



INEED

Instituto Nacional de
Evaluación Educativa

Programa Uruguay Estudia (PUE) 2014 - 2015

Área Programática: Educación

Administración Nacional de Educación Pública (Consejo Directivo Central), Ministerio de Economía y Finanzas (Dirección General de Secretaría), Ministerio de Educación y Cultura (Dirección General de Secretaría), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Dirección Nacional de Empleo), Presidencia de la República (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), Corporación Nacional para el Desarrollo, Banco República (BROU), Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y Universidad de la República (Unidad Central).

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 Guillermo Pérez Gomar y Juan Andrés Daguerre (2015) con el acompañamiento técnico de AGEV, a cargo de Soledad Canto, María Noel Cascudo y Fernando Salas, e INEEd, a cargo de María Pía Pirelli, 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, 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: los integrantes de la Comisión Directiva del PUE en el período en que se desarrolló la evaluación y al representante de INEFOP en la misma.

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 Uruguay Estudia* (PUE) apoya a jóvenes y adultos para que puedan continuar o culminar los ciclos educativos de primaria, educación media (en ambos casos, a través de planes y programas diseñados para estudiantes en situación de extraedad), magisterio o profesorado, y la realización de otras actividades de formación técnico-profesional.

Para ello combina las siguientes herramientas orientadas a la reinserción, permanencia o culminación educativa: (i) becas de apoyo económico, (ii) formación, y (iii) orientación educativa. A su vez, tiene dos servicios adicionales previstos que aún no han sido implementados: (iv) pasantías educativo-laborales y (v) créditos al egreso de cursos.

La evaluación DID se enfocó en describir y evaluar las becas de apoyo económico, las cuales se subdividen en cuatro tipos según su finalidad: (i) becas para la finalización o acreditación de la educación primaria, (ii) becas para la continuidad o culminación de la educación media básica, (iii) becas para la culminación de la educación media superior, y (iv) becas para la culminación de la formación en educación.

El PUE se creó el 23 de octubre de 2009 a través de la firma del Convenio Marco Interinstitucional por parte de los representantes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y la Universidad de la República (UdelaR).

Se trata de una intervención diseñada para ejecutarse en todo el territorio nacional. Sin embargo, algunos de sus servicios se han implementado solo en algunos departamentos.

1.1. Objetivos

El objetivo principal del PUE (a nivel de sus resultados o propósito) es que: “personas jóvenes o adultas que no se encuentren estudiando puedan hacerlo, fomentando

la formación profesional continua, la revinculación, permanencia y/o culminación de ciclos educativos obligatorios a través de diferentes modalidades (capacitación, becas, tutorías, orientación, entre otras)”.

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 el caso de las becas de apoyo económico del PUE, la población potencial está conformada por personas que cursan un programa o plan educativo apoyado por el PUE, los cuales se dirigen a individuos que superan la edad habitual para el curso respectivo o bien se encuentran en situación de extraedad. En tres de los cuatro tipos de becas otorgadas por el PUE se agrega como requisito que los beneficiarios estén muy próximos a culminar el ciclo educativo que estén cursando.

A continuación se describen las poblaciones potenciales asociadas a cada beca.

(I) Beca de apoyo económico para la finalización o acreditación de la educación primaria. Población potencial en 2013: 1.671 personas. Incluye a mayores de 15 años que estén inscritos en un centro educativo de los programas de jóvenes y adultos de la Dirección Sectorial de Educación de Adultos de la Administración Nacional de Educación Pública (DSEA-ANEP), para cursar y/o dar el examen de acreditación de la educación primaria.

(II) Becas de apoyo económico para la continuidad o culminación de la educación media básica. Población potencial en 2013: 14.334 jóvenes. Incluye a jóvenes que estén matriculados en alguno de los siguientes programas o planes:

- Formación Profesional Básica (Plan 2007, CETP-UTU) para mayores de 15 años.
- Programa Áreas Pedagógicas (CES-INAU) para mayores de 15 años.
- Plan 2012 Ciclo Básico (CES) para personas entre 15 y 20 años.
- Programa Rumbo (CETP-UTU) para mayores de 21 años.
- Plan 2009 Ciclo Básico modalidad B libre-tutoreado (CES) para mayores de 21 años.

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

(III) Culminación de la educación media superior. Población potencial en 2013: 1.147 personas. Incluye a estudiantes mayores de 18 años que tengan pendientes hasta cuatro asignaturas de segundo o tercer año de este ciclo educativo (tanto en el CETP-UTU como en el CES), que las cursaron alguna vez y que volvieron a inscribirse en un centro educativo luego de dos años a través del sistema de tutorías; o bien estudiantes de CETP-UTU que se encuentren cursando el último año de educación media superior y que estén domiciliados a más de 80 kilómetros del centro educativo donde podrían finalizar sus estudios.

