

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA URUGUAY ESTUDIA



INEEd

Instituto Nacional de
Evaluación Educativa

Este informe es el producto de un convenio entre el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.

Comisión Directiva del INEEd: Javier Lasida (presidente), Guillermo Fossati y Pablo Caggiani

Directora del Área Técnica: Carmen Haretche

Equipo de Evaluación de Programas: Gonzalo Dibot (director), Guadalupe Goyeneche y Sofía Mannise.

La autora de este documento es Florencia Racioppi.

Corrección de estilo: Mercedes Pérez y Federico Bentancor
Diseño y diagramación: Diego Porcelli
Foto de tapa: Presidencia de la República

Montevideo, 2021

ISBN: 978-9915-9368-4-0

© Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)

Edificio Los Naranjos, planta alta, Parque Tecnológico del LATU

Av. Italia 6201, Montevideo, Uruguay

(+598) 2604 4649 – 2604 8590

ineed@ineed.edu.uy

www.ineed.edu.uy

Cómo citar: INEEd (2021). *Evaluación del Programa Uruguay Estudia*.

Recuperado de: <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/Evaluacion-Programa-Uruguay-Estudia.pdf>

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, a la vez, que el uso reiterado de /o, /a, los, las, etcétera, no dificulte la lectura.

ÍNDICE

Glosario de siglas	5
Introducción	7
Objetivos del informe	9
Metodología	11
PUE	13
Programas de transferencias monetarias y becas vinculadas a la educación	65
Conclusiones y recomendaciones	89
Anexo	97
Bibliografía	141

GLOSARIO DE SIGLAS

AGEV	Dirección de Gestión y Evaluación
ANDE	Agencia Nacional de Desarrollo
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social, Argentina
BARE	Becas de Apoyo a la Retención Escolar, Chile
BPC	Base de Prestaciones y Contribuciones
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CEC	Centros Educativos Comunitarios
CECAP	Centro Educativo de Capacitación y Producción
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Centros Públicos de Empleo
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CFE	Consejo de Formación en Educación
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
COCAP	Consejo de Capacitación Profesional
CODICEN	Consejo Directivo Central
DID	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño
DSEJA	Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos
DSIE	Dirección Sectorial de Integración Educativa
EMA	Education Maintenance Allowance, Reino Unido
FACE	Fondo de Apoyo a la Continuidad Educativa
FRL	Fondo de Reversión Laboral
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INEED	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio y Becas, Chile
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PNET	Plan Nacional de Educación y Trabajo
Progresar	Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina
PUE	Programa Uruguay Estudia
SILO	Repositorios de Acceso Abiertos de Ciencia y Tecnología
UCDIE	Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa
Udelar	Universidad de la República
UTEC	Universidad Tecnológica del Uruguay



INTRODUCCIÓN

Entre los meses de enero y abril de 2021 se llevó adelante una evaluación del Programa Uruguay Estudia (PUE), orientada a sistematizar y describir la información disponible respecto a su diseño, implementación y resultados, profundizando en el análisis de uno de sus componentes: las Becas de apoyo económico.

Desde el surgimiento del programa en 2009, las Becas de apoyo económico han sido financiadas en su totalidad por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), lo que resulta en un aporte de más del 90% del presupuesto destinado a la intervención. A comienzos de 2020 INEFOP decide poner en pausa el financiamiento de las becas y solicita la realización de una evaluación que arroje información con relación al aporte del PUE y la eficiencia de las acciones llevadas adelante. En este contexto, la evaluación que da origen a este informe representa una primera instancia de evaluación del programa realizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd).

El trabajo se estructuró a partir de dos grandes componentes: un primer acercamiento y análisis del PUE con énfasis en el componente Becas de apoyo económico, y una revisión de experiencias de alcance internacional en relación con programas de transferencias monetarias y becas para la continuidad educativa, con la finalidad de identificar aprendizajes y buenas prácticas que orienten el análisis y la revisión del PUE.

El informe se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se plantean los objetivos generales y específicos, así como el abordaje metodológico a partir del que se obtuvo y analizó la información. A continuación, se enfoca en el análisis pormenorizado del PUE profundizando en la teoría del programa; los servicios ofrecidos por la intervención; los principales actores involucrados; la población potencial, objetivo y beneficiaria; la implementación de las Becas de apoyo económico; los mecanismos de postulación y los criterios de adjudicación; las actividades de monitoreo y evaluación del programa; los resultados de los estudiantes, y los recursos utilizados.

En el siguiente apartado, en tanto el PUE incluye como uno de sus componentes principales una beca de apoyo económico, se presenta una sistematización de los principales conceptos y aportes de la literatura académica con relación a programas de transferencias monetarias

condicionadas y becas (haciendo énfasis en sus similitudes y diferencias), así como un análisis en profundidad de ocho experiencias a nivel regional e internacional: Bolsa Familia (Brasil), Prospera (México), Becas de Apoyo a la Retención Escolar (BARE, Chile), Education Maintenance Allowance (EMA, Reino Unido), Opportunity NYC-Family Rewards (Estados Unidos), Becas 6000 (España), Compromiso Educativo (Uruguay) y Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar). El apartado cierra con los principales aprendizajes extraídos, contextualizados con relación a la experiencia del PUE. Al final del informe se presentan las principales conclusiones, recomendaciones y las posibles próximas líneas de trabajo identificadas a partir de esta evaluación preliminar.

OBJETIVOS DEL INFORME

OBJETIVO GENERAL

Realizar una evaluación del PUE que sirva como marco e insumo para la toma de decisiones estratégicas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Sistematizar y describir la información disponible respecto al diseño, implementación y resultados del programa en términos generales, identificando aquellos aspectos de la implementación que se han modificado a lo largo del tiempo.
- Profundizar en el análisis de las becas financiadas por INEFOP en cuanto a modalidades, mecanismos de postulación y adjudicación, y cantidad de becas otorgadas.
- Recabar y analizar información sobre el diseño, la implementación y los principales resultados de programas de transferencias monetarias y becas para la continuidad educativa a nivel internacional, dando cuenta de su población beneficiaria, objetivos, actividades para alcanzarlos y resultados.
- Elaborar recomendaciones que sirvan de insumo para la revisión y redirección del PUE, especialmente en lo que respecta a las Becas de apoyo económico.



METODOLOGÍA

El informe se realizó entre los meses de enero y abril de 2021 a partir de la recopilación, el análisis y la triangulación de fuentes secundarias. Se trabajó a partir de la revisión de la documentación sobre el programa proporcionada por algunos de sus referentes y disponible en el INEEd. Se recabaron actas, materiales e informes, todos ellos correspondientes al período 2017-2019.

Un insumo fundamental para la comprensión del programa y su reconstrucción histórica fue el Informe de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) (AGEV-OPP, 2015) que analiza el PUE desde sus orígenes en 2009 y hasta el año 2015. Queda en evidencia un vacío de información entre 2015 y 2017, resultado de dificultades en el registro y sistematización de datos, así como del cambio de figuras y responsables dentro de las distintas instituciones participantes del PUE. A la documentación institucional sobre el programa se sumaron informes técnicos y trabajos académicos sobre el programa, obtenidos a partir de la búsqueda en internet y repositorios abiertos. Se adjunta en el Anexo una tabla con el detalle de los materiales recopilados y analizados en el marco de esta evaluación.

Las fuentes documentales compiladas se complementaron con entrevistas en profundidad a referentes de las tres instituciones con mayor nivel de involucramiento en el PUE en lo referido a articulación de las acciones, participación en la toma de decisiones y ejecución de sus componentes: la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) e INEFOP. Se entrevistó a la coordinadora del PUE (Oficina del PUE de la ANEP), a la referente del PUE dentro del Área de Educación No Formal de la Dirección de Educación del MEC, y a los referentes de la Gerencia de Formación Profesional y Gestión de Calidad de INEFOP.

Con respecto a los materiales e información recopilados, aunque contribuyen a una mejor comprensión de la intervención, no son suficientes para alcanzar una visión completa y rigurosa. En este sentido, se reconoce la necesidad de indagar con mayor profundidad para obtener toda la documentación disponible (especialmente con anterioridad a 2017), y realizar entrevistas y consultas a otros actores dentro de la ANEP, el MEC e INEFOP, así como de las demás instituciones vinculadas al programa. Cabe destacar que al inicio de las actividades se elevó una solicitud formal a estas tres instituciones a fin de habilitar el acceso a la información sobre el PUE, especialmente a datos desagregados sobre las becas asignadas, el perfil de los beneficiarios y sus trayectorias educativas. Esto se concretó en la etapa final de esta evaluación, por lo que el análisis de dicha información no llegó a incorporarse.



PUE

En el año 2008, diferentes estudios sobre el desarrollo humano del país evidenciaban algunos problemas vinculados a la culminación de ciclos educativos (particularmente la educación media) y su impacto en la formación de recursos humanos calificados. Frente a esta realidad se creó un ámbito institucional para desarrollar propuestas educativas que abordaran esas dificultades y que colaboraran en la formación de personas jóvenes y adultas (AGEV-OPP, 2015, p. 30).

El PUE surge a partir de un convenio marco firmado el 23 de octubre de 2009 entre ocho organismos públicos: el MEC, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la ANEP, la Universidad de la República (Udelar), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU). Se trata de un convenio genérico interinstitucional de expresión de voluntades, sujeto a convenios específicos que lo materialicen (PUE, 2017, p. 2).

Como unidad responsable de la intervención se conformó una Comisión Directiva presidida por el MEC (Dirección de Educación, Área de Educación No Formal) e integrada por representantes de cada una de las instituciones firmantes. Si bien INEFOP no suscribió el Convenio Marco Interinstitucional, se vinculó al programa desde sus inicios, aportando más del 90% del presupuesto para sus gastos de funcionamiento (AGEV-OPP, 2015).

Según consta en el mencionado convenio, el fin del PUE es “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 democrático, social, innovador, productivo e integrado. Es una iniciativa para que toda persona joven o adulta que no se encuentre estudiando pueda hacerlo” (MEC, 2009, pp. 1-2).

Partiendo de esta premisa, el propósito de la intervención se relaciona a la revinculación, permanencia y culminación de ciclos educativos obligatorios (AGEV-OPP, 2015, p. 10) por parte de personas jóvenes y adultas que han dejado de asistir a la educación formal. Se identificó originalmente la necesidad de lograr una formación que integre la educación y el trabajo, así como la capacitación en competencias, conocimientos y habilidades vinculadas a las necesidades y demandas de diferentes sectores, tanto empresariales como estatales (AGEV-OPP, 2015).

Para lograr esto, el programa contempló cuatro componentes en su diseño inicial: i) Becas de apoyo económico, ii) Formación, iii) Pasantías educativo-laborales y iv) Créditos al egreso de cursos. Como se desarrollará más adelante, las Becas de apoyo económico y el componente Formación se desglosan en un conjunto de subcomponentes y se han mantenido en funcionamiento desde sus inicios. Las Pasantías educativo-laborales y los Créditos al egreso de cursos son componentes que no llegaron a implementarse, mientras que se incorporó *a posteriori* un componente de Orientación educativa que luego de unos cuatro años en funcionamiento terminó por desarticularse.

TABLA 1
DESCRIPCIÓN DEL 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 y puedan hacerlo, fomentando la formación profesional continua y la revinculación, permanencia o culminación de ciclos educativos obligatorios a través de diferentes modalidades (capacitación, becas, tutorías, orientación, entre otros)
Componentes	Subcomponentes
C1. Becas de apoyo económico	1.1 a 1.6, 8. Becas de apoyo económico para la continuidad o culminación de educación media básica
	1.7, 1.8, 1.9. Becas de apoyo económico para estudiantes en riesgo de continuidad educativa
	2. Becas Transporte del CETP
	3. Becas de apoyo económico para la finalización o acreditación de educación primaria
	4. Becas de apoyo económico para la culminación de la educación media superior
	5. Becas para la culminación de la formación en educación
	6 y 7. Becas para la culminación de carreras terciarias tecnológicas
C2. Formación	9. Becas para apoyar la continuidad educativa en cursos y carreras técnicas y tecnológicas vinculadas con la educación
	1. Tutorías para la culminación de ciclos educativos formales 2. Cursos y talleres - componente desarticulado
C3. Pasantías educativo-laborales	Nota: componente no implementando
C4. Créditos al egreso de cursos	Nota: componente no implementando
C5. Orientación educativa	Nota: componente desarticulado

Fuente: elaboración propia a partir de AGEV-OPP (2015).

Nota: según la Evaluación DID, el BROU financiaba en 2014 las becas Seguí estudiando, destinadas a los estudiantes que egresaron de educación media superior del CES o el CETP a través del PUE (AGEV-OPP, 2015).

La intervención se diseñó para implementarse a nivel nacional, tanto en centros educativos del Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP)¹ y el Consejo de Formación en Educación (CFE), Centros de Jóvenes y Adultos dependientes de la Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos (DSEJA), y otros espacios generados en acuerdos con referentes territoriales, empresas y sindicatos.

¹ En cumplimiento de lo estipulado por la Ley de Urgente Consideración, se crearon direcciones generales que sustituyen a los consejos de educación. De esta manera, los nuevos nombres de los subsistemas son los siguientes: Dirección General de Educación Inicial y Primaria, Dirección General de Educación Secundaria y Dirección General de Educación Técnico Profesional. El Consejo Directivo Central y el Consejo de Formación en Educación se mantienen como consejos.

En términos generales, el PUE se inscribe dentro de la política pública orientada a la educación, cuyos lineamientos se encuentran contenidos en la Ley General de Educación n.º 18.437 de diciembre de 2008. En el artículo 1 de dicha ley se establece que la educación constituye un derecho humano fundamental y que es responsabilidad del Estado garantizar y promover una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa. Lo importante no es solamente garantizar el acceso, sino también la permanencia, la calidad de los aprendizajes y el egreso (Alem, 2018). En el artículo 7 se hace referencia a la obligatoriedad para los ciudadanos uruguayos de completar 14 años de escolaridad obligatoria: dos de educación inicial, seis de educación primaria, tres de educación media básica y tres de educación media superior. Más específicamente, el artículo 25 hace referencia a que “la educación formal de jóvenes y adultos tendrá como objetivo asegurar, como mínimo, el cumplimiento de la educación obligatoria en las personas mayores de quince años” (AGEV-OPP, 2015, p. 25).

Como antecedente relevante cabe mencionar el *Documento de acuerdo sobre educación*, presentado por la Comisión Interpartidaria de Educación en mayo de 2010. En la sección que le dedica a la educación de personas jóvenes y adultas establece como objetivos a alcanzar: (i) la promoción de la educación para todas las personas durante toda la vida, (ii) el impulso para la articulación y complementación entre la educación formal y la llamada educación no formal, (iii) el desarrollo de acciones educativas de calidad que permitan la reinserción de personas mayores de 15 años desvinculadas del sistema y (vi) la continuación y profundización de los programas para jóvenes y adultos orientados hacia la reinserción educativa (AGEV-OPP, 2015).

ASPECTOS DEL DISEÑO DEL PROGRAMA URUGUAY ESTUDIA

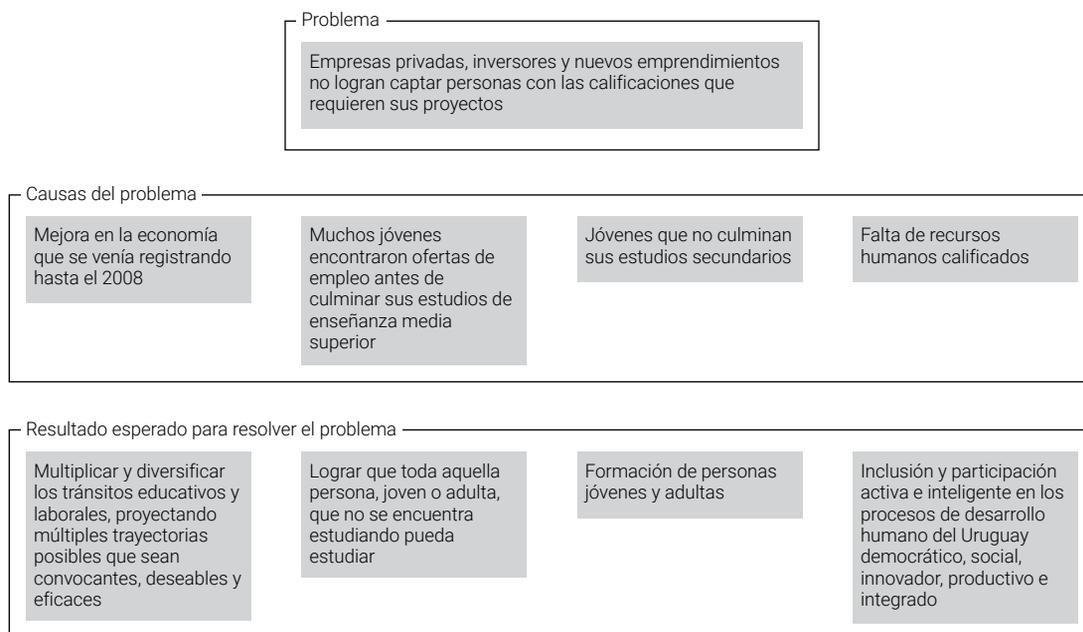
TEORÍA DEL PROGRAMA

Las iniciativas que dan origen al PUE surgen de la preocupación del Poder Ejecutivo por las dificultades de los jóvenes uruguayos para culminar sus ciclos educativos, así como de los problemas identificados por diversas organizaciones, instituciones y empresas para la contratación de personas calificadas de acuerdo a sus necesidades.

