



Centros Educativos de Capacitación y Producción (CECAP) 2014 - 2015

Área Programática: Educación
Ministerio de Educación y Cultura
Dirección de Educación

El presente resumen ejecutivo fue elaborado por la División de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de AGEV – OPP. El mismo recoge las principales conclusiones del informe final de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) realizada por Marcos Baudean, Amadeo Sosa y Gabriela Ferreira (2015) con el acompañamiento técnico de AGEV, a cargo de Federico Ott y Fernando Salas, e incorpora además el análisis de información complementaria surgida a partir del proceso de evaluación.

Si bien las Evaluaciones DID utilizan fundamentalmente información existente, en esta evaluación la información ha sido complementada con la realización de una encuesta de caracterización y satisfacción de los equipos docentes y de los estudiantes de CECAP, visitas de campo y entrevistas a integrantes de la intervención.

La evaluación comprendió el período 2009 – 2013 y se desarrolló entre fines de 2014 y comienzo de 2015.

Cabe destacar que la evaluación externa fue posible gracias a la apertura de las autoridades y equipos técnicos responsables de la intervención, que brindaron el acceso a la información disponible, así como su activa colaboración en las diferentes etapas del proceso de evaluación. Agradecemos especialmente la participación de las contrapartes de la evaluación: Isabel Alende, Mónica Acosta, Alejandra Martell, María Cristina García y Andrea Zandler.

Las citas textuales extraídas del informe DID son identificadas por medio del uso de comillas.

Presidencia de la República

Tabaré Vázquez
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Álvaro García
Director

Martín Dibarbouré

Subdirector

Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión

Lucía Wainer
Directora

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 resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los resultados de las evaluaciones DID realizadas por evaluadores externos a la administración.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la posición de las instituciones participantes.

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 (AGEV-OPP)
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel. (+598-2) 150 int. 8001
Correo electrónico: contacto@agev.opp.gub.uy
Sitio web: www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev
Primera Edición, abril de 2016
Diseño: Cuareim diseño editorial
Fotos: Cedidas por Presidencia de la República Oriental del Uruguay y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Corrección: Belén Panzera
Coordinación editorial: Carolina Piñeyro
ISSN: 2301-1475
Imprenta: Gráfica Mosca
Depósito legal:



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.

Las Evaluaciones DID tienen 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.

Las Evaluaciones DID se diferencian de otros tipos de evaluación (evaluaciones de impacto, análisis organizacionales, evaluaciones de eficiencia, de detección de buenas prácticas, etc.). En un plazo de seis meses, utilizando principalmente información existente comple-

mentada con visitas de campo y entrevistas a integrantes de la intervención, las evaluaciones DID, identifican fortalezas y oportunidades de mejora que condicionan la posibilidad de generar los resultados esperados, optimizando tiempo y recursos.

Dichas evaluaciones tienen 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 las evaluaciones DID y una síntesis de las principales acciones de mejora acordadas, 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.

1. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

El Programa Nacional de Educación y Trabajo – Centros Educativos de Capacitación y Producción (PNET-CECAP) es una intervención que permite que jóvenes entre 15 y 20 años que no hayan culminado la Educación Media Básica (EMB) y que no se encuentren estudiando o trabajando en el ámbito formal puedan aumentar sus posibilidades para la continuidad educativa y adquieran saberes y habilidades para el mundo del trabajo, mediante una propuesta educativa integral, no formal, en educación y trabajo, organizada en semestres que se desarrolla en los Centros Educativos de Capacitación y Producción. La unidad técnica responsable de la intervención es el PNET. El estudiante puede permanecer en CECAP hasta 4 semestres, pudiendo egresar antes en caso de lograr incorporarse a otra propuesta educativa o a una actividad laboral formal.

PNET-CECAP se inicia en el año 2005 con la revisión y reformulación de la propuesta de los CECAP que existían hasta ese momento (el de Montevideo y el de Rivera, creados en 1981 y 1993 respectivamente). El PNET les da unidad a estas intervenciones que hasta entonces funcionaban de manera independiente, y se modifica el nombre de los CECAP –conservando la sigla– desde “Centros de Capacitación y Producción” a “Centros Educativos de Capacitación y Producción”, para dar cuenta del cambio de enfoque de la intervención, desde uno centrado en la capacitación en oficios a una perspectiva más amplia de educación no formal.

Actualmente hay 18 CECAP ubicados en 13 departamentos: Artigas, Canelones (Barros Blancos, Toledo, Paso Carrasco, Las Piedras y La Paz), Colonia, Florida, Durazno, Maldonado, Montevideo (Montevideo y Montevideo Oeste), Paysandú, Río Negro (Young), Salto, Rivera, Rocha y Treinta y Tres.

1.1. Objetivos

El objetivo principal del PNET-CECAP (a nivel de sus resultados o propósito) es que “adolescentes (entre 15 y 20 años) que no se encuentran estudiando o trabajando en el ámbito formal amplían sus posibilidades para la continuidad educativa y adquieren saberes y habilidades para el mundo del trabajo mediante una propuesta educativa integral no formal.”.

1.2. 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, podría ser atendida por ella¹. En este caso, está compuesta por los jóvenes entre 15 y 20 años que han culminado la Educación Primaria pero no han finalizado la EMB, y que no estudian ni trabajan.

A efectos de ajustar la estimación cuantitativa de la población potencial, se consideran todos los jóvenes que residen en el territorio nacional y cumplen con la definición de la intervención (si bien la intervención no está instalada en todos los departamentos, no tiene limitaciones explícitas respecto a su alcance territorial).

Tomando en cuenta estas consideraciones, el cálculo de la población potencial de la intervención a partir de los datos del Censo 2011 asciende a 39.471 jóvenes. Esta población tiene un patrón de distribución territorial similar a la de la población en general, concentrándose mayoritariamente en Montevideo (31%) y Canelones (17%), seguidos por Maldonado (5%) y Salto (5%), mientras que en cada uno de los restantes departamentos encontramos un 4% o menos de la población potencial (ver Gráfico 1).

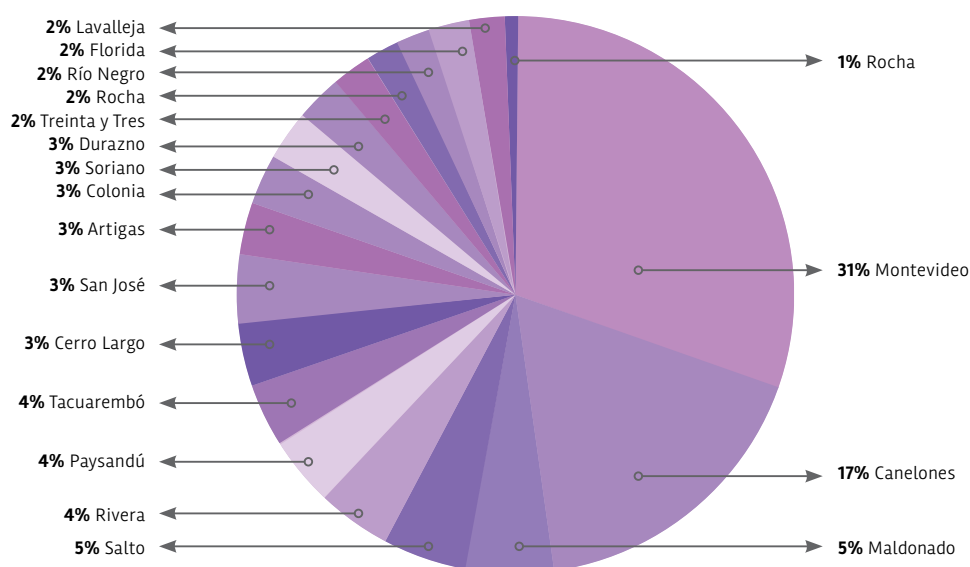
La población potencial en relación a la población total del país se mantiene prácticamente estable en el período 2009–2013, sin embargo muestra una tendencia ligeramente ascendente en relación a la cohorte etaria que es objeto de la intervención –de 15 a 20 años– en la cual el crecimiento es de aproximadamente 2 puntos porcentuales a lo largo del período (ver Tabla 1).