(IV) Culminación de la formación en educación. Población potencial en 2013: 286 jóvenes. Incluye a estudiantes de formación docente (en sus tres modalidades) que estén en modalidad "libre" en hasta cinco asignaturas que cursaron pero que aún deben aprobar para culminar su carrera. Deben tener aprobados todos los cursos de Didáctica y no haberse inscripto o cursado ninguna asignatura durante el año anterior a la solicitud de la beca. Para efectivizar el apoyo, el estudiante debe matricularse previamente en estas asignaturas a través de tutorías docentes.

Sumando los cuatro tipos de becas, la población potencial de la intervención ha aumentado un 76% entre 2009 y 2013, pasando de 9.924 jóvenes en 2009 a 17.438 jóvenes en 2013.

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 PUE, la población objetivo corresponde a la cantidad de estudiantes que podrían recibir becas de apoyo económico cada año según la cantidad de becas que la intervención tiene planificado otorgar. A su vez, la población beneficiaria corresponde a la población efectivamente atendida y se define, en este caso, como la cantidad de personas que reciben becas del PUE. En este caso, la población objetivo coincide con la población beneficiaria, siendo en 2013 de 4.742 estudiantes, los cuales se distribuyen en 850 (18%) estudiantes de educación primaria, 3.514 (74%) de educación media básica, 92 (2%) de educación media superior y 286 (6%) de formación docente. El número de beneficiarios de PUE creció un 128% entre 2010 (2.084 estudiantes becados) y 2013 (4.742 estudiantes becados).

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

1.3. Recursos asignados

El presupuesto de la intervención se estimó en 46.9 millones de pesos uruguayos (corrientes) para 2013³. La principal fuente de financiamiento de las becas de apoyo económico proviene del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Asimismo, la intervención cuenta con financiamiento destinado a recursos humanos aportados por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

1.4. Estrategia general y servicios de la intervención

Para alcanzar una mejor comprensión del PUE, se comenzará por (i) describir las necesidades que se buscan satisfacer o problema que da origen a la intervención, y luego (ii) plantear la estrategia general propuesta para superar ese problema inicial. Finalmente, (iii) describir los servicios y/o acciones más concretas que se prestan. Esto incluirá la presentación de su Matriz de Objetivos (MO)⁴.

Problema que da origen a la intervención

La intervención tiene su origen en un conjunto de preocupaciones acerca de la falta de recursos humanos calificados en el país. El PUE surge para elevar el nivel educativo de la población a través de una serie de servicios orientados fundamentalmente a lograr la culminación de ciclos educativos.

Estrategia general

La estrategia general de la intervención apunta a contribuir al ejercicio del derecho a la educación, la mejora en los niveles de capacitación y formación, la finalización de ciclos educativos obligatorios en el sistema educativo formal, y la promoción de procesos formativos a lo largo de toda la vida.

³ - La información presupuestal no se encuentra identificada a nivel de la intervención, es por eso que se estimó a partir de información aportada por distintos integrantes de la Comisión Directiva del PUE..

⁴ - La 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 la población objetivo, (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-).

Dentro de la estrategia general de la intervención, las becas de apoyo económico apoyan la revinculación de estudiantes extraedad que ya han retomado sus estudios a través de programas dirigidos a esta población, impulsados por los distintos Concejos Desconcentrados de ANEP y otros organismos gubernamentales (por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social [MIDES] o el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay [INAU]).

(II) Formación a través de tutorías para la culminación de ciclos educativos formales así como también mediante cursos y talleres.

(III) Orientación educativa a través de la atención a consultas telefónicas, atención presencial en un Centro ubicado en el Barrio Peñarol, y una plataforma web de incipiente desarrollo.

Servicios brindados por la intervención

La intervención presta tres servicios:

(I) Becas de apoyo económico. Apoyan la finalización o acreditación de educación primaria, la continuación o culminación de la educación media básica, la culminación de la educación media superior y de la formación en educación. Como puede apreciarse en la siguiente tabla, el monto de la transferencia económica y la forma de pago difiere dependiendo del tipo de beca.

También está previsto que la intervención desarrolle dos servicios adicionales que aún no habían sido implementados al momento de realización de la evaluación. Estos servicios son las (i) pasantías educativo-laborales y los (ii) créditos al egreso de cursos.

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 (Componentes).

Tabla 1. Monto de la beca y forma de pago según tipo de beca.

Tipo de beca		Monto total de la beca	Forma de pago
Finalización o acreditación de la educación primaria.		3 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) ⁵	Se transfiere 1 BPC al iniciar el proceso y 2 BPC cuando se acredita primaria.
Continuidad o culminación de la educación media básica.		4 BPC.	Se transfiere media BPC por mes durante ocho meses.
Culminación de la educación media superior.	Mediante tutorías.	1 BPC por asignatura cursada mediante tutorías.	Se transfiere un cuarto de BPC al comenzar la tutoría y tres cuartos de BPC al aprobar el examen.
	Becas de transporte y alimentación	10 BPC.	Se transfieren 2 BPC al iniciar los cursos, 2 BPC al finalizarlos, y las 6 BPC restantes se fraccionan mensualmente.
Culminación de la formación en educación.		2 BPC por asignatura cursada mediante tutorías.	Se transfiere 1 BPC al iniciar la tutoría y 1 BPC al aprobar el examen.

