



Plan 2009 Ciclo Básico

El presente resumen ejecutivo fue elaborado por la División de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de AGEV - OPP con la colaboración del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Este resumen recoge las principales conclusiones del informe final de evaluación DID realizada por Verónica Filardo, Amadeo Sosa y Cecilia Lara e incorpora además el análisis de información complementaria surgida a partir del proceso de evaluación.

El acompañamiento técnico de la evaluación fue realizado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) y la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) a cargo de Federico Ott.

Las evaluaciones DID analizan una amplia gama de aspectos de las intervenciones públicas¹ y utilizan, fundamentalmente, información existente. En este estudio, la información ha sido complementada mediante la realización de una encuesta de caracterización y satisfacción de los equipos docentes y estudiantes del Plan, visitas de campo y entrevistas a integrantes de la intervención.

La evaluación comprendió el período 2009–2013 y se desarrolló entre los meses de diciembre de 2013 y mayo de 2014.

Cabe destacar que la evaluación externa fue posible gracias a la apertura de las autoridades y equipos técnicos responsables de la intervención, que brindaron tanto el acceso a la información disponible como también una colaboración activa en las diferentes etapas del proceso de evaluación. Agradecemos especialmente la participación de las contrapartes de la evaluación: Miguel Álvarez, Martha Varela y Osvaldo Bonino.

Las citas textuales tomadas de la mencionada evaluación se presentan entrecomilladas a lo largo de este resumen ejecutivo.

¹El alcance de las Evaluaciones DID comprende el análisis del propósito de la intervención y la estrategia planteada para alcanzarlo (teoría de la intervención, matriz de objetivos), la estructura organizacional y mecanismos de coordinación, los procesos de trabajo para la prestación de los servicios, las principales funciones de gestión (planificación, monitoreo y evaluación), los logros de la intervención, los beneficiarios, cobertura y focalización, y los resultados presupuestales (planificación, gastos administrativos, costos unitarios). Como parte del análisis plantean juicios sobre la sostenibilidad de la intervención, su continuidad y las recomendaciones para su mejora. Por lo dicho, las Evaluaciones DID se diferencian de otros tipos de evaluación (evaluaciones de impacto, pedagógicas, curriculares, de detección de buenas prácticas, etc.).

**Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)**

Janet López
Directora

División Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

Juan Pablo Móttola
Director

María Noel Cascudo
Juan Manuel Lanza
Federico Ott
Juan Manuel Regules
Nora Gesto
Ruy Blanco
Soledad Canto
Fernando Salas
Henry Trujillo

Agradecimiento: a todo el equipo interdisciplinario de la Dirección de Gestión y Evaluación, que participó en el proceso de elaboración del producto obtenido y contribuyó con esta publicación.

Los resultados de las evaluaciones DID corresponden a análisis realizados por evaluadores externos a la administración y los resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los mismos.

Nota: es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura al utilizar en español "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos se hace uso del masculino genérico clásico, conviniendo que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

Datos de la publicación

Dirección de Gestión y Evaluación
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay

Tel.(+598-2) 150 int. 8005 / 8001

Correo electrónico: contacto@agev.opp.gub.uy

Sitio web: www.agev.opp.gub.uy

Primera Edición, año 2014

Fotos: Presidencia de la República Oriental del Uruguay y Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Coordinación editorial: Carolina Piñeyro

ISSN: 2393-7130

Introducción

Las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) son una herramienta destinada a contribuir con la mejora continua de los servicios públicos.

En este sentido, la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que tiene entre sus cometidos promover prácticas e instrumentos que contribuyan a la gestión por resultados en la Administración Pública, impulsa el desarrollo de las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño.

La Evaluación DID tiene el propósito de brindar insumos técnicos para identificar oportunidades de mejora en cuanto al diseño y la implementación de la intervención pública evaluada, facilitando así el aprendizaje organizacional, impulsando acciones de mejora de los servicios públicos y apoyando el proceso de toma de decisiones.

La Evaluación DID se diferencia de otros tipos de evaluación, como ser evaluaciones de impacto, análisis organizacionales, evaluaciones de eficiencia, de detección de buenas prácticas, evaluaciones pedagógicas, etc. En un plazo de seis meses y utilizando principalmente información existente complementada con visitas de campo y entrevistas a informantes clave, la Evaluación DID identifica fortalezas y oportunidades de mejora que condicionan la posibilidad de alcanzar los resultados esperados, optimizando tiempo y recursos.

Dicha evaluación tiene la característica de ser complementarias al seguimiento que realizan las instituciones. El monitoreo informa sobre los avances o progresos, mientras que la evaluación se orienta a conocer las razones que pueden llevar a alcanzar un determinado desempeño.

El principal beneficio de la Evaluación es permitir a las autoridades tomar decisiones con un mayor nivel de información y un conocimiento más profundo acerca del desempeño de las intervenciones públicas a su cargo. El presente material, que compila los resúmenes ejecutivos de la Evaluación DID, contribuye a uno de los objetivos de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: promover el análisis, la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y el uso de herramientas de planificación y presupuestación para la mejora continua de los servicios, la optimización del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

En la presente edición de evaluaciones DID se contó con la colaboración técnica del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd).

➤ DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

El Plan 2009 del Ciclo Básico para jóvenes y adultos estudiantes con condicionamientos laborales y/o de salud (Plan 2009 CB) es una intervención de carácter experimental o piloto que permite la culminación del Ciclo Básico mediante un formato modular que se desarrolla a lo largo de tres semestres. La unidad técnica responsable de la intervención es la Dirección de Programas Educativos Especiales (PEE) del Consejo de Educación Secundaria (CES) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

En sus inicios, el Plan 2009 CB se implementó en nueve liceos: Médanos de Solymar (Canelones), Piriápolis (Maldonado), Pan de Azúcar (Maldonado), N°1 (Rivera), Libertad (San José), Castillos (Rocha), N°2 de Mercedes (Soriano), N°14 (Montevideo) y N°45 (Montevideo). A partir de 2013, se dejó de ejecutar en los liceos de Libertad (San José) y Castillos (Rocha), por lo que durante la evaluación el Plan estaba funcionando en siete liceos.

(I) OBJETIVOS

El objetivo principal del Plan 2009 CB (a nivel de sus resultados o propósito) es que "alumnos mayores de 21 años, con condicionamientos laborales y/o de salud, que no han finalizado el Ciclo Básico, desarrollen saberes, conocimientos, habilidades, competencias y lo culminen a través de un rol proactivo, crítico y creativo".