La estructura causal que se atribuye a esta problemática tiene que ver con la disminución de las tasas de escolaridad en un contexto de mejora de la economía, fundamentalmente entre personas mayores de 15 años pertenecientes a los sectores más vulnerables y con vínculos más débiles con las propuestas del sistema educativo. El hecho de que muchos jóvenes encuentren trabajo desestimula su continuidad educativa y termina repercutiendo en la no finalización de los estudios secundarios. A nivel global, esto se traduce en la ausencia de recursos humanos calificados, lo que repercute negativamente en el desarrollo humano y el crecimiento económico del país (AGEV-OPP, 2015).

Partiendo de este enfoque, una condición para su solución es impulsar la culminación de ciclos educativos de jóvenes y adultos, bajo el supuesto de que ello permitirá el acceso a instancias más especializadas de formación y, por lo tanto, la adquisición de las competencias y saberes demandados por el sector productivo. Se entiende, asimismo, que las intervenciones en este sentido contribuirán al desarrollo humano de los individuos (AGEV-OPP, 2015).

FIGURA 1
ESQUEMA DEL PROBLEMA, SUS CAUSAS Y RESULTADOS ESPERADOS



Fuente: evaluación DID de la intervención del Programa Uruguay Estudia (AGEV-OPP, 2015, p. 34).

Para lograr este objetivo, el programa se propone multiplicar y diversificar los tránsitos educativos a través de propuestas pedagógicas deseables y eficaces en relación con las características y necesidades de aquellos jóvenes y adultos que no culminaron la educación formal obligatoria. Asimismo, considerando que parte importante de esta población pertenece a los segmentos socioeconómicos más desfavorecidos, se entiende que el apoyo económico (transferencia monetaria con contraprestación) incide en la continuidad de los estudios y, por tanto, contribuye a la culminación de los ciclos (AGEV-OPP, 2015). A continuación, se presenta un esquema del problema identificado, sus causas primarias y el resultado esperado a partir de la intervención según se plantea en la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015).

El informe de la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015) evidenció ciertas fisuras con respecto a la teoría del programa que, según se conoció en el contexto de la presente evaluación, no parecen haber sido abordadas en el marco del trabajo de la Comisión Directiva en el período 2017-2019. Por ejemplo, si bien se constató crecimiento económico y aumento de la tasa de empleo desde 2008, esto no se vio acompañado de una correlativa baja en la matriculación escolar. Además, entre las posibles razones para abandonar los estudios casi

la mitad de los jóvenes desvinculados de 12 a 29 años sostenían que la principal era la falta de interés o el interés en aprender otras cosas; el trabajo aparecía como el segundo motivo más importante, alcanzando poco menos de un tercio de las respuestas. Otra de las grietas en este sentido se vinculaba al supuesto de que garantizar la culminación de ciclos redundaría en trabajadores con las habilidades requeridas por el mercado laboral; sin embargo, las propuestas educativas pueden no estar alineadas a las demandas de las empresas. Finalmente, la culminación de ciclos educativos es condición necesaria para no ahondar las brechas sociales, pero no suficiente para la reducción de estas (AGEV-OPP, 2015). Independientemente de lo anterior, en el momento de creación del PUE un grupo importante de jóvenes abandonaba sus estudios², registrando niveles relativamente estables para el período 2006-2013.

Cabe recordar en este punto cómo fueron definidos el fin y el propósito del PUE: lograr que toda persona joven o adulta que no se encuentre estudiando pueda hacerlo (propósito), de modo que su formación le permita una inclusión y una participación activa e inteligente en los procesos de desarrollo humano del Uruguay democrático, social, innovador, productivo e integrado (fin) (AGEV-OPP, 2015). En este sentido, el propósito, el fin y la estrategia que terminó ejecutándose no parecen alineadas con el problema identificado: “empresas privadas, inversores y nuevos emprendimientos no logran captar personas con las calificaciones que requieren sus proyectos” (AGEV-OPP, 2015, p. 34). Esto se asocia a que los términos amplios en los que se planteó el propósito terminaron desdibujándolo y alejándolo de las actividades que finalmente se implementaron que, como se desarrollará más adelante, se enfocaron fundamentalmente a la culminación de los ciclos obligatorios de educación formal. Por lo tanto, en los hechos el PUE abordaría parcialmente el problema identificado al asegurar un piso mínimo de cualificación entre los actuales y futuros trabajadores, y respondería más bien al problema de que un porcentaje importante de jóvenes no completan la escolaridad obligatoria.

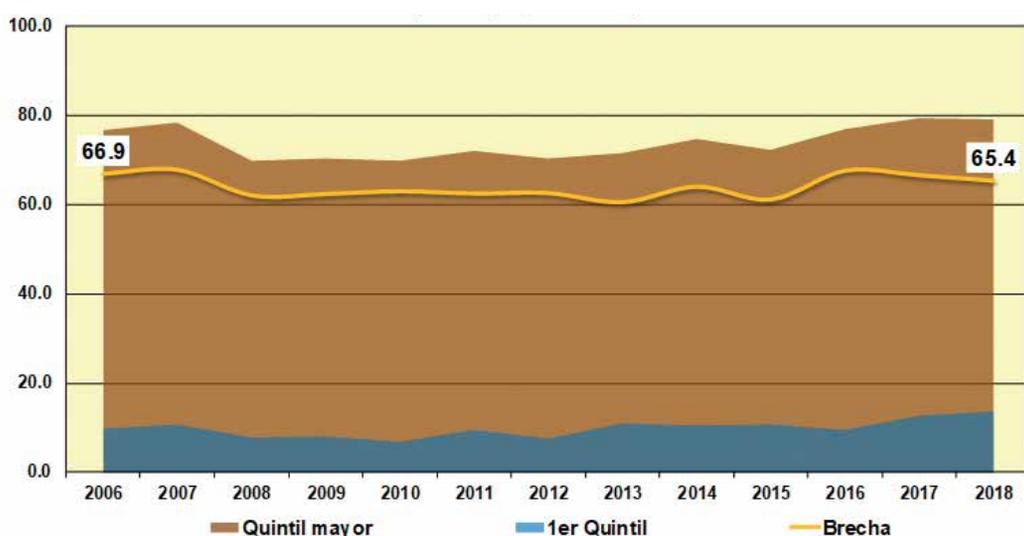
A partir de este análisis podría afirmarse que, si bien los niveles de desafiliación educativa al momento de creación del programa justificaban la intervención, no era sólida la cadena causal que le daba sustento (AGEV-OPP, 2015). Lo anterior, aún al día de hoy, demanda un proceso de revisión, ya que puede conducir al desarrollo de acciones que no necesariamente contrarresten las causas del problema, repercutiendo negativamente en su eficacia y eficiencia. A su vez, parece fundamental revisar la coherencia entre el problema identificado y las actividades llevadas adelante para darle respuesta.

Respecto a la situación actual de nuestro país en lo que refiere a la culminación de ciclos educativos, se ha registrado una mejoría en el nivel de egreso de la educación media superior, aunque el avance se considera magro y aún se está lejos de alcanzar la finalización universal del ciclo obligatorio. Entre los jóvenes de 23 años la finalización pasó de 32% a 43% entre 2006 y 2018, y todavía un 51% de ellos abandona el sistema educativo sin finalizar el ciclo (INEEd, 2019).

² En 2013 entre los jóvenes de 17 y 18 años el 65% culminó la educación media básica, y entre los que tienen 21 a 22 años el 37,7% logró terminar educación media superior. Además, entre los jóvenes de 21 a 29 años (año 2012), el 26,8% no terminó educación media básica (y casi su totalidad abandonó los estudios) y el 34,4% egresó de educación media básica, pero no culminó educación media superior. Por su parte, en el 2013, el 21,3% de las personas de 15 a 17 años no concurría a algún centro educativo. Entre las personas de 18 a 24 años esa cifra era del 62% (AGEV-OPP, 2015, p. 41).

Además, cabe mencionar que, si bien la asistencia y permanencia ha mejorado, no se aprecia un cambio en el patrón de desigualdad. En este sentido, mientras que en el quintil de mayores ingresos un 79% de los estudiantes de 21 y 22 años culminó la educación media superior, este porcentaje alcanza a tan solo un 13,7% en el quintil inferior de ingresos. También se identifican niveles dispares de culminación respecto a la región de residencia y el género: un 52,8% de los jóvenes de 21 y 22 años de Montevideo culmina el nivel, frente al 35,8% de los que residen en el interior. Por su parte, mientras el 49,1% de las mujeres de 21 a 23 años egresa, solo el 36,2% de los varones lo hace (MEC, 2018).

GRÁFICO 1
BRECHA EN LA CULMINACIÓN DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR POR NIVEL DE INGRESOS PARA PERSONAS DE 21 Y 22 AÑOS
 AÑOS 2006-2018

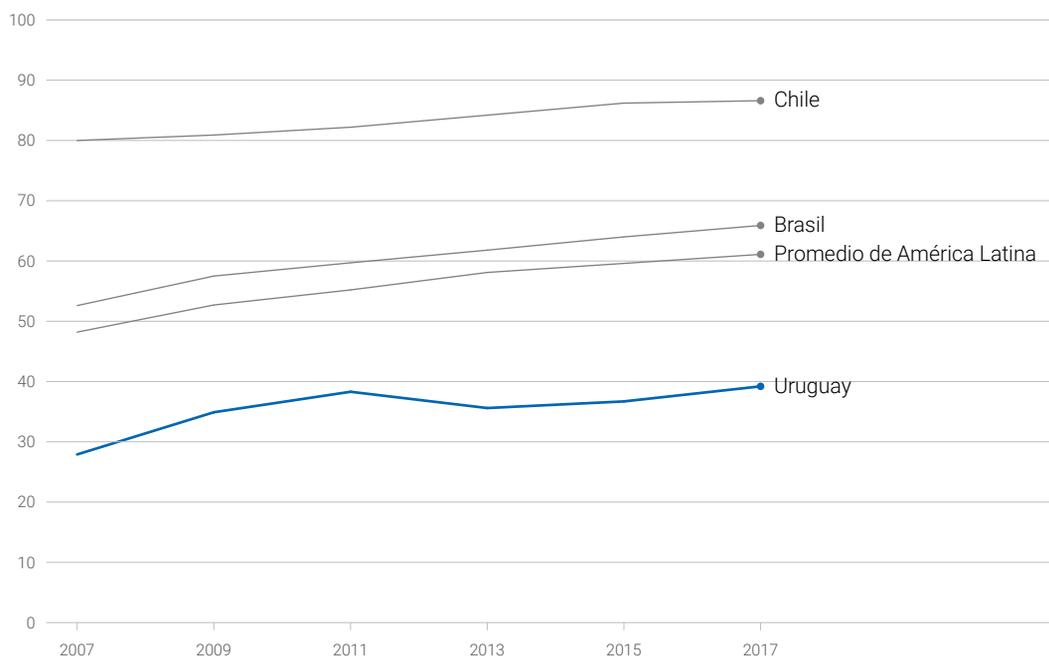


Fuente: Logro y nivel educativo alcanzado por la población en 2018, MEC (2018).

Según D'Alessandre y Mattioli (2015), nuestro país se caracteriza por brindar un acceso generalizado, pero con trayectorias escolares débiles y registra, a nivel de la región, la proporción más alta de estudiantes que interrumpen sus trayectorias escolares. La distancia de Uruguay respecto al promedio de América Latina en cuanto a jóvenes de 20 a 24 años con educación media completa era de 20 puntos porcentuales en 2007 y de 22 puntos porcentuales diez años después. Las distancias con Chile y Brasil son aún mayores (INEED, 2019).

Según datos de la Encuesta Continua de Hogares, entre los jóvenes de 23 a 29 años residentes en localidades de más de 5.000 habitantes, la falta de interés y la inserción laboral se encontraban en 2015 entre los principales motivos mencionados para desvincularse del sistema educativo (Aguirre y Veneri, 2018; De Armas y Retamoso, 2008; INEED, 2014). El comportamiento de estos indicadores reafirma que el egreso y la culminación de la educación obligatoria continúan en el centro de las preocupaciones de las políticas educativas.

GRÁFICO 2
JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS CON EDUCACIÓN MEDIA COMPLETA SEGÚN PAÍS
 EN PORCENTAJES
 AÑOS 2007-2017



Fuente: INEEd (2019).

TABLA 2
PRINCIPAL MOTIVO DE NO FINALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA (23 A 29 AÑOS)
 EN PORCENTAJES
 AÑO 2015

Razones	%
No tenía interés, le interesaba aprender otras cosas	45
Comenzó a trabajar	33
Quedó embarazada/fue padre	7
Otras razones y dificultades económicas	6
Debió atender asuntos familiares	5
Le resultaban difíciles las materias	4
Total	100

Fuente: Aguirre y Veneri (2018).

SERVICIOS OFRECIDOS POR LA INTERVENCIÓN

Como ya se mencionó, en sus orígenes la intervención se definió a partir de cuatro componentes: i) Becas de apoyo económico, ii) Formación, iii) Pasantías educativo-laborales y iv) Créditos al egreso de cursos. El componente Becas de apoyo económico contemplaba cuatro subcomponentes: Becas de apoyo económico para la finalización o acreditación de educación primaria, Becas de apoyo económico para la continuidad o culminación de educación media básica, Becas de apoyo económico para la culminación de educación

media superior y Becas para la culminación de formación en educación (AGEV-OPP, 2015). El componente Formación incluyó dos subcomponentes: Tutorías para la culminación de ciclos educativos formales y Cursos y talleres. No se registraron actividades asociadas a este último subcomponente con posterioridad a 2017³, mientras que los componentes Pasantías educativo-laborales y Créditos al egreso de cursos no lograron ser implementados en el período 2009-2020. Por su parte, se incorporó en 2014-2015 un componente denominado Orientación educativa, que se desarticuló en el año 2018.

En este marco, el componente Formación apunta a fomentar la revinculación educativa de personas jóvenes y adultas a través de propuestas adaptadas al contexto y a sus necesidades. Complementariamente, el componente Becas de apoyo económico se orienta a apuntalar la permanencia de los estudiantes que se matriculan en estos programas, así como la de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad educativa y social, y cursan otros programas en la órbita de la ANEP u otros organismos gubernamentales como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) o el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) (AGEV-OPP, 2015).

Cabe mencionar que no se accedió a información o documentos institucionales que describieran el diseño original de los componentes no implementados (Pasantías educativo-laborales y Créditos al egreso de cursos), *a priori* más vinculados a la integración de la educación y el trabajo, la capacitación en habilidades vinculadas a las demandas de diferentes sectores productivos y la acreditación de saberes, como respuesta al problema que motivó originalmente la intervención.

En definitiva, se constata un desbalance desde los inicios del programa a favor de la culminación de los ciclos formales, en detrimento de la acreditación de saberes y la formación continua⁴.

Becas de apoyo económico (C1)

En sus inicios, según se desprende de la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015), las Becas de apoyo económico se desglosaban en cuatro subcomponentes orientados a la finalización de educación primaria, media básica (formación profesional básica y Áreas Pedagógicas), media superior y formación en educación. Durante el período 2010-2015 se introdujeron nuevas líneas con justificaciones de diferente alcance: mientras que el Programa Rumbo (CETP) y el Plan 2009 B (libre-tutoreado) se vinculaban directamente con el propósito de la intervención —aunque no contaban con un análisis en profundidad que avalara su pertinencia—, la justificación para la integración de las becas a estudiantes del CFE, nivel terciario postobligatorio, se consideró débil⁵ (AGEV-OPP, 2015). Atendiendo a la

³ Cabe recordar que los cursos para la culminación de ciclos orientados a trabajadores en actividad no fueron gestionados a la interna del PUE, solamente tomaron su propuesta curricular. Asimismo, en el acta de la reunión de la Comisión Directiva del PUE correspondiente a julio de 2019 se hace referencia a una modalidad especial desarrollada con la Secretaría de Deportes, con tutorías individuales para deportistas de alta competencia, de la que no se encontraron otros registros institucionales.