Fuente: elaborado en base al Informe de Evaluación DID.

⁵ - Para el 2015, y según el Decreto del Poder Ejecutivo del 15 de enero de 2015, su valor se fija en 3.052 pesos uruguayos.

Cuadro 1. Resumen de la intervención PUE.

Fin	Contribuir a la formación de personas jóvenes y adultas para su inclusión y participación social, activa e inteligente, en los procesos de desarrollo humano del Uruguay innovador y productivo.
Propósito	Personas jóvenes o adultas que no se encuentren estudiando puedan hacerlo, fomentando la formación profesional continua, la revinculación, permanencia y/o culminación de ciclos educativos obligatorios a través de diferentes modalidades (capacitación, becas, tutorías, orientación, entre otros).
Componentes	Subcomponentes
C1. Becas de apoyo económico Becas de apoyo económico otorgadas a personas jóvenes y adultas para estimular la vinculación, permanencia y/o culminación de ciclos.	Subcomponente 1.1. Becas de apoyo económico para la finalización o acreditación de educación primaria.
	Subcomponente 1.2. Becas de apoyo económico para la continuidad o culminación de educación media básica.
	Subcomponente 1.3. Becas de apoyo económico para la culminación de educación media superior.
	Subcomponente 1.4. Becas para la culminación de formación en educación.
C2. Formación	Subcomponente 2.1. Tutorías para la culminación de ciclos educativos formales.
	Subcomponente 2.2. Cursos y talleres.
C3. Pasantías educativo-laborales	Componente no implementando.
C4. Créditos al egreso de cursos	Componente no implementando.
C5. Orientación educativa	No tiene previsto Subcomponentes.

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



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 PUE está alineado con la política de educación, tal como esta se define en la Ley General de Educación (Nº 18.437). Las acciones del PUE diseñadas para garantizar la continuidad educativa de calidad a lo largo de toda la vida se alinean con el artículo 1º de la mencionada ley, la cual define la educación como un derecho humano fundamental para todos los habitantes del Estado y a lo largo de toda la vida.

En este sentido, las becas aportadas por el PUE contribuyen a apuntalar la revinculación de estudiantes con extraedad que han retomado sus estudios a través de programas dirigidos a esta población, impulsados por los distintos Concejos Desconcentrados de ANEP y otros

organismos gubernamentales (por ejemplo, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay).

A su vez, el importante número de becas que se destinan a estudiantes de educación media básica y superior (76% de los beneficiarios del PUE en 2013) se relaciona directamente con la importancia que los gobiernos le están dando a la culminación de estos ciclos educativos, ya que la educación media básica ha sido definida como obligatoria en el artículo 70 de la Constitución de 1967, el cual ha sido reafirmado por la Ley General de Educación aprobada en 2008 que agrega la obligatoriedad de la educación media superior.

En segundo lugar, la evaluación señala, respecto a la delimitación del problema, que en la intervención convergen una visión económica sobre la educación (donde la misma se aprecia como herramienta que contribuye al desarrollo económico del país) y una visión centrada en asegurar el derecho a la educación. La convivencia de estas dos visiones en la intervención no constituye un aspecto negativo o que complejice su desarrollo, ya que se entiende que al lograr que cada persona realice su derecho a la educación se está contribuyendo al desarrollo de un mayor capital humano.

Por otro lado, la evaluación señala que, si bien existen algunos documentos previos a la implementación de la intervención que sirven de diagnóstico sobre el problema de la no culminación de los ciclos educativos por

parte de los jóvenes uruguayos⁶, no hay evidencia suficiente para afirmar las relaciones de causalidad que identifica la intervención en el origen del problema (el diagnóstico realizado por la intervención vincula el fuerte crecimiento económico con la no finalización de los ciclos educativos por parte de muchos jóvenes, lo que genera una falta de recursos humanos calificados). En tercer lugar, respecto a la estrategia planteada, si consideramos los cinco componentes que integran el diseño del PUE se puede concluir que tienden a la consecución del propósito de la intervención (culminación de ciclos y formación profesional), sin embargo los componentes efectivamente ejecutados son aquellos que ponen un mayor énfasis en la culminación de ciclos educativos, mientras que la formación profesional no fue atendida de la misma manera durante el período considerado por la evaluación.

En cuarto lugar, con relación a la caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo de la intervención, la evaluación señala que es consistente con el problema identificado y con el diseño general de la intervención.

Sin embargo, al considerar la intención de la intervención de lograr la revinculación de quienes no están en el sistema educativo, se señala que la beca no funcionaría como un factor que motive al estudiante a volver a matricularse en el sistema educativo, sino que operaría como estímulo para aquellos que ya se han inscripto para retomar sus estudios, y logran ser seleccionados para recibir la beca.