Por otra parte, la población objetivo es aquella que la intervención tiene planeado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella².

En el PNET-CECAP, la población objetivo se definió a partir de los cupos que la intervención tiene disponibles para ser cubiertos cada año. Para la presente evaluación se estimó la población objetivo del año 2013 en 3.660 jóvenes.

¹ – AGEV-OPP (2014) “Notas técnicas para la evaluación de intervenciones públicas”.

² – AGEV-OPP (2014) “Notas técnicas para evaluación de intervenciones públicas”.

Gráfico 1. Distribución de la población potencial de PNET-CECAP por departamento a partir de datos del Censo 2011.

Fuente: elaborado por AGEV-OPP en base a microdatos del Censo 2011, INE.

Tabla 1. Población potencial CECAP 2009–2013: jóvenes entre 15–20 años, que no estudian ni trabajan, y que no terminaron la EMB en relación a la población total y a la población del rango etario.

	Año				
	2009	2010	2011	2012	2013
Población potencial en relación a la población total	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%
Población potencial en relación al total de la población dentro del rango etario objetivo de la intervención – 15 a 20 años	11,3%	11,9%	13,1%	13,0%	13,2%

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

Finalmente, la población beneficiaria de la intervención corresponde a la población efectivamente atendida y se define en este caso como la cantidad de jóvenes matriculados en el PNET-CECAP. La cantidad de beneficiarios del PNET-CECAP presenta una tendencia creciente en los últimos años acompañando el crecimiento en número de Centros y cupos disponibles, pasando de 1.286 matriculados en 2009 a 2.965 matriculados en 2013, lo que representa un crecimiento del 130% en el período.

1.3. Recursos asignados

El presupuesto total de la intervención aportado por el MEC para 2013 fue de \$U 65.723.000, según las estimaciones realizadas por el equipo evaluador³. El financiamiento proviene de Rentas Generales a través de la Unidad Ejecutora Dirección General de Secretaría del MEC.

³ - La información presupuestal no se encuentra desagregada en el sistema contable a nivel de la intervención, es por eso que se realizó una estimación a partir de la información de los gastos aportada por la intervención respecto al monto de "horas docentes" y el peso que las mismas tienen en el presupuesto total de la intervención (76,7%) según la "Estimación de Costos PNET" (2014) para el año 2013.

El PNET-CECAP ha firmado convenios con varias organizaciones para su instalación y funcionamiento (gobiernos departamentales, el Instituto Nacional de Alimentación [INDA], el Consejo de Educación Secundaria [CES], el Consejo de Educación Técnico Profesional [CETP], entre otros). En estos convenios se establece el aporte y responsabilidades de cada una de las contrapartes. El aporte de estas organizaciones es clave para el funcionamiento (aporte de locales, costos de servicios públicos –luz, agua, telefonía–, seguridad, limpieza, alimentos), pero no existe cuantificación de dichos aportes. Esto dificulta la posibilidad de establecer el costo real total de la intervención.

El presupuesto estimado de la intervención representa alrededor de un 18,7% del presupuesto total de la Unidad Ejecutora y un 2,2% de los recursos del Programa Presupuestal en que la intervención se inscribe.

1.4. Estrategia general y servicios de la intervención

Para alcanzar una mejor comprensión del PNET-CECAP se comenzará por (i) describir las necesidades que se busca satisfacer a partir de sus acciones (o problema que da origen a la intervención), y luego (ii) plantear la estrategia general propuesta para superar ese problema. Finalmente, (iii) describir los servicios y/o acciones más concretas que se prestan.

Problema que da origen a la intervención

El PNET-CECAP aborda el problema del alto porcentaje de adolescentes y jóvenes (entre 15 y 20 años) que se han desafilado del sistema educativo formal sin haber completado la EMB, lo cual dificulta sus logros a nivel laboral, de crecimiento personal, de participación en la sociedad y de mejora en su calidad de vida.

La situación se ve agravada debido a que estos jóvenes pertenecen a sectores cultural y económicamente deprimidos, con familias de bajo nivel educativo, carentes de hábitos que propicien el estudio o el ingreso al mundo laboral en condiciones de sostenibilidad.

Estrategia general

El PNET-CECAP propone una estrategia que se basa en los siguientes aspectos:

- Ofrecer una propuesta educativa integral centrada en el estudiante, desarrollada en grupos pequeños, contenida y apoyada a través de educadores referentes; que a través del tránsito por distintos espacios y vínculos pedagógicos permiten una continuidad educativa, el

desarrollo de experiencias vinculadas al mundo del trabajo y el desarrollo de distintas habilidades que tienden a su inclusión social y al desarrollo de ciudadanía.

- Realizar acuerdos y convenios interinstitucionales (gobiernos departamentales, CETP, CES, INDA, etc.) para responder a los objetivos de la intervención. Un ejemplo son los convenios con CES (Montevideo y Rivera) o con el CETP –Proyecto Redescubrir– (Colonia, Florida, La Paz, Montevideo, Rivera, Treinta y Tres y Río Negro [Young]), que permiten que los jóvenes que deciden retomar sus estudios de EMB lo hagan a través de programas educativos pensados para brindar mayores posibilidades de culminación (propuestas integrales, módulos semestrales –en vez de anuales–, duración menor en el caso de los dos CECAP donde está vigente el convenio con CES –un año y medio en vez de tres años–).

- Focalizar la estrategia en el Proyecto de Centro que brinda autonomía y flexibilidad para atender las demandas y expectativas de los estudiantes, en un marco particular dado por las posibilidades de movilizar recursos locales y las características del cuerpo docente.

- Gestionar los Proyectos de Centro a través de reuniones periódicas: a) del Educador Referente en la coordinación semanal en cada uno de los CECAP; b) del Educador Referente en la reunión de planificación del año lectivo; c) del Equipo de Coordinación Nacional⁴ con el Área de Educación No Formal; d) semanales de todos los actores educativos de cada CECAP; e) semestrales de los Coordinadores de CECAP; f) semestrales de los Educadores Referentes; y g) de delegados estudiantiles que se realiza una vez por año.

- Incorporar apoyos que facilitan el sostenimiento de la propuesta educativa de CECAP por parte de los jóvenes en el Centro y su continuidad educativa (becas económicas, alimentación, materiales).

Servicios brindados por la intervención

PNET-CECAP se despliega a través de una propuesta educativa integral no formal en educación y trabajo. Esta propuesta tiene un conjunto de áreas de conocimiento y habilidades que se organizan en semestres.

La propuesta educativa se compone de las siguientes áreas (presentes en cada semestre con objetivos que van modificándose):

⁴ – La Coordinación Nacional es la Unidad Responsable de la intervención. Está integrada por la Coordinadora Nacional y Coordinadores Asistentes y tiene sede en Montevideo.

Cuadro 1. Resumen de la intervención PNET-CECAP.

Fin	Favorecer el desarrollo humano a través de la inclusión social y la participación ciudadana, garantizando el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes.
Propósito	Adolescentes (entre 15 y 20 años) que no se encuentran estudiando o trabajando en el ámbito formal amplían sus posibilidades para la continuidad educativa y adquieren saberes y habilidades para el mundo del trabajo mediante una propuesta educativa integral no formal.
Componente/s	Adolescentes y jóvenes (entre 15 y 20 años) que no estudian ni trabajan participan en una propuesta educativa integral, no formal, en Educación y Trabajo que se desarrolla en los Centros Educativos de Capacitación y Producción.
Subcomponentes (servicios)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adolescentes participan de un proceso educativo semestralizado (hasta 4 semestres) organizado en distintas áreas. 2. Apoyo a los procesos educativos a través de soportes educativos: infraestructura, alimentación (desayuno o merienda y almuerzo), becas y materiales

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

- **Referencia educativa:** trabajo grupal e individual a cargo de los Educadores Referentes.
- **Expresión artística:** propuestas vinculadas a lo plástico, a lo musical y a lo corporal.
- **Conocimientos básicos:** lenguaje, cálculo e información general.
- **Informática:** trabajo en salas de informática y con Plan Ceibal.
- **Capacitación profesional:** talleres experimentales que tienen contenidos distintos en los diferentes Centros.
- Más allá de estas áreas comunes, cada CECAP tiene particularidades en sus propuestas de acuerdo a los jóvenes que asisten al Centro y la realidad local.
- **Introducción al mundo laboral:** talleres, orientación y pasantías educativo-laborales supervisadas en organizaciones públicas o privadas.
- A su vez el PNET-CECAP desarrolla un conjunto de apoyos a la propuesta a través de soportes educativos que incluyen la alimentación, el otorgamiento de transferencias económicas mensuales (becas) y materiales.
- **Educación física, recreación y deporte:** estas propuestas se coordinan con las instalaciones existentes en la ciudad (como Plaza de Deportes, por ejemplo).
- 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 propone para lograrlo (componente y subcomponentes).