⁴ Si bien las actas de reunión de la Comisión Directiva del PUE registran la necesidad de “avanzar en la acreditación de trayectos de la educación no formal para la educación formal” (PUE, 2017c) y “profundizar en la articulación de educación y trabajo” (PUE, 2017d), el mencionado debilitamiento de esta unidad en su rol de jefatura político-técnica, sumado a los desafíos propios de toda articulación interinstitucional a nivel público, explican con seguridad la falta de avances al respecto.

⁵ Se hacía referencia a la importancia de contribuir a un aumento de docentes titulados como forma de mejorar la calidad de las propuestas de educación formal.

distribución de las becas de acuerdo a las diferentes líneas, y según surge de las entrevistas en profundidad, se identifica un temprano cambio de foco con respecto a los objetivos del programa, que se traslada desde la población joven y adulta que no logró culminar alguno de los ciclos (incentivo a la revinculación) hacia los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad social y educativa (apoyo a la continuidad)⁶.

Esta situación se reafirma en el período posterior a 2015, cuando se incorporan nuevos subcomponentes orientados a otros perfiles de estudiantes, así como nuevos apoyos incorporados a los subcomponentes ya identificados: se anexan becas para la finalización de la educación media básica (que pasan de cinco a nueve), se incorpora una línea dirigida específicamente a estudiantes de centros educativos comunitarios (CEC) para su continuidad educativa en cursos y carreras técnicas y tecnológicas vinculadas con la innovación, y se anexan tres líneas de becas para estudiantes de carreras terciarias tecnológicas. Con respecto a la pertinencia de estas incorporaciones, mientras las becas orientadas a promover la continuidad educativa de los estudiantes de CEC parecen alineadas al propósito de la intervención, los argumentos para la incorporación de las becas para estudiantes de carreras terciarias tecnológicas se apoyaron principalmente en la necesidad de transporte⁷ y, en el caso de Mujeres en Ciencias, en la incorporación de la perspectiva de género, sin un análisis en profundidad al respecto, en ninguno de los casos.

En este contexto, tanto desde INEFOP como desde el MEC se señaló la necesidad de revisar el sentido y la pertinencia de las diferentes modalidades de becas y establecer prioridades a partir de los objetivos del programa y de las instituciones participantes. El documento *Valoración de impacto de las becas y fundamentación para la solicitud 2020* (PUE, 2019f) desarrolla una justificación de las distintas líneas de becas; sin embargo, no se explicitan las fuentes de información ni los datos que respaldan ciertas afirmaciones, de modo que estas aparecen más bien como juicios de valor.

Como resultado de las incorporaciones que se fueron concretando a lo largo de su existencia, en 2019 el programa contaba con 18 líneas diferentes de becas activas. La tabla 3 presenta cada una de las modalidades ofrecidas junto a su año de implementación, el público al que se dirigen, el monto y la forma de pago; se destaca una importante variabilidad para cada una de estas dimensiones según la línea. Cabe mencionar que el valor económico de las becas se detalla en Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC), un índice implementado en 2005 que se utiliza como factor indexador para calcular impuestos, ingresos y prestaciones sociales, en sustitución del salario mínimo. El valor de la BPC para 2019 se fijó en UYU 4.154⁸.

⁶ Esto se constata en algunas modificaciones realizadas a las condiciones. Por ejemplo, en el Programa Rumbo la edad mínima de acceso pasa de 21 a 18 años, mientras que la condición para el acceso a las tutorías para la finalización de la educación media superior dejó de requerir al menos dos años de desvinculación, y pasó a solicitar solamente uno. Respecto a este punto se ha señalado la importancia de evitar que el PUE se convierta en una forma rápida para aprobar los últimos exámenes entre estudiantes que han sostenido sus trayectorias educativas con relativa continuidad (Corbellini, 2015).

⁷ La carrera de Tecnólogo en Biotecnología Industrial se ofrece en el Polo Tecnológico de Pando, mientras que la de Tecnólogo en Vitivinicultura se dicta en la Escuela de Vitivinicultura El Colorado.

⁸ Para las becas de educación media superior mediante tutorías, el 25% de la BPC se transfiere al comenzar la tutoría y el 75% restante se paga cuando se aprueba el examen. En el caso de las becas para la culminación de estudios de formación en educación, el 50% se paga con el Acta de Inicio de Tutoría y el otro 50% con el examen aprobado. El monto de las becas de educación media básica de la DSIE Estudiantes con hijos (1.8) se modificó en 2019 a solicitud de la ANEP, según consta en el acta de la primera reunión de la Comisión Directiva del PUE de 2019, con fecha del 14 de marzo (PUE, 2019a): aumentó de 4 a 16 BPC abonadas en 8 pagos de $\frac{1}{2}$ BPC.

TABLA 3

DETALLE DE MONTOS Y MODALIDADES DE PAGO DE LAS BECAS PUE ACTIVAS EN 2019

	Año de implementación	Público objetivo	Prestación (BPC)	Modalidad de pago	
1.1	Formación profesional básica (Plan 2007) (CETP)	2009	Mayores de 14 años con primaria completa	4	8 pagos de ½ BPC
1.2	Áreas Pedagógicas (CES/INAU)	2009	Mayores de 15 años con extraedad	4	8 pagos de ½ BPC
1.3	Plan 2009 B (libre-tutorado) (CES)	2010	Mayores de 21 años	4	8 pagos de ½ BPC
1.4	Programa Rumbo (CETP)	2010	Mayores de 18 años con algún curso previo del CETP o mayores de 21 años	4	8 pagos de ½ BPC
1.5	CEC	s/d	Jóvenes de 12 a 17 años con primaria completa que asisten a CEC	4	8 pagos de ½ BPC
1.6	Plan 2009 A y Plan 2012 (CES)	2012	Jóvenes de 18 años con condicionamiento laboral o mayores de 21 años/alumnos de 15 a 20 con extraedad	4	8 pagos de ½ BPC
1.7	FACE (DSIE)	s/d	Estudiantes del CES o el CETP en cualquier nivel que requieran abordar alguna situación problemática puntual	4	8 pagos de ½ BPC
1.8	Estudiantes con hijos (DSIE)	s/d	Estudiantes de cualquier nivel del CES o el CETP con hijos a cargo	16	8 pagos de 2 BPC
1.9	Estudiantes rurales (DSIE)	s/d	Estudiantes que deben residir fuera de su localidad para continuar con su trayectoria educativa	16	8 pagos de 2 BPC
2	Transporte (CETP)	2012	Estudiantes del CETP que deben trasladarse para asistir a su centro educativo y no acceden al transporte gratuito	10	1 pago de 2 BPC al inicio + 6 pagos de 1 BPC + 1 pago final de 2 BPC
3	Educación primaria (DSEJA-ANEP)	2009	Mayores de 15 años que no culminaron primaria y que están inscriptos en un centro educativo de los programas de jóvenes y adultos de la DSEJA-ANEP	3	1 pago de 1 BPC + 1 pago de 2 BPC al final
4	Educación media superior (CES/CETP)	2009	Mayores de 18 años que hayan participado de cursos de educación media superior y no hayan estado inscriptos en el último año, con hasta cuatro materias pendientes de aprobación para la culminación del ciclo	1	1 pago de ¼ BPC + 1 pago de ¾ BPC por materia
5	Formación en educación (CFE)	2010/2013	Estudiantes del CFE que deben hasta cinco asignaturas para culminar su carrera y cuentan con todos los cursos de Didáctica aprobados.	2	2 pagos de 1 BPC por materia
6.1	Tecnólogo en Biotecnología	s/d	Estudiantes que cursan la carrera	10	1 pago de 2 BPC al inicio + 6 pagos de 1 BPC + 1 pago final de 2 BPC
6.2	Mujeres en Ciencias	2019	Mujeres que realizan estudios terciarios en educación media tecnológica y educación media profesional del CETP	10	1 pago de 2 BPC al inicio + 6 pagos de 1 BPC + 1 pago final de 2 BPC
7	Tecnólogo en Vitivinicultura	s/d	Estudiantes que cursan la carrera	16	8 pagos de 2 BPC
8	Articulación DSEJA-CETP	2017	Personas mayores de 18 años de edad o trabajadores en actividad	4	8 pagos de ½ BPC
9	Continuidad Educativa Área Innovación en Educación (CETP)	2019	Estudiantes en cursos y carreras técnicas o tecnológicas vinculadas con la innovación	8	8 pagos de 1 BPC

Fuente: Informe de Ejecución de Becas (PUE, 2019e).

Se observa que las siete modalidades de becas para la culminación de la educación media básica se implementan mediante ocho pagos mensuales de 1/2 BPC, pero varían en función del perfil de los estudiantes a los que se dirigen: Plan 2009 B (libre-tutoreado) del CES (1.3), Programa Rumbo del CETP (1.4), Plan 2009 A del CES (1.6) y Articulación DSEJA-CETP (8) se orientan a personas mayores de 18 o 21 años, mientras que formación profesional básica del CETP (1.1), Áreas Pedagógicas (CES/INAU) (1.2) y Plan 2012 (1.6) apuntan a estudiantes en situación de rezago, pero de edades más cercanas a la edad normativa para cursar el nivel (mayores de 14 o 15 años). La línea de becas para los CEC (1.5) es la que contempla los estudiantes más jóvenes, de entre 12 y 17 años de edad.

Las becas de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE) (1.7, 1.8, y 1.9) y las becas para Transporte (2) se destinan a estudiantes de cualquier edad y nivel, por lo que no se asocian directamente a situaciones de rezago o revinculación, sino más bien a situaciones de vulnerabilidad. En el primer caso contemplan estudiantes tanto del CES como del CETP cuya continuidad se encuentre en riesgo por no poder afrontar determinados costos asociados al estudio, por ejemplo, compra de materiales, indumentaria o equipamiento; cuidado de hijos a cargo; transporte o residencia en otra localidad. Las tres se implementan en ocho pagos, al igual que las becas de finalización de educación media básica. Sin embargo, mientras las becas del Fondo de Apoyo a la Continuidad Educativa (FACE) (1.7) otorgan el mismo monto de 4 BPC totales, las becas para estudiantes con hijos a cargo (1.8) y rurales (1.9) cuadruplican este monto y se encuentran entre las de mayores prestaciones. Las becas para Transporte (2) también se destinan a estudiantes en cualquiera de los niveles aunque, en este caso, exclusivamente a aquellos que cursan en la órbita del CETP; el monto ofrecido es también de los más altos (10 BPC) y se implementa mediante un esquema más complejo que entrega: dos pagos de mayor volumen al inicio y al fin del año lectivo (2 BPC) y seis cuotas de 1 BPC durante el resto del período.

Las becas para la finalización de primaria (3) y la educación media superior (4) se destinan a estudiantes mayores de 15 y 18 años, respectivamente, y replican un esquema similar que otorga un menor pago al inicio y un segundo pago de mayor monto al culminar el ciclo o aprobar el examen. Cabe mencionar que estas becas son las que ofrecen los menores montos: 3 BPC en el primer caso y un máximo de 4 BPC en el segundo (1 BPC por asignatura para un máximo de cuatro asignaturas).

Las becas orientadas al nivel terciario no establecen criterios de edad, se ubican entre las que ofrecen mayores montos y, salvo en el caso de formación en educación (5) (implementada en 2010), son las de más reciente incorporación (posterior a 2015). Los esquemas de pago son variables, aunque tanto en formación en educación (5) como en Biotecnología (6.1) y Mujeres en Ciencias (6.2) se refuerza la transferencia al inicio y al final del proceso (del curso o del examen según el caso). La única beca de este nivel que se implementa mediante ocho pagos de igual monto es la de Vitivinicultura (7), que además entrega un total de 16 BPC (en lugar de 10 como en los otros casos). Una situación similar se observa para la beca Continuidad Educativa Área Innovación en Educación (CETP) (9), que contempla estudiantes (sin condicionantes de edad) que realizan cursos y carreras técnicas y tecnológicas vinculadas con la innovación (por ejemplo, robótica) y ofrece un total de ocho pagos de 1 BPC.

Los montos de las diferentes líneas de becas se mantienen incambiadas respecto a la cantidad de BPC y la modalidad de pago con excepción de estudiantes con hijos (DSIE) (1.8), que aumentó de 4 a 16 BPC, abonadas en ocho pagos de 2 BPC. Siguiendo lo planteado en la Evaluación DID, no se cuenta con elementos sólidos para evaluar si el monto abonado es suficiente o no. En este sentido, tal como se desprende del informe (AGEV-OPP, 2015) y de los testimonios de estudiantes y docentes vinculados al PUE recopilados en la publicación *Ilustrados y Valientes. Testimonios de estudiantes y docentes del Programa Uruguay Estudia (2009-2014)* (Corbellini, 2015), algunos beneficiarios consideran que no se trata de una suma importante, pero se percibe conformidad, ya que se utiliza para cubrir gastos básicos⁹. De todas maneras, no parece ser suficiente como motivación para revincularse con el sistema educativo, sino que operaría más bien como un complemento que facilita, aunque no determina, la continuidad educativa (AGEV-OPP, 2015, p. 31). Este es otro de los aspectos que en 2015 se señalaba como un tema a trabajar, pero no fue abordado en el período 2017-2019, por lo que demanda una revisión en profundidad a fin de garantizar que su diseño responda efectivamente a los factores económicos relacionados con la deserción.

A continuación, se detallan las líneas de beca activas en 2019 en el marco del PUE, tomadas de la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015) y el *Informe de Ejecución de Becas* del PUE (2019e).

Becas de apoyo económico para la continuidad o culminación de la educación media básica (1.1 a 1.6 y 8)

- (1.1) Becas para la culminación de educación media básica Programa de Formación Profesional Básica (Plan 2007, CETP)¹⁰. Las becas están dirigidas a estudiantes mayores de 14 años con primaria completa. Cabe destacar que en sus inicios este programa se orientaba a mayores de 15 años que transitaban por otras experiencias de educación media y las abandonaron, sin embargo, en 2017 se decidió eliminar el mínimo de edad, aspecto que en la actualidad está nuevamente bajo revisión. Se implementan a partir del 2009.
- (1.2) Becas para la culminación de educación media básica para el Programa Áreas Pedagógicas, dirigidas a alumnos mayores de 15 años con extraedad (repetidores, desvinculados o desafiados del sistema educativo) y a adolescentes privados de libertad. Estas becas se implementan desde el año 2009.
- (1.3) Becas para la culminación de educación media básica Plan 2009 B (libre-tutoreado), dirigidas a estudiantes mayores de 21 años. Hay cinco becas por grupo de estudiantes (cada uno posee aproximadamente 15 personas). Si en un grupo no se presentan los cinco potenciales becarios, está previsto que se puedan transferir las becas no asignadas a otro centro educativo donde la demanda sea superior a las becas disponibles. Se implementan desde el año 2010.
- (1.4) Becas para la culminación de educación media básica Programa Rumbo, para personas desde 18 años¹¹ con algún curso previo del CETP y mayores de 21 años que no necesariamente cumplen el requisito anterior. Para ingresar, los interesados tienen que haber aprobado cursos de Nivel 1 sin continuidad educativa o haber acreditado sus

⁹ Se observó que las becas permitían solventar la compra de materiales (especialmente en los planes y programas del CETP) y gastos personales, y, en algunos casos, apoyar a los ingresos del hogar.

¹⁰ En 2019 esta modalidad de becas incluye a estudiantes de grupos CETP-CECAP. Se trata de un plan que se implementa en los talleres del CECAP-MEC. Tiene una duración de un año y medio y se organiza en tres módulos de carácter semestral. Se aprueba el ciclo completo y habilita la inscripción en bachillerato (PUE, 2019f).

¹¹ En la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015, p.63) la edad mínima para acceder a este plan era de 21 años.

saberes por experiencia de vida y laboral. Hay cinco becas por grupo de estudiantes (cada uno posee aproximadamente 15 personas). Si en un grupo no se presentan los cinco potenciales becarios, está previsto que se puedan transferir las becas no asignadas a otro centro educativo donde la demanda sea superior a las becas disponibles. Se implementan a partir del 2010.