A su vez, se señala que los posibles postulantes a las becas no cuentan con información suficiente sobre la cantidad de becas disponibles cada año o sobre las reglas o criterios de asignación, lo cual genera dificultades para que conformen expectativas respecto a las posibilidades que tienen de obtener una beca de apoyo económico. En relación a los instrumentos para el seguimiento y la evaluación, se constató que en general el sistema de indicadores de la intervención es bueno. La mayoría de los 15 indicadores propuestos por la intervención en la Matriz de Objetivos son pertinentes y relevantes, y se pudo reconstruir la información para 11 de ellos.

No obstante, todos los indicadores propuestos se relacionan con la medición de la eficacia, no encontrándose

⁶ - Algunos de los documentos mencionados son: "Programa de becas de finalización de la educación media superior. Análisis de información para la definición de la población objetivo" (DIEE-2009); Gaceta ANEP-Indicadores económicos, sociales y educativos n.º9 (ANEP 2010); y "Con un poco de ayuda"... Continuidad educativa y la culminación de la educación media superior" (Andrés Peri, DIEE, ANEP-CODICEN).

indicadores que midan la eficiencia, economía o calidad de la intervención.

A su vez se encuentran otros problemas adicionales, como por ejemplo que el indicador definido a nivel de propósito⁷ no permite dar cuenta del logro del objetivo, o que no se incluyen indicadores que permitan dar seguimiento a la cobertura lograda por la intervención y a las trayectorias de los estudiantes luego de que dejan de recibir la beca.

Finalmente, si bien la intervención realiza un esfuerzo importante de registro de información, esto se hace con una orientación administrativa, sin tomar suficientes previsiones para que esta contribuya a la construcción de un sistema de información que permita el monitoreo en tiempo real de la intervención.

2.2. Implementación

En primer lugar, en relación a la estructura organizacional y funciones, los evaluadores destacan que, en general, la estructura organizacional se ajusta a las necesidades de la intervención.

La Comisión Directiva del PUE tiene una conformación adecuada en lo que se refiere a los organismos que la integran, si se consideran los cinco componentes que se definieron al inicio de la intervención. Sin embargo, hay dos de estos componentes que no se han ejecutado (pasantías y créditos al egreso de cursos), por lo que la participación de algunas instituciones ligadas a estos componentes no ejecutados ha sido fluctuante, ya que sus objetivos institucionales no están claramente vinculados con los servicios que presta la intervención.

Las funciones y responsabilidades de la Comisión Directiva están bien definidas. A su vez, las funciones operativas son delegadas en oficinas y unidades técnico administrativas de algunas de las instituciones que la integran (ANEP, MEC e INEFOP), lo cual no dificulta la gestión.

La Oficina PUE de ANEP concentra el trabajo de preinscripción y selección de los becarios y buena parte de las actividades de registro de datos. Esto es adecuado porque permite una buena integración a los planes/programas implementados por los Consejos Desconcentrados de la ANEP.

⁷ - El indicador de propósito incluido en la Matriz de Objetivos para la evaluación del PUE es: "Evolución del porcentaje de personas mayores de 15 años que se encuentran estudiando".

Las otras oficinas gubernamentales intervinientes en el proceso de adjudicación y pago de la beca de apoyo económico tienen funciones bien definidas y complementarias del mencionado proceso.

En segundo lugar, con relación a la asignación de responsabilidades y funciones de cargos, se identifica, a nivel de la Comisión Directiva de la intervención, un equipo con personal experto, relativamente estable, en contacto y coordinación entre sí, y muy comprometido con su responsabilidad.

Sin embargo, a nivel operativo en la Oficina PUE de ANEP, la cantidad de personal asignado es insuficiente. La falta de apoyo en tareas rutinarias y/o administrativas (relevamiento y consolidación de información y organización de reuniones de seguimiento, entre otras) hace que los coordinadores destinen tiempo a estas actividades, el cual se resta a otras tareas de mayor especialización (análisis, planificación, seguimiento y evaluación).

Por su parte, en los centros educativos se identificaron equipos de educadores muy motivados y comprometidos con el PUE, pero con orientación metodológica insuficiente.

En tercer lugar, respecto a la coordinación con intervenciones y/o instituciones relacionadas, la evaluación constata que el carácter interinstitucional del PUE facilita la articulación horizontal de los actores involucrados con el fin de unificar esfuerzos para atender y dar respuesta a los problemas de la intervención.

A su vez, existe un nivel de complementariedad y coordinación aceptable entre el PUE y otros programas de becas (en particular con el Programa Compromiso Educativo y con el Programa de Apoyo al Acceso y Continuidad Educativa del MEC), con los cuales hay intercambios de información y acuerdos⁸.

En cuarto lugar, en relación a los mecanismos de consulta y participación ciudadana, los evaluadores constatan que, si bien existe un sitio web de la intervención y las unidades técnico-administrativas responsables de las cuestiones operativas atienden a los interesados telefónicamente y vía correo electrónico, no se han generado mecanismos de consulta ciudadana o relevamientos sistemáticos sobre la satisfacción de los beneficiarios.

⁸ - Un ejemplo de esto es que el Programa de Apoyo al Acceso y Continuidad Educativa del MEC otorga becas a estudiantes de educación media superior solo en aquellos centros donde no se implementa el Programa Compromiso Educativo.