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A efectos de facilitar la comunicación de los resultados de la evaluación, los mismos se presentarán 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.

2.1. 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 PNET-CECAP es consistente con los lineamientos de la política de educación, tal como se define en la Ley General de Educación N° 18.437. En particular, los objetivos del PNET-CECAP están orientados a lograr una educación integral, favorecer la inclusión social y la participación ciudadana de los adolescentes, incentivar la reinserción en el sistema educativo formal fomentando la continuidad educativa y la formación para el mundo del trabajo.

Si bien existe una multiplicidad de ofertas educativas desde la educación formal y no formal tendientes a la reinserción de los jóvenes en actividades educativas, los CECAP han encontrado una perspectiva propia sobre la educación en general y, desde la educación no formal en particular, tanto a nivel de objetivos, de metodología y de construcción de un “sujeto de aprendizaje”. En ese sentido, los CECAP promueven la integración social desde un enfoque diferente, favoreciendo la creatividad, las actividades grupales, el desarrollo de actitudes de respeto y tolerancia, y la autonomía.

En segundo lugar, con respecto a la delimitación del problema, la evaluación señala que la intervención no fue diseñada teniendo como base un diagnóstico previo de la situación de su público potencial, pero se apoya en diversos estudios que han identificado a un sector de jóvenes que no trabajan y se desvincularon del sistema educativo formal sin completar sus estudios de EMB. La intervención identifica adecuadamente los factores que conforman el problema a resolver y ofrece una propuesta educativa adecuada a las causas del problema identificado.

En tercer lugar, respecto a la estrategia planteada, esta presenta una buena resolución a nivel de diseño de la articulación y la complementariedad entre la educación no formal y la formal para el logro de los objetivos de la intervención. También se valora positivamente que el propósito de los CECAP no se agote en contribuir a la culminación de la EMB o posibilitar una mejor inserción en el mundo del trabajo, sino que incorpore además la adquisición de competencias, saberes, conocimientos y el desempeño de un rol proactivo, crítico y creativo durante el proceso, lo que contribuye a aumentar la autoconfianza y expectativas de los estudiantes.

La intervención posee una fuerte impronta de innovación pedagógica que se ajusta adecuadamente a la realidad socioeducativa actual y a la población a la que está orientada. El rol socializador de los educadores, en particular del Educador Referente, les permite desarrollar una actitud activa frente a los problemas cotidianos de los adolescentes y jóvenes, y facilita el logro de aprendizajes socialmente significativos.

Por su parte, los soportes educativos no parecen estar incluidos dentro de la propuesta pedagógica como un todo, sino como un aspecto social a atender para la población definida (por ejemplo, el comedor y el almuerzo no forman parte de una línea de trabajo de alimentación saludable o de creación de hábitos).

En cuarto lugar, con relación a la caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo de la intervención, la evaluación señala que la intervención se orienta hacia una población que es preocupación de las últimas Administraciones debido a las consecuencias sociales negativas que tiene la desvinculación temprana del sistema educativo sobre las posibilidades de bienestar de las personas en la adultez, así como las consecuencias sobre las competencias necesarias para un ejercicio pleno de la ciudadanía. Además, se trata de una población que muestra una tendencia creciente durante los últimos 5 años (ver Tabla 1).

Si bien la intervención utiliza criterios de focalización (jóvenes entre 15 y 20 años que no han culminado la EMB y que no se encuentran estudiando o trabajando en el ámbito formal), los mismos son complementados con otros que no están del todo formalizados o definidos. Un ejemplo de esto es la priorización en la inscripción de jóvenes que presentan una mayor “vulnerabilidad” sin que haya una definición clara de cómo esta se entiende en el marco de la intervención.



En relación a los instrumentos para el seguimiento y evaluación, se constató que la mayoría de los indicadores propuestos por la intervención son pertinentes, relevantes y factibles de ser producidos. Sin embargo, no se cuenta con indicadores de resultado final (solo hay indicadores a nivel de resultados intermedios) o indicadores de eficiencia y economía (lo que se explica, en parte, por la ausencia de un sistema contable que permita individualizar los gastos de la intervención). Tampoco se han establecido metas para los indicadores, lo cual dificulta la planificación y evaluación.

También se constata la falta de información para la mayoría de estos indicadores que no cuentan con datos o bien solo están disponibles para un año puntual. Una de las razones que explican esta falta de información es que no todos los Centros cuentan con la infraestructura necesaria para conectarse con el sistema informático en que se registra la información.

2.2. Implementación

En primer lugar, en relación a la estructura organizacional y funciones, los evaluadores destacan que desde la Coordinación Nacional se promueve una gestión descentralizada en cada CECAP. Se otorga una importante autonomía a cada Centro que se constata en diversos ámbitos: el diseño de proyecto educativo, la gestión del presupuesto de funcionamiento, los mecanismos de planificación, la toma de decisiones, o los sistemas de reporte.

Más allá de esta autonomía, se considera como fortaleza la capacidad que ha tenido el PNET de transmitir a los coordinadores de cada Centro el contenido del Programa y la propuesta educativa, así como el apoyo que se materializa, entre otras actividades, en la promoción y firma de convenios y acuerdos marcos con intervencio-



nes complementarias, la coordinación de encuentros de educadores o Coordinadores, o los viajes periódicos a los CECAP por parte de la Coordinadora Nacional o las Asistentes de Coordinación.

En resumen, la estructura del PNET se entiende adecuada y con capacidad para responder a las necesidades actuales de los CECAP. Sin embargo, la misma sería insuficiente en caso de que el número de Centros continúe creciendo. A su vez, no se ha definido formalmente en ningún documento el alcance de la autonomía que se espera que cada Centro ejerza.

Por su parte, existen aspectos de la propuesta laboral que son altamente valorados entre los educadores (como la propuesta educativa o el clima laboral) mientras que en otros se manifiesta una visión más crítica (como por ejemplo la modalidad contractual⁵ o la mo-

⁵ - Los educadores que dedican una carga horaria menor a 20 horas semanales (40%) y no tienen una antigüedad superior a 3 años son contratados entre marzo y diciembre (10 de los 12 meses del año).

tivación económica, que aparece recién en cuarto lugar entre las razones para permanecer en CECAP⁶). Estos aspectos podrían estar afectando negativamente la motivación, el desempeño y la capacidad de los CECAP de retención del personal.

Finalmente, cabe mencionar que si bien está previsto que todos los CECAP contraten un educador secretario, no todos cubren esta vacante. Por otra parte, el tipo de contrato previsto para los educadores secretarios (de 10 horas semanales) podría dificultar su integración a la dinámica del Centro, tanto en lo que refiere al cumplimiento de sus funciones en tiempo y forma como a los aprendizajes que derivan del contacto cotidiano con los funcionarios de los Centros.

⁶ - El monto abonado por hora de trabajo es inferior en los CECAP que en el CETP o en el CES, los cuales son una fuente de empleo alternativo. Además, los docentes de estos subsistemas comparten sus tareas con los de CECAP en aquellos centros donde hay convenio con CES o con el CETP (Redescubrir).