- (1.5) Becas CEC, para adolescentes y jóvenes de entre 12 y 17 años que hayan culminado la educación primaria, estén o no vinculados a propuestas de educación media básica, que asisten a CEC¹².
- (1.6) Becas para la culminación de educación media básica Plan 2009 A (acelerado)¹³, para jóvenes mayores de 21 años o con 18 años y con condicionamiento laboral, y Plan 2012 (nocturno)¹⁴, dirigidas a alumnos de entre 15 y 20 años con extraedad. Estas becas se implementan desde el año 2012.

Becas de apoyo económico para estudiantes en riesgo de continuidad educativa (1.7, 1.8 y 1.9)

- (1.7) Becas DSIE¹⁵ de Fondos de Apoyo a la Continuidad Educativa (FACE), orientadas al acompañamiento de estudiantes del CES o el CETP en cualquier nivel, cuya continuidad educativa está en riesgo por no poder enfrentar una situación problemática puntual relacionada a la adquisición de indumentaria, equipamiento, materiales esenciales para el cursado, transporte o similar. Se requiere un acuerdo educativo entre el referente del centro, el estudiante y un adulto responsable. Se coordina conjuntamente entre los centros educativos y las Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa (UCDIE)¹⁶.
- (1.8) Becas DSIE para estudiantes de educación media básica con hijos a cargo (menores de 6 años)¹⁷, que estén cursando en cualquiera de los niveles o subsistemas, que apuntan a cubrir el costo de un cuidador para el niño en situaciones en las que no pueden acceder a otras prestaciones del Estado como el Sistema de Cuidados¹⁸.
- (1.9) Becas DSIE para estudiantes del medio rural en cuya localidad de residencia no existe una propuesta educativa, por lo que deben residir fuera de ella para continuar su trayectoria educativa (no aplica para quienes cursan en régimen de alternancia). Se entiende que en estos casos la continuidad educativa de los jóvenes se encuentra en riesgo por las dificultades asociadas a cubrir costos de alojamiento y alimentación¹⁹.

¹² Los CEC ofrecen una propuesta educativa con énfasis en la participación y la inclusión. Se busca generar en el estudiante la capacidad de desarrollar su propia visión sobre el mundo en que habita, identificando sus logros y su singularidad, y pudiendo proyectar, además, su continuidad educativa. El dispositivo contempla los tiempos de aprendizaje y los procesos particulares de cada estudiante, por lo cual no existen grupos fijos, sino que los estudiantes son incluidos dentro del sistema de educación pública por un período máximo de 18 meses y hasta cumplir 18 años. Propone un currículo con una perspectiva integrada, transdisciplinar, y con una metodología de trabajo por proyectos, que ofrece talleres de Audiovisual, Robótica e Informática y trabaja Matemática, Lengua, Deporte y Filosofía como áreas transversales. Fuente: <https://www.utu.edu.uy/centros-educativos-comunitarios-cec>

¹³ Se organiza en tres módulos y cada uno se divide en sectores de conocimientos. La carga horaria de las asignaturas y los espacios de tutoría se distribuyen de lunes a viernes (15 horas semanales de 60 minutos). Se puede iniciar en marzo o en julio-agosto.

¹⁴ Plan de un año y medio de duración organizado en tres módulos semestrales denominados seminarios praxis. La finalización es del ciclo completo y habilita la inscripción en bachillerato (PUE, 2019f).

¹⁵ La DSIE fue creada en mayo de 2015. Su objetivo es fomentar la integración educativa mediante la protección de las trayectorias en la educación media. Dirige y orienta el trabajo de las Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa. Realiza el seguimiento de cohortes con el fin de identificar la población con riesgo de abandono y contribuye a la generación de estrategias de acompañamiento que les permita a los jóvenes completar trayectorias educativas (PUE, 2019f).

¹⁶ Esta modalidad de beca surge con posterioridad a la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015); la documentación recabada no permitió constatar en qué año comenzó a implementarse.

¹⁷ La aclaración de la edad figura en el documento *Valoración de impacto de las becas y fundamentación para la solicitud 2020* (PUE, 2019f).

¹⁸ Esta modalidad de beca surge con posterioridad a la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015); la documentación recabada no permitió constatar en qué año comenzó a implementarse.

¹⁹ Esta modalidad de beca surge con posterioridad a la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015); la documentación recabada no permitió constatar en qué año comenzó a implementarse.

- (8) Becas DSEJA Articulación CETP para la culminación del ciclo básico en un año, dirigidas a personas de 18 años de edad o trabajadores en actividad (PUE, 2019f). Estas becas se implementan desde 2017.

Becas CETP Transporte (2)

Se dirigen a estudiantes del CETP que no pueden acceder al transporte gratuito y su situación económica no les permite solventar un pasaje para llegar a su centro educativo, que dista mucho de su domicilio. Se implementan desde el año 2012²⁰.

Becas de apoyo económico para la finalización o acreditación de la educación primaria (3)

Se dirigen a personas mayores de 15 años que no culminaron educación primaria y que están inscriptas en un centro educativo de los programas de jóvenes y adultos de la DSEJA-ANEP para cursar o dar el examen que les permita acreditar el ciclo (hasta cuatro instancias anuales). Se implementan a partir del 2009.

Becas de apoyo económico para la culminación de la educación media superior (4)

Dirigidas a mayores de 18 años que hayan participado de cursos de educación media superior y no hayan estado inscriptos en el último año, con hasta cuatro materias pendientes de aprobación para la culminación del ciclo (PUE, s.f.a)²¹. Estas becas se implementan desde el año 2009. Cabe destacar que, si bien en el origen del programa las tutorías y las becas se consideraban como un paquete (todos aquellos que realizaban tutorías obtenían una beca de apoyo económico), posteriormente se separó la asignación de ambos componentes, de modo que las becas de apoyo económico se adjudican a quienes cumplen con el perfil definido específicamente para ello.

Becas de apoyo económico para la culminación de formación en educación (5)

Estas becas se dirigen a estudiantes del CFE (en cualquiera de sus modalidades) que deben hasta cinco asignaturas para culminar su carrera y cuentan con todos los cursos de Didáctica aprobados. Para efectivizar el apoyo, el estudiante tiene que estar cursando esas asignaturas a través de tutorías docentes, registrando la condición de estudiante libre. Estas becas se implementan desde el año 2010, pero se discontinuaron en los años siguientes (2011 y 2012), para retomarse en 2013.

²⁰ En la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015) figura que se trata de estudiantes próximos a culminar educación media superior (cursando el último año) y cuyo domicilio se ubica a una distancia mayor a 80 kilómetros del centro educativo. Por este motivo, esta modalidad de beca se incluía dentro del subcomponente Becas de apoyo económico para la culminación de la educación media superior. No se encuentran referencias a ello en los documentos obtenidos en el marco de esta evaluación, por lo que hay indicios de que la población objetivo fue redefinida para esta línea de beca, abriéndose a la totalidad de los estudiantes del CETP.

²¹ En este punto se registra una variación respecto a lo planteado en la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015, p. 67) donde figura que estas becas se orientan a "mayores de 18 años que tienen pendiente hasta cuatro materias de segundo o tercer año de educación media superior (tanto en el CETP como en el CES), que las cursaron alguna vez y que hace dos años que no están inscriptos en un centro educativo". Por su parte, en otro de los documentos consultados (PUE, s.f.b) se establece como requisito "no haber estado inscripto en el último año en el curso en el que aún mantiene previaturas".

Becas de apoyo económico para la continuidad en carreras terciarias tecnológicas (6 y 7)²²

- (6.1) Becas para estudiantes que cursan la carrera de Tecnólogo en Biotecnología Industrial en el Polo Tecnológico de Pando.
- (6.2) Beca Mujeres en Ciencias para la promoción de la continuidad educativa en cursos terciarios tanto de educación media tecnológica como de educación media profesional. Esta modalidad se incorpora en 2019.
- (7) Beca para estudiantes que cursan la carrera de Tecnólogo en Vitivinicultura en la Escuela Superior de Vitivinicultura.

Becas para apoyar la continuidad educativa en el área de Innovación en Educación (9)²³

Se orientan a jóvenes (principalmente egresados de los CEC) a fin de apoyar y promover su continuidad educativa en cursos y carreras técnicas y tecnológicas vinculadas con la innovación (por ejemplo, robótica) a nivel del CETP. Esta modalidad de beca se incorpora en 2019.

Formación (C2)

Como se mencionó anteriormente, para el componente Formación se contemplaron dos subcomponentes: Tutorías para la culminación de ciclos educativos formales (1) y Cursos y talleres (2). El primero de ellos se mantiene en funcionamiento hasta la actualidad y ha sufrido algunos cambios, mientras que no se identificaron indicios de la continuidad de las propuestas del segundo en la documentación posterior a 2015 recopilada en el marco de esta evaluación. Por tanto, para este último caso se detallarán las actividades registradas por la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015).

Tutorías para la culminación de ciclos educativos formales (1)

El PUE involucra a los docentes-tutores como nuevas figuras consideradas “no tradicionales” dentro de los espacios educativos, encargadas de organizar los procesos de formación con relación al tiempo previsto, los intereses, necesidades y motivaciones de los estudiantes y el perfil de egreso establecido. Existen algunas variaciones respecto al rol según se acompañen los trayectos de formación para la culminación de educación media básica o media superior.

Los habilitados para integrar las listas de tutores deben cumplir con una de las condiciones de los literales a o b y el literal c: a) integrar las listas de efectivos o interinos en la/s asignatura/s en la/s que se desempeñará como tutor; b) contar con la habilitación de la Inspección de Asignatura que aspire a tutorear según procedimientos vigentes (complementarias), y c) haber optado por ocho horas o más de docencia directa en la ANEP (PUE, s.f.b; PUE, 2017b). Los tutores pueden ser docentes del propio centro o bien desempeñarse en otros centros o subsistemas, según las condiciones mencionadas.

²² Estas modalidades de becas no figuraban en la Evaluación DID 2015.

²³ La Evaluación DID hacía referencia a una beca para la continuidad de estudios pos educación media superior en proceso de implementación, dirigida a personas que egresaron de la educación media superior y que fueron beneficiarias del PUE (AGEV-OPP, 2015).

En el marco del PUE, la modalidad de tutorías se implementa para educación media básica, educación media superior y formación en educación en cuatro formatos. Como ya se mencionó, el Plan 2009 B (libre-tutoreado) para la culminación de la educación media básica, orientado a estudiantes mayores de 21 años, plantea una modalidad diferente en grupos de 15 a 20 estudiantes, dos trayectos de un semestre y una carga horaria presencial de unas nueve horas semanales, que se aprueba mediante la acreditación de los conocimientos según la Historia de Aprendizaje²⁴ del estudiante, la defensa del proyecto o Formularios de Evaluación²⁵. En el resto de las modalidades se prepara determinado número de asignaturas a rendir en modalidad de examen (máximo de tres, cuatro o cinco) para la culminación del ciclo básico (entre estudiantes de cuarto año), bachillerato o formación en educación, en no menos de 15 horas reloj de tutorías (encuentros uno a uno con el docente-tutor). Cabe mencionar que, de estos cuatro formatos, las tutorías para la culminación del ciclo básico entre estudiantes de primer año de educación media superior²⁶ no contemplan el acceso a becas de apoyo económico dentro del PUE, aunque hay indicios de que estas se gestionarían en articulación con el Programa Compromiso Educativo; de todas maneras no se logró obtener más información al respecto.

En el marco de la presente evaluación, la referente de la Oficina PUE señaló que se realiza un trabajo cercano con los tutores a fin de ofrecer herramientas específicas y acompañamiento en el desarrollo del rol. Sin embargo, no se pudo acceder a documentación ni información más específica al respecto. Por su parte, se observó en algunos trabajos relacionados al PUE (Corbellini, 2015; Alem, 2018) la necesidad de reforzar los dispositivos de apoyo y seguimiento de los docentes-tutores. Se menciona la necesidad de definir un perfil adecuado (abierto a la innovación) y elaborar listas específicas para la elección de las horas docentes de esta propuesta (Alem, 2018). Asimismo, los tutores demandan más herramientas para el trabajo y la evaluación en estos formatos alternativos, así como criterios para la priorización de contenidos, ya que resulta inviable cubrir el programa en un espacio de 15 horas de tutoría. El déficit de docentes que se mencionó como cuello de botella en el último encuentro de la Comisión Directiva del PUE (julio de 2019), y la necesidad de generar criterios más específicos de seguimiento y evaluación de los docentes en el marco de las tutorías son otros aspectos a tener en cuenta.

A continuación, se detalla cada modalidad del subcomponente Tutorías para la culminación de ciclos educativos formales:

- Tutorías para la culminación de la educación media básica en el marco del Plan 2009 B (libre-tutoreado), dirigidas a estudiantes mayores de 21 años con primaria completa o estudios de educación media básica incompletos. Se parte de una concepción del aprendizaje como proceso intersubjetivo situado en contextos particulares. Se busca incorporar a los procesos curriculares aspectos específicos de la educación de adultos: necesidades de aprendizaje como requerimientos para enfrentar la vida diaria, los logros adquiridos a través de experiencias a lo largo de la vida, motivaciones personales y potencialidades de aprendizaje apoyadas en estructuras previas. El proceso de enseñanza y de aprendizaje se

²⁴ Ver la estructura de la Historia de Aprendizaje en el Anexo.

²⁵ No se accedió a información al respecto en el marco de esta evaluación.

²⁶ En diferentes documentos institucionales del PUE esta modalidad figura como "Con Compromiso Uruguay Estudia" (PUE, 2017a; PUE, 2018a).

apoya en la conjunción de la teoría y la práctica para abordar la resolución de un problema o desafío. El diseño curricular se articula en torno al concepto de interdisciplinariedad. Se conforman grupos de entre 15 y 20 estudiantes tutorados por un colectivo docente (PUE, 2017b). La duración del ciclo educativo es de un año dividido en dos semestres, las asignaturas se organizan en sectores en uno y otro trayecto, excepto Formación para la Ciudadanía y el Trabajo, que ocupa ambos semestres. Insume unas tres horas presenciales tres veces a la semana, que pueden ajustarse a las necesidades de los estudiantes (Alem, 2018). El ciclo se desarrolla en un mínimo de 15 tutorías (PUE, 2017b). Se identifican temas específicos acordes a la población y la localidad de referencia, se trabaja con la metodología de elaboración de proyectos y solución de problemas. La aprobación del ciclo de estudio se realiza al finalizar los dos trayectos mediante la acreditación de los conocimientos, destrezas, estrategias relevantes y pertinentes que el estudiante desarrolle en el marco de perfil de egreso establecido, lo que se constata mediante su Historia de Aprendizaje, la defensa del proyecto o los Formularios de Evaluación. Los fallos posibles son “acredita”, “no acredita” y “en proceso”. Aquellos aspectos del aprendizaje que el estudiante no ha logrado desarrollar en el proceso del primer trayecto (primer semestre) serán trabajados especialmente por los docentes del segundo trayecto (segundo semestre), para lo cual se intensificarán los apoyos personalizados en las tutorías (PUE, 2017b). La evaluación se concibe como un proceso de carácter formativo, formador, cualitativo y comprensivo de los procesos de aprendizaje (PUE, 2017b). La Oficina PUE de la ANEP apoya con la beca pero también colaborando en la formación de docentes y pagando su trabajo (AGEV-OPP, 2015). Esta modalidad se implementó en 2010.

- Tutorías para la culminación de educación media básica para alumnos del primer año de educación media superior del CETP y del CES²⁷ que deben hasta tres asignaturas de tercer año de educación media básica (tanto en la modalidad de formación profesional básica como de secundaria). El docente prepara al estudiante para que rinda el examen reglamentado. La ANEP cubre los honorarios de los profesores y tanto el CETP como el CES gestionan y ponen a disposición su infraestructura. Esta modalidad se implementó en 2012.
- Tutorías para la finalización de educación media superior del CETP y del CES, para estudiantes mayores de 18 años que tienen pendientes de aprobación hasta cuatro asignaturas para culminar el ciclo y que las cursaron en algún momento, pero no en el año anterior. Ofrecen al estudiante la posibilidad de matricularse en las asignaturas pendientes en el centro educativo que seleccione²⁸ y con los docentes que desee, según las posibilidades horarias. El centro educativo ofrece el listado de tutores disponibles y el elegido deberá aceptar la realización de la tutoría con el aspirante. Esta se formaliza mediante la firma de un contrato con el PUE (Acta de Inicio de Tutoría²⁹). Se implementan en un mínimo de seis sesiones presenciales que deben desarrollarse en, al menos, 15 horas reloj; el cumplimiento de esta condición deberá ser comunicado a la Dirección del establecimiento. El número de reuniones y su modalidad serán acordadas entre el docente tutor y el estudiante dentro de las pautas establecidas (PUE, s.f.a). El proceso se registra en el Acta de Desarrollo de Tutoría³⁰ y culmina con la presentación al examen, que se concreta

²⁷ Esta propuesta de tutorías se conoció como “Con Compromiso Uruguay Estudia”. Se trató de una propuesta cogestionada entre el PUE y el Programa Compromiso Educativo y se basó en el Modelo 1:3:1 (1 docente tutor, 3 estudiantes, 1 articulador pedagógico) de Compromiso Educativo (ANEP, 2019). A esta modalidad no se le asignan becas, ya que se pueden solicitar a través de Compromiso Educativo (PUE, 2019d).