En referencia a los procesos de producción y provisión del servicio, la evaluación destaca que, si bien el diseño del macro proceso de la intervención y sus etapas (solicitud de la beca, su tramitación y desembolso) tienen una secuencia, plazo y asignación de roles adecuados, su implementación presenta algunos aspectos que convendría revisar, los cuales se explicitan a continuación. El grado elevado de autonomía y flexibilidad que el PUE otorga a los centros educativos en la primera etapa del proceso (solicitud de la beca) permite que el mismo se adapte de un centro a otro. La posible heterogeneidad que esto genera se ve acotada, en parte, por el seguimiento que realiza el equipo de la Oficina PUE de ANEP, lo que contribuye a preservar la estructura original del proceso y a monitorear el cumplimiento de las etapas previstas. Sin embargo, en el caso de las becas de educación media básica, la evaluación señala que la amplitud y flexibilidad relativa en los criterios de otorgamiento de las becas puede tener consecuencias negativas sobre la transparencia del proceso, su equidad, y la rendición de cuentas posterior.

También se indica que la Oficina de PUE de ANEP se ve a veces desbordada en la tarea de chequear mensualmente con cada centro que el estudiante continúe cursando, lo cual genera cierta lentitud en la ejecución y producción de información sobre las becas.

Por su parte, en las “Becas para la culminación de formación en educación” se ha incluido la participación de la Oficina PUE de ANEP en dos etapas del proceso (centralizando la inscripción y definiendo los beneficiarios, y recibiendo la confirmación por parte del centro para ejecutar el pago de la beca), lo cual, si bien fortalece los mecanismos de control, conspira contra la fluidez del proceso.

Respecto a las “Becas de apoyo económico para la finalización o acreditación de educación primaria”, la evaluación no encontró aspectos del proceso que deban ser revisados por la intervención.

Finalmente, la evaluación señala que las actividades de planificación, monitoreo y evaluación que realiza la intervención se ven afectadas negativamente por (i) la falta de metas formalmente definidas en relación a los indicadores de gestión y resultados; y (ii) la falta de criterios y formatos estandarizados en el sistema de información disponible respecto a los estudiantes que se matriculan, cuántos solicitan becas, quienes la reciben, o quienes logran acreditar sus estudios a partir del apoyo económico o están en proceso de hacerlo (durante la

evaluación, se han encontrado para algunos de estos indicadores registros administrativos con cifras diferentes en distintas instituciones que integran la Comisión Directiva).

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

2.3.1 Desempeño a nivel de propósito y servicios

El propósito del PUE es lograr que las personas jóvenes o adultas que no se encuentran estudiando puedan hacerlo, fomentando la formación profesional continua, la revinculación, permanencia y/o culminación de ciclos educativos obligatorios.

Para medir el logro del mencionado objetivo, la intervención recurre al siguiente indicador: “Evolución del porcentaje de personas mayores de 15 años que se encuentran estudiando”. El mismo se mantiene estable en

el período a evaluar, alcanzando un 12,6% en 2013 (ver Tabla 2).

La evaluación plantea que la pertinencia del indicador seleccionado para dar cuenta del propósito es insuficiente, y que sería necesario contar con alguna medida directa del resultado intermedio esperado. Por esa razón, no es posible concluir en qué medida se está logrando el propósito.

Para el componente de la intervención evaluado (becas de apoyo económico) se definieron tres indicadores (los cuales se detallan en la Tabla 3), de los cuales dos cuentan con información para todo el período evaluado, mientras uno no cuenta con información (“Cantidad de becas otorgadas a personas jóvenes y adultas para estimular la vinculación, permanencia y/o culminación de ciclos”).

En los indicadores de resultado para los que se cuenta con información se observa un buen desempeño, con guarismos que oscilan entre un 65% en 2009 y un 75% en 2013 para el indicador “Porcentaje de becados que logró aprobar un año, módulo o asignatura”, y entre un 65% y un 76% para el indicador “Porcentaje de becados que logró culminar un ciclo educativo”.

Tabla 2. Evolución del indicador de desempeño a nivel de propósito. 2009–2013.

Propósito Personas jóvenes o adultas que no se encuentran estudiando puedan hacerlo, fomentando la formación profesional continua, la revinculación, permanencia y/o culminación de ciclos educativos obligatorios a través de diferentes modalidades (capacitación, becas, tutorías, orientación, entre otros).	Año				
	Indicador	2009	2010	2011	2012
Evolución del porcentaje de personas mayores de 15 años que se encuentran estudiando	12,9%	12,7%	12,8%	12,8%	12,6%

Fuente: Informe de Evaluación DID en base a información suministrada por la intervención.

⁹ - Aclaración: hay tipos de becas donde no se pudo relevar este dato (por ejemplo, para las becas para la culminación de educación media básica en el marco del Programa de Formación Profesional Básica [FPB] del Consejo de Educación Técnico Profesional [CETPUTU]).

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

En los siguientes párrafos se abordará la evaluación del desempeño de la intervención en relación a cada uno de los cuatro tipos de becas que se ofrecen.

