario, secundario técnico, terciario y universitario). Debido a que aún no se han realizado evaluaciones en este programa, llevaremos a cabo un análisis que nos permita estudiar sus objetivos y características generales, de manera de problematizar la mirada a cerca de la relevancia y la justificación del programa, nutriéndola de herramientas sociológicas que puedan comprender los contextos socioeconómicos y el mapa de los actores involucrados a la hora de la instalación de esta política pública.

## **La evaluación como construcción de conocimiento y producción de mejoras en las políticas públicas.**

Es un hecho que las posiciones políticas y las miradas sobre el rol del Estado, y por ende el paradigma en el que se sustentan, determinan un posicionamiento político con efectos prácticos sobre la gestión. Resulta interesante entonces poder profundizar el proceso evaluativo, al punto de plasmarse como una metodología de hacer política, donde la evaluación se torna fundamental ya que orienta a la futura gestión de los programas, marcando el norte de una autoevaluación continua y aportando ventajas prácticas al proceso de gestión de los programas.

En este sentido, creemos que la evaluación se propone servir como una herramienta de apoyo y coordinación estratégica al desempeño de las acciones que se plantean resolver. Donde en un intento por profundizar las miradas evaluadoras más conservadoras, se hace referencia a un conjunto de discusiones que plantean análisis orientados a procesos, actores y resultados de la gestión, abandonando una mirada marginal que tradicionalmente se ha encontrado en los resultados, sin tener en cuenta a los actores que forman parte de las experiencias.

Según Neirotti, (2012) son tres los períodos que caracterizan a la Evaluación de las Políticas Públicas. Comienzan con el Estado de Bienestar donde las mismas hacían hincapié principalmente en el control de los procesos y la planificación normativa de programas nacionales. Se daba por hecho que frente a los grandes aparatos burocráticos lo importante era que los procedimientos funcionasen correctamente, de manera que los Estados pudiesen dar respuesta a los objetivos presentados previamente.

Esta perspectiva basada en el funcionamiento del Estado como ordenador de las políticas públicas, orientaba sus sistemas de evaluación a generar grandes estadísticas que puedan dar apoyo a las planificaciones mediante auditorías y controles de los procesos. No existía un espacio que complejizase los contenidos y los accesos de las políticas, sino que fiel a una planificación tradicional y normativa todo se orientaba al control del funcionamiento burocrático de lo planificado.

Luego mediante la crisis del Estado de Bienestar, primó el interés y el análisis de los resultados, que, en un período atravesado por políticas que fomentaban la flexibilización laboral y el vaciamiento del Estado, en el que las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito se imponían sin analizar los contextos políticos y socio culturales mediante discursos vacíos, las evaluaciones se reducían a análisis presupuestarios conforme al cumplimiento de las metas estipuladas por estos entes.

*“Sin embargo, poca fue la atención que se puso sobre los procesos, de modo que no se podía contar con explicaciones causales sobre la incidencia de los múltiples aspectos de la implementación en los resultados de los programas. De este modo, la implementación de programas pasaba a ser una “caja negra” y las recomendaciones sobre la gestión de los mismos terminaban quedando libradas a la intuición de los agentes.”* (Neirotti, 2012, P.12)

La retirada del Estado en su papel de controlador y planificador dio espacio a las organizaciones de la sociedad civil que, bajo una mirada despolitizada, confundiendo eficiencia técnica con neutralidad política, implantaron una mirada focalizada hacia los resultados. El sector privado alojado en las esferas de la sociedad civil invitaba a que el

Estado, por su supuesta inoperancia y lentitud, debía ejercer la mínima participación posible.

El nuevo escenario de políticas públicas construido entre los años 2003 y 2015 en Argentina, intentaron retomar una mirada que incluya tanto los aspectos relacionados a los procedimientos como a los resultados logrados. En otros términos, intenta vincular la asociación Estado–Sociedad Civil en una alianza estratégica que pueda superar los obstáculos ineficientes de los edificios burocráticos del Estado de Bienestar, y politizar a una sociedad civil que construya sujetos políticos con participación ciudadana.

Este giro no sólo abarca las cuestiones formales, sino que busca un cambio en las concepciones tradicionales de los actores, dejando en desuso las nociones instaladas de clientes, consumidores, o beneficiarios, para retomar una identificación más adecuada, orientada a ciudadanos, usuarios y sujetos activos portadores de derechos. Este “retorno del Estado” a ocupar el rol central en el desarrollo y evaluación de las políticas públicas, permite aspirar a que la evaluación deje de tener un lugar accesorio para transformarse en el eje vector del proceso.

En este sentido la evaluación no puede olvidar su matriz político-científica, ya que la problematización que las ciencias sociales pueden aportar al estudio de los procesos y fenómenos que se intentan abordar, presenta ventajas importantes. Desde la detección de los problemas más urgentes, la construcción y sistematización de la información devenida en datos, hasta la identificación de actores sociales interpretando sus posiciones, intereses y recursos. Pero por sobre todo en el asesoramiento a la hora de repensar las capacidades de transformar los escenarios sociales.

También podríamos complementarla con las nociones que llevan a la evaluación a una sistematización de información, o para identificarla mejor, como una práctica social de construcción de conocimiento científico, en la que la rigurosidad de los métodos y diseños de acercamiento al objeto estudiado garantizan, bajo el sustento empírico, un tipo de desarrollo del saber que se presenta fundamental para el desempeño de los objetivos que se quieren alcanzar.