En segundo lugar, con relación a la asignación de responsabilidades y funciones de cargos, se evalúa como fortaleza la asignación de las tareas de soporte de gestión y administrativas. Esta tarea la desarrolla la Coordinación Nacional bajo un criterio de regionalización, lo cual permite fortalecer el conocimiento a nivel central sobre las localidades.

Para desarrollar las tareas administrativas, el PNET cuenta con dos administrativas que comparten con el Área de Educación No Formal, lo cual no es suficiente y lleva a que las Coordinadoras Asistentes destinen a tareas administrativas parte del tiempo que deberían dedicar a otras a las que podrían aportar mayor valor.

A nivel local, se destaca como algo positivo la figura del Educador Referente, factor diferencial e innovador, que permite un abordaje individualizado de la situación del joven y un seguimiento dentro y fuera del CECAP en comunicación con las redes locales. También está previsto que sea el articulador con la familia, los docentes, el Coordinador del Centro y los estudiantes.

Los educadores son asignados a una categoría según su experiencia, formación o función. En el caso de las funciones del educador, las categorías determinan el valor de la hora docente pero no la responsabilidad en relación a la tarea educativa. Por ejemplo, los educadores de la categoría 1 (que no poseen experiencia docente ni formación terciaria concluida) tienen a su cargo un taller, a pesar de no contar con una experiencia o formación que asegure el dominio de las herramientas o técnicas pedagógicas. De acuerdo a la información detallada en el Censo de Estudiantes y Educadores realizado por AGEV en el 2014, el 68% de los educadores no tienen título docente. A su vez, el 75% de los educadores tiene una experiencia en los CECAP igual o inferior a 3 años.

Estas características del personal exigen a la intervención una mayor dedicación de recursos en su inducción, seguimiento y capacitación. Sin embargo, solo un 69% de los educadores valora como bueno o muy bueno el apoyo pedagógico recibido en cuanto a una metodología específica para la tarea de educador, y un 63% valora en los mismos términos la formación en servicio recibida.

En tercer lugar, respecto a la coordinación con intervenciones y/o instituciones relacionadas, la evaluación constata que el PNET tiene la estrategia de establecer acuerdos con instituciones que realizan intervenciones complementarias a las de CECAP o que puedan aportar

al cumplimiento de su propósito. En particular, el PNET ha firmado convenios que han habilitado el trabajo conjunto con gobiernos departamentales, el INDA, el INAU, el CETP, el CES, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), el Plan Ceibal, y el Consejo Directivo Central (CODICEN), entre otras. Sin embargo, no existe planificación sistemática sobre la agenda de la Coordinación Nacional con dichos actores.

A nivel local se observa que, tanto las articulaciones como coordinaciones, están sujetas al vínculo personal y relacionamiento entre las contrapartes, existiendo escasa formalización o documentación sobre estas instancias.

En cuarto lugar, en relación a los mecanismos de consulta y participación ciudadana, los evaluadores constatan que todos los Centros tienen delegados por grupo y por semestre, los cuales son elegidos por elecciones internas en cada CECAP. Esto constituye un valioso ejercicio cívico. La Resolución 224/2010 del MEC establece la implementación en los CECAP de los Consejos de Participación definidos por el artículo 48 de la Ley General de Educación (18.437), pero estos no funcionan en todas las localidades donde hay CECAP. A través de entrevistas, se ha establecido como principal problema el poder reunir a todos los involucrados ya que, si bien los estudiantes participan, no se cuenta con una participación similar en el caso de los padres y otros actores locales.

El PNET cuenta con dos instancias clave para el relevamiento de las preferencias de los estudiantes: a) un formulario que completan al inscribirse (en el cual se le solicita que manifiesten sus expectativas) y b) una instancia de evaluación semestral donde el Educador Referente realiza una entrevista personalizada. Está previsto que estas expectativas sean registradas en el sistema informático de los CECAP y que constituyan un insumo para el trabajo de los educadores. Sin embargo, no está previsto su sistematización y análisis a nivel agregado para alimentar la toma de decisiones a nivel más general.

En referencia a los procesos de producción y provisión del servicio, los evaluadores destacan como un aspecto positivo la entrevista con el joven que aspira a ingresar a CECAP como parte del proceso de inscripción. La misma contribuye al conocimiento del joven, evaluar si este se adapta al perfil de la propuesta, y permite su orientación hacia propuestas alternativas en caso de no hacerlo.

Según el censo de estudiantes de los CECAP, los mismos se enteran de la existencia de los Centros fundamentalmente a través de redes informales (79%). Muy pocos estudiantes declaran haberse enterado a través de otras instituciones (14%), o a través de los medios de comunicación (3%).

En algunos casos se observa una demanda por cupos superior a la capacidad de respuesta del Centro, lo cual genera listas de espera. Sin embargo, en otros CECAP el nivel de demanda local es inferior al que podría atender la estructura básica prevista, generándose una subutilización de la misma. Esta situación se agrava en los casos en que se combina con una alta cantidad de jóvenes que abandonan la propuesta o egresan anticipadamente, ya que no están previstos mecanismos para la ocupación de estos cupos que quedan vacantes.

El proceso de seguimiento durante el ingreso y egreso del joven en el CECAP se registra en formularios estandarizados con campos y respuestas predeterminadas, que está previsto que se ingresen a la intranet de la intervención. Sin embargo, no existe un diccionario que defina y unifique los contenidos de los campos predeterminados o la interpretación de las calificaciones numéricas (1 a 5).

La realización de pasantías o la participación en proyectos productivos es uno de los indicadores que se considera en relación al cumplimiento del propósito de la intervención. Sin embargo a nivel central no se considera viable la realización de pasantías, lo cual hace que la misma no asuma mayor protagonismo en los proyectos educativos de los Centros.

Las pasantías son logradas a través de contactos que realizan los Coordinadores a nivel local, buscando que aporten al proyecto educativo. Sin embargo, no existe una unificación de criterios entre los Coordinadores y la Coordinación Nacional en cuanto a qué tareas se espera que el estudiante desarrolle en el marco de estas pasantías.

En relación a los soportes educativos, no hay orientación o control respecto al destino de las becas. En algunos casos, a nivel local se ha logrado negociar con los gobiernos departamentales que los estudiantes tengan cubierto o subsidiado el transporte mientras que en otros no, lo cual afecta el monto de beca disponible para otros fines. Esto se observa en el Censo de Estudiantes, donde se puede apreciar una gran variabilidad en el

porcentaje de estudiantes que destinan parte de la beca a transporte: se reconocen Centros donde ningún estudiante utiliza la beca para trasladarse a CECAP, como también Centros donde el 70% lo hace.

Los locales de los CECAP, en su mayoría, se negocian con las Intendencias y presentan una gran diversidad en cuanto a calidad: el Censo de Estudiantes muestra Centros donde el 77% está satisfecho o muy satisfecho con las instalaciones locativas como también otros donde solo un 51% de los estudiantes lo está. Las condiciones locativas dependen de los acuerdos que se logran con las Intendencias, para lo cual no se cuenta con parámetros o estándares detallados.

En lo que respecta al seguimiento o egreso del joven, existe una masa importante de personas que desisten de la propuesta, no contándose, salvo en algunos Centros, con la información sistematizada de las causas. Esto dificulta el conocimiento de los resultados del programa o tomar decisiones a nivel central en relación al abordaje del egreso anticipado o del abandono de la propuesta por parte de los jóvenes (entre las cuales podrían incluirse la generación de acciones con redes locales u otras políticas transversales que contribuyan a la continuidad educativa de los jóvenes).

Finalmente, sobre las actividades de planificación, monitoreo y evaluación, los evaluadores plantean que un componente central en la planificación anual de la intervención es el proyecto de Centro. Cada año el equipo de cada Centro elabora su proyecto para el año. Esto se hace en marzo, se revisa a final del primer semestre y al final del año. A partir de esa revisión interna que hace cada Centro se plantean cambios y ajustes para el próximo año. Esto es un elemento muy positivo de planificación con dos virtudes: permite que haya flexibilidad en la proyección de cada Centro (adaptándose a las posibilidades y necesidades de la localidad y del equipo de gestión) y permite que haya un documento a partir del cual poder evaluar el desempeño del equipo que gestiona el Centro.