Con respecto a las becas de apoyo económico para la finalización o acreditación de la educación primaria, se constata una disminución de becas otorgadas en 2013 (850) frente a las entregadas en 2010 (937), pero acompañado de una evolución positiva en cada año del porcentaje de beneficiarios que logró acreditar la educación primaria (pasando de un 63% de acreditación en 2010 a un 80% de acreditación en 2013).

Por su parte, en las becas de apoyo económico para la continuidad o culminación de la educación media básica encontramos un crecimiento de 254% en el número de becas otorgadas entre 2010 y 2013 (desde 993 a 3.514) y en el porcentaje de becados que logró aprobar un año, módulo o asignatura de la educación media básica (desde el 51% al 76%).

En las becas de apoyo económico para la culminación de la educación media superior se observa una caída del 80% en el número de becados entre 2009 y 2013 (pasando de 314 a 64 becados cada año). Sin embargo, en el mismo período se observa una mejora en el porcentaje de estudiantes becados que logra culminar sus estudios, pasando desde un 65% en 2009 a un 84% en 2013. Para este servicio no se cuenta con información sobre la cantidad promedio de asignaturas becadas por alumno o sobre el porcentaje de asignaturas becadas que son aprobadas.

Finalmente, las becas destinadas a la culminación de formación en educación solo se ejecutaron en 2013, donde encontramos que el 53% de los estudiantes (sobre un total de 286 estudiantes) logró culminar su formación en Educación. Este porcentaje de culminación del ciclo es inferior al de Educación Media Superior (84%) o Educación Primaria (80%).

No se cuenta con información para el tercer indicador de la Matriz de Objetivos sobre el desempeño en las becas para la culminación de la formación en educación (“porcentaje de asignaturas becadas que fueron aprobadas”).

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

Componente 1. Becas de apoyo económico.		Año				
Dimensión	Indicador	2009	2010	2011	2012	2013
Eficacia / Resultado	Porcentaje de becados que logró aprobar un año, módulo o asignatura	65%	57%	78%	77%	75%
Eficacia / Resultado	Porcentaje de becados que logró culminar un ciclo educativo ¹⁰	65%	63%	69%	74%	76%
Eficacia / Resultado	Cantidad de becas otorgadas a personas jóvenes y adultas para estimular la vinculación, permanencia y/o culminación de ciclos	s/d*	s/d	s/d	s/d	s/d

* Sin dato.

Fuentes: Informe de Evaluación DID en base a registros administrativos de ANEP y MEC.

¹⁰ - Este dato no incluye la culminación de Ciclo Básico en FPB por no contar con dicha información.

Tabla 4. Indicadores de desempeño a nivel de los servicios de la intervención. 2009–2013.

Subcomponente 1.1. Becas de apoyo económico para la finalización o acreditación de educación primaria		Año				
Dimensión	Indicador	2009	2010	2011	2012	2013
Eficacia / Resultado intermedio	Porcentaje de becados que logró finalizar o acreditar la Educación Primaria	s/d	63%	72%	75%	80%
Eficacia / Producto	Evolución de la cantidad de becas otorgadas a personas jóvenes y adultas para estimular la finalización o acreditación de la Educación Primaria	s/d	937	1.030	937	850
Subcomponente 1.2. Becas de apoyo económico para la continuidad o culminación de educación media básica		Año				
Dimensión	Indicador	2009	2010	2011	2012	2013
Eficacia / Resultado intermedio	Evolución del porcentaje de becados que logró aprobar un año, módulo o asignatura de la Educación Media Básica	s/d	51%	85%	79%	76%
Eficacia / Producto	Evolución de la cantidad de becas otorgadas a personas jóvenes y adultas para estimular la reinserción, permanencia y acreditación en la Educación	s/d	993	1.630	1.934	3.514
Subcomponente 1.3. Becas de apoyo económico para la culminación de educación media superior		Año				
Dimensión	Indicador	2009	2010	2011	2012	2013
Eficacia / Producto	Evolución del porcentaje de asignaturas becadas aprobadas	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Eficacia / Producto	Evolución del promedio de asignaturas becadas por alumno	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Eficacia / Resultado intermedio	Evolución del porcentaje de becados que logró culminar la Educación Media Superior	65%	60%	53%	71%	84%
Eficacia / Producto	Evolución de cantidad de becas otorgadas a personas jóvenes y adultas para estimular la reinserción, permanencia y acreditación de la Educación Media Superior	314	154	175	85	64
Subcomponente 1.4. Becas para la culminación de formación en educación		Año				
Dimensión	Indicador	2009	2010	2011	2012	2013
Eficacia / Producto	Evolución del porcentaje de asignaturas becadas aprobadas	n/a*	n/a	n/a	n/a	s/d
Eficacia / Resultado intermedio	Evolución del porcentaje de becados que logró culminar la Formación en Educación	n/a	n/a	n/a	n/a	53%
Eficacia / Producto	Evolución de cantidad de becas otorgadas a estudiantes para estimular la reinserción, permanencia y acreditación de la Formación en Educación	n/a	n/a	n/a	n/a	286

* No aplica.