El Plan se enmarca en el esfuerzo de universalizar la finalización de la Educación Media, que es obligatoria tanto en el Ciclo Básico (Ley de Educación N° 15.739 del 28/03/89) como en el Segundo Ciclo o Bachillerato (Ley General de Educación N° 18.437 del 12/12/08).

(II) POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y BENEFICIARIA

La población potencial es aquella que presenta la necesidad y/o problema que justifica la intervención y que, por ende, es elegible para su atención². En este caso está compuesta por las personas mayores de 21 años con condicionamientos laborales y/o de salud³ que, habiendo culminado la educación primaria no finalizaron el Ciclo Básico.

El cálculo de la población potencial permite visualizar las personas a las que se podría atender con el Plan 2009 CB, aunque por su condición de piloto no es su objetivo atender a toda esa población. Ésta se cuantificó a través de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). A efectos de ajustar la estimación cuantitativa de la población potencial, se consideran sólo los departamentos donde se implementa el Plan. Dado que la cantidad de personas que continúan sus estudios luego de los 40 años no es significativa, se considera únicamente el tramo de edad entre 21 y 40 años⁴.

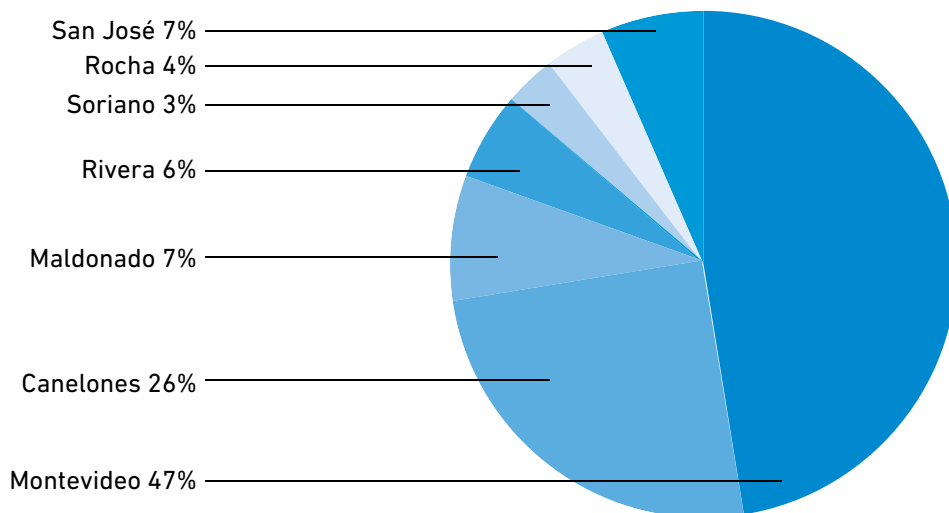
Tomando en cuenta estas consideraciones, la población potencial en los Departamentos donde se implementó el programa ascendía, en 2012, a 178.923 personas entre 21 y 40 años que no habían finalizado el Ciclo Básico. Esta población está mayoritariamente concentrada en Montevideo (47%), seguida por Canelones (26%) y Maldonado (7%), tal como puede apreciarse en el Gráfico 1. El gráfico muestra una evolución relativamente constante entre 2009 y 2012, con pequeñas reducciones que no alcanzan al punto porcentual.

²AGEV-OPP (2014) "Notas técnicas para la evaluación de intervenciones públicas".

³El condicionamiento laboral o de salud refiere a personas que trabajan o tienen algún problema de salud que les impide asistir a los cursos regulares del CES.

⁴A efectos de la estimación realizada en base a la ECH, no se tomaron en cuenta los condicionamientos laborales y/o de salud.

Gráfico 1. Distribución de la población potencial del Plan 2009 CB según departamento para el año 2012.



Fuente: elaborado por AGEV-OPP en base a microdatos de ECH eINE.

Si se considera el tamaño de la población potencial en relación al total de la población dentro del rango etario que aborda la intervención, se puede ver que un 29% de las personas entre 21 y 40 años no finalizó el Ciclo Básico. De ese porcentaje, algunas nunca asistieron y otras, si bien asistieron, abandonaron la Educación Media. Esta cifra, aunque significativa, muestra una tendencia decreciente durante los últimos cuatro años, ya que en 2009 la población potencial estaba constituida por 33% de la población de entre 21 y 40 años en 2009 (ver Tabla 1).

La prevalencia de personas que no ha culminado el Ciclo Básico es mayor entre aquellas personas que tienen entre 27 y 40 años que entre aquellas comprendidos entre los 21 y 26 años.

A continuación se presenta una tabla que muestra la población potencial en relación al total de la población que integra el rango etario beneficiario de la intervención. Por otra parte, la población objetivo es aquella que la intervención tiene planeado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corres-

Tabla 1. Clasificación de las personas entre 21 y 40 años según asistencia y culminación de Ciclo Básico. Total país.

| Cohorte y nivel educativo | Año | | | |
|--|------|------|------|------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Personas de 21 a 40 años sin CB en relación al total de personas 21 a 40 años (en %) | 33% | 33% | 30% | 29% |
| Personas de 21 a 26 años sin CB en relación al total de personas 21 a 26 años (en %) | 29% | 28% | 25% | 26% |
| Personas de 27 a 40 años sin CB en relación al total de personas 27 a 40 años (en %) | 35% | 36% | 32% | 31% |

Fuente: Informe de Evaluación DID. Elaboración propia en base a Encuesta Continua de Hogares, INE.

ponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella⁵.

En el Plan 2009 CB, la población objetivo se definió en función de los cupos de inscripción de alumnos que tiene cada liceo⁶. Desde el año 2009, la población objetivo se ha reducido, pasando de 3.420 alumnos en 2009 a 2.850 en 2013. Esta reducción se asocia al cierre del Plan en dos liceos (Libertad -San José- y Castillos -Rocha-) por no contar con inscriptos.

La intervención procura atender a ciertos sectores sociales que, por causas multifactoriales, no acceden a la Educación Media o se desvinculan de ella.

Finalmente, la población beneficiaria de la intervención corresponde a la población efectivamente atendida y se define, en este caso, como la cantidad de personas inscriptas en el Plan 2009 CB. La cantidad de beneficiarios del Plan 2009 CB presenta una tendencia decreciente en los últimos años, pasando de 2.680 beneficiarios en 2009 a 2.077 en 2013.