La principal dificultad que aparece es la relativa al uso de información sobre la intervención. Se observa que hay un uso muy limitado de información sobre los resultados y la gestión de cada Centro. Esto es fruto de una gran dificultad para mantener actualizado y funcionando el sistema de información. Si bien se utiliza información, esta se produce por fuera del sistema informático y tiene problemas de fiabilidad en algunos indicadores.

Tabla 2. Evolución de los principales indicadores de desempeño a nivel de propósito. 2013–2014.

Propósito Adolescentes (entre 15 y 20 años) que no se encuentran estudiando o trabajando en el ámbito formal amplían sus posibilidades para la continuidad educativa y adquieren saberes y habilidades para el mundo del trabajo mediante una propuesta educativa integral no formal.		Año	
		2013	2014
Dimensión	Indicador	2013	2014
Eficacia Resultado Intermedio	% de jóvenes que participan en propuesta de culminación de EMB mientras participan en CECAP.	20%*	s/d
Eficacia Resultado Intermedio	% de jóvenes que participan en propuesta Proyectos Productivos y/o Pasantías durante el 3er o 4to semestre.	34%*	s/d
Eficacia Resultado Intermedio	% Estudiantes con expectativas de estudiar durante los próximos 6 meses.	s/d	59%**

Fuente:

* Informe de Evaluación DID en base a información suministrada por la intervención respecto a las trayectorias de los estudiantes de la generación 2013 de CECAP.

** Informe de Evaluación DID en base al Censo de Estudiantes de CECAP 2014. El dato muestra el % de estudiantes de 3º y 4º semestre de CECAP que ante la pregunta cerrada de qué les gustaría hacer el próximo año marcan las opciones: "Ir al liceo", "Ir a la UTU", "Anotarse en algún curso de capacitación laboral" o "Anotarse en otro tipo de curso".

Esto provoca, además, que cada Centro tenga diferentes maneras de llevar registros sobre su actividad y la situación de los estudiantes.

Dentro de la Coordinación Nacional en el nivel central de la intervención no hay personal especializado en el manejo de la base de datos. Si bien hay algún funcionario con más conocimiento, no hay personal formado especialmente para producir datos con el sistema. El problema más importante que tiene el sistema es que los datos deben llenarse periódicamente en forma sistemática por cada CECAP y esto no ocurre. Esto hace que el sistema esté permanentemente desactualizado y, por tanto, que el mismo no se use cuando se requiere información. Para suplir las necesidades de información se hacen pedidos específicos a cada CECAP, que los responde recurriendo a numerosas formas de registro alternativas al sistema informático y con distintos criterios. Esto resulta en una variabilidad en la forma de recolección y en el contenido de la información.

No hay una respuesta definitiva respecto a por qué no se completa adecuadamente la información en el sistema informático. Quien debe realizar el llenado de la información es el educador secretario. Éste tiene una asignación de 10 horas semanales y no se sabe si hay un

problema de tiempo o de otra índole. Además se observa que, por parte de los Coordinadores, no hay énfasis en el cargado y uso del sistema. Se ha intentado concientizar sobre el tema, pero no se ha podido avanzar. Parece haber una resistencia al llenado de los datos y no se ha podido definir la fuente de la misma. En algunos lugares del país la conectividad es baja lo que también presenta un problema, dado que el sistema funciona con una plataforma web (como es esperable en un sistema de este tipo). Por último, una pieza clave en el fallo del sistema de información es que no hay incentivos claros para el llenado, como tampoco sanciones por no cargar la información.

La intervención ha utilizado la investigación social de manera consciente y fructífera para conocer múltiples aspectos de la ejecución y de la perspectiva de los actores, pero no ha trabajado con una agenda de evaluación centrada en procesos, resultados o impactos con una clara delimitación de metas.

2.3. Desempeño

En primer lugar, se analiza el aporte de la intervención al logro del propósito, así como los servicios producidos. En segundo lugar, se analiza la cobertura que ha alcan-

zados, y en tercer lugar, se presentan algunos indicadores referidos al desempeño financiero.

2.3.1 Desempeño a nivel de propósito y servicios

El propósito tiene dos objetivos: i) la ampliación de posibilidades para la continuidad educativa y ii) la adquisición de saberes y habilidades para el trabajo. Para los indicadores asociados no hay datos para el período 2009 y 2012, mientras que otra información cuantitativa se recoge del censo realizado entre estudiantes y docentes por parte de AGEV durante el 2014.

Se puede observar que los CECAP logran que el 20% de sus estudiantes comiencen o retomen estudios de EMB. Más allá de este desempeño promedio, encontramos una gran variabilidad entre Centros: en uno de ellos, solo el 2% ha retomado sus estudios de EMB, mientras que en otro el 52% lo ha hecho.

A su vez, un 59% de los estudiantes manifiesta su intención de continuar estudiando durante el año siguiente, ya sea en propuestas de educación formal o de educación no formal. Los datos a nivel de Centro para este indicador muestran una gran variabilidad: en uno de ellos, el 25% de estudiantes tiene expectativas de continuar estudiando durante el próximo año, mientras que en otro la cifra aumenta al 95%.

La intervención también logra que el 34% de los estudiantes del 3er o 4to semestre participen en proyectos productivos o en pasantías.

Los datos disponibles no permiten describir la evolución en estos indicadores de propósito, y tampoco se han definido metas que permitan comparar los niveles alcanzados por los mismos.

Para el componente de la intervención se cuenta con nueve indicadores (detallados en la Tabla 3), de los cuales: uno cuenta con información para todo el período evaluado, tres para tres de los años evaluados, y dos para los cuales solo hay información para el año 2013. Estos indicadores se pueden organizar en tres dimensiones asociadas al desempeño: i) matrícula y asiduidad; ii) desvinculaciones de la propuesta y iii) disponibilidad de cupos.

En relación a la matrícula y asiduidad de los jóvenes de los CECAP, la intervención muestra un crecimiento

sostenido de la matrícula entre 2011 y 2013, pasando de 2.060 jóvenes matriculados al comienzo del período a 2.965 jóvenes al final del mismo (lo cual totaliza un crecimiento del 44% durante los tres años considerados). Sin embargo, no hay datos que permitan conocer el desempeño de la intervención en lo que respecta a la asiduidad de los jóvenes que participan en la propuesta. Respecto a las desvinculaciones de jóvenes que han participado en la propuesta abandonándola sin haber cumplido los criterios de egreso (completar 4 semestres, retomar estudios en el sistema educativo formal o el logro de un trabajo formal), la intervención viene mejorando su desempeño en forma sostenida durante los últimos tres años, pasando de un 15% de desvinculaciones en 2011 a un 12% de desvinculaciones en 2013. Detrás de este resultado global que puede considerarse positivo se encuentra un mejor desempeño en Montevideo que en los CECAP ubicados en el interior del país. Según datos producidos a partir de las trayectorias de la generación 2013 de los CECAP, considerando el total de estudiantes que comenzaron y que estarían en condiciones de estar cursando el 4to semestre en el momento del relevamiento, el 86% finalizó el primer semestre, un 64% finalizó el segundo 2º, y un 39% finalizó el tercero. Al pasar desde los niveles iniciales hacia los siguientes, las desvinculaciones y los egresos aumentan: el primer semestre lo finaliza el 86% de los estudiantes que comenzaron ese nivel, el segundo un 74%, el tercero un 61%, y el cuarto un 46%. Estos datos no hablan necesariamente de un peor desempeño en los niveles superiores (ya que en estos es esperable que haya mejores condiciones para que se produzcan egresos anticipados), pero sí debe considerarse para planificar los recursos materiales y los educadores necesarios para atender los distintos niveles (por ejemplo, al planificar la cantidad de grupos que se abren en cada CECAP en el nivel 1 y cuántos en los niveles superiores).