²⁸ Se puede elegir entre liceos o escuelas técnicas habilitadas para ejecutar el programa (PUE, s.f.b).

²⁹ Ver el formato de Acta de Inicio de Tutoría en el Anexo.

³⁰ Ver el formato de Acta de Desarrollo de Tutoría en el Anexo.

cuando el tutor y el estudiante lo consideren pertinente de común acuerdo. El estudiante podrá rendir el examen en calidad de reglamentado durante cuatro períodos consecutivos ordinarios, correspondientes a un año lectivo, no necesariamente coincidentes con los períodos calendarizados (PUE, s.f.b). Se admite la presentación y defensa de un trabajo de producción que debe integrar contenidos de varias unidades programáticas (se sugiere especialmente esta modalidad). El tribunal deberá ser integrado con el tutor y asumirá un rol diferente al convencional, promoviendo el conocimiento y valorando especialmente el desarrollo de las habilidades establecidas en los objetivos programáticos (SITEAL, 2018b). Previo a la instancia de examen reglamentado, el tutor presenta al tribunal un informe sobre el proceso realizado en las tutorías, los aprendizajes y saberes movilizados de acuerdo a las situaciones abordadas (PUE, s.f.b). El PUE paga los sueldos de los docentes y gestiona las solicitudes. Se implementa a partir del 2009.

- Tutorías para la culminación de formación en educación. Brindan apoyo académico para que el estudiante pueda rendir los exámenes en carácter de reglamentado, siempre que cumpla con la asistencia y los requisitos que se establecen en el Reglamento de Sistema de Tutorías. Se debe acreditar una carga horaria total de no menos de ocho horas presenciales (que podrán ser complementadas con instancias virtuales). Una vez cumplido con lo establecido, el estudiante queda habilitado para rendir el examen. El tribunal está integrado por dos docentes de la especialidad y por el docente tutor. Cada centro educativo proporciona los docentes para las tutorías: de contar con más de un tutor por asignatura el estudiante podrá elegir y, en caso de falta de tutores, se podrá recurrir a centros de formación docente cercanos. Estas tutorías son gestionadas por la Oficina PUE de la ANEP.

Cursos y talleres (2)

La evaluación DID (AGEV-OPP, 2015) hace referencia a Cursos y talleres de los que no se encontró registro de continuidad en los años posteriores a 2015. Las diferentes propuestas implementadas se dirigen a un público variado que va desde personas con primaria completa que no estudian ni trabajan a jóvenes que realizan pasantías educativo-laborales, docentes de educación media superior o profesionales de la salud:

- Cursos de capacitación a través de Consejo de Capacitación Profesional (COCAP), dirigidos a personas mayores de 18 años con educación primaria completa que no estén ni trabajando ni estudiando. El MEC financiaba los cursos a través del PUE y COCAP gestionaba su realización. Se implementaron en 2013.
- Talleres sobre educación financiera, dirigidos a jóvenes que están vinculados a pasantías educativo-laborales en el marco del Plan Nacional de Educación y Trabajo (PNET) del Centro de Capacitación y Producción (CECAP). Se implementaron en 2012 y 2013. En el primer año se realizaron dos talleres y uno en el segundo, de tres horas de duración cada uno, denominados “Manual de sobrevivencia del bolsillo”. El financiamiento estuvo a cargo del BROU a través de su área de Responsabilidad Social Empresarial (RSE).
- Taller sobre educación financiera, dirigido a docentes de Contabilidad y Economía de educación media superior. Se implementó en 2013 a cargo del BROU (financiaba y aportaba los docentes) a través de su área de RSE.

- Curso de educación permanente en salud rural, dirigido a médicos, enfermeros y todo personal con algún vínculo a la salud rural, estatales o privados. Fue organizado en conjunto por el Programa de Educación Permanente de la Udelar, el Ministerio de Salud Pública (MSP) y la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE). Los últimos dos se encargaron de definir las temáticas y localidades. Según consta en la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015), el BROU se encargó del pago a docentes. El PUE lo auspició (a partir de fondos del BROU), junto a la Comisión Técnico Mixta de Salto Grande, la Federación Médica del Interior (FEMI) y la Sociedad de Medicina Rural del Uruguay (SOMERUY). Se implementó en 2014, se ofrecieron 20 cursos diferentes y cada cursante realizó cinco.

Cabe destacar que en 2016, en el marco de una alianza estratégica entre el MTSS (a través de la Dirección Nacional de Empleo, DINAE), INEFOP y la ANEP, se llevó adelante una iniciativa piloto cuyo objetivo fue “impulsar la culminación de ciclos educativos, la certificación y la acreditación de saberes de trabajadores privados en actividad, con el propósito de generar condiciones para su desarrollo personal, profesional y social, a través de la profundización de su formación permanente, favoreciendo la continuidad educativa y la empleabilidad” (PUE, 2018a, p. 13). Esta iniciativa se enmarca en una de las directrices estratégicas definidas en 2015 por el MTSS, centrada en la promoción de la “Cultura del Trabajo para Desarrollo”, como resultado de una “preocupación compartida por los actores sociales y el Estado sobre la falta de recursos humanos calificados o con posibilidades de mejorar su calificación” (Mancebo, 2016, p. 8).

Si bien esta evaluación se enfoca específicamente en el componente Becas de apoyo económico, la información que se identificó con respecto a este aspecto es confusa. Algunos documentos hacen referencia a esta propuesta entre sus servicios (PUE, 2017a; PUE, 2018a; ANEP, 2019)³¹, mientras que en la evaluación del proyecto “Culminación de ciclos educativos para trabajadores en actividad” (INEFOP, ANEP y MTSS-DINAE) (Mancebo, 2016) figura que la Oficina del PUE entregó información relacionada a inscriptos, participantes y tutores, y dio apoyo en la identificación de tutores y centros para la implementación de las tutorías individuales y cursos grupales. Sin embargo, las entrevistas en profundidad realizadas sugieren que se trató de una intervención conjunta entre la ANEP e INEFOP que, si bien tomó la propuesta curricular del PUE, no se enmarcó dentro de la jurisdicción de su Comisión Directiva.

Por su parte, según consta en el acta de reunión de la Comisión Directiva correspondiente a julio de 2019 (PUE, 2019d) “se llevó adelante una modalidad especial desarrollada con la Secretaría de Deportes, con tutorías individuales para deportistas de alta competencia”. Sin embargo, no se encontraron documentos institucionales relacionados a esta actividad.

Orientación educativa (C5)

Orientación educativa fue un servicio de asesoramiento para la ciudadanía, tendiente a promover la continuidad educativa y la formación permanente a lo largo de la vida. Partió

³¹ En 2017 funcionaron 28 grupos de ciclo básico en modalidad libre-tutoreado (Plan 2009 B) financiados por INEFOP en los que participaron unas 500 personas (PUE, 2017a). En 2018 funcionaron 96 grupos (PUE, 2018a), de los cuales 25 fueron financiados por INEFOP. Por su parte, en la modalidad de Articulación PUE-CETP se implementaron en 2018 un total de ocho grupos de los cuales cuatro fueron financiados por INEFOP (SECURITAS y TAYM) (PUE, 2018a).

de una concepción de la orientación como un proceso pedagógico, una guía en la toma de decisión y de conocimiento de las oportunidades disponibles (oferta), y la búsqueda de la concreción real del reencuentro con el amplio espectro educativo (MEC, s.f.).

Este componente inició en el año 2014 a partir de la articulación MEC-ANEP con la instalación de un punto de atención en el Centro Barrio Peñarol³². Su diseño, de carácter interinstitucional (ANEP-MEC), se encomendó a un equipo técnico que dialogó con los actores correspondientes, definió las principales líneas de trabajo y coordinó la articulación de recursos de ambos organismos (MEC, s.f.).

En febrero de 2015 comenzó a funcionar una línea telefónica (0800-2637) dedicada a asesorar y brindar apoyo personalizado para la toma de decisiones acerca de qué y dónde seguir estudiando. La línea, los pasantes encargados de la atención al público y la oficina eran financiados con recursos de la ANEP. El servicio funcionaba de lunes a viernes en el horario de 9:00 a 18:00 horas. Entre octubre de 2015 y mayo de 2017 se registraron 8.400 llamadas, la mayoría concentradas entre junio de 2016 y mayo de 2017 (5.443) (PUE, 2017a).

Otra de las líneas de acción del componente Orientación educativa fue la creación de una página web (www.quepuedoestudiar.edu.uy) que aún no se había implementado al momento de la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015). El equipo técnico y el de mantenimiento web eran contratados por el MEC.

También se instalaron puntos de atención en Casavalle y Casa INJU, se coordinaron espacios de atención en tres centros del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)³³ y se ofreció atención itinerante mediante kioscos respondiendo a solicitudes de diferentes instituciones (PUE, 2017a).

Por último, se abrieron instancias de actualización y apoyo a referentes pedagógicos³⁴ enfocados a la actualización de la oferta, las herramientas vinculadas a estrategias de orientación y la promoción de valijas de actividades para el trabajo interciclos.

La articulación entre la ANEP y el MEC con relación a este componente quedó en *standby* en 2016, de modo que se desdibujó su presencia en el marco del PUE. Surgieron, además, diversos desafíos con respecto a la dificultad para unificar, centralizar y mantener actualizada la información, teniendo en cuenta la multiplicidad de la oferta y las dificultades para la comunicación y coordinación con las diferentes instituciones en las que estas se enmarcan. Se reconoció, a su vez, la necesidad de contar con acuerdos político-institucionales claros, con asignación expresa de cometidos y recursos, y con mecanismos de control y rendición de cuentas predefinidos (MEC, s.f.).

Según lo constatado a partir de las actas de reunión de la Comisión Directiva del PUE, revisadas en el marco de esta evaluación, se abordó este tema en dos ocasiones en 2017,

³² En convenio con el proyecto Convivencia de la Dirección de Políticas Territoriales, Programa de Cohesión Social y Territorial-Uruguay Integra de la OPP.

³³ Casavalle: espacio de consulta semanal los martes de 10:00 a 15:00 horas más articulación con instituciones presentes en la comunidad y participación en actividades (por ejemplo, ferias). Casa INJU: espacio de consulta los segundos y cuartos miércoles de cada mes de 10:30 a 15:30 horas. INISA: Centro CIAF (mujeres), Centro Desafío (13 a 15 años) y complejo Belloni.

³⁴ Por ejemplo, educadores de la DSEJA, orientadores de INEFOP, maestras de sexto año, acompañadas de capacitación a las UC DIE.

mencionándose explícitamente la necesidad de “Fortalecer los espacios de orientación educativa y laboral y su articulación” (PUE, 2017d). Ese mismo año, a la interna de la ANEP las actividades de Orientación educativa se trasladaron a la DSIE. En ese período se produjo, por tanto, una desarticulación gradual y finalmente cada una de las instituciones continuó desarrollando actividades en forma particular hasta 2018³⁵ (MEC, s.f.). En 2019 se registran nuevas menciones a este tema en el marco de las reuniones de la Comisión Directiva³⁶. Sin embargo, los esfuerzos para articular nuevamente ese componente no terminan de concretarse.

En resumen, y como se presentó en la tabla 1 y se desarrolló en los apartados anteriores, de los cinco componentes previstos para el PUE solo dos se mantenían activos en 2019: Becas de apoyo económico (con 18 líneas de beca) y Formación, específicamente con el subcomponente Tutorías para la culminación de ciclos educativos formales. Cursos y talleres, el otro subcomponente de Formación, no registra continuidad con posterioridad a 2015, Orientación educativa funcionó entre 2014 y 2017, mientras que los componentes Pasantías educativo-laborales y Créditos al egreso de los cursos no llegaron a implementarse.

ACTORES Y ROLES INVOLUCRADOS EN EL PUE

Como ya se mencionó, el organismo definido como gestor a nivel central es una Comisión Directiva, que ejerce la jefatura político-técnica del programa. A nivel operativo, se identifican dos vertientes: la gestión administrativa-contable, a cargo de la Oficina de Becas del MEC y el área de Administración de INEFOP, y la gestión técnico-administrativa, a cargo de la Oficina PUE de la ANEP³⁷. Como último eslabón de la cadena, los centros educativos participantes del programa cumplen un rol fundamental en la implementación a nivel territorial.

Comisión Directiva

La Comisión Directiva del PUE está presidida por el MEC e integrada por representantes de cada una de las instituciones firmantes del Convenio Marco que da origen al programa. Se definieron para esta Comisión Directiva los siguientes cometidos: i) coordinar las acciones que cada organismo desarrollará en el marco del PUE, ii) promover proyectos específicos tendientes al cumplimiento de los objetivos del programa y iii) proponer acuerdos complementarios entre los organismos parte (MEC, 2009). El espacio se definió con el objetivo de intercambiar acerca de los distintos aspectos que implica la implementación del PUE: ajustes administrativos, elaboración de planes de trabajo, convenios y acuerdos, estrategia de visibilidad y comunicación.

³⁵ En el caso del MEC, la referente entrevistada informó que el servicio se cerró definitivamente en 2020 (con un equipo de tres técnicos de los ocho contratados al comienzo de la intervención).

³⁶ Se realiza una presentación específica del trabajo realizado al respecto y se abre la posibilidad de colaborar con el programa Progreso de la Udelar.

³⁷ En el informe de Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015) se detalla, además, que al momento de dicha evaluación la DINAE del MTSS contaba con recursos humanos afectados parcialmente a la intervención: 2 asistentes técnicos en el Área de Formación Profesional, 5 operadores de los Centros Públicos de Empleo (CePE) de Montevideo y 21 coordinadores de CePE del interior del país, entre ellos 13 eran funcionarios de las intendencias departamentales. A partir de las entrevistas surgió que para cada componente de beca se designaba un referente operativo y que en la órbita del CES existió en algún momento una oficina vinculada directamente al PUE, que unificaba la información a la interna de este subsistema, pero luego se desarticuló. No se encontraron referencias a ello en la documentación a la que se pudo acceder en el marco de esta evaluación.

Se atribuye a todos los representantes voz y voto, a excepción de INEFOP, que históricamente asistió a las sesiones en carácter de invitado (sin los derechos de miembro pleno). Cabe mencionar que en el año 2012 INEFOP solicitó adherirse a la Comisión Directiva (INEFOP, 2020) y a partir de 2015 se trabajó en la redacción de un nuevo convenio que contemplara esta solicitud y, a su vez, simplificara la incorporación de nuevas entidades. Observaciones y solicitudes al texto propuesto por parte de las instituciones involucradas dilataron el proceso³⁸. En abril de 2019 (PUE, 2019b) se explicita en la sección “Acuerdos” la “aprobación del texto del convenio interinstitucional con los ajustes detallados en el acta” y se solicita a INEFOP que conceda una excepción respecto a su cláusula de no adhesión a convenios de renovación automática, considerando que dicho formato “colabora con la continuidad”. Este convenio nunca llegó a firmarse, dejando a INEFOP por fuera de las instancias de planificación, gestión y control, y relegándolo a un rol exclusivamente financiador del componente Becas de apoyo económico. Este punto se torna más álgido considerando la solicitud que la institución había manifestado expresamente en 2012 y reiterado en posteriores ocasiones.

Con respecto a la integración de la Comisión Directiva, se destaca la salida de dos actores que suscribieron al convenio interinstitucional que dio origen al PUE: la CND, que terminó desvinculándose formalmente en agosto de 2017³⁹ argumentando que desde la creación de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) el programa ya no se encontraba alineado a sus cometidos (PUE, 2017a), mientras que el BROU se desvincula por resolución de directorio en abril de 2019. Como contrapartida, se logró la incorporación de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEU) que, en tanto institución de educación terciaria tecnológica, podría ser un aliado importante para la reactivación del subcomponente Cursos y talleres, pero que no se vincula directamente al objetivo de las Tutorías, único subcomponente implementado dentro del componente Formación, orientado a promover la culminación de ciclos de educación formal obligatoria.