De este modo la evaluación y la investigación son procesos que se entretajan, en la búsqueda de poder complejizar la evaluación y posicionarla en un lugar de prestigio frente a los decisores de las políticas públicas. Ya que la misma, a la hora de utilizar sus resultados, puede aportar la información necesaria para tomar las decisiones más acertadas para los fines buscados.

Este ejercicio racionalizador de las búsquedas de las mejores opciones para la toma de decisiones hace que, frente a una ciudadanía activa y consciente de que es portadora de derechos, la publicación y difusión de los resultados de las evaluaciones se vuelvan fundamentales para fortalecer el lazo y la interacción entre el Estado y la Sociedad Civil.

Sin embargo, el diálogo propuesto entre la investigación científica y la evaluación de las políticas públicas se encuentra atravesado por otro proceso que es el de la profesionalización de los expertos y técnicos que se desempeñan en las diferentes áreas de intervención social del Estado. Estos cuadros especializados son a su vez productores de conocimiento a partir de las experiencias de gestión gubernamental en las que se encuentran insertos.

Esta situación problematiza el ingenuo planteo de que la producción científica abalada por las universidades y centros de estudios, puedan ser los únicos proveedores de un estado que solo se dedica a ejecutar mecánicamente las políticas públicas. Por el contrario, la toma de decisiones de acuerdo con la orientación política que se les da a los programas y sus elecciones en los modos de evaluarlas, ponen en escena una competencia permanente donde los distintos actores se disputan el poder y los accesos a evaluar las políticas públicas con el fin de controlarlas y redireccionarlas. (Camou-Sanchez: 2018)

En concordancia con esto, consideramos que el rol del evaluador debe ubicarse en un lugar de mayor prestigio frente a los decisores de las políticas públicas, y en este sentido, resulta oportuno indagar acerca de las posibilidades de realizar evaluaciones que en tiempo y forma generen resultados fiables, basados en los procedimientos de la rigurosidad de la investigación científica mencionada. Y que al mismo tiempo incorporen la práctica de la participación sumando las voces de los hacedores, quienes muchas veces pueden transformarse en informantes claves a la hora de construir datos, así también como la de los usuarios, que resultan fundamentales en la calificación de los servicios recibidos.

En este sentido el análisis de las evaluaciones de las políticas públicas puede dar cuenta de los posicionamientos políticos, ya no sólo de las políticas públicas planteadas sino también, de la mirada evaluadora que se hace de las mismas. Inclusive ante un argumento disfrazado bajo la despolitizada neutralidad de lo puramente técnico, la mirada evaluadora no puede dejar de tomar partido y representarse bajo los paradigmas que sustentan sus prácticas sociales y sus procedimientos formales.

A través de sus herramientas y en todo el proceso que lleva el desarrollo de una evaluación, desde la construcción de sus marcos teórico metodológicos, sus interpretaciones acerca de lo que significa evaluar, sus tipos, criterios, diseños y modos y estrategias en la recolección de datos, sus modelos de análisis de la información y su posterior construcción y comunicación de los resultados, es necesario poder identificar los sustentos políticos en que se enmarcan las evaluaciones-investigaciones, ya que serán el fundamento que sostendrá la continuación o replanteo de las políticas públicas estudiadas.

### **Los tipos de boleto estudiantil en la Argentina**

El servicio del subsidio al transporte para los estudiantes se encuentra desplegado a lo largo de todo el territorio nacional, sin embargo, no en todos los casos se implementa de la misma manera, no todas las provincias lo otorgan, y tampoco lo ejecutan a los mismos niveles educativos. La oferta de esta política pública suele ser muy variada dependiendo principalmente de las gestiones de gobierno realizadas, las estrategias comunicativas empujadas, sus alianzas con los distintos municipios, y las articulaciones con el sector privado prestador del servicio de transporte.

Pero fundamentalmente la principal diferencia en las prestaciones otorgadas radica en el rol del Estado que las administraciones asumen, sean estas provinciales, departamentales o municipales, a la hora de definir o defender el derecho del transporte como acceso a la educación. Ya que garantizando la calidad en el servicio y en el

acceso a la política, sosteniendo los tipos de servicios ofrecidos y los universos poblacionales segmentados en los niveles educativos que accederán, es que se juegan las concepciones políticas y gubernamentales de los decisores.

En este sentido, a los fines descriptivos, construiremos una tipología donde encontramos, al menos, cinco maneras de entender esta asignación de derechos. En primer lugar, y comenzando con la máxima cobertura que se está otorgando en el país, tenemos lo que se conoce como el **“Boleto Educativo”**. Este servicio brindado solo en las provincias de Córdoba y Chubut posee características de alcance de tipo universal, ya que contempla a todos los niveles educativos de instituciones pública y privadas, desde el inicial hasta el universitario, segmentando la cantidad de pasajes por nivel educativo y haciéndose extensivo al cuerpo docente y al personal auxiliar docente.