Finalmente, respecto a la cobertura de los cupos disponibles, la intervención ha venido funcionando con un número de estudiantes por grupo inferior al esperado (16 estudiantes por grupo en promedio frente a los 20 esperados). Este desajuste puede explicarse por la falta de inscriptos o por las desvinculaciones y egresos anticipados. No hay información disponible para desagregar esta información por CECAP o por nivel, como tampoco se ha obtenido información respecto al porcentaje de Centros que cuenta con listas de espera.

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

Tabla 3. Evolución de los principales indicadores de desempeño a nivel de componente. 2009–2013.

Componente 1. Adolescentes y jóvenes (entre 15 y 20 años) que no estudian ni trabajan asisten a una propuesta educativa integral, no formal, en Educación y Trabajo que se desarrolla en los Centros Educativos de Capacitación y Producción.			Año				
			2009	2010	2011	2012	2013
Dimensión	Indicador						
Eficacia / Producto	Número de jóvenes participantes de CE-CAP		1.286 ¹	1.127 ¹	2.060 ¹	2.135 ¹	2.965 ¹
Eficacia / Producto	% de asistencia de los jóvenes por semestre.		s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Eficacia / Producto	% de jóvenes que se desvinculan cada año sin cumplir con los criterios de egreso o egreso anticipado.		s/d	s/d	15% ¹	13% ¹	12% ¹
Eficacia / Producto	% de jóvenes que finalizan cada semestre	% de estudiantes de la generación que finalizó el 1er semestre o más.	s/d	s/d	s/d	s/d	86% ²
		% de estudiantes de la generación que finalizó el 2do semestre o más.	s/d	s/d	s/d	s/d	59% ²
Eficacia / Producto	Promedio de meses finalizados por los jóvenes antes de dejar de asistir.		s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Eficiencia / Proceso	Cantidad de cupos cubiertos por cada Centro según semestre.		s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Eficiencia / Proceso	% de cupos que quedan libres en cada semestre por falta de inscriptos.		s/d	s/d	27% ³	34% ³	19% ³
Eficiencia / Proceso	% de Centros con listas de espera según semestre.		s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Eficiencia Calidad / Proceso	Tamaño promedio por grupo según Centro y semestre.		s/d	s/d	15 ³	13 ³	16 ³

Fuentes:

1 Anuario Estadístico del MEC (2012, 2013 y 2014).**2** Informe de Evaluación DID en base la caracterización de la generación 2013 de CECAP elaborada por AGEV con información suministrada por PNET-CECAP.**3** Dato elaborado por AGEV a partir de la estimación sobre la cantidad de cupos por año e información de matrícula en CECAP contenida en los anuarios estadísticos del MEC (2012, 2013 y 2014).

Pasaremos ahora a la evaluación de subcomponentes o servicios que presta la intervención. Se distinguen dos subcomponentes: i) la participación en un proceso educativo semestralizado (hasta 4 semestre) organizado en distintas áreas; y ii) el apoyo a los procesos educativos a través de soportes educativos (infraestructura, alimentación, becas y materiales).

Respecto al primer subcomponente (proceso educativo), la intervención define cuatro indicadores asociados a la medición de la calidad del proceso o del producto (detallados en la Tabla 4). Sin embargo, solo se presenta información para tres de ellos y para un único año. Los datos de estos tres indicadores muestran que los estudiantes se encuentran satisfechos o muy satisfechos respecto a lo aprendido (83%), las distintas áreas de la propuesta (87%) y los docentes de la propuesta (83%). Si complementamos esta información con otros datos provenientes del Censo de Estudiantes de CECAP (2014), encontramos también un elevado nivel de satisfacción con la propuesta en general, la cual es considerada buena o muy buena por un 87% de los estudiantes.

También se consideran adecuados los horarios en que se desarrollan las actividades de los CECAP (79% de los estudiantes los considera buenos o muy buenos).

En relación al segundo subcomponente (soporte al proceso educativo), se definieron ocho indicadores asociados a la medición de la calidad del producto (detallados en la Tabla 4), de los cuales solo seis cuentan con datos y para un único año. A continuación se analizará el desempeño en los distintos componentes del soporte educativo para los cuales hay información (becas, almuerzo, materiales y local).

Respecto a las becas, solo está previsto monitorear la evolución de su monto. Si complementamos esta información con las respuestas del Censo de Estudiantes de CECAP (2014), podemos concluir que la beca se usa fundamentalmente para gastos personales y funciona como estímulo o como forma de sustituir otras fuentes de ingreso. Además, para un porcentaje importante de los estudiantes es también una forma ayudar a sus familias (25%), costear el traslado a CECAP (26%) (aquí encontramos diferencias importantes según CECAP dependiendo del apoyo que las Intendencias brindan –o no– en cada caso al subsidio del transporte para los estudiantes de CECAP) o comer (8%).

Respecto al almuerzo aportado por CECAP, un 60% lo utiliza con una frecuencia igual o superior a tres veces

por semana, con una variación importante dependiendo del Centro.

Finalmente, si bien los estudiantes no son muy críticos en cuanto a la satisfacción con los locales y materiales, sí puede apreciarse niveles relativamente bajos de satisfacción entre los docentes: un 68% está satisfecho o muy satisfecho con el aporte de materiales y un 59% con los locales. A su vez, las respuestas de estudiantes y docentes varían según el CECAP que se esté considerando. Se constata una variación importante en función de si es el CECAP quien se encarga directamente de estas tareas o si las resuelve a través de una asociación civil o alguna de las intendencias.

2.3.2 Cobertura

Respecto a la cobertura, considerando el porcentaje de beneficiarios en proporción a la población potencial del programa, la intervención muestra un crecimiento sostenido entre 2010 y 2013, pasando de un 3% a un 7%. Más allá de este incremento, no se está en condiciones de realizar un juicio evaluativo, ya que la población potencial del programa es compartida por otras intervenciones (entre las cuales debería alcanzarse o aproximarse al 100% de cobertura) y no se han definido metas desde los CECAP respecto a cuál sería la cobertura óptima. Sobre la focalización de la intervención, se puede afirmar que es adecuada en términos generales ya que la población atendida por los CECAP se encuentra dentro de los criterios explicitados (jóvenes de 15 a 20 años que no estudian ni trabajan formalmente)⁷.

Respecto a los criterios no explícitos de focalización pero que podrían estar operando informalmente se constata lo siguiente:

- Si bien la oferta educativa de los CECAP se dirige a jóvenes entre 15 y 20 años, la mayoría de los beneficiarios se ubica en los niveles inferiores de este rango etario (el 93% tiene 18 años o menos).
- En entrevistas realizadas a la Dirección de Educación y al Área de Educación No Formal del MEC, se señaló la vulnerabilidad de los jóvenes como criterio de selección, entendida la misma en relación al bajo capital educativo de la familia o la situación de extra edad o rezago de los jóvenes. De acuerdo a los datos del Censo de estudiantes de CECAP (2014), se constata que el nivel educativo en las madres de los estudiantes se encuen-

⁷ – Hay solo un 2% de los beneficiarios que tienen un año menos de la edad que deberían tener para ingresar.

Tabla 4. Indicadores de desempeño a nivel de los servicios de la intervención. 2014.

Subcomponente 1.1. Adolescentes participan de un proceso educativo semestralizado organizado en distintas áreas		Año
Dimensión	Indicador	2014
Calidad del servicio / Producto	% de jóvenes que perciben que han aprendido en el semestre	83% ⁸
Calidad del servicio / Producto	Evaluación por parte del educador (como se lo califica en la ficha de seguimiento en cada semestre).	s/d
Calidad del servicio / Producto	Grado de satisfacción de los jóvenes con las distintas áreas de la propuesta.	87% ⁹
Calidad del servicio / Producto	Grado de satisfacción de los jóvenes con los docentes.	83% ¹⁰
Subcomponente 1.2. Apoyo a los procesos educativos a través de soportes: infraestructura, alimentación, becas y materiales.		Año
Dimensión	Indicador	2014
Calidad del servicio / Producto	Promedio en el monto de las becas por estudiante	\$U 700
Calidad del servicio / Producto	% de estudiantes que almuerzan en CECAP tres veces por semana o más	60% ¹¹
Calidad del servicio / Producto	Monto gastado en materiales para estudiantes por Centro y semestre	s/d
Calidad del servicio / Producto	Satisfacción de los docentes respecto a los materiales.	68% ¹²
Calidad del servicio / Producto	Percepción de los estudiantes respecto a si tienen los materiales adecuados.	81% ¹³
Calidad del servicio / Producto	Percepción de los docentes sobre los locales	59% ¹⁴
Calidad del servicio / Producto	Percepción de los estudiantes sobre los locales	77% ¹⁵
Calidad del servicio / Producto	Centros que cumplen con los criterios establecidos para el aceptable funcionamiento de los CECAP	s/d

Fuente: Informe de Evaluación DID en base al Censo de estudiantes y educadores de CECAP (AGEV, 2014).