(III) RECURSOS ASIGNADOS

El presupuesto total de la intervención para 2013 fue de U\$ 33.035 (en miles de pesos de 2012), según las estimaciones realizadas por el equipo evaluador⁷. El financiamiento proviene de Rentas Generales a través de la Unidad Ejecutora CES.

El presupuesto estimado de la intervención representa alrededor de un 0,36% del presupuesto total de la Unidad Ejecutora (CES) y un 0,36% de los recursos del programa presupuestal en el que la intervención se inscribe (003-Educación Secundaria)⁸.

En relación al personal de la intervención, en 2013 se contaba con 6 personas a nivel central (2 supervisores generales inspectores, 2 inspectores y 2 administrativos) y 18 en cada Centro Educativo donde se ejecuta el Plan CB 2009 (1 director, 1 subdirector, 1 profesor adscripto, 1 profesor ayudante de laboratorio, 13 profesores de asignaturas y 1 secretario liceal).

(IV) ESTRATEGIA GENERAL Y SERVICIOS DE LA INTERVENCIÓN

Para alcanzar una mejor comprensión del Plan 2009 CB se comenzará por (i) describir las necesidades que se buscan satisfacer (o problema que da origen a la intervención) y (ii) plantear la estrategia general propuesta para superar ese problema inicial. Finalmente, (iii) describir los servicios y/o acciones educativas más concretas que se prestan. Esto incluye la presentación del ciclo de la intervención (secuencias de etapas de la atención brindada) y la descripción de su Matriz de Objetivos (MO)⁹.

⁵AGEV-OPP (2014) "Notas técnicas para evaluación de intervenciones públicas".

⁶Se calculó multiplicando el número máximo de cupos que podría haber por grupo (el grupo no puede superar los treinta alumnos) por el número de grupos abiertos en los centros donde se implementa el Plan.

⁷La información presupuestal no se encuentra identificada a nivel de la intervención, es por eso que se estimó a partir de otras fuentes de información y bajo determinados supuestos. En el presupuesto total de la intervención se incluyeron los siguientes rubros: remuneraciones (cifras nominales aportadas por Hacienda del CES a las que se adicionaron la estimación del aguinaldo y los aportes patronales), remuneraciones de funcionarios no docentes (se estima a partir del ratio de alumnos por cantidad de funcionarios no docentes y el supuesto de que se trata de contratos de 40 horas con un grado 8 -entre 16 posibles-), remuneración de la Dirección de los centros (se estima para cada Liceo a partir del ratio de directores por alumnos lo cual luego se multiplica por la cantidad de alumnos del Plan en el liceo, esta cifra se multiplica por la remuneración de un Director titulado grado 4, se anualiza y se suman el aguinaldo y los aportes patronales), remuneración de la Inspección de PEE (se divide el presupuesto de remuneraciones destinados a los Inspectores de PEE entre la cantidad de programas que están bajo su órbita y se asigna esta cifra al Plan 2009 CB adicionándole el cálculo de aguinaldos y aportes patronales), y gastos de funcionamiento e inversiones (para su estimación se supone que la estructura de costos del Plan 2009 CB es idéntica a la de la Unidad Ejecutora de la cual depende donde los gastos de funcionamiento representan el 7% y las inversiones el 1%).

⁸La intervención se enmarca en el Presupuesto Nacional dentro del Área Programática 8 (Educación), del Programa Presupuestal 3 (Consejo de Educación Secundaria-), en el Inciso 25 (Administración Nacional de Educación Pública) y dependiente de la Unidad Ejecutora Consejo de Educación Secundaria.

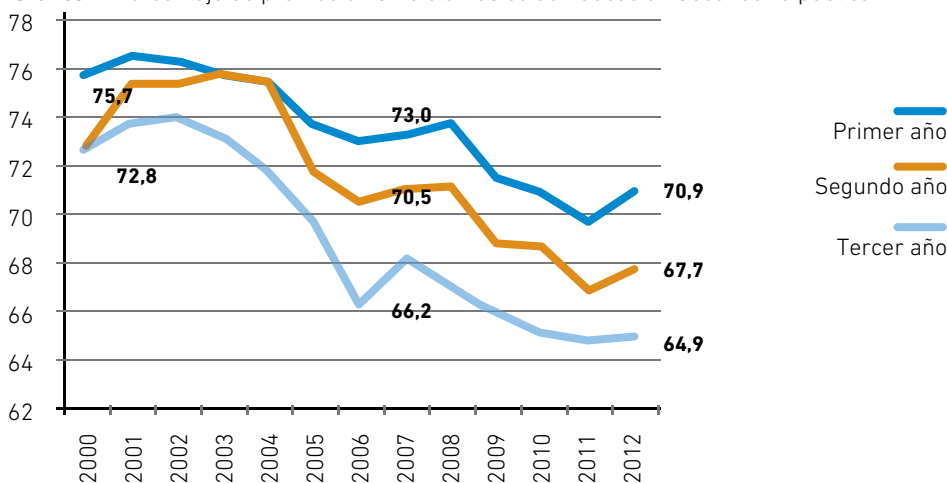
⁹La Matriz de Objetivos (MO) es un recurso metodológico para explicitar la teoría del cambio de la intervención. Es decir, qué realiza la intervención para alcanzar sus resultados esperados. Por tanto, la MO contiene (i) los resultados y/o efectos que se espera lograr a nivel de los estudiantes (en este caso íntimamente vinculada a la culminación de la Educación Media Básica), (ii) las condiciones que se buscan generar para alcanzar esos resultados y/o efectos a partir de los servicios prestados (vinculado a la idea de "productos") y (iii) la forma en que se conoce el logro tanto a nivel de los resultados y/o efectos esperados como de las condiciones que se buscan generar (relacionado con la idea de indicadores observables -cualitativos y/o cuantitativos-).

a) Problema que da origen a la intervención

La intervención procura atender a ciertos sectores sociales que, por causas multifactoriales, no acceden a la Educación Media o se desvinculan de ella (Resolución del Consejo 9/37/10). En consecuencia, se promueven líneas de acción que permitan efectivizar la democratización educativa para el nivel, atendiendo a los siguientes aspectos:

→ La recuperación de estudiantes que han fracasado en algún tramo del trayecto educativo, lo que ha generado fenómenos de fuga de matrícula. El siguiente gráfico muestra los niveles bajos y decrecientes de promoción en el Ciclo Básico de Educación Secundaria Pública.

Gráfico 2. Porcentaje de promoción en Ciclo Básico de Educación Secundaria pública.



Fuente: Administración Nacional de Educación Pública, Dirección de Investigación, Evaluación y Estadística. Datos del Departamento de Estadística del Consejo de Educación Secundaria. Datos de liceos diurnos, no incluye liceos con Plan 2003 (TEMS) ni 7º, 8º y 9º rural.

→ La extensión educativa a poblaciones que, según establece la Ley General de Educación (Nº 18.437), deberían estar incluidas en el sistema de educación media y no lo están.

→ Sectores que nunca han accedido.

→ Tasa masiva de abandono en el Plan 1986/93 (liceos nocturnos) de estudiantes que se inscriben y luego no logran sostener la propuesta.

Estos problemas fueron detectados por un grupo de inspectores (luego integrados a la Comisión que diseñó el Plan 2009 CB) que generaron una propuesta educativa alternativa a las existentes y que buscaba ser adecuada a las necesidades de la población mayor de 21 años que no ha logrado completar el Ciclo Básico.

b) Estrategia general

El Plan 2009 CB propone favorecer el cursado y la culminación del Ciclo Básico de las personas mayores de 21 años con condicionamientos laborales y/o de salud, en un régimen diferente al común: (i) en la tempo-

ralidad (tres módulos semestrales); (ii) en la evaluación (se acredita o no en función de la adquisición de competencias) y (iii) en los aspectos curriculares (los contenidos se dictan por sectores de conocimiento, atiende a las competencias y se tiene propuestas pedagógicas flexibles). Incorpora además otros aspectos como la adquisición de competencias, saberes y conocimientos por parte del estudiante a través del desempeño mediante un rol proactivo, crítico y creativo durante el proceso educativo, el cual contempla sus necesidades e intereses.

La selección de los liceos en los que se implementa el Plan 2009 CB depende del análisis de los inspectores de PEE sobre las condiciones de los centros que manifiestan su interés por la culminación del Ciclo Básico de las personas extraedad de la comunidad, atendiendo a las características y compromiso de las autoridades y del cuerpo docente para la implementación de este Plan alternativo innovador.

c) Servicios brindados por la intervención

Para desarrollar dicha estrategia y alcanzar los resultados esperados, la intervención propone que los alumnos participen en un proceso de enseñanza y obtengan un aprendizaje acorde a sus necesidades e intereses. Dicho proceso comienza con la inscripción de aquellas personas que están interesadas en culminar sus estudios de Ciclo Básico a través del Plan 2009 (enmarcado dentro del Componente 1). La inscripción se realiza en los liceos que ofrecen el Plan 2009 CB, y en caso de no haber cupos se generan listas de espera para el semestre siguiente. El nivel educativo previamente alcanzado por la persona determinará el módulo semestral que comenzará a cursar. Este módulo y los siguientes deben realizarse consecutivamente ya que no se permite una aprobación parcial del módulo que posibilite al alumno dejar los cursos y retomarlos más adelante en el último módulo que culminó.

Los docentes de cada módulo realizan una evaluación continua del alumno. Al finalizar

todos los módulos, el alumno podrá acreditar el Ciclo Básico si logró adquirir las competencias requeridas, las cuales son evaluadas por el colectivo docente. En caso de que no las logre, se extiende un período de tutorías personalizadas hasta que alcance a cubrir dichas competencias.

Este proceso se apoya en cuatro condiciones (o productos): (i) un plan de estudios contextualizado a la población atendida que permite la culminación del Ciclo Básico en un año y medio, (ii) los equipos directivos y docentes que han internalizado los ejes conceptuales del Plan, (iii) las dimensiones administrativa, pedagógica, comunitaria y organizacional de la institución, y (iv) la evaluación continua del proceso de aprendizaje.

El siguiente cuadro resume la teoría de la intervención en cuanto a qué realidad se propone modificar (Fin y Propósito) y cuáles son las herramientas que el Plan 2009 CB propone para lograrlo (componente y subcomponentes).

Cuadro 1. Resumen de la intervención Plan 2009 CB.

| | |
|-----------------------------------|--|
| Fin | Contribuir a la igualdad de oportunidades y equidad para que personas adultas se integren a la vida ciudadana, profesional, cultural, social de manera crítica y con una formación de base adecuada. |
| Propósito | Alumnos mayores de 21 años, con condicionamientos laborales y/o de salud, que no han finalizado el Ciclo Básico, desarrollan saberes, conocimientos, habilidades, competencias y culminan dicho ciclo a través de un rol proactivo, crítico y creativo. |
| Componente/s | 1. Alumnos participan en un proceso de enseñanza-aprendizaje acorde a sus necesidades e intereses. |
| Subcomponentes (productos) | <p>1.1. Plan de estudio que contempla aspectos específicos de la educación de adultos, se desarrolla desde una perspectiva contextualizada a la población de estudiantes y a la realidad local a través de la construcción y revisión continua para su mejoramiento.</p> <p>1.2. Equipos Directivos y docentes constituidos se apropian de los ejes conceptuales del Plan.</p> <p>1.3. Todas las dimensiones de la Institución (administrativa -pedagógica- comunitaria -organizacional) se organizan para favorecer los procesos de enseñanza y aprendizaje mediante un trabajo sinérgico de los diferentes actores del centro educativo.</p> <p>1.4. Evaluación continua del proceso de aprendizaje de cada estudiante durante todo el período que abarca el ciclo (un año y medio).</p> |

Fuente: Informe de Evaluación DID. Elaboración en base a Matriz de objetivos para la evaluación.

➤ RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A efectos de facilitar la comunicación de los resultados de la evaluación, éstos se presentan en relación a las principales dimensiones de análisis abordadas por la evaluación DID, a saber: (i) aspectos de Diseño; (ii) aspectos de Implementación y (iii) aspectos de Desempeño.

(I) DISEÑO

En primer lugar, a nivel de la consistencia de los objetivos de la intervención con la política global y/o sectorial en la que se enmarca la intervención, la evaluación concluye que el Plan 2009 CB es consistente con los lineamientos de la política de universalización de la enseñanza media¹⁰.

En segundo lugar, con respecto a la delimitación del problema, la evaluación señala que se basa en el saber tácito de los docentes, directores e inspectores que participaron en la elaboración de la propuesta educativa y que “no deviene de un estudio sistemático y riguroso”. La evaluación plantea que hay un riesgo en cuanto a la forma de identificación del problema, ya que no se ha indagado sistemáticamente sobre cuáles son los intereses reales de los jóvenes.

En tercer lugar, respecto a la estrategia planteada, esta se diseñó para abordar un problema y una población potencial que es atendida también por otro plan (Plan de Liceos Nocturnos 1986/1993) pero con magros resultados. El Plan 2009 CB se diferencia claramente del Plan 1986/93 a nivel de diseño por poseer un conjunto de innovaciones curriculares, didácticas y de gestión que recoge experiencias acumuladas y tendencias pedagógicas actuales. Entre estas diferencias se destacan: (i) un ciclo de Educación Media Básica con una duración de un año y medio; (ii) módulos semestralizados; (iii) la evaluación por competencias y en forma continua; (iv) una organización de los contenidos curriculares en sectores de conocimiento; y (v) una gestión del centro educativo que se apoya en espacios de coordinación, trabajo en proyectos, tutorías y un seguimiento personalizado del proceso de aprendizaje de los alumnos. Así,

el Plan 2009 CB tiene como objetivo atender de una mejor manera las necesidades e intereses de los estudiantes en comparación con el Plan 1986/93, sin embargo “ni las necesidades ni los intereses de los estudiantes devienen de estudios sistemáticos o rigurosos” por lo que “no puede fehacientemente asegurarse que esto se logre con el diseño innovador del Plan 2009 CB”.

En cuarto lugar, con relación a la caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo de la intervención, la evaluación señala que la “población potencial del Plan 2009 CB coincide con la población potencial del Plan CB 1986/93 de liceos nocturnos” (personas mayores de 21 años que no han culminado el Ciclo Básico). A su vez, hubo un filtro adicional a la hora de inscribir a los beneficiarios en el Plan (la población efectivamente atendida) que refiere a la presencia de “condicionamientos laborales o de salud”. Sin embargo, los evaluadores plantean que este criterio no ha sido utilizado en todos los casos.

Finalmente, la intervención sigue como criterio para completar los cupos de beneficiarios otorgarlos según el orden de inscripción de los interesados, lo cual puede introducir un criterio de focalización indeseado: quienes se inscriben antes pueden no ser los que más necesitan el servicio. A la vez, genera un problema de validez externa



¹⁰La Constitución de 1967 establece la obligatoriedad de la finalización del Ciclo Básico, lo cual también se expresa en la Ley 14.101 de 1973 y la Ley 15.739 de 1985. A su vez la Ley 18.437 de 2009 establece que es obligatoria la finalización de los 6 años de Educación Media.

al evaluar los resultados que obtiene el Plan (sesgo de selección), ya que estos podrían explicarse por atributos que distinguen a quienes se inscriben tempranamente de quienes lo hacen tardíamente o no lo hacen (por ejemplo motivación, responsabilidad o acceso a la información).

En relación a los instrumentos para el seguimiento y evaluación se constató que el diseño del Plan no contaba con un sistema de información que permitiera lograr un adecuado monitoreo y seguimiento de la intervención. Además, producto de la estructura organizacional del CES, el flujo de información entre los departamentos está marcado por múltiples obstáculos y el acceso a la información por parte de los responsables del Plan es restringido. Si bien existen registros administrativos que podrían traducirse en información estadística valiosa a los efectos del monitoreo y la evaluación del Plan (básicamente para medidas de eficacia, eficiencia y calidad), hay grandes dificultades para la obtención de datos en los casos que se manejan a nivel central (requieren de un engorroso procedimiento para su solicitud y los tiempos de espera para su provisión son considerables). Por otro lado, la información que se lleva desde los Centros Liceales, como los "Informes de Dirección", no cuenta con un instrumento adecuadamente diseñado y protocolizado para la recolección de los datos que permita análisis adicionales.

Por último, al no estar prevista una evaluación externa de las competencias, habilidades, conocimientos y saberes que adquieren los estudiantes del Plan 2009 CB (conceptos formulados en los objetivos), no es posible determinar si efectivamente este factor resulta diferenciador en cuanto a favorecer mejores resultados de aprendizaje (más allá de las opiniones de los directamente involucrados, que si bien son un elemento clave, no sigue los estándares tradicionales de medición externa de resultados).

(II) IMPLEMENTACIÓN

En primer lugar, en relación a la estructura organizacional y funciones, los evaluadores destacan que el Plan no cuenta con una coordinación específica como referencia (a diferencia de lo que ocurre en otros programas) por lo que la tarea recae en la Inspección Coordinadora de PEE.

Desde el punto de vista de la gestión, desde la oficina de PEE, la ausencia de coordinadores específicos para el Plan 2009 CB implicó una sobrecarga de responsabilidades en la tarea de los inspectores coordinadores de PEE, ya que deben asumir esta coordinación y la del Plan 2012 (entre otros programas especiales). En este sentido, existe la percepción por parte de docentes y directores entrevistados de que el seguimiento del Plan se ha visto resentido, viéndose afectada la transferencia de experiencias exitosas de un Centro a otro, así como un trabajo más global y colectivo que permita analizar las dificultades que van surgiendo.

A nivel local, desde los Centros Educativos, la rotación obligatoria en los puestos de dirección y subdirección de los Centros lleva a que el Plan tenga su sustento en los secretarías/administrativos y equipo docente que, por su experiencia acumulada, permiten atender la gestión y superar las dificultades para llevar adelante el Plan. Este sustento se valora positivamente para la intervención. Las Coordinaciones de Centro son el ámbito para superar esos inconvenientes, y una referencia para la Inspección Coordinadora.

En segundo lugar, con relación a la asignación de responsabilidades y funciones de cargos, la evaluación señala que la gestión del Plan en los centros educativos implica un trabajo en equipo de la dirección junto con los docentes, secretarías y/o administrativos. El propio Plan promueve cambios en la gestión del conocimiento, lo que exige un equipo directivo y docente en constante aprendizaje, donde la reflexión crítica y la cooperación conjunta para la construcción de saberes configure un nuevo escenario pedagógico y sea una fortaleza de la intervención.