Fuente: Informe de Evaluación DID en base a información aportada por la intervención.

2.3.2 Cobertura

Entre 2009 y 2013, la intervención aumentó su cobertura, pasando de 19% de la población potencial a una cobertura del 27%. Si desagregamos la cobertura que la intervención tuvo en 2013 por tipo de beca, encontramos que la misma alcanza una cobertura de 100% en formación docente, 51% en educación primaria, 25% en educación media básica y 8% en educación media superior.

Por otra parte, los criterios de focalización y selección son pertinentes a nivel de diseño. Sin embargo, en el proceso de selección de los beneficiarios gran parte de la decisión está en manos de los centros educativos, lo que puede generar dualidades de criterios y por lo tanto debilitar la transparencia del proceso.

2.3.3 Desempeño financiero

Pasando al análisis del desempeño financiero, la evaluación señala durante el período 2009–2013 que el presupuesto ejecutado por el PUE se incrementó en un 234% en términos reales (medido en pesos uruguayos de 2013), pasando de 14.036.808 pesos en 2009 a 46.906.277 pesos en 2013. Este aumento del gasto se explica en buena me-

da por el aumento en la cantidad de becas otorgadas y porque aumentan, en términos relativos, el porcentaje de becas que realizan transferencias mayores.

Los recursos financieros de la intervención se originan en diferentes fuentes, siendo INEFOP la principal fuente para el financiamiento de las becas (durante los años 2009–2013, este Instituto mantiene un aporte que oscila entre el 93% y el 97% del total del presupuesto de la intervención).

El gasto por beneficiario creció un 60% entre 2010 y 2013 en pesos constantes de 2013 (el mismo pasa de 6.166 pesos a 9.892 pesos). En el mismo período los gastos operativos en relación a los gastos totales de la intervención caen desde un 15% en 2010 a un 8% en 2013. La siguiente tabla muestra el costo anual por beca entregada.

Con respecto al nivel de ejecución de los recursos anuales de la intervención, se observan diferencias según los años del período evaluado. Entre los años 2009 y 2011 hubo una subejecución del presupuesto planificado mientras que en 2012 y 2013 se constató una sobre-ejecución.

Tabla 5. Estimación del gasto promedio del servicio por Beneficiario 2010–2013 (en \$ 2013)¹¹.

2010	2011	2012	2013	% Variación 2009 – 2013
6.166	7.078	7.557	9.892	60%

Fuente: Estimación en base a información aportada por PUE.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El PUE aborda una problemática relevante de la sociedad uruguaya que es consistente con los objetivos plasmados en la Ley General de Educación. Sus integrantes evidencian un fuerte compromiso y hay canales de comunicación adecuados que habilitan la construcción conjunta de esta intervención. La intervención cuenta

con personal con experiencia en la temática, y en algunos casos con una alta dedicación a la tarea, y una importante legitimidad a nivel local entre los docentes y los estudiantes.

La evaluación concluye que se justifica la continuidad de la intervención incorporando algunas modificaciones menores 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 PUE, los evaluadores destacan, en primer lugar, que el propósito y el fin son adecuados, y que la intervención se alinea adecuadamente con

¹¹ - En el gasto promedio por beneficiario no se consideran los aportes realizados por INDA o los Gobiernos Departamentales.



los objetivos de la política educativa relacionados con la finalización de los ciclos educativos obligatorios. Sin embargo, se encuentran oportunidades de mejora en la teoría del programa, particularmente en relación a la identificación de la cadena causal que describe el problema que aborda la intervención y en la identificación de los servicios necesarios para asegurar el cumplimiento del propósito (cuando se realizó la evaluación solo se habían implementado tres de los cinco servicios previstos en el diseño del PUE).

A partir de las oportunidades de mejora mencionadas, se recomienda aprovechar la acumulación institucional

de conocimientos para reforzar la teoría del programa permitiendo que esta sea más clara respecto a: i) qué servicios o componentes se consideran necesarios; ii) qué objetivos se espera que las becas de apoyo económico logren, iii) el alcance de la población potencial y objetivo que se quiere atender, iv) la cadena de valor esperada y v) el aporte particular del PUE en el marco del incipiente desarrollo del Sistema Nacional de Becas. En segundo lugar, la evaluación menciona que la participación de múltiples instituciones de distinto rango en la Comisión Directiva de la intervención es positiva porque contribuye a la articulación y unificación de esfuerzos entre instituciones que aportan al propósito de

la intervención. Sin embargo, se constata que la participación de los miembros de la Comisión Directiva que no intervienen en los procesos administrativos es menor a la esperada, por lo que se recomienda convocar a las autoridades de estos organismos para intentar lograr una participación más activa.