8 – Porcentaje de estudiantes que respondió “Muy de acuerdo” o “De acuerdo” cuando se les consultó sobre su grado de acuerdo con la frase: “Lo aprendido en este semestre me será de utilidad para seguir estudiando en el futuro”.

9 – Porcentaje de estudiantes que responde “Muy buena” o “Buena” ante la pregunta “La propuesta de CECAP, en general, te parece...”.

10 – Porcentaje de estudiantes que responde “Muy buena” o “Buena” ante la pregunta “¿Cómo ha sido tu relación con los/as educadores/as de CECAP en estos meses?”.

11 – Porcentaje de estudiantes que responde “Todos los días” o “Tres o cuatro veces por semana” ante la pregunta “Este semestre, en general asististe al comedor...”.

12 – Porcentaje de docentes que responde “Muy satisfecho” o “Satisfecho” cuando se les preguntó sobre el aporte de materiales para las tareas educativas.

13 – Porcentaje de estudiantes que contestaron “Muy de acuerdo” o de “de acuerdo” cuando se le pidió el grado de acuerdo con la frase “Durante el semestre, he contado con los materiales necesarios para las tareas desarrolladas”. Censo estudiantes 2014.

14 – Porcentaje de docentes que contestaron “Muy satisfecho” o “Satisfecho” cuando se les preguntó sobre el nivel de satisfacción que experimentan en relación al local educativo.

15 – Porcentaje de estudiantes que contestaron “Muy buenas” o “Buenas” cuando se les preguntó sobre las instalaciones del local de CECAP.

tra por debajo del promedio de la población del país (un 61% de las madres de estudiantes de los CECAP tiene un nivel educativo de EMB incompleta o menos, frente al 48% de la población total del país).

- A nivel agregado, la población de los CECAP se distribuye según sexo en forma similar a la población general del país. Sin embargo, al desagregar los datos según CECAP encontramos Centros en los que solo un 43% de los estudiantes son hombres, y otros donde el porcentaje de matrícula masculina llega al 74%.

2.3.3 Desempeño financiero

En lo que respecta al desempeño financiero, la evaluación debió reconstruir el presupuesto de la intervención a partir de sus gastos en base a información aportada por diversas fuentes. Se utilizó información proveniente del MEC, de manera que la estimación de costos no consideró aquellos que son aportados por otras instituciones y que representan una parte importante de los costos de infraestructura del PNET-CECAP o de su funcionamiento¹⁶

Tomando como base para el estudio el año 2010, el presupuesto asignado por la Dirección General de Secretaría al PNET-CECAP aumentó un 127% entre ese año y el 2013, lo cual indica un acompañamiento al crecimiento y expansión de los Centros en diferentes localidades. En el mismo período, la cantidad de Centros aumentó un 90% (apertura de 8 CECAP en los últimos 4 años). El incremento presupuestal también se explica por el incremento salarial de los educadores, la cual se promovió desde la Dirección de Educación con el fin de equiparar los salarios a los de ANEP, así como también por el aumento de jóvenes que se matricularon en el Programa, el cual entre el 2011 y 2013 fue de 43,9% (lo cual impacta, por ejemplo, en el rubro becas).

Como es habitual en los servicios educativos, las remuneraciones constituyen el principal rubro de gastos. Las mismas representan el 83,6% del presupuesto del MEC destinado a la intervención, mientras que los gastos de funcionamiento ascienden al 16,4%. Dentro de los gastos de funcionamiento se encuentran las becas, las cuales representan el 10,6% del presupuesto de la intervención.

La siguiente tabla muestra el costo anual por estudiante matriculado.

En el caso del CECAP de Montevideo, el presupuesto se gestiona directamente desde la Dirección de Educación. Por su parte, en los Centros que funcionan en locales aportados por las Intendencias Departamentales, la compra de materiales se realiza a través de dinero que el PNET-CECAP transfiere a cada gobierno departamental, quien en conjunto con el Coordinador de cada CECAP realiza las compras anuales (los detalles del procedimiento de compras dependen de cada Intendencia). En los convenios con las Intendencias se establece que la periodicidad para la rendición de cuentas es trimestral, aunque en algunos casos esta periodicidad no se cumple. En algunos casos, se han superado los doce meses de plazo entre rendiciones de cuentas.

Este mecanismo de compra de materiales mediado por las Intendencias posee algunas ventajas para el PNET asociadas a la externalización de los costos administrativos y logísticos que el proceso implica para Centros distribuidos en el territorio nacional. Pero en ocasiones genera demoras y sobrecostos, ya que, si bien el PNET transfiere todo el dinero para la compra de los materiales, a veces sucede que las Intendencias pagan en forma diferida a sus proveedores, lo cual encarece los insumos adquiridos. Un modelo alternativo de compras es el que la intervención ha ensayado en el CECAP de Las Piedras, donde las compras están a cargo de la Asociación Civil

Tabla 5. Estimación del gasto promedio anual del servicio por Beneficiario 2011-2013 (en \$ 2013)¹⁷.

2011	2012	2013	% Variación 2010 - 2013
16.703	23.635	22.166	32,7%

Fuente: Informe de Evaluación DID. Elaboración en base a información aportada por PNET-CECAP.

¹⁶ - El PNET-CECAP firma convenios con varias organizaciones para su instalación y funcionamiento (Gobiernos Departamentales, INDA, CES, CETP, CEIBAL, entre otros). El aporte de estas organizaciones es clave para el funcionamiento. Al no existir una cuantificación de dichos aportes se dificulta la posibilidad de conocer el costo real total de la intervención.

¹⁷ - En el gasto promedio por beneficiario no se consideran los aportes realizados por INDA o los Gobiernos Departamentales.

que gestiona el Centro. En este caso se reportó –según las entrevistas realizadas– un procedimiento más ágil en la gestión de compra de materiales.

Los mecanismos establecidos para la transferencia de recursos y rendición de cuentas no incluyen indicadores para monitorear su desempeño o cumplimiento. No se cuenta con información para evaluar si los procesos de compras aseguran la calidad de los bienes o servicios adquiridos.

Adicionalmente a las transferencias que se realizan para el funcionamiento de cada Centro, desde la Dirección General de Secretaría del MEC realiza mensualmente la transferencia al Correo para el pago de becas. La cantidad de becas transferidas deriva del reporte que cada Centro envía mensualmente al PNET indicando el nombre de los jóvenes que serán beneficiarios de la beca ese mes en particular (de acuerdo a su asistencia). Esta información es chequeada por personal administrativo contra los datos de becas otorgadas por Jóvenes en Red para evitar duplicar este beneficio.

Los talleres productivos dónde los jóvenes pueden producir un bien y venderlo podría considerarse como una oportunidad de recuperación de gastos en los CECAP, pero la intervención considera que esta posibilidad es inviable dada la complejidad del proceso establecido por el marco legal vigente.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El PNET-CECAP aborda una problemática relevante en nuestra sociedad mediante una contribución particular, aportando desde la educación no formal con un currículo centrado en el estudiante y que aporta desde la perspectiva de la educación y trabajo, lo que es consistente con los lineamientos de la política educativa. La intervención focaliza sus servicios en el público que es más difícil de atraer por parte de la educación formal y viene creciendo en número de Centros y cantidad de estudiantes atendidos. Para cumplir con sus objetivos, ha establecido vínculos estratégicos con el sistema educativo formal (CES y CETP) así como con las Intendencias, INDA e INAU, entre otros.