Es la responsabilidad de la Inspección de Institutos y Liceos el seguimiento organizacional y administrativo, el cual se ha visto disminuido con el alejamiento de inspectores que ya no están en actividad. Esto produce un debilitamiento en la gestión de las direcciones y secretarías, quienes muchas veces se encuentran ocupadas en tareas coyunturales, descuidando aspectos claves del Plan. Las tareas de las direcciones son supervisadas por los inspectores de la Inspección de Institutos y Liceos pero no se han registrado como parte de un plan de seguimiento. Esta "distancia" entre las direcciones e inspec-

ciones obstaculiza el conocimiento de las lógicas de funcionamiento liceal, las culturas organizacionales y las matrices de relacionamiento interpersonal que se dan en cada uno de los liceos que implementan el Plan 2009 CB y de cuya realidad dan cuenta las entrevistas realizadas.

En las prácticas de gestión institucional y también a nivel de prácticas de aula, las innovaciones pedagógicas suponen renunciar a certezas, seguridades y hábitos hechos rutina en el trabajo diario, por lo cual es clave atender estos aspectos organizacionales y de gestión mediante el refuerzo y apoyo del trabajo de las inspecciones, direcciones y docentes.

En tercer lugar, respecto a la coordinación con intervenciones y/o instituciones relacionadas, la evaluación sostiene que “con los Planes de Estudio que no se encuentran en la órbita de PEE (Plan 1986/93 y Plan 2013 de ATD), no existen coordinaciones o articulaciones”, con lo cual “aparece aquí una dificultad en los eventuales “pases” de alumnos de un Plan a otro, dada la diferencia en la concepción de evaluación y acreditación de conocimientos en los distintos planes”. Para ello sería necesario “hacer ‘una traducción’ de un Plan para otro Plan, aspecto que tampoco está contemplado en el Sistema de Secretarías Liceales (SECLI) y en la documentación estudiantil”.

En cuarto lugar, en relación a los mecanismos de consulta y participación ciudadana, el Plan realizó una encuesta de opinión entre los estudiantes. Sin embargo, no hay experiencia de consulta sistemática a la población que abandona los cursos y tampoco a aquellos que no llegan a inscribirse.

En referencia a los procesos de producción y provisión del servicio, los evaluadores señalan algunas oportunidades de mejora. (i) Se detectan carencias en los distintos registros que se realizan en el SECLI por falta de protocolos de registro de las distintas actividades, por lo que cada liceo completa las distintas dimensiones con criterios propios. (ii) La agilidad del Plan 2009 CB para designar a sus docentes tiene como contrapartida que el listado independiente que

utiliza para la designación puede vulnerar la posibilidad de que otros docentes con mayor grado que quieran dictar sus clases en el Plan puedan hacerlo por no encontrarse inscriptos previamente en el listado. (iii) El sistema de evaluación se ve debilitado por la falta de supervisión y orientación por parte de las inspecciones respecto al proceso de enseñanza en cada una de las asignaturas. (iv) Por último, los evaluadores mencionan que la acreditación otorgada por el centro educativo a quienes finalizan el Plan 2009 CB carece de reconocimiento ante algunos organismos del Estado.

Finalmente, sobre las actividades de planificación, monitoreo y evaluación, los evaluadores plantean que “tanto a nivel central como local, no existen sistemas de información en base a indicadores como tampoco existen



¹¹La fuente de datos es la base del SECLI.

construcciones de líneas de base y monitoreo de indicadores para futuras evaluaciones". Por su parte, el SECLI "no prevé las necesidades de registro e información para el Plan 2009, operando cada Secretaría liceal de acuerdo a sus propios criterios lo que obstaculiza administrativamente el seguimiento de la historia escolar de los alumnos".

(III) DESEMPEÑO

En primer lugar, se presenta el desempeño de la intervención vinculado a la evolución de los alumnos que culminan el Plan 2009 CB en cada año respecto a la cantidad de matriculados en el Plan en el año anterior¹¹. Este indicador se mantiene estable entre 2010 y 2011 en torno al 25%, y muestra un incremento de eficacia para el año 2012 llegando a un 45% (se pasa de 693 alumnos que acreditaron CB en 2011 a 889 alumnos en 2012).

La siguiente tabla resume los principales resultados globales de la intervención en algunas dimensiones centrales asociadas con su propósito y objetivos generales.

En segundo lugar, se presenta el desempeño de la intervención vinculado con el volumen

de beneficiarios efectivos (personas inscritas). Desde el año 2009, su evolución ha presentado una tendencia decreciente, pasando de 2.680 beneficiarios en 2009 a 2.077 en el año 2013. A medida que la población es atendida, disminuyen los beneficiarios año a año. En el caso más extremo, esto condujo a la suspensión del Plan en dos liceos del interior en el año 2013. Sin embargo, estos casos se podrían explicar por la reducción de la población potencial o por algún otro motivo, como podría ser el desconocimiento de la existencia del Plan en la localidad.

La mayor parte de los beneficiarios se concentran en el departamento de Montevideo (1.159 en 2013), donde dos liceos ofrecen este Plan, seguido de los departamentos de Rivera y Canelones (277 y 256 respectivamente para 2013).

Durante los cuatro años en que han venido desarrollándose los tres módulos del Plan, el último módulo es el que recibe el mayor número de inscripciones. La cobertura, medida como la cantidad de alumnos matriculados en el Plan respecto a las personas en condiciones de participar por departamento por año (población potencial en departamentos con

Tabla 2. Culminación de CB y valoraciones de docentes sobre los aprendizajes alcanzados.

| Propósito | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------|---|------|------|------|------|------|
| Eficacia | % de alumnos que culminan el Plan 2009 CB en relación al total de alumnos matriculados** | 27% | 25% | 26% | 45% | s/d* |
| | % de alumnos que culminan cada módulo del Plan 2009 CB** | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d |
| | Valoración positiva de los docentes respecto a los conocimientos adquiridos por los alumnos del Plan 2009 CB*** | s/d | s/d | s/d | s/d | 93% |
| | Valoración positiva de los docentes respecto a las competencias adquiridas por los alumnos del Plan 2009 CB*** | s/d | s/d | s/d | s/d | 88% |

* Sin dato.