Siguiendo el rango de coberturas, el segundo grupo es el del **“Boleto Estudiantil Gratuito”** que también garantiza el servicio en todos los niveles, de todas las instituciones educativas sean públicas o privadas, incluyendo dentro de este último grupo tanto a las instituciones que reciben aportes por parte del Estado como a las que no lo hacen, y solo se diferencia del “Boleto educativo” en que exceptúa a los trabajadores docentes y auxiliares docentes. En la gestión de este tipo de servicio encontramos a las provincias de Misiones, Santa Cruz, Salta, la Prov. de Buenos Aires, y Catamarca.

El próximo grupo, siguiendo una lógica de racionalización y segmentación del universo poblacional al que las provincias otorgan el beneficio, es el denominado **“Boleto Estudiantil Gratuito, en instituciones educativas de gestión pública y privada con aportes del Estado.”** Estos programas no contemplan el nivel inicial entre los niveles educativos pactados y solo responden a Instituciones Públicas o privadas de gestión estatal. En este grupo tenemos a las Provincias de Chaco, Buenos Aires y Jujuy.

Por su parte el **“Boleto Estudiantil Gratuito de Gestión Municipal”**, presenta la particularidad de que son los municipios los que asumieron la gestión de la política sin que esto se replique en el resto de la provincia. En este tipo encontramos a las administraciones de las municipalidades de San Luís, Formosa, Gral. Pico, Ushuaia y Corrientes. brindando la cobertura en los niveles primarios, secundarios, terciarios y universitarios, siempre de gestión pública.

En el mismo grupo y con las mismas características en cuanto a gestión brindada a cargo del municipio, las ciudades de Santa Rosa, San Carlos de Bariloche, Neuquén y la Ciudad de Buenos Aires otorgan un servicio similar que incluye al nivel inicial, solo que la Ciudad de Buenos Aires finaliza su cobertura en el nivel terciario de formación profesional, dejando afuera al sector universitario.

En las provincias de Entre Ríos y Tucumán, los municipios de Paraná, y San Miguel de Tucumán, presentan la modalidad del boleto gratuito aplicándolo solo a los estudiantes de los niveles primarios y secundarios. Mientras que, siguiendo una lógica descendente en la cantidad de niveles incorporados al derecho adquirido, el municipio de Santiago del Estero beneficia solo a los estudiantes de las escuelas primarias.

Finalmente, el último grupo es el denominado **“Boleto Estudiantil de reducción de Costos”**. Aquí la política pública no brinda el servicio de manera gratuita, sino que se limita a mantener un sistema de descuentos para los estudiantes de los

distintos niveles. Por ejemplo, la provincia de Mendoza maneja descuentos para sus estudiantes primarios de hasta un sesenta por ciento en el valor del pasaje, y de hasta un cincuenta por ciento para los estudiantes secundarios, terciarios y universitarios.

En cambio, la provincia de Santa Fe solo reduce los costos en un 50 % a los estudiantes secundarios, terciarios y universitarios, siempre y cuando estos estudien en una institución pública ubicada en una localidad diferente a la que residen. Lamentablemente provincias como San Juan y La Rioja no presentan programas provinciales que se ocupen de esta temática. Existen iniciativas y reclamos de diferentes sectores sociales que esperamos puedan transformarse en futuros derechos para los estudiantes.

De este modo podemos concluir afirmando que el mapa de accesos al transporte estudiantil en la Argentina no es para nada homogéneo, pero creemos que el escenario es alentador, ya que, si bien son muchas las provincias que aún no lo han incorporado a sus presupuestos, en otras provincias y municipios es un derecho reconocido por los usuarios y una herramienta de gestión fundamental para combatir el problema de la deserción escolar.

### **Descripción del programa BEGM**

El Boleto Estudiantil Gratuito Misionero es un derecho que permite trasladar a todos los estudiantes residentes de la provincia hacia sus instituciones educativas, sin que esto genere un costo económico. Es una conquista que el movimiento estudiantil misionero logró después de una larga lucha, caracterizada por marchas, cortes de calles y reclamos, en pos de una educación inclusiva que permita el acceso a todos los habitantes, sin que el valor del transporte sea un impedimento para lograrlo.

A inicios del año 2016 se conformó un equipo de trabajo integrado por personal de la subsecretaría de Transporte, el Ministerio de Educación, el Concejo de Educación y de la Gobernación, en el que delinearón los ejes principales del documento. El 14 de febrero de ese año, el Gobernador de la Provincia sancionó mediante el DECRETO N° 105/2016 operacionalizando de este modo la ley del Boleto Estudiantil Gratuito Misionero.

El BEGM expresa una ayuda económica para los municipios, ya que el subsidio de este servicio permite que las familias puedan reinvertir ese dinero destinado al transporte en otros consumos, redireccionando esas sumas de inversión en las economías domésticas de las ciudades. Concretamente el servicio consta de una cantidad de pasajes mensuales a la que los estudiantes acceden, los cuales varían según su nivel educativo y la distancia a recorrer desde su domicilio al centro educativo de pertenencia.

En este sentido, en el transporte urbano e interurbano que contempla trayectos de hasta treinta kilómetros del domicilio declarado hasta la institución educativa, para el nivel inicial y primario se otorgan cuarenta pasajes, para los alumnos del nivel secundario la suma aumenta a sesenta pasajes, y para los estudiantes de la educación secundaria técnica, terciarios, centros de formación profesional y estudiantes universitarios, el servicio contempla ochenta pasajes mensuales.