3.2. Implementación

Sobre la implementación del PUE, la evaluación concluye, en primer lugar, que hay un fuerte compromiso con los objetivos y con las estrategias desplegadas por parte de la Comisión Directiva, los equipos técnico-administrativos en los que recaen las tareas operativas (ANEP, MEC e INEFOP) y los educadores de los centros educativos. Sin embargo, la Oficina PUE de ANEP se ve absorbida por tareas rutinarias y administrativas (relevamiento, consolidación de información, organización de reuniones de seguimiento, etc.) que limitan su posibilidad de desarrollar otras tareas de mayor especialización (análisis, planificación, seguimiento y evaluación). Debido a esto se recomienda fortalecer las competencias de la Oficina (por ejemplo, revisar los perfiles y las modalidades contractuales más pertinentes para el cumplimiento de las tareas requeridas, generar sistemas informáticos, mejorar los procesos) para el cumplimiento de las funciones asignadas.

En segundo lugar, la evaluación plantea que la selección de beneficiarios queda demasiado librada a la interpretación de los criterios de selección por parte de los centros educativos. Esto puede generar dificultades en cuanto a transparencia y equidad. Por tanto se recomienda diseñar e implementar algunas acciones de control y seguimiento de los procesos de difusión y selección de los beneficiarios, así como profundizar en los mecanismos de coordinación con los funcionarios involucrados (reuniones para consensuar la aplicación de los criterios de selección). Asimismo, y como complemento a lo anterior, se sugiere capacitar a los responsables de otorgar las becas en los centros en relación a los criterios de selección de los beneficiarios que define la intervención y sus estrategias de seguimiento.

En tercer lugar, la evaluación señala que el financiamiento de las becas otorgadas por el PUE depende en forma casi exclusiva de los fondos aportados por INEFOP, el cual no firmó el Convenio Marco Interinstitucional de 2009. Debido a esto se recomienda la firma de un nuevo Convenio Marco Interinstitucional que institucionalice la participación de INEFOP en la Comisión Directiva del PUE.

En cuarto lugar, los evaluadores plantean que, si bien el flujo de información es adecuado en relación a las funciones operativas del PUE, no ocurre lo mismo en relación al sistema de información, donde la intervención no puede acceder en tiempo real a indicadores claves para su funcionamiento porque la información se encuentra fragmentada en distintas fuentes (con datos que no siempre coinciden). A su vez, el sistema de información carece de algunos indicadores muy importantes (por ejemplo, en relación a los resultados alcanzados por los becarios, su nivel de satisfacción con la intervención, o sus trayectorias posteriores al usufructo de la beca) y no se han establecido metas anuales para los indicadores que contiene.

Por lo dicho, se recomienda mejorar el sistema de información con el objetivo de contar con información oportuna, relevante, clara, confiable y en tiempo real. Esta información podría integrarse a su vez a una memoria/balance anual acordada entre todas las instituciones que componen la Comisión Directiva de la intervención. A su vez, se sugiere establecer metas anuales en relación a los indicadores del sistema de información. Finalmente, una vez mejorado el sistema de información, se recomienda realizar un análisis de trayectoria de los beneficiarios o un estudio de impacto en relación a los objetivos planteados por la intervención.

Por último, la evaluación señala que, si bien existe un nivel aceptable de complementariedad entre la intervención y otros programas de becas para estudiantes de educación media, así como espacios de coordinación donde los mismos comparten sus planificaciones anuales, es necesario profundizar estas coordinaciones, lo cual contribuirá a la consolidación del Sistema Nacional de Becas y de esta forma se logrará una mayor racionalidad en la gestión y un mayor impacto en los fines perseguidos por las becas.

3.3. Desempeño

En relación al desempeño de la intervención, la evaluación sostiene que el PUE ha aumentado su cobertura entre 2009 y 2013. En este período, los beneficiarios pasan de representar el 19% de la población potencial a cubrir el 27% de la misma. Si se desagrega la cobertura que la intervención tuvo en 2013 por tipo de beca, encontramos que la misma alcanza una cobertura de 100% en formación docente, 51% en educación primaria, 25% en educación media básica, y 8% en educación media superior. Atendiendo a los objetivos de la política educativa de mejorar los niveles de matrícula y culminación

de ciclos en educación media, podría ser importante aumentar los niveles de cobertura en este ciclo. También es recomendable que la intervención incluya en su sistema de información indicadores de cobertura que le permitan monitorear la evolución de su desempeño en esta dimensión.

Finalmente, se destaca la contribución del PUE a los objetivos de continuidad educativa y culminación de ciclos en la enseñanza primaria y educación media (en 2013, el 80% de los becados logra culminar la Educación Primaria y el 84% la Educación Media Superior, mientras que un 76% logró aprobar un año, módulo o asignatura en la Educación Media Básica).

El monto transferido por concepto de becas podría ser un estímulo para continuar los estudios y culminar los ciclos correspondientes (aunque no es el principal factor para que esto suceda). Se recomienda revisar el monto económico actual de las becas de apoyo a efectos de lograr una mayor efectividad en la retención de aquellos estudiantes que tengan un alto riesgo de desvinculación y, en caso de que la intervención así se lo proponga, constituirse en un atractivo para revincular a los jóvenes que están fuera del sistema educativo.

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