** Informe de Evaluación DID en base a información suministrada por la intervención

*** La información para estos indicadores se obtuvo a partir de los resultados de la Encuesta a Alumnos y Docentes de Plan 2009 CB (INEED-AGEV, Dic. 2013).

centros de estudio con Plan 2009), es muy reducida (acorde a su condición de plan piloto o experimental) y muestra una tendencia decreciente a lo largo del período (ver Tabla 3). Este indicador, si bien es adecuado para medir la cobertura en sentido amplio, presenta limitaciones por falta de información más pertinente, como por ejemplo, una medición de cobertura delimitada geográficamente a las zonas de influencia del centro educativo.

La siguiente tabla resume los principales resultados de la intervención en relación a su componente.

Respecto a la evaluación de subcomponentes o servicios que presta la intervención,

se muestra una valoración muy positiva por parte de los docentes, tanto los aprendizajes de los estudiantes como de las prácticas docentes y del ajuste del Plan a las realidades de los estudiantes (en torno al 90% de aprobación) (ver Tabla 4). Entre los aspectos mejor valorados por los docentes, se encuentra la apropiación de los ejes conceptuales del Plan (98%) y la valoración positiva del aprendizaje de los alumnos (93%).

En relación a la valoración de los alumnos sobre este servicio, el 51% está de acuerdo con la afirmación: "los profesores relacionan lo que dan en clase con sus intereses personales"¹² (ver Tabla 4).

Tabla 3. Evolución de los principales indicadores de desempeño a nivel de componente para los años comprendidos entre 2009 y 2013.

| Componente 1. Alumnos participan en un proceso de enseñanza - aprendizaje acorde a sus necesidades e intereses | | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|--|------------|------|------|-------|-------|------|
| Eficacia | % de cobertura del Plan 2009 CB por Departamento | Montevideo | 1,3% | 1,5% | 1,3% | 1,2% | s/d |
| | | Canelones | 0,9% | 0,9% | 0,5% | 0,6% | s/d |
| | | Maldonado | 2,4% | 1,6% | 0,8% | 1,0% | s/d |
| | | Rivera | 4,1% | 3,4% | 2,9% | 2,7% | s/d |
| | | Soriano | 3,0% | 2,3% | 1,7% | 3,1% | s/d |
| | | Rocha | 1,8% | 1,2% | 0,7% | 0,6% | s/d |
| | | San José | 1,8% | 1,2% | 0,6% | 0,4% | s/d |
| Eficacia | Promedio de alumnos por docente | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | |
| Calidad | % de clases dictadas en relación a las previstas | s/d | s/d | s/d | 94,8% | 93,5% | |
| Calidad | % de clases perdidas en relación a las previstas | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | |
| Eficacia | % de alumnos en lista de espera | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | |

Fuente: Informe de Evaluación DID en base a información suministrada por la intervención y resultados de Encuesta a Alumnos y Docentes de Plan 2009 CB (INEED-AGEV, Dic. 2013).

¹²Es importante notar que los encuestados son aquellos alumnos que se mantienen dentro del sistema, por lo que es esperable que tengan una visión más positiva en relación a quienes ya abandonaron el Plan.

Tabla 4. Principales indicadores de desempeño a nivel de los servicios de la intervención para el año 2013.

| Subcomponente 1.1. Plan de estudio contextualizado y sujeto a revisión continua para su mejora | | 2013 |
|---|---|-------------|
| Eficacia | Docentes que valoran positivamente los aprendizajes de los alumnos. | 93% |
| Eficacia | Docentes que están de acuerdo con que se utilizan las instancias de coordinación para discutir regularmente sobre las concepciones de enseñanza y aprendizajes que subyacen a sus prácticas docentes. | 89% |
| Eficacia | Docentes que están de acuerdo con que el Plan 2009 se adecua a los estudiantes que asisten a ese centro. | 93% |
| Calidad | Alumnos que valoran que el proceso de enseñanza es acorde a sus necesidades. | 51% |

Tabla 5. Principales indicadores de desempeño a nivel de los servicios de la intervención para el año 2013 (continuación).

| Subcomponente 1.2. Equipos Directivos y docentes constituidos se apropian de los ejes conceptuales del Plan. | | 2013 |
|---|---|-------------|
| Eficacia | Estabilidad del cuerpo docente. | s/d |
| Eficacia - Calidad | Docentes valoran que se han apropiado de los ejes conceptuales del Plan 2009 en relación a la incorporación de aprendizajes para la enseñanza de adultos. | 94% |
| Eficacia - Calidad | Docentes valoran que se han apropiado de los ejes conceptuales del Plan 2009 en relación a su compromiso con el mismo. | 98% |
| Subcomponente 1.3. Todas las dimensiones de la Institución se organizan en forma sinérgica para favorecer los procesos de enseñanza y aprendizaje. | | 2013 |
| Eficacia | Valoración positiva del docente sobre instancias de coordinación. | 95% |
| Eficacia | % de participación en encuentros de trabajo. | s/d |
| Subcomponente 1.4. Evaluación continua del proceso de aprendizaje de cada estudiante durante todo el período que abarca el ciclo (un año y medio). | | 2013 |
| Eficacia - Calidad | Nº de estudiantes que tienen seguimiento de su proceso de aprendizaje, a lo largo de los tres Módulos. | s/d |

Fuente: Informe de Evaluación DID en base a información suministrada por la intervención y resultados de Encuesta a Alumnos y Docentes de Plan 2009 CB (INEED-AGEV, Dic.2013).

Como se puede apreciar en información adicional recogida por la encuesta a beneficiarios del Plan, se detectan valoraciones positivas en relación a la intervención. Del total de alumnos encuestados un 81% está muy de acuerdo o de acuerdo en que espera con

ganar asistir a clase y que lo que trabaja en clase le resulta familiar y se adapta a sus conocimientos, mientras que un 65% está muy en desacuerdo o en desacuerdo con que se aburre en clase.

En lo que respecta al desempeño financiero, la estimación de la composición del presupuesto de la intervención en relación a remuneraciones, funcionamiento, inversión y otros para los años 2010 a 2013, permite observar el alto peso que tienen las remuneraciones (en torno al 92%) seguidas por el rubro funcionamiento (alrededor del 7% del total), inversiones (con un 1%), y otros no presupuestales (Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación –PAEMFE-). Las remuneracio-

nes constituyen el principal rubro de gastos, como es habitual en los servicios educativos.

Con relación a las estimaciones de los costos unitarios, el gasto promedio por beneficiario se calcula dividiendo el gasto de producción entre la cantidad de beneficiarios. La variación porcentual de este indicador para el período comprendido entre 2010 y 2013 presenta fluctuaciones interanuales significativas con un aumento total para el período del 32,3% (ver Tabla 5).

Tabla 6. Estimación del gasto promedio del servicio por beneficiario 2010-2013 (en \$ 2012).

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | % Variación 2010 - 2013 |
|--------|--------|--------|--------|-------------------------|
| 12.068 | 17.366 | 14.989 | 15.969 | 32,3 % |

Fuente: Informe de Evaluación DID. Elaboración en base al Sistema de Secretarías Liceales (SECLI) docente; datos brindados por PEE; y datos CES. El gasto promedio se calculó a partir de la estimación del gasto total de la intervención.

PRINCIPALES CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y DESAFÍOS

El Plan 2009 CB tiene un enfoque curricular, didáctico y de gestión innovador. El diseño del Plan se desarrolla en un ciclo de Educación Media con una duración de un año y medio, con módulos semestralizados, evaluación por competencias y organización de los contenidos curriculares en sectores de conocimiento. También encontramos aspectos innovadores en cuanto a la gestión del centro educativo y las prácticas incluidas en él, que se ven apoyadas en espacios de coordinación, trabajo en proyectos, tutorías y un seguimiento personalizado del proceso de aprendizaje de los alumnos.

Para facilitar la presentación de las principales recomendaciones que surgen de la evaluación, estas se agruparán en relación a los aspectos de Diseño y a los relacionados con su Implementación.

(I) DISEÑO

En relación al diseño del Plan 2009 CB, los evaluadores destacan, en primer lugar, que la forma en que se definieron las necesidades de la población a la que se pretende

atender, a partir del conocimiento tácito de los integrantes del equipo que diseñó el Plan, amerita la realización de un estudio sistemático y riguroso que aporte evidencias sobre sus intereses y necesidades.

En segundo lugar, no se conocen los motivos por los cuales muchos de los estudiantes que se matriculan en el Plan 2009 CB no lo culminan, lo cual genera la necesidad de un estudio que permita conocer las razones de la desafiliación en los planes de Ciclo Básico.

En tercer lugar, no se cuenta con estudios comparados que permitan conocer las particularidades que presentan las competencias alcanzadas por los egresados del Plan 2009 CB en relación con otros planes, por lo que también se requiere un estudio comparado que permita medir las competencias alcanzadas por los egresados de cada uno de ellos.

En cuarto lugar, el Plan carece de un sistema de indicadores para su monitoreo y evaluación que cubra todas sus dimensiones relevantes. Con el fin de lograr un mejor desempeño en esta área, los evaluadores recomiendan: ajustar el sistema de registro de Bedelías (SECLI) para que contemple las necesidades del Plan 2009 CB; uniformizar

los criterios de registro en el SECLI de todos los centros; e incluir en los protocolos de seguimiento y evaluación del Plan un sistema de indicadores que permitan su medición sistemática.

Por último, si bien la Ley General de Educación (2008) establece la obligatoriedad de la finalización del Segundo Ciclo de Educación Media, no existe ningún Plan con características similares al Plan 2009 CB destinado a este objetivo. Por tal razón, los evaluadores recomiendan la implementación de un Segundo Ciclo de Enseñanza Media como proyecto piloto que continúe con la propuesta pedagógica del Plan 2009 CB.

(II) IMPLEMENTACIÓN

Sobre la implementación del Plan 2009 CB, la evaluación concluye, en primer lugar, que el PEE no cuenta con recursos humanos suficientes para asegurar su funcionamiento, seguimiento y gestión, por lo que se recomienda ampliar el equipo del PEE asignado.

En segundo lugar, los evaluadores señalan que no existen flujos adecuados de información entre el PEE y las divisiones de Hacienda y de Informática del CES, por lo que recomiendan fortalecer estos canales de comunicación.

En tercer lugar, los evaluadores plantean que el uso de listas cerradas para el nombramiento de los docentes del Plan genera resistencias y cuestionamientos por parte de las Asambleas Técnico Docentes (ATD) y de la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (FENAPES) por considerar que estas limitan los derechos de los docentes. Por tal razón, los evaluadores recomiendan que se dé carácter abierto a los llamados para la provisión de cargos del Plan 2009 CB como también que se diseñen estrategias alternativas que aseguren la cohesión de los docentes del Plan.

En cuarto lugar, los evaluadores sostienen que no se puede asegurar que el Plan sea conocido por su población potencial, por lo que recomiendan elaborar una estrategia de información con este objetivo.

En quinto lugar, los evaluadores mencionan que la escasa participación de las Inspecciones (tanto de Institutos y Liceos como de Asignatura) limita los aportes que estas podrían realizar en cuanto a orientación en la gestión o en términos técnico-pedagógicos. Por ello, se recomienda capacitar a los inspectores en la temática de enseñanza por competencias, y lograr que estos visiten con mayor frecuencia los centros educativos y profesores que integran el Plan 2009 CB.

En sexto lugar, las experiencias, reflexiones y aprendizajes sobre la implementación del Plan están poco documentadas, por lo cual se recomienda su sistematización.

Por último, los evaluadores señalan que la intervención no cuenta con un presupuesto propio, lo cual genera dificultades para monitorear la eficiencia de la gestión. Se recomienda establecer los mecanismos necesarios para asegurar la disponibilidad de datos financieros para el monitoreo o seguimiento de los costos del Plan.

(III) DESAFÍOS

Luego de transcurridos cinco años desde el desarrollo del Plan 2009 CB, y considerando su carácter de Plan experimental o piloto, se señala como deseable la identificación, sistematización y difusión de las buenas prácticas y lecciones aprendidas a partir de la experiencia. Es esperable que una experiencia experimental tenga definidos los tiempos de duración y la manera en que será monitoreada y evaluada, para finalmente decidir sobre su finalización o expansión (total o parcial) a partir de las conclusiones extraídas.

Teniendo en cuenta las importantes innovaciones que el Plan 2009 CB ha implementado, es de gran importancia la sistematización de la información generada durante la experiencia para poder identificar las buenas prácticas sería deseable difundir e incorporar en el resto del sistema educativo.



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



PRESIDENCIA
REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
Oficina de Planeamiento y Presupuesto



GESTIÓN Y EVALUACIÓN

**Dirección de Gestión y Evaluación
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República Oriental del Uruguay**

Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel.(+598-2) 150 int. 8005 / 8001
contacto@agev.opp.gub.uy
www.agev.opp.gub.uy