Cabe destacar que los pasajes poseen un vencimiento mensual y no son acumulables. La gestión de esta política pública se efectúa vinculando a los usuarios con algunas de las cuarenta y tres empresas prestadoras. Los estudiantes se adecúan a la modalidad de la empresa en el otorgamiento de los pasajes, y estas últimas reintegran los gastos de los pasajes brindados a través de la Subsecretaría de Transporte de la Provincia. A su vez, la Subsecretaría de Transporte es quien controla a las empresas e interactúa con los municipios para resolver los inconvenientes que puedan surgir.

En este sentido el procedimiento de afiliación se basa en que los estudiantes se inscriben a través del formulario *online* de la página oficial <http://www.boletoestudiantil.misiones.gov.ar> y seleccionan tanto el tipo de transporte que necesitan como la cantidad de pasajes de acuerdo con el nivel educativo. Luego el sistema envía al correo electrónico del estudiante la constancia de inscripción, y éste la presenta, junto con el certificado de alumno regular de la institución educativa de pertenencia, en la empresa prestadora.

Existen dos modalidades en el sistema de entrega de boletos. La gran mayoría de las empresas cuentan con un servicio de boleto electrónico, este sistema permite que, luego de la presentación de la documentación ya descripta, la empresa prestadora acredita mensual y automáticamente la cantidad de pasajes correspondiente a cada estudiante.

Tras la finalización del semestre, él alumno debe volver a realizar el trámite en la empresa prestadora y de este modo se ejerce un control para que el programa sea utilizado únicamente por los alumnos regulares. En esta modalidad de boleto electrónico están presentes las cinco empresas que gestionan este sistema en el país, de manera que cada empresa de transporte prestadora es la que elige con que boleto electrónico trabajar.

La otra modalidad, que aún persiste en algunas empresas, especialmente en la Zona Centro y Este de la provincia que lo siguen utilizando por cuestiones de inversión económica, exige que los estudiantes, luego de la inscripción online, tengan que retirar mensualmente la cantidad de pasajes subsidiados en los establecimientos de las empresas prestadoras. Claramente esto genera un desgaste y representa una merma importante en la calidad del servicio, de manera que la modalidad de boleto electrónico a través de las tarjetas sube, se impone como un desafío al que todas las empresas prestadoras deberían de implementar.

En cuanto a la implementación del reintegro del subsidio a las empresas prestadoras, el mecanismo implementado obliga a éstas a presentarse todos los meses ante la Subsecretaría de Transporte de la provincia para rendir la cantidad de pasajes entregados y obtener el reintegro del dinero correspondiente a los pasajes del BEGM. En el caso de la modalidad de “boletos manuales”, aún presenta dificultades administrativas, ya que el mismo consiste en que la empresa prestadora entregue al ente Estatal los mismos boletos” firmados por los estudiantes, que en un principio la empresa entregó a los estudiantes y éstos últimos devolvieron al chofer para poder utilizar el servicio.

Con lo cual la gestión de reintegros presenta una situación de conflicto latente, tanto frente a la pérdida o eventual deterioro de los pasajes, como al tiempo que se demora el ente estatal cuando los pasajes y remitos son entregados de manera desprolija

y también a la necesidad de las empresas de estar al día en todos sus deberes fiscales para con la provincia. Y en este sentido el sistema de boleto electrónico evita esta burocratización, ya que el formato digital agiliza este tipo de gestiones, mejorando el funcionamiento de la política y haciendo más viable la labor de todos los actores que participan en el programa.

En los casos de estudiantes universitarios y de nivel terciario que pertenecen a una localidad pero que están viviendo en otra por la cercanía de su institución educativa, el BEGM les otorga cuatro pasajes mensuales de larga distancia, para que puedan vincularse con sus hogares y familiares. Este aspecto intenta saldar los problemas de desarraigo, contención y resolver el aspecto económico de la vida de los estudiantes que en muchos casos vuelven a sus hogares en busca de alimentos.

Desde la página de BEGM pudimos rastrear la cantidad de empresas registradas y los departamentos donde operan. De este modo podemos afirmar que la Región Oeste de la provincia es la que más oferta presenta con veintitrés empresas prestadoras distribuidas entre los departamentos de Posadas, San Ignacio, San Martín, Montecarlo y Eldorado.

Por su parte, le sigue la Región Centro, donde se encuentran registradas doce empresas contemplando los departamentos de Apóstoles, Leandro N. Alem, Oberá y Caiguás. Mientras que son ocho, las empresas de la Región Este abarcando los departamentos de San Javier, 25 de mayo, guaraní y Gral. Manuel Belgrano. Resulta indispensable poder indagar en futura evaluaciones del programa, que ocurre en los departamentos de Concepción, San Pedro, e Iguazú, ya que no registran empresas prestadoras y por otra parte poder entender si en esta red de empresas prestadoras existe algún tipo de monopolio o si por el contrario el sistema de acreditación de prestadores es transparente.

Otro punto que resaltar es que en muchas ciudades, pueblos y parajes a lo largo del territorio provincial el acceso a Internet es incipiente, con lo cual es rescatable la gestión realizada por la alianza construida entre la Subsecretaría de Transporte de la Provincia de Misiones, Institución responsable del Programa, el Ministerio de Educación, los Municipios y las Instituciones Educativas que fueron quienes tejieron una red de contención tanto para lograr la inscripción de los estudiantes como para la permanencia de estos en la política pública.

### **Mapa de Actores en la instalación del BEGM**

La identificación de actores resulta útil para reconstruir el escenario en el que se instaló la política pública del BEGM. Posicionar los diversos actores participantes, con sus intereses, capitales adquiridos, y objetivos específicos, puede ayudarnos a realizar el ejercicio de clarificar el contexto social en que se plasma la política, de manera de prever las luchas y posicionamientos más relevantes a la hora de diseñar el modelo de evaluación de implementación<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que el este análisis de actores presentado, no se basa en un estudio empírico, sino en una definición teórica que no representa ni garantiza la homogeneidad de los actores en los grupos seleccionados. Y que por lo tanto no explica los matices existentes entre la diversidad y sus características diferenciadoras. Pero que sin embargo nos ayudan a

**Grupo de actores número 1:** Usuarios y sujetos portadores del derecho.

En este grupo incluimos a las familias y los estudiantes misioneros de establecimientos educativos de gestión estatal y privada de los niveles inicial, primario, secundario, terciario (autorizados por Consejo General de Educación) y universitarios cursantes de carreras de grado que gozan del subsidio al transporte, para quienes fue diseñada la política pública.

**Objetivos:** Principalmente se encuentra el de lograr el acceso al derecho del transporte gratuito a los establecimientos educativos logrando no solo un ahorro en sus economías domésticas, sino en ejercer este derecho estudiantil y fortalecer su identidad a través de la movilidad en el espacio urbano.

**Intereses:** A nivel Social la posibilidad de generar nuevas conexiones institucionales accediendo a los centros educativos, y a nivel Económico en el ahorro del dinero para poder formarse y desarrollarse tanto intelectual como profesionalmente.

**Valores:** Los actores de este grupo son poseedores del derecho que otorga la nueva ley y a su vez conforman históricamente la base social que supo demandar este derecho concretado en el año 2016. Configuran un actor social complejo atravesado por diferentes sectores sociales.

**Toma de posición:** Constituido como un sujeto social portador del derecho adquirido, este sujeto social lucha en el campo por demandar, a través del uso y el conocimiento del servicio, el mejor funcionamiento posible de la política pública.

**Recursos y capitales:**

Capital Económico: Bajo debido a que la población descrita en apartados anteriores contiene altos índices de NBI.

Capital Social: Medio-Alto, teniendo en cuenta el poder de organización que el sujeto social adquiere a través de las instituciones educativas de pertenencia y las distintas organizaciones sociales que contienen las demandas a la hora de reclamar el derecho. Sin embargo, la vulnerabilidad expresada fragmenta y debilita los lazos sociales existentes, de manera que impide que se consolide como un sujeto realmente organizado.

Capital Cultural: Alto en la configuración del sujeto de estudiantes organizados que conocen y utilizan el servicio del BEGM. Pero al ser un actor que posee diferentes realidades socioculturales, la eventual falta de organización política y el posible debilitamiento de las instituciones y organizaciones sociales pueden aislar a los actores que componen a este sujeto social, sufriendo una disminución en el caudal de este capital.

Capital Simbólico: Alto. Es un actor constituido y posicionado que ha participado en el reclamo histórico que generó la ley y que, a través de sus organizaciones estudiantiles y sociales, se ha podido manifestar políticamente haciendo visible sus demandas frente a

---

diagramar un escenario posible de acción, para la toma de decisiones en el diseño de evaluación de instalación del BEGM.

problemas y desperfectos de la política pública. La necesidad de que la política funcione, es fundamental para poder desarrollarse intelectual y profesionalmente.

**Grupo de actores número 2:** Decisores de la política pública: Gobierno de la Provincia de Misiones, Subsecretaría de Transporte, Ministerio de Educación y Municipios de la Provincia de Misiones.

En este grupo incluimos a los actores responsables de la gestión del programa, tanto en el diseño como en su implementación y ejecución. Si bien el BEGM se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Transporte de la Provincia, en su implementación fue fundamental la red construida con otros entes decisores como lo fue el Ministerio de Educación de la provincia y los Municipios provinciales, ya que cada ente supo aportar y gestionar sus adversidades en la instalación del programa.

**Objetivos:** Sostener una política pública de otorgamiento de derechos transversal, que mejore el acceso a la educación, conecte a las localidades más vulnerables con los centros urbanos y mejore la calidad y el acceso de los estudiantes misioneros a los centros educativos de todos los niveles.

**Intereses:** Político, en brindar el derecho de la mejor manera posible, mejorando, si es necesario, un servicio de calidad en el acceso a la educación para los estudiantes misioneros.

**Valores:** Institucional, ante el reclamo histórico del movimiento estudiantil, su participación logró transformarlo en un derecho adquirido para la ciudadanía.

**Toma de posición:** Hacedores de la política pública, se imponen en el campo por imponer las reglas, hacerlas cumplir y mejorar la política pública.

**Recursos y capitales:**

Capital Económico: Alto. Si bien el Ministerio de Transporte es el ente que maneja el presupuesto asignado para el programa, esta red de instituciones también posee un presupuesto autónomo que hace crecer este tipo de capital.

Capital Social: Alto. El reconocimiento de este sujeto institucional es muy alto debido a que hace de canal entre la sociedad civil y las empresas prestadora a la hora de solucionar problemas y demandas no satisfechas.

Capital Cultural: Alto. Los decisores del programa gozan del poder institucional del programa pudiendo imponer reglas y teniendo la facultad de generar acuerdos y estrategias con los demás actores sociales a la hora de mejorar los problemas que se encuentren.

Capital Simbólico: Alto. Poder político y policial de control y sanción tanto a empresas prestadoras como a usuarios en el BEGM.

**Grupo de actores número 3:** Administraciones de los Ministerio de Transporte y Educación de la provincia y de los Municipios provinciales.

En este grupo identificamos a los hacedores de la política pública, es decir las burocracias que permitieron que la instalación y el funcionamiento posterior de la política pública fuera posible, dando ejecución a las decisiones tomadas por el grupo anterior.

**Objetivo:** Lograr eficacia, eficiencia y efectividad en la gestión e implementación del BEGM.

**Intereses:** De procedimiento. Demostrar solvencia en la ejecución del programa, estando atentos a solucionar los inconvenientes e imprevistos de cada localidad.

**Valores:** De reglamentación y procedimiento. Se proponen respetar los procesos y hacer cumplir las obligaciones y normas establecidas en el reglamento del BEGM, tanto en los usuarios estudiantes, como en las empresas prestadoras del servicio.

**Toma de posición:** Lograr una gestión exitosa, posicionarse como un brazo ejecutor ejemplar y mejorar el funcionamiento de la Política pública.

**Recursos y capitales:**

Capital Económico: Medio. Los presupuestos asignados en este actor social se ven restringidos a acciones limitadas, de manera de que muchas veces presentan dificultades económicas para llevar adelante las gestiones necesarias para solucionar los problemas que se identifican.

Capital Social: Medio. El reconocimiento a este actor social suele ser medio o bajo debido a qué ante un problema en el funcionamiento del programa, los usuarios suelen identificar a este actor social como el culpable o responsable. Esto se debe a la absorción de los discursos neoliberales que hacen foco en la ineficiencia y la concepción negativa de las burocracias y las administraciones estatales.

Capital Cultural: Alto. Pocas veces valorado, los hacedores de las políticas públicas poseen un gran caudal de conocimiento cultural tanto de los procedimientos como de la realidad cotidiana de los usuarios. Este grupo se configura como un informante clave imprescindible a la hora de indagar cuestiones relevantes al funcionamiento del BEGM en las distintas localidades de la provincia.

Capital Simbólico: Medio. Por lo expuesto, el reconocimiento social de este actor es medio, sin embargo, se presenta como un grupo fundamental a tener en cuenta en la evaluación de implementación del programa.

**Grupo de actores número 4:** Instituciones educativas públicas y privadas de la Provincia de Misiones. Organizaciones sociales y demás grupos que dieron sustento y apoyo a la difusión y ejecución del programa.

En este grupo vinculamos a diversos actores que conforman un sujeto social importante en la instalación del BEGM, proveniente de instituciones educativas y organizaciones sociales que, solidarizados con los objetivos del programa, colaboraron con su implementación sirviendo de soporte técnico y de capacitación, especialmente en las localidades y municipios provinciales donde el acceso a internet es escaso.

**Objetivo:** Colaborar y ayudar a garantizar a que los estudiantes concreten el acceso al programa, sirviendo de canal, en la resolución de problemas, entre los usuarios, hacedores y decisores del programa.

**Intereses:** Políticos. Ganar prestigio social ayudando a solucionar los problemas de acceso y calidad del programa, y aumentar el caudal político en el trabajo en red con los asesores y decisores del BEGM, especialmente en áreas vulnerables.

**Valores:** De procedimiento, este grupo se caracteriza por ofrecer apoyo, tejiendo redes y dando un soporte de gestión, para los usuarios que han encontrado problemas institucionales o de ejecución del programa en sus localidades.

**Toma de posición:** Generar acciones pro activas en la solución del acceso de los usuarios al programa, colaborando con las instituciones y grupos decisores de manera de posicionarse como un sector estratégico para instalar la política pública.

**Recursos y capitales:**

Capital Económico: Bajo. Este actor social no suele poseer financiamiento propio para este tipo de acciones, con lo cual este capital suele ser bajo, y su incremento esporádico está sujeto al posicionamiento estratégico de apoyo y resolución de los problemas de los programas en su alianza con los decisores de la política pública.

Capital Social: Alto. El reconocimiento de los usuarios es importante, especialmente en localidades donde los instrumentos institucionales son débiles y el programa carece de una buena comunicación con los usuarios.

Capital Cultural: Alto. El conocimiento del campo, los procedimientos institucionales y las conexiones construidas, lo posicionan como un actor fundamental en el manejo de las situaciones complejas.

Capital Simbólico: Alto. Formador de sujetos de derecho, este actor social posee mucho reconocimiento por todos los grupos identificados, ya que, frente a problemas de institucionalización, se vuelve un actor imprescindible para la instalación de las políticas públicas como la del BEGM

**Grupo de actores número 5: Empresas prestadoras del servicio.**

Finalmente, el último grupo se identifica como el sujeto social de empresas prestadoras del servicio del programa. Su homogeneidad en principio es solo aparente, ya que será necesario indagar si existen monopolios entre los grupos empresariales que administran el sector del transporte, analizando la oferta y el caudal gestionado en el servicio del transporte de pasajeros en la provincia de Misiones.

**Objetivo:** Brindar el mejor servicio posible para fidelizar a los usuarios y poder crecer en el mercado.

**Intereses:** Económico en poder posicionarse como empresas con responsabilidad social, pero atenta a no perjudicar su tasa de ganancia y desarrollo.

**Valores:** Sancionada la ley se adecuó al marco institucional para brindar el servicio del programa trasladando a los estudiantes de manera gratuita y gestionando el reintegro correspondiente.

**Toma de posición:** Posicionarse como un actor importante brindando servicios de calidad para obtener prestigio social frente a la ciudadanía.

**Recursos y capitales:**

Capital Económico: Alto. Es un actor social que genera grandes ingresos debido a prestar un servicio esencial como el del transporte público de pasajeros.

Capital Social: Alto. Debido a que es un bien esencial en la vida de los ciudadanos. Este actor conoce mejor que nadie la situación del estado de las rutas, caminos y accesos, a las diferentes localidades y los problemas latentes en materia edilicia en la prestación del servicio.

Capital Cultural: Alto. En muchas localidades de la provincia la gestión de este tipo de servicios es el único modo de generar un vínculo con los grandes centros urbanos, por lo que maneja un alto reconocimiento del campo cultural.

Capital Simbólico: Alto. Un servicio como el del BEGM donde las empresas dependiendo de su sistema de boleto facilitan o dificultan la gestión del servicio, posicionan de manera inmediata a nivel social a un actor que en muchas localidades representa un monopolio en materia de transporte de pasajeros.

### **Conclusión:**

A modo de conclusión, y luego de analizar el programa Boleto Estudiantil Gratuito Misionero, (BEGM) consideramos que esta política pública que se plantea resolver el acceso de los estudiantes de la provincia de Misiones a los distintos establecimientos educativos, sean públicos o privados, en todos sus niveles, ya sea inicial, primario, secundario, secundario técnico, terciario y universitario, posee una incidencia estratégica más profunda.

Consideramos que el análisis de las evaluaciones de las políticas públicas puede dar cuenta de los posicionamientos políticos, ya no sólo de las políticas públicas planteadas sino también, de la mirada evaluadora que se hace de las mismas es necesario poder identificar los sustentos políticos en que se enmarcan las evaluaciones-investigaciones, ya que serán el fundamento que sostendrá la continuación o replanteo de las políticas públicas estudiadas.

De este modo abarcando las áreas de “transporte” y el “desarrollo social,” esta política pública se encuentra destinado a conectar a los municipios, pueblos y parajes, que sea por su menor cantidad de habitantes, o por sus problemas de accesos debido a la falta de pavimentación de rutas y caminos, suelen quedar expuestos al no recibir ciertas prestaciones que el Estado les debería garantizar, o al percibirlos de manera esporádica, evidenciando una calidad repudiable.

En otras palabras, creemos que el BEGM cumple con la función social de dar acceso de los ciudadanos-estudiantes de las distintas localidades provinciales, generando el derecho de transportarse libre y gratuitamente hacia sus establecimientos educativos, para poder desarrollar sus respectivos estudios y formarse como futuros profesionales.

Por otra parte, y luego de analizar la oferta de este servicio a lo largo del territorio nacional, consideramos que este programa posee características muy positivas en comparación con programas similares, ya que solo exceptúa del derecho de gratuidad en el transporte a los trabajadores docentes y auxiliares docentes, igualando la cobertura de las provincias de Santa Cruz, Salta y la prov. de Buenos Aires y Catamarca, siendo superado en la calidad del servicio solo por las provincias de Córdoba y Chubut.

También se ha realizado un mapa de actores al momento de la instalación del programa, donde consideramos que el escenario provincial esta atravesado por un sujeto social portador del nuevo derecho que posee características que lo posicionan como un actor activo a la hora de la utilización del servicio, pero que debido a la incipiente institucionalización del programa, se evidencian conflictos latentes debido a que los

sectores vulnerables a lo largo de todo el territorio provincial, evidencian problemas de acceso a la política pública.

En consecuencia, con lo anterior, creemos que es necesario profundizar la incidencia del programa generando análisis y evaluaciones que puedan dar respuestas a los conflictos latentes, aspirando a trabajar profundizando el análisis desde el enfoque derechos, buscando soluciones transformadoras que aspiren al mejoramiento continuo del programa. Y en este sentido, este trabajo intenta retomar el rol del sociólogo como profesional, interviniendo en la vida social, analizando y evaluando las políticas públicas, tratando de mejorar su funcionamiento y trabajando en la transformación de la realidad apuntando al aumento de la calidad de la vida de los ciudadanos.

### **Bibliografía:**

- Bourdieu, Pierre, “La construcción del objeto”, El oficio de sociólogo. Siglo XXI, México 1986.
- Camou, Antonio; y Leandro E. Sanchez, (2018) Intelectuales, expertos y políticas públicas en la Argentina democrática. Una mirada desde el espejo latinoamericano. Universidad Nacional de La Plata
- Decreto N° 105/2016
- Decreto Ley 2554/57
- Diario Digital “*El Diario de la República*”. Publicación del 14/2/2018. Recuperado de <https://www.eldiariodelarepublica.com/nota/2018-2-14-10-17-18-transpuntano-inicia-la-renovacion-del-boleto-estudiantil>
- Foro Social de las Américas, “Carta mundial por el derecho a la ciudad” sección: Documentalia. Coordinación: Nallely Zetina Nava. Revista MEC-EDUPAZ, Universidad Nacional Autónoma de México No. III Marzo-Septiembre 2013.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba, recuperado de <https://boletoeducativogratis.cba.gov.ar/>
- Gobierno de la Provincia de Misiones. recuperado de <http://www.beg.misiones.gov.ar>
- Gobierno de la Provincia de Santa Cruz. Boletín Oficial 20/08/2015. LEY N° 3439. Recuperado de <http://www.saij.gov.ar/se-crea-boleto-estudiantil-gratuito-urbano-interurbano-para-estudiantes-todos-niveles-educativosn12469-2015-05-28/123456789-0abc-964-21ti-lpssedadevon>
- Gobierno de la Provincia de Salta. Boletín Oficial Decreto Número 2574/14 del día 28/8/2014. Recuperado de [http://boletinoficialsalta.gob.ar/VersionImprimibleDecretos.php?nro\\_decreto2=2574/14](http://boletinoficialsalta.gob.ar/VersionImprimibleDecretos.php?nro_decreto2=2574/14)
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Educación. Recuperado de <https://boletoestudiantil.buenosaires.gob.ar/>
- Gobierno de la provincia de Mendoza. **Normativa:** Decreto 295/94, Resolución 2598/06, RESOLUCIÓN 2095/15 y [modificación RESOLUCIÓN-2095/15](#). Recuperado de <http://www.transportes.mendoza.gov.ar/abonos/>
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Ley N°1309 Decreto Provincial 2269/10 <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/194520>
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de <https://www.gba.gov.ar/infraestructura/boleto>
- Gobierno de la Provincia de Catamarca. Recuperado de [https://www.portal.catamarca.gov.ar/general-search/?watson\\_q=boleto+estudiantil](https://www.portal.catamarca.gov.ar/general-search/?watson_q=boleto+estudiantil)

- Gobierno de la Provincia de Chaco. Recuperado de <http://transporte-prueba.chaco.gob.ar/contenido/23> ; <http://comunicacion.chaco.gob.ar/noticia/50980/ya-esta-disponible-el-sistema-de-turnos-online-para-acceder-a-la-sube-estudiantil-gratuita#>
- Gobierno de la Provincia de Jujuy. Recuperado de <http://prensa.jujuy.gob.ar/2017/03/04/el-lunes-comienza-la-preinscripcion-para-el-begup/>
- Honorable Legislatura del Chubut. **Digesto Jurídico.** recuperado de <http://www.chubut.edu.ar/soft/teg>
- Neirotti, Nerio: (2007). Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de programas sociales, Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- (2012) “Múltiples actores, múltiples manos”. En Revista Académica Estado y Políticas Públicas, N°6, FLACSO.
- (2015). “Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas”. Neirotti N. (Coordinador), Brisson María Eugenia, Mattalini, Matías, (Eds) La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario de transformaciones del Estado. Ediciones UNLa Remedios de Escalada.
- Municipalidad de Formosa. Recuperado de <http://www.formosatuciudad.gob.ar/servicios/boleto-estudiantil>.
- Municipalidad de Gral. Pico. Recuperado de <https://www.generalpico.gov.ar/turismo/estacion-terminal-de-omnibus#boleto>
- Municipalidad de Ushuaia. Recuperado de <https://www.ushuaia.gob.ar/boleto-estudiantil>
- Municipalidad de Corrientes. Recuperado de <http://ciudaddecorrientes.gov.ar/servicios/sube/sube-estudiantil>
- Municipalidad de Santa Rosa. Recuperado de <https://www.santarosa.gob.ar/transporte-urbano>
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Ordenanza 2863-CM-2017. Recuperado de <http://www.bariloche.gov.ar/servicios.php?sector=218>
- Municipalidad de Neuquén. Recuperado de <http://www.ciudadnequen.gov.ar/prensa/?s=boleto+estudiantil>
- Municipalidad de Paraná. Recuperado de <https://www.parana.gob.ar/https://media.parana.gob.ar/docs/2018/05/21/1526921240.pdf>
- Municipalidad de San Miguel de Tucumán. Recuperado de <http://smt.gob.ar/novedades/5181/boleto-estudiantil-gratuito>
- Municipalidad de Santiago del Estero. Recuperado de <http://www.santiagociudad.gov.ar/consultas/prensa/noticia.php?idnoticia=4087>  
<https://www.elliberal.com.ar/noticia/322859/indican-requisitos-para-carne-boleto-gratuito-para-acceder-al-descuento>
- Oszlack Oscar, “Los sectores populares y el acceso al espacio urbano” Revista Punto de vista, Buenos Aires, 1983.
- Programa Nacional de Prevención y Reducción del riesgo de desastres y desarrollo territorial (El riesgo de Desastre en la planificación del territorio: Primer avance. Buenos Aires PNUD-ARG 05/020) año 2010.