Durante su actividad, el funcionamiento de la Comisión Directiva siguió un reglamento elaborado por el MEC⁴⁰, institución encargada asimismo de convocar las reuniones. Siguiendo lo planteado en la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015), en el período 2009-2015 los encuentros se celebraron con una frecuencia quincenal. Entre 2015 y 2016 el trabajo de la Comisión Directiva sufrió un *impasse* y se retomó en 2017, cuando se realizaron tres reuniones con una frecuencia bimensual. En 2018 no se registra actividad y en 2019 se concretan cuatro reuniones mensuales entre marzo y julio, con excepción del mes de mayo⁴¹. El último registro del trabajo de la Comisión Directiva al que se pudo acceder es el acta con fecha 24 de julio de 2019, donde se establece que “se convocará próxima reunión cuando se tenga avances en alguno de los puntos de la agenda anterior” (PUE, 2019d).

³⁸ Según figura en la presentación del PUE realizada en la primera reunión de la Comisión Directiva el 30 de agosto de 2017 (PUE, 2017a), el nuevo convenio fue aprobado por INEFOP, la Udelar y la ANEP. Sin embargo, el MEC realiza dos observaciones en febrero de 2016: a) sacar de una cláusula específica la necesidad de incorporar al MIDES y ampliar la potestad de la Comisión Directiva para incorporar nuevos integrantes, y b) mantener el nombre de “Comisión Directiva” en lugar de “Comisión Coordinadora” (propuesto por la ANEP).

³⁹ La desvinculación formal consta en el acta de la primera reunión de la Comisión Directiva de 2017 (agosto de 2017). Sin embargo, hay registros de su asistencia a la reunión correspondiente a diciembre de 2017.

⁴⁰ En el acta de la reunión de la Comisión Directiva correspondiente al 30 de agosto de 2017 (PUE, 2017c) hay una mención explícita a “Elaborar y distribuir nuevo marco normativo para la Comisión Directiva”. No obstante, no se logró acceder a este documento.

⁴¹ En la segunda reunión de la Comisión Directiva realizada el 4 de abril de 2019 se deja constancia de que, si bien la agenda del primer semestre de 2019 seguía una frecuencia mensual, se entendía que, una vez logrados los acuerdos y establecidas las comisiones técnicas de trabajo, la frecuencia podría disminuir, acordándose un mínimo de tres reuniones anuales (PUE, 2019a).

Respecto a la participación de las instituciones en las reuniones de la Comisión Directiva, las actas analizadas dejan constancia de la asistencia de entre 6 y 7 instituciones (de las 9 firmantes) y de un promedio de 12 participantes por reunión. Se registran altibajos y recambios en este sentido. La ANEP, el MEC y el MTSS participaron de todos los encuentros registrados, mientras que la Udelar se incorpora en la segunda instancia de 2017 y mantiene su participación sin inasistencias. El BROU participa sostenidamente hasta abril de 2019 (momento en que se desvincula); el MEF y la CND participan solamente de dos reuniones en 2017; la OPP asiste a un único encuentro en 2017, pero sostiene su participación en 2019, y la UTEC se incorpora y mantiene su participación desde el segundo encuentro de 2019 (tres reuniones). INEFOP registra participación en la primera reunión de 2017 (agosto) y luego asiste a las dos últimas registradas, correspondientes a junio y julio de 2019.

Según se desprende de la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015), la Comisión Directiva del PUE se considera un espacio relevante para articular los esfuerzos para la consecución de los objetivos de política educativa, en el marco de una importante autonomía de los organismos que la integran. Sin embargo, las entrevistas realizadas para esta evaluación sugieren un desdibujamiento de la Comisión Directiva como unidad rectora de la intervención que, más allá de ofrecer un espacio de articulación, no habilitaba una reflexión estratégica y la definición de una agenda de trabajo común con líneas claras con relación al programa. En este sentido, el espacio operaba en los hechos como una “mesa de diálogo” —poco continuo— que habilitó la canalización de diversos acuerdos para la implementación de programas bilaterales y fue perdiendo relevancia como consecuencia de la apertura de nuevas vías de comunicación.

Según consta en actas, en 2017 se manifiesta expresamente la intención de construir una agenda de trabajo para el período 2018-2020 apoyada en las siguientes líneas: i) incrementar los egresos de ciclos educativos, con énfasis en la educación media superior y la culminación de ciclos de formación terciarios; ii) profundizar la articulación entre educación y trabajo mediante la acreditación de saberes no formales, certificación en competencias laborales y transversalización de la educación financiera, y iii) fortalecer los espacios de orientación educativa y laboral articulando los dispositivos existentes para complementar y ampliar la cobertura (PUE, 2017d). Sin embargo, no se logró dar continuidad a esta iniciativa y las reuniones que se concretaron *a posteriori* durante 2017 y 2019 no registraron avances significativos al respecto. Se desconoce mayor información al respecto.

MEC

En el MEC existen dos unidades vinculadas al PUE dentro de la Dirección de Educación: (i) el Área de Educación No Formal⁴², que coordina las comunicaciones interinstitucionales y las tareas administrativas de apoyo a la Comisión Directiva, y (ii) la Oficina de Becas, que cumple tareas directamente relacionadas al contralor de la implementación del componente Becas de apoyo económico, corroborando los datos básicos del estudiante y la no superposición de becas. En ambas existió hasta 2019 personal afectado al PUE, aunque no de forma exclusiva:

⁴² A partir de las entrevistas a informantes calificados se identifica que la adjudicación del PUE al área de Educación No formal puede relacionarse a que, en sus inicios, el programa fue concebido con una visión más amplia en la vinculación educación-trabajo, continuidad educación formal-no formal, formación profesional-emprendimientos, que luego no se materializaron.

un coordinador y una referente técnica que se incorporó al cargo en 2017 en el Área de Educación no Formal, y dentro de la Oficina de Becas un cargo responsable y un cargo administrativo⁴³. Cabe mencionar que, según informó la referente técnica entrevistada, el programa se desarticuló a la interna del MEC en el año 2020 (en coincidencia con la suspensión del financiamiento de las becas por parte de INEFOP), por lo que se le asignaron nuevas tareas, al tiempo que dejaron de realizarse las actividades relacionadas al contralor de las becas PUE desde la Oficina de Becas.

Oficina del Programa Uruguay Estudia

La Oficina PUE se encuentra en la órbita de la ANEP⁴⁴ y cuenta con recursos humanos afectados exclusivamente a la intervención: una coordinadora pedagógica y operativa, que se desempeña en su rol desde 2018, y tres funcionarias de administración. Cabe mencionar que hasta 2019 se contaba con una coordinadora general del programa, que participaba además como representante de la ANEP en las reuniones de la Comisión Directiva. Por su parte, la coordinación de las actividades se distribuía en dos roles: uno de corte operativo y otro de corte pedagógico. De hecho, en algún momento del período 2009–2015 la oficina llegó a contar con dos coordinadores operativos, y tres administrativos y dos pasantes que realizaban tareas de apoyo administrativo. En momentos de mayor carga de trabajo (por ejemplo, a comienzos del año lectivo) recibía, además, personal administrativo dependiente de otras oficinas de la ANEP o los consejos desconcentrados.

El equipo en funciones en 2020 se encarga de las tareas de coordinación general, la articulación con el MEC e INEFOP y la implementación de las actividades relacionadas a los componentes. Las anteriores incluyen: el diseño y promoción de las propuestas pedagógicas; la definición de la cantidad de cupos y criterios para la adjudicación de becas de apoyo económico; la negociación e integración de las modalidades pedagógicas correspondientes a los consejos desconcentrados; el apoyo a los centros educativos para promover la implementación del PUE (mediante visitas, encuentro de directores y capacitaciones tanto a nivel pedagógico como de gestión); la coordinación y ejecución de llamados a estudiantes; la preinscripción y selección de los becarios; la derivación de los becarios a los centros educativos en caso de que el centro más cercano no ofrezca el plan⁴⁵; el mantenimiento del sitio *web* del PUE, y la cooperación en la sistematización de datos, estadísticas y proyecciones que orientan acciones futuras. Cabe mencionar que la confección de la solicitud anual de becas se realiza en la Comisión Político-Técnica integrada por representantes de los consejos y direcciones involucradas en el programa: el CES, el CETP, la DSEJA y la DSIE. Hasta 2018 la Oficina PUE coordinaba en conjunto con el MEC la implementación del componente Orientación educativa.

⁴³ Según la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015), esta oficina contaba en 2015 con un director, un asistente técnico y funcionarios de secretaría en el Área de Educación no Formal, y un cargo responsable y un cargo administrativo en la Oficina de Becas.

⁴⁴ Hasta 2015 el PUE formaba parte de los programas especiales del CODICEN y la coordinación general recaía sobre uno de sus integrantes. A partir de 2016 (circular 6 del CODICEN) su anclaje institucional se traslada a la Dirección Sectorial de Jóvenes y Adultos de la ANEP (PUE, 2018a).

⁴⁵ Esta situación ocurre con las postulaciones que se reciben directamente en la Oficina PUE (educación media superior y formación en educación). En este sentido, la referente de la ANEP entrevistada indicó que, en caso de que el centro educativo de interés no implemente el PUE, se realizan las gestiones para evaluar su implementación. Si esto no es viable porque el centro no dispone de los recursos humanos o materiales necesarios (el plan no financia recursos específicos, sino que se debe implementar con los recursos con los que ya cuenta el centro), el becario es derivado a otro centro. También puede ocurrir que los centros tomen contacto con la Oficina PUE solicitando la implementación del plan.

La concentración de las principales decisiones estratégicas (definición de líneas, solicitud de cupos y adjudicación de las becas) y la información sobre los participantes y su trayectoria educativa en la órbita de la ANEP, sumada a la falta de acuerdos claros respecto a la frecuencia de los reportes de seguimiento, generó cierta incomodidad en el resto de las instituciones involucradas en el PUE, que quedaban en una situación de fuerte dependencia en relación con ella. Si bien esta situación mejoró a partir de 2016 con la entrega de reportes anuales, no terminó de solventarse, de modo que informes institucionales internos tanto de INEFOP como del MEC (INEFOP, 2020; MEC, 2020) señalan la necesidad de revisar el rol y alcance de cada una de las instituciones en el marco del programa, buscando un papel más activo en la toma de decisiones sustantivas.

Independientemente de lo anterior, se identifica que la modalidad utilizada para el armado del paquete de becas a solicitar posiciona a la Oficina PUE como una simple “canalizadora” de los pedidos que le transfieren los diferentes subsistemas o direcciones vinculados a la intervención, que en última instancia terminan siendo los que definen el rumbo del programa.

INEFOP

En el caso de INEFOP, la participación en la Comisión Directiva se concreta a través de un referente técnico de la Gerencia de Formación Profesional, que se incorporó al cargo en 2019. El Área de Administración participó hasta 2019 en la implementación del componente Becas de apoyo económico con un recurso administrativo que no estaba afectado exclusivamente a estas tareas y se encargó del procesamiento de los pagos⁴⁶. Eso implicaba validar la información recibida, devolver errores e inconsistencias, corregir los datos y enviar la aprobación de los pagos al agente correspondiente según el caso: Abitab para los menores de 14 años y Redpagos para el resto de los becarios. También hay roles involucrados desde la Unidad de Evaluación y Monitoreo (reportes de beneficiarios) y Gestión de Calidad y Finanzas (aprobación final de los pagos). Cabe recordar que las actividades mencionadas quedaron sin efecto al suspenderse el financiamiento de las becas por parte de INEFOP.

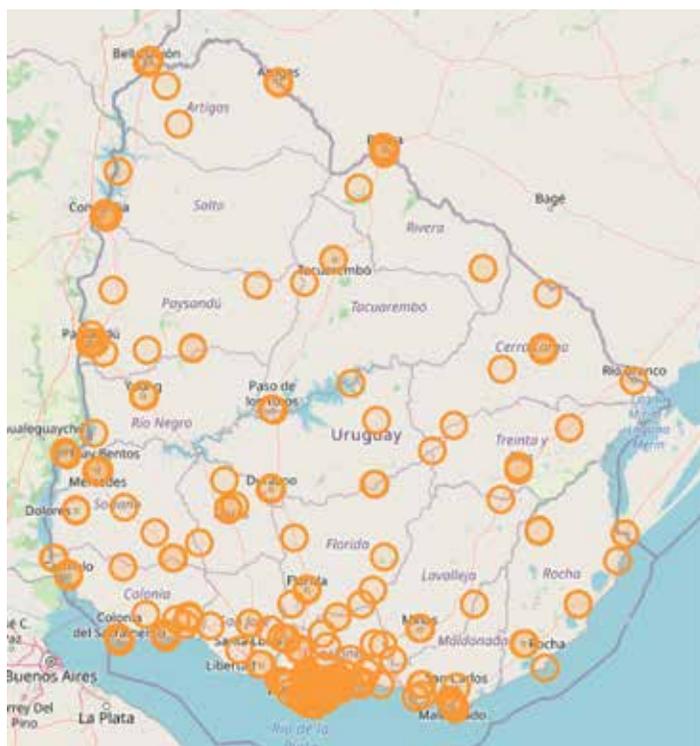
Centros educativos

Los centros educativos son actores relevantes para la implementación del PUE a nivel territorial, a través de sus equipos directivos, multidisciplinarios, docentes y administrativos. Entre las actividades del PUE que se realizan por parte de actores presentes en el centro educativo se identifican: difusión de las convocatorias, canalización de las postulaciones y contextualización de la situación de los postulantes (especialmente en algunas modalidades de becas), llamado y confección del listado de tutores⁴⁷, organización de las mesas de examen para las tutorías de educación media superior, y envío a la administración del PUE de la documentación referida tanto a la contratación del docente tutor, como la que corresponde al seguimiento de los procesos curriculares y finalización de ciclos (PUE, 2017b).

⁴⁶ La Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015) reporta para el caso de INEFOP una directora y un auxiliar administrativo como cargos afectados al PUE.

⁴⁷ La dirección del centro educativo (liceo o escuela técnica) publica el listado de los docentes tutores y sus horarios disponibles para las tutorías. En caso de no contar con tutores suficientes en el centro educativo, se puede recurrir al registro departamental de tutores. La dirección del centro educativo, en casos excepcionales, puede autorizar a un docente a implementar un número mayor a cinco tutorías (PUE, s.f.b).

FIGURA 2
LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE CENTROS PUE



Fuente: SIGANEP.