La evaluación concluye que se justifica la continuidad de la intervención incorporando algunas recomendaciones que, para facilitar su presentación, se agrupan a continuación en relación a los aspectos de Diseño, Implementación y Desempeño.

3.1. Diseño

En relación al diseño del PNET-CECAP, los evaluadores destacan, en primer lugar, que todas las dimensiones del currículo contribuyen positivamente al logro de los objetivos relacionadas con la continuidad educativa y el trabajo, pero además permiten la adquisición de competencias sociales, el desempeño de un rol proactivo, crítico y creativo en la interacción con otros. Se recomienda potenciar estas competencias, dándoles a los jóvenes un lugar más destacado en la planificación del trabajo de los Centros.

En segundo lugar, la evaluación menciona que el proceso educativo de los CECAP no cuenta con acreditación y certificación de la educación no formal recibida a lo largo de la permanencia del joven en la intervención (que puede llegar a cuatro semestres). Sería importante revisar la posibilidad de acreditar o certificar este proceso.

En tercer lugar, los evaluadores señalan que el perfil del Educador Referente tiene un rol social y pedagógico muy importante para el logro de los objetivos de CECAP, por lo que la revisión y desarrollo del mismo aparece como una oportunidad para generar mejoras en el desempeño de cada CECAP.

En cuarto lugar plantean que los CECAP y otras intervenciones públicas (tanto de educación formal como no formal) comparten una misma población potencial, y, en ocasiones, también comparten objetivos relacionados con educación y trabajo (aunque los objetivos de los CECAP se extiendan más allá de este objetivo en particular, aportando otros valores agregados como lo son la adquisición de competencias sociales por parte de los estudiantes, o el logro por parte de estos de un rol proactivo, crítico y creativo). Esto hace necesario una mayor reflexión y definición respecto a la posición de los CECAP en el sistema más amplio de intervenciones gubernamentales dirigido a la población objetivo de la intervención.

Por último, los CECAP utilizan criterios de focalización que no se han explicitado en forma suficiente y que dan lugar a que cada Centro pueda decidir si se los consi-

dera o no (vulnerabilidad y criterios para su definición, sexo de los estudiantes, recortes adicionales en relación a la edad). Debido a esto se recomienda avanzar en una definición formal que explicita los criterios de focalización complementarios que son relevantes para la intervención.

3.2. Implementación

Sobre la implementación del PNET-CECAP, la evaluación concluye, en primer lugar, que sus estudiantes expresan un elevado nivel de satisfacción respecto a lo aprendido y declaran un alto nivel de motivación para continuar estudiando en el futuro.

En segundo lugar se señala que los servicios educativos presentan una alta rotación de educadores, lo cual

dificulta la acumulación de experiencia profesional. Por esta razón, la evaluación recomienda revisar las características del contrato de los educadores que establecen una interrupción temporal del mismo, para quienes realizan menos de 20 horas semanales y para quienes tienen una antigüedad en la institución inferior a los 3 años.

En tercer lugar, algunos CECAP no tienen ocupado el cargo de Educador Secretario, o en ocasiones, esta función es cubierta por el Coordinador u otros educadores del Centro que muchas veces no cuentan con la vocación o competencias adecuadas para la tarea. Por esta razón, los evaluadores recomiendan revisar el proceso de selección orientado a cubrir las vacantes relacionadas con las tareas administrativas de cada CECAP, considerando aquellas competencias vinculadas específicamente con las tareas propias del cargo.



En cuarto lugar, se constata que la intervención cuenta con un software para el registro de datos de los estudiantes que fue mejorado y simplificado en 2014. A la vez, la intervención genera información a través de publicaciones y encuentros donde se comparten experiencias y reflexiones sobre las buenas prácticas de trabajo. Sin embargo, el uso de información cuantitativa para el monitoreo y la gestión es limitado (tanto a nivel agregado como desagregado por Centros). La situación señalada se puede asociar, entre otros factores, a que: i) la intervención carece de personal suficientemente sensibilizado y capacitado para el registro de datos en la plataforma informática, el procesamiento y la utilización de información estadística, ii) el sistema informático no es del todo apropiado para colaborar con la gestión a través del monitoreo de indicadores o permitiendo el seguimiento de la trayectoria de cada estudiante, iii) la falta de definición de metas para los indicadores, y en otros casos carencias en cuanto a indicadores que sería importante incluir en el sistema de monitoreo (por ejemplo la satisfacción de los estudiantes), y iv) la ausencia de información económica sistematizada que permita realizar una planificación presupuestal, evaluar la eficiencia o la toma de decisiones estratégicas sobre las inversiones.

En quinto lugar, la evaluación sostiene que la intervención registra un crecimiento importante en su cobertura entre 2011 y 2013. Los beneficiarios se corresponden en términos generales con los criterios adoptados por el PNET-CECAP para focalizar su población potencial, considerándose a su vez adecuados estos criterios. Sin embargo, sería importante que la intervención avance en la definición de los niveles de cobertura que quiere alcanzar cada año.

Por último, los evaluadores señalan que hay un valioso y promisorio trabajo implementado por los CECAP en la articulación interinstitucional a nivel de la Coordinación Nacional y también por parte de cada Centro, lo que permite establecer vínculos con organizaciones locales para atender las necesidades específicas de cada contexto. No obstante, en ocasiones existe un solapamiento de actividades con otras intervenciones, o falta de aprovechamiento de los servicios que desarrollan intervenciones complementarias. Las situaciones señaladas ameritan fortalecer los vínculos interinstitucionales (por ejemplo con INEFOP o con los Centros Juveniles de INAU), y la posibilidad de extender las experiencias exitosas de coordinación que se han desarrollado en algu-

nos Centros a los restantes (por ejemplo, los subsidios al transporte de los estudiantes alcanzados con algunas Intendencias, o los convenios con CES o CEPT implementados en algunos Centros).

3.3. Desempeño

Como se pudo observar a partir de los datos relevados para la evaluación, los CECAP están logrando que uno de cada cinco estudiantes que participan de la propuesta comience o retome sus estudios de EMB (20 % para el año 2014).

A su vez, un 59% de los estudiantes manifiesta su intención de continuar estudiando durante el próximo año (ya sea en propuestas de educación formal o de educación no formal), por lo que se evidencia un logro en el alto grado de motivación hacia la continuidad educativa que impulsa la propuesta. Pero, por otro lado, la falta de definición de metas asociadas a estos indicadores no permite establecer juicios respecto a la conformidad con el nivel alcanzado. Tampoco hay información que permita analizar a partir de estos indicadores la evolución en el desempeño de la intervención.

Por lo dicho, se recomienda continuar mejorando el sistema de información, incorporando la medición sistemática de estos indicadores de desempeño y estableciendo metas para los mismos, lo cual permitirá reflejar los éxitos o logros de la intervención en el cumplimiento de los objetivos planteados. También se recomienda integrar al sistema de información el seguimiento de la trayectoria de los estudiantes una vez que egresan o se desvinculan de la propuesta, y poder así obtener una medición periódica de los resultados finales de la intervención.

Por último, la evaluación plantea que la intervención presenta cierta disparidad en la provisión y calidad de los servicios entre los distintos CECAP (por ejemplo, en el caso de las pasantías, la participación estudiantil en la toma de decisiones, y el acceso a la alimentación y al transporte gratuito), así como en los resultados alcanzados en los indicadores relevantes para el logro del propósito. Las situaciones señaladas pueden asociarse, entre otros factores, a la necesidad de definir estándares más precisos respecto a la calidad de los servicios y sobre los resultados claves; así como también avanzar en la revisión, elaboración y difusión de guías, normas o protocolos en relación a los procesos más importantes de la intervención.

Dirección de Gestión y Evaluación
Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión
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 8001
contacto@agev.opp.gub.uy
www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev