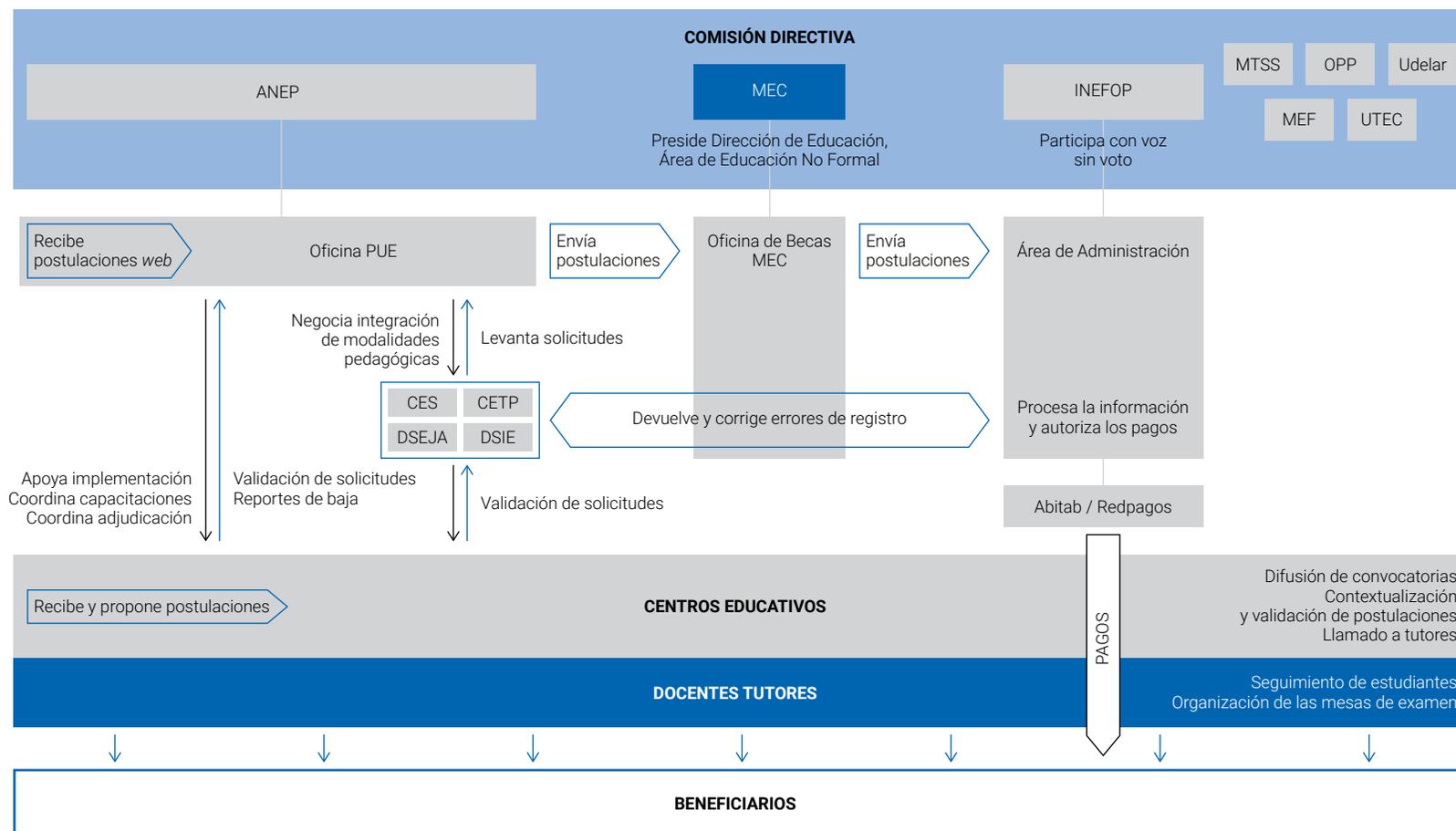
Como ya se mencionó, los componentes del PUE están diseñados para un despliegue territorial a nivel país. Sin embargo, no se ejecutan todas sus modalidades en todos los departamentos, ya que depende de la demanda y de los recursos disponibles en los centros, fundamentalmente personas capaces de absorber las tareas asociadas al programa a nivel local. El hecho de no haber accedido aún a la información disponible en la órbita de la ANEP dificulta una caracterización exhaustiva de los centros educativos que implementan el PUE según modalidad. De todas maneras, la información obtenida en la *web* de SIGANEP⁴⁸ ofrece algunas pistas al respecto. En este sentido, se registran un total de 297 centros educativos asociados al programa, 74 del CEIP, 138 del CES, 58 del CETP y 27 del CFE. La cobertura alcanza a los 19 departamentos, aunque con una fuerte concentración en Montevideo y Canelones. La mayoría de los centros son liceos del CES. No se registra cobertura del programa a nivel de primaria en Florida y Tacuarembó, mientras que Durazno, Lavalleja y San José no cuentan con oferta PUE a nivel del CFE.

La figura 3 ilustra los actores involucrados en el programa en sus diferentes niveles y los principales procesos e intercambios entre ellos. A partir de las entrevistas se constató un importante recambio de figuras de referencia lo que, sumado a la falta de documentos y sistematización de información (especialmente entre 2015 y 2017), dificultó la comprensión del desarrollo del PUE y sus diferentes componentes a lo largo del tiempo. Asimismo, se

⁴⁸ En la *web* de SIGANEP se señala que los datos fueron actualizados en 2020. Sin embargo, el dato de la población total atendida por el PUE corresponde al año 2014: incluye 1.689 personas y se detalla como "Tutorías para Trabajadores". La tabla con el detalle de la cantidad de centros por subsistema para cada departamento está disponible en el Anexo.

observa, sobre todo en la ANEP y el MEC, que no se cubrieron los cargos vacantes frente a la salida de determinados roles, lo que se tradujo en una reducción de los equipos afectados a las tareas asociadas a la implementación del programa. En este sentido, se evidencia la necesidad de contar con más personal, que surgió ya en el marco de la Evaluación DID: en un contexto donde la Oficina PUE contaba con un coordinador académico y un coordinador operativo (además de un coordinador general y un administrativo), la responsabilidad y la cantidad de actividades asignadas provocaban el desborde de estos roles, y dificultaban la concentración de esfuerzos en aquellas tareas de mayor especialización (análisis, planificación, seguimiento y evaluación) en detrimento de otras más rutinarias o administrativas (relevamiento y consolidación de información, organización de reuniones de seguimiento, entre otras). Esto redundaba, además, en demoras en la ejecución del servicio y la producción de información sobre becas (AGEV-OPP, 2015). Teniendo en cuenta la expansión que registró el PUE en el período posterior, tanto en lo que respecta a líneas de becas como a cantidad de becas asignadas, y la permanencia de una única figura de coordinación (operativo-académica) en dicha oficina, es claro que esta situación se agravó en los últimos años. El hecho de que el programa no prevea la contratación de nuevos roles o más horas docentes para su implementación en los centros educativos también surgió como otro de los aspectos a revisar, considerando que esto dificulta e incluso impide su implementación en centros que no cuentan con las condiciones humanas y materiales para dar respuesta a sus requerimientos.

FIGURA 3
ACTORES Y PROCESOS INVOLUCRADOS EN EL PUE



POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y BENEFICIARIA DE LAS BECAS DE APOYO ECONÓMICO

Siguiendo lo planteado por el informe de la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015) y los requerimientos de la presente evaluación, se definirá la población potencial, objetivo y beneficiaria específicamente para el componente Becas de apoyo económico.

Población potencial

Refiere a la población total que presenta el problema que justifica la intervención y, por lo tanto, que puede ser elegible para su atención. En el marco del PUE, y siguiendo lo planteado por la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015), la población potencial para las Becas de apoyo económico está representada por los estudiantes matriculados en cada plan o modalidad de estudio contemplada por el PUE, debido a que para acceder al beneficio es necesario que las personas interesadas estén inscritas en el plan o programa correspondiente⁴⁹.

Cabe señalar que esta definición contempla únicamente a quienes, independientemente de conocer la existencia del programa o acceder a una beca, han decidido retomar sus estudios y se han matriculado en alguna de las mencionadas propuestas. Por tanto, deja por fuera a jóvenes y adultos que, a pesar de no haber culminado la educación formal obligatoria, no se encuentran estudiando y entre quienes, en línea con el propósito del PUE, debería fomentarse la reinserción educativa.

Se registra una importante diversificación y complejización para la definición de la población potencial en el marco de esta evaluación, en comparación a lo documentado por la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015) para el período 2009-2015, cuando se registraron ocho poblaciones potenciales. Esta diferencia se atribuye a la incorporación de nuevas líneas asociadas principalmente a la DSIE y las carreras terciarias tecnológicas. De esta manera, se cuenta en 2019 con 18 poblaciones potenciales según cada línea de beca: educación primaria, educación media básica (que se desagrega en siete poblaciones), educación media superior, formación en educación, carreras terciarias tecnológicas (que incluye dos poblaciones) y estudiantes de los CEC que continúan cursos y carreras técnicas y tecnológicas vinculadas con la innovación. Cabe mencionar que las tres líneas de becas de la DSIE (FACE, estudiantes con hijos y estudiantes rurales) se orientan a estudiantes de cualquier nivel y subsistema; las becas de Transporte (2) se destinan a cualquier estudiante del CETP, y las de Mujeres en Ciencias (6.2) a quienes realizan cursos terciarios tanto de educación media tecnológica como de educación media profesional. Por tanto, estas últimas se pueden superponer con alguna de las poblaciones potenciales más específicas, asociadas a un programa o plan puntual.

La tabla 4 muestra la población potencial para la intervención por año, asociada a las líneas de becas disponibles al momento de la Evaluación DID (2009-2013)⁵⁰ agrupadas según nivel.

⁴⁹ Específicamente para las becas FACE (1.7) se prevé una modalidad de postulación para adolescentes que no se han inscrito, no han confirmado inscripción o han abandonado sus estudios en conjunto con las UCDIE (ANEP, s.f.).

⁵⁰ La tabla completa se adjunta en el Anexo.

Para el período posterior se logró recopilar información a partir de fuentes secundarias únicamente respecto a formación profesional básica (1.1), Áreas Pedagógicas (1.2), Rumbo (1.4), CEC (1.5), Plan 2009/Plan 2012 (1.6) y Articulación DSEJA-CETP (8), que entre 2017 y 2019 alcanzaban a alrededor de 20.000 estudiantes⁵¹. Se identifica el crecimiento sostenido de la matriculación en formación profesional básica (1.1), Áreas Pedagógicas (1.2) y Rumbo (1.4), una tendencia a la baja en la matriculación para la culminación de primaria (3) y un comportamiento creciente, aunque con algunas fluctuaciones, en la matriculación para la finalización de la educación media superior en la modalidad de tutorías (4). Cabe recordar que las becas para la culminación de la formación en educación del CFE (5) se discontinuaron entre 2010 y 2012.

TABLA 4
POBLACIÓN POTENCIAL DEL PUE SEGÚN MODALIDAD DE BECA

Modalidad/año	2009	2010	2011	2012	2013	2017	2018	2019
1.1 Formación profesional básica (Plan 2007)	2.806	4.009	6.509	8.389	10.198	14.670	15.072	15.452
1.2 Áreas Pedagógicas	373	40	700	974	1.017	1.078	999	S/D
1.3 Plan 2009 B	3.365	3.011	2.319	2.094	1.108	S/D	S/D	S/D
1.4 Programa Rumbo	N/A	N/A	156	460	954	1.152	2.061	2.340
1.5 CEC	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	682	696	682
1.6 Plan 2009 A ciclo básico	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1.907	1.632	S/D
Plan 2012 ciclo básico (CES)	N/A	N/A	N/A	S/D	1.057	721	806	S/D
3 Educación primaria	2.928	3.402	2.305	1.855	1.671	S/D	S/D	S/D
4 Educación media superior	314	635	861	564	1.147	S/D	S/D	S/D
5 Formación en educación (CFE)	138	N/A	N/A	N/A	286	S/D	S/D	S/D
8 Articulación DSEJA-CETP	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	197	696	682
Total	9.924	11.097	12.85	14.336	17.438	S/D	S/D	S/D

Fuente: elaboración propia a partir de AGEV-OPP (2015).

Nota: S/D es sin datos y N/A, no aplica.

Respecto a la pertinencia de las poblaciones potenciales consideradas, a partir de la revisión documental se constató que la ANEP realizó una fundamentación en la primera reunión de la Comisión Directiva del PUE en 2019 (PUE, 2019a), que se reafirma y complementa con el informe de *Valoración de Impacto de las Becas y fundamentación para la solicitud 2020*. Se menciona que las becas para culminación de primaria revisten una importancia fundamental para el sector de la población que se encuentra en la situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, mientras que el aporte económico para los estudiantes que cursan los planes especiales de culminación de la educación media básica da la posibilidad de paliar mínimamente situaciones fundamentales para poder sostener la continuidad educativa. En el caso de Áreas Pedagógicas, se atiende a jóvenes con los indicadores de fracaso educativo más alarmantes, cuyos referentes sostienen que les resultaría difícil continuar asistiendo sin el aporte, ya que es el único respaldo que tienen para concurrir. Las becas que se otorgan desde la DSIE atienden de forma individualizada a poblaciones con necesidades muy específicas asociadas a problemas de acceso a educación media

⁵¹ No están incluidos en esta cifra los estudiantes matriculados en el Plan 2009 B (libre-tutorado).

como estudiantes con hijos a cargo⁵², mientras que el FACE (Becas FACE) permite atender situaciones de particular vulnerabilidad o apoyar momentos críticos de los procesos con apoyos focalizados⁵³. Respecto a las becas para culminación de educación media superior y formación en educación se menciona que “muchos” necesitan la ayuda económica para poder sostener y culminar este trayecto, pero hay un grupo que se encuentra trabajando, por lo que las solicitudes de cupos han ido en descenso (PUE, 2019f). Las líneas Mujeres en Ciencias e Innovación en Educación del CETP apuntan a fomentar vocaciones científicas y tecnológicas, conjuntamente con el apoyo a políticas de género que se han comenzado a implementar para el estímulo de estas vocaciones en mujeres (PUE, 2019a). No se identifican menciones a la pertinencia o motivación de las becas para las carreras de Tecnólogo en Biotecnología y Vitivinicultura. Más allá de estas apreciaciones, no se desarrolla una justificación en profundidad de la pertinencia de las distintas líneas de becas, y en todos los casos se hace referencia básicamente a la situación de vulnerabilidad de los estudiantes que las becas pretenden apoyar.

En este sentido, si bien no se plantea así en la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015), la situación de vulnerabilidad sería otro aspecto que demarcaría la población potencial de las Becas de apoyo económico, además del hecho de estar matriculado en alguno de los programas o planes contemplados por el PUE. Esto queda plasmado en el documento *Criterios de Altas y Bajas para Becas PUE* (ANEP, s.f.), donde se identifican ciertos lineamientos comunes que orientan la definición de esa población: tipo de hogar que integra (monoparentales, hijos a cargo, cantidad de hijos en el hogar), distancia del hogar respecto al centro educativo, problemas de salud o discapacidad, nivel de ingresos y situación laboral (no contar con ingreso permanente por pasantías, becas, trabajo formal o informal). En algunas modalidades, los referentes de cada centro educativo valoran el contexto particular del posible beneficiario contemplando otros aspectos como la trayectoria educativa del estudiante (AGEV-OPP, 2015).

Más allá de esto, se observa que no todas las líneas se asocian a criterios y, en los casos en que esto ocurre, se trata de enunciados difusos, que incluso haciendo alusión a una misma dimensión se plantean de forma diferente. Para el caso de becas para la culminación de educación primaria, no se menciona ningún tipo de criterio. Por su parte, llama la atención que mientras en el resto de los casos se hace alusión a una u otra forma a la situación de vulnerabilidad del potencial becado, esto no se menciona para las becas a estudiantes con hijos a cargo (1.8). Otro aspecto llamativo es que se establece en varios casos la asistencia regular al centro educativo como “requisito primordial para adjudicar o mantener la beca” (ANEP, s.f.) cuando la pertinencia del apoyo económico se basa en el riesgo inminente de deserción asociado a la condición de vulnerabilidad, que presenta estrecha relación con problemas de inasistencia. Los criterios específicos identificados para cada línea de beca se detallan en la tabla 5.

⁵² La identificación y el acompañamiento de esta población se volvió más factible a partir de la implementación del Sistema de Proyección de Trayectorias y las UCDE.

⁵³ A nivel de la Comisión Directiva (segunda reunión de 2019 con fecha del 3 de abril) se logró un acuerdo interinstitucional para protocolizar el FACE a fin de otorgarle carácter de fondo y no de beca (PUE, 2019c). Esta intención se reitera en la última reunión de 2019 (24 de julio), cuando se menciona que el “protocolo de las becas FACE, se trabajará cuando se reciba propuesta de ANEP” (PUE, 2019d).

TABLA 5

CRITERIOS PARA ADJUDICACIÓN DE LAS BECAS

Beca	Criterios
1.1 Formación profesional básica (Plan 2007) (CETP)	La población objetivo se define a nivel local. Los referentes de cada centro estudian las postulaciones y ponderan aquellas en las que el acompañamiento económico condiciona la educabilidad.
1.3 Plan 2009 B (libre-tutoreado) (CES)	
1.4 Programa Rumbo (CETP)	
1.6 Plan 2009 A ciclo básico y Plan 2012 (CES)	
8 Articulación DSEJA-CETP	Asistencia regular al centro educativo. No percibir otro ingreso. Dificultades de salud crónicas.
1.2 Áreas Pedagógicas (CES)	
1.5 CEC	
2 Transporte (CETP) ⁵⁴	Estructura familiar (monoparentales, número de hijos, número de miembros). Ingresos del hogar.
9 Continuidad Educativa Área Innovación en Educación (CETP) ⁵⁵	Situación habitacional (propietario, inquilino, ocupante). Distancia del centro educativo.
1.7 FACE	La población objetivo se define a nivel local. Los referentes de cada centro identifican a los estudiantes. Se firma un Acuerdo Educativo entre estudiante, familia y centro. Se trabaja en conjunto con la UC DIE para identificar potenciales beneficiarios no inscriptos.
1.8 Estudiantes con hijos (DSIE)	Tener "hijos pequeños y ningún familiar o allegado que se haga cargo del cuidado", sin acceso a otras prestaciones del Estado como el Sistema de Cuidados.
1.9 Estudiantes rurales (DSIE)	Estudiantes cuya permanencia está en riesgo por no poder enfrentar costos de alojamiento y transporte (frente a la necesidad de residir en otro domicilio).
3 Primaria (DSEJA-ANEP)	No se especifican.
4 Educación media superior (CES/CETP)	Sin ingresos o ingreso equivalente al mínimo nacional. Dificultades de salud crónicas.
5 Formación en educación (CFE)	Estructura familiar (monoparentales, número de hijos, número de miembros). Distancia del centro educativo, tutoría.
6.1 Tecnólogo en Biotecnología	Asistencia regular al centro educativo.
6.2 Mujeres en Ciencias	No percibir otro ingreso. Distancia del centro educativo.
7 Tecnólogo en Vitivinicultura	Situaciones de vulnerabilidad socioeconómica ⁵⁶ .

Fuente: elaboración propia a partir de ANEP (s.f.).

Población objetivo

La población objetivo es aquella que el componente Becas de apoyo económico tiene previsto atender en un período dado de tiempo. En el marco de la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015) se definió como la cantidad de becas que se planifican otorgar por año según cada modalidad. Es importante tener en cuenta que en el caso de las becas para la finalización de la educación media superior y formación en educación una misma persona puede preparar hasta cuatro materias, por lo que en estos casos la cantidad de becas proyectadas no necesariamente se traduce en cantidad de personas atendidas. Por tanto, esta definición ofrece una aproximación a la población objetivo, que debería revisarse y delimitarse de forma más precisa, alineándose, además, con los parámetros utilizados para la definición de la población potencial y la solicitud de cupos año tras año.

⁵⁴ En el caso de las becas Transporte (2) del CETP se trata de estudiantes sin acceso al transporte gratuito.

⁵⁵ Se establece dentro de los criterios "Estudiantes egresados de los CEC con buenos resultados académicos que percibían becas" (ANEP, s.f.).

⁵⁶ En el caso Mujeres en Ciencias (6.2) se detalla para este caso "dificultades de salud crónicas" y "estructura familiar: monoparentales, hijos a cargo, número de hijos en el hogar e ingresos; situación habitacional".

Respecto a este punto, y siguiendo lo evidenciado en la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015), no hay criterios explícitos para definir cuántas becas brindar en cada una de las modalidades, lo que se establece más bien según la experiencia de los consejos o direcciones que participan de la implementación y la demanda en cada plan o programa. Los tres referentes entrevistados hicieron énfasis en este punto, mencionando que se toma como base lo solicitado en el año anterior, que se desconocen los fundamentos originales de tales definiciones y que no se abre un espacio de diálogo o discusión explícita de los fundamentos de la solicitud entre los diferentes actores involucrados en el programa. Solamente en una de las actas de la Comisión Directiva se menciona que la ampliación de 1.500 cupos de becas para formación profesional básica (que alcanzaron las 5.000) permite responder a la expansión de la matrícula y también un nivel de cobertura más adecuado de la población mayor de 15 años (destinatarios iniciales de formación profesional básica y de las becas PUE), que se vio afectada a favor de los más jóvenes frente a la constitución de la formación profesional básica como propuesta de formación media de inscripción universal (PUE, 2019a). Por tanto, queda en evidencia en esta evaluación la zona de incertidumbre ya constatada por la Evaluación DID respecto a la falta de reglas o criterios, lo cual dificulta a los jóvenes y adultos la conformación de expectativas sobre la posibilidad de obtener o no una Beca de apoyo económico (AGEV-OPP, 2015).

La Evaluación DID presenta datos del trienio 2013-2015 que se complementaron con los informes de solicitud obtenidos en el marco de esta evaluación, correspondientes al período 2018-2020.

TABLA 6
CANTIDAD DE BECAS DE APOYO ECONÓMICO PLANIFICADAS 2013-2020

Modalidad/año	2013	2014	2015	2018	2019	2020
1.1 - 1.6 y 8. Educación media básica ⁵⁷	2.550	3.000	4.000	5.550	7.125	8.105
1.7 FACE ciclo básico (DSIE)	N/A	N/A	N/A	500	500	500
1.8 Estudiantes con hijos (DSIE)	N/A	N/A	N/A	10	10	10
1.9 Estudiantes rurales (DSIE)	N/A	N/A	N/A	24	40	40
2. Transporte (CETP)	100	100	100	100	100	100
3. Primaria (DSEJA-ANEP)	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
4. Educación media superior (CES/CETP)	300	200	200	100	80	80
5. Formación en educación (CFE)	600	500	200	80	80	80
6.1						
6.2 Carreras terciarias tecnológicas ⁵⁸	N/A	N/A	N/A	68	80	80
7.						
9. Continuidad Educativa Área Innovación en Educación (CETP)	N/A	N/A	N/A	N/A	100	100
TOTALES	4.550	4.800	5.500	7.432	9.115	10.095

Fuente: elaboración propia a partir de AGEV-OPP (2015) e información actualizada.
Nota: N/A es no aplica.

⁵⁷ Incluye formación profesional básica (1.1), Áreas Pedagógicas (1.2), Plan 2009 B (libre-tutoreado) (1.3), Rumbo (1.4), CEC (1.5), Plan 2009 A y Plan 2012 (1.6) y Articulación DSEJA-CETP (8).

⁵⁸ Incluye Tecnólogo en Biotecnología (6.1), Mujeres en Ciencia (6.2) y Tecnólogo en Vitivinicultura (7).

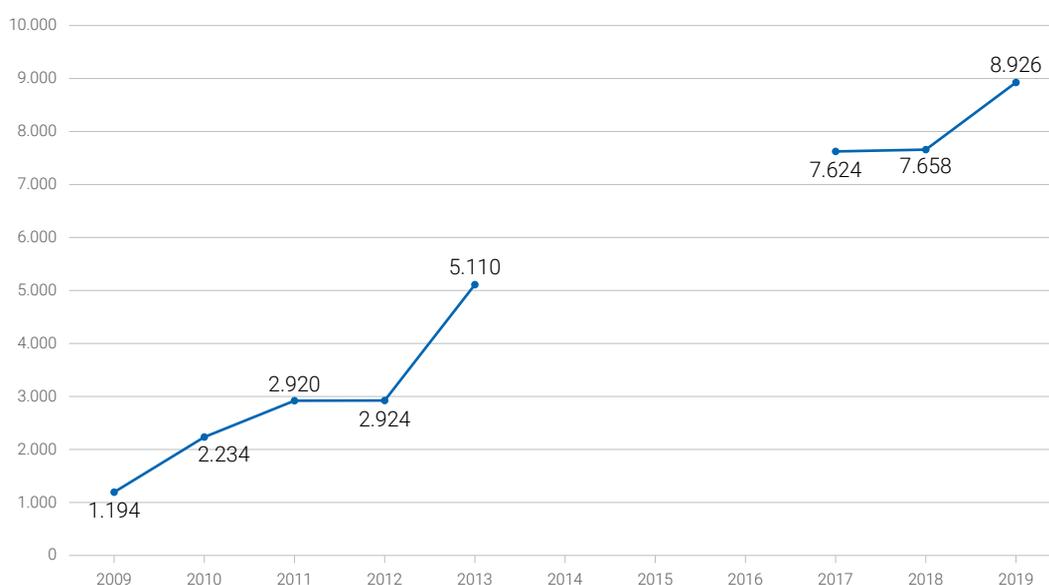
Se destaca la estabilidad en el tiempo en la planificación de becas de apoyo económico para la finalización o acreditación de educación primaria y el aumento de las becas para las distintas modalidades de educación media básica. Con respecto a la planificación de las becas de apoyo económico para la culminación de educación media superior, se observa una tendencia a la baja.

Se observa coherencia entre el aumento de las solicitudes de cupos para la educación media básica y el aumento en la matriculación a estos planes especialmente para formación profesional básica (1.1), Áreas Pedagógicas (1.2) y Rumbo (1.4), como se observó en la tabla 4. La baja en los cupos solicitados para la educación media superior no se condice con la tendencia creciente que presentaba la matriculación hasta 2015; sin embargo, como ya se mencionó, se trataría en este caso de estudiantes de contextos menos vulnerables con otro tipo de motivaciones para la culminación de los estudios, lo que relativiza la pertinencia de la beca.

Población beneficiaria

La población beneficiaria es aquella que ha sido atendida por la intervención, específicamente en lo que respecta al componente Becas de apoyo económico; refiere, por tanto, a los postulantes que efectivamente obtuvieron una beca. Se tomaron los datos para el período 2009-2013 presentados en el informe de la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015) y se sistematizó la información obtenida para el período 2017-2019 a partir de los documentos relevados en el marco de esta evaluación. Como se observa en el gráfico 3, la cantidad de becas otorgadas ha registrado un crecimiento sostenido entre 2009 y 2019, año en el que alcanzó a 8.926 estudiantes.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE BECAS DE APOYO ECONÓMICO OTORGADAS 2009-2019



Fuente: AGEV-OPP (2015), PUE (2017f; 2018b; 2019g).

Analizando esta información por tipo de beca se reafirma la tendencia creciente respecto a las becas para estudiantes de formación profesional básica (1.1), al tiempo que también aumenta la asignación de becas a estudiantes FACE (1.7). Por el contrario, se constata la reducción de cupos para educación media superior (4) y formación en educación (5) como resultado del ajuste a la demanda. Es importante remarcar respecto al primero de estos casos que, si bien en un principio las tutorías y las becas se implementaban en un mismo paquete, se decidió separarlas tras observar que no en todos los casos la situación del estudiante ameritaba el apoyo de una transferencia económica.

TABLA 7
BECAS DE APOYO ECONÓMICO OTORGADAS 2009-2019

Modalidad/año	2009	2010	2011	2012	2013	2017	2018	2019
1.1 Formación profesional básica (Plan 2007) (CETP)	77	993	1.616	1.753	3.096	4.192	3.861	4.808
1.2 Áreas Pedagógicas (CES/INAU)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	620	579	605
1.3 Plan 2009 B (CES)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	267	400	264
1.4 Programa Rumbo (CETP)	N/A	N/A	N/A	171	421	239	281	216
1.5 CEC	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	520	499	481
1.6 Plan 2009 A y Plan 2012 (CES)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	516	205	429
1.7 FACE (DSIE)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	113	353	775
1.8 Estudiantes con hijos (DSIE)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	3	3
1.9 Estudiantes rurales (DSIE)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	4	27
2 Transporte (CETP)	N/A	N/A	N/A	N/A	28	147	104	110
3 Educación primaria (DSEJA-ANEP)	343	937	1.034	937	852	899	1.239	966
4 Educación media superior (CES/CETP) ⁵⁹	774	304	270	63	340	27	38	31
5 Formación en educación (CFE)	N/A	N/A	N/A	N/A	373	41	38	38
6.1 Tecnólogo en Biotecnología	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	43	46	51
6.2 Mujeres en Ciencias	N/A	21						
7 Tecnólogo en Vitivinicultura	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	8	10
8 Articulación DSEJA-CETP	N/A	3						
9 Continuidad Educativa Área Innovación en Educación (CETP)	N/A	88						
TOTALES	1.194	2.234	2.920	2.924	5.110	7.624	7.658	8.926

Fuente: AGEV-OPP (2015), PUE (2017f; 2020a; 2020b).

Nota: N/A es no aplica.

No fue posible analizar en detalle las características de los estudiantes⁶⁰ que accedieron a las distintas Becas de apoyo económico. Por su parte, el informe de la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015) presenta solamente datos de acceso según región para los beneficiarios de las becas de formación profesional básica (1.1) y educación media superior (4) en el período 2009–2013: para ambas modalidades se señala que la mayoría fueron usufructuadas por estudiantes del interior del país, aunque en el caso de educación media superior la diferencia relativa en todo el período a favor de este grupo es menor (en el primer caso varía entre 71% y 86% según el año, mientras que en el segundo caso alcanza un 51% en 2009 y su porcentaje más alto se registra en 2012, con un 87%).

⁵⁹ Total de estudiantes.

⁶⁰ Debe señalarse que sobre el final de esta evaluación se pudo acceder a las bases de datos, por lo que podrán ser analizadas en evaluaciones posteriores.

Las dificultades para delimitar e identificar adecuadamente tanto la población potencial (a lo que se suma, además, la faltante de datos) como la población objetivo no habilitan una evaluación cabal de la cobertura del programa; se desconoce, además, la proporción de personas que accedieron efectivamente a la beca con relación al total de postulaciones recibidas para cada línea. Tampoco es posible valorar qué tan adecuada es la focalización del PUE; en este sentido, la ausencia de lineamientos y parámetros explícitos respecto al perfil de estudiantes que se espera abarcar por medio de la intervención impide identificar si están siendo becados estudiantes que no deberían serlo (de acuerdo a los criterios definidos) y determinar la cantidad de estudiantes que se encuentran dentro del perfil que se pretende cubrir pero, sin embargo, no están recibiendo la beca.

TABLA 8
BECAS DE APOYO ECONÓMICO SOLICITADAS Y OTORGADAS 2018-2019

	2018		2019	
	SOLICITADAS	OTORGADAS	SOLICITADAS	OTORGADAS
Primaria	1.000	1.239	1.000	966
Educación media básica	5.550	5.825	7.125	6.806
Becas DSIE	534	360	550	805
Transporte CETP	100	104	100	110
Educación media superior	100	38	80	31
Formación en educación	80	38	80	38
Carreras terciarias tecnológicas	68	54	80	82
Innovación en Educación	N/A	N/A	100	88
Totales	7.432	7.658	9.115	8.926

Fuente: PUE (2018b; 2019g; 2020a; 2020b).
Nota: N/A es no aplica.

Se construyó una comparación resumida por nivel entre las becas solicitadas por la ANEP y las becas otorgadas para los años 2018 y 2019⁶¹ (tabla 8), información que no estaba disponible en la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015). En el caso de formación profesional básica (1.1) se observa que mientras en 2018 se entregaron más becas que las proyectadas, en 2019 no se llegaron a entregar las 5.000 solicitadas. Para Áreas Pedagógicas (1.2), Rumbo (1.4) y CEC (1.5) se entregan más becas que las planificadas en ambos años, mientras que se registra la situación inversa para Plan 2009 A y Plan 2012 (1.6), estudiantes con hijos (DSIE) (1.8), estudiantes rurales (DSIE) (1.9), educación media superior (CES y CETP) (4) y formación en educación (CFE) (5). En el caso de las becas FACE (1.7), cuyo peso dentro de las líneas de becas aumenta entre 2017 y 2019, se subejecutan en 2018, mientras que en el siguiente año se entregan alrededor de un 50% más respecto a lo planificado. Esta situación reforzaría la necesidad de revisar las instancias de planificación y solicitud de los cupos.

⁶¹ La tabla completa puede consultarse en el Anexo.

ASPECTOS GENERALES DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS BECAS DE APOYO ECONÓMICO

En este apartado se describen las actividades relacionadas a la operativa habitual del PUE a lo largo del año lectivo para la implementación del componente Becas de apoyo económico. En primer lugar, la Oficina PUE de la ANEP realiza un relevamiento de las solicitudes y arma el paquete de becas a solicitar para el correspondiente año. Cabe recordar que con relación al PUE existe una Comisión Político-Técnica con representantes de la Oficina PUE de la ANEP, los consejos desconcentrados (CES y CETP) y las direcciones sectoriales involucradas de la ANEP (DSEJA y DSIE)⁶². Para el armado de la solicitud se parte de lo pedido el año anterior, se analizan informes de resultados anteriores, así como el nivel de ejecución de las becas. Una vez definida y aprobada por el CODICEN, se estudia y aprueba en la Comisión Directiva del PUE⁶³ y finalmente se envía a INEFOP para su aprobación final.

La apertura de la convocatoria está a cargo de la Oficina PUE, con apoyo de los centros educativos⁶⁴. Como ya se mencionó, la recepción de las solicitudes varía en función de la beca a solicitar: en el caso de educación media básica se canalizan mediante el centro educativo, mientras que en el caso de la educación media superior se envían directamente a la Oficina del PUE a través del formulario *web*.

Una vez cerrada la convocatoria, la información de los postulantes se envía a la Oficina de Becas del MEC para su procesamiento administrativo. Allí se confirma que la persona no tenga adjudicada otra beca previamente y, en caso de detectarse superposición, se da prioridad a la de mayor monto (en estos casos a la beca PUE). La Oficina de Becas del MEC también devuelve a la ANEP consultas respecto a la información recibida. La información chequeada y procesada en formato único se envía a INEFOP a fin de que habilite los pagos en coordinación con la red de cobranzas. Una vez realizado esto, se notifica a la Oficina de Becas del MEC, que informa a cada subsistema para que comunique esta novedad a los centros educativos.

Cabe recordar que hasta setiembre de 2017 todos los pagos se canalizaban mediante Abitab, pero posteriormente pasaron a gestionarse vía Redpagos (Tarjeta Midinero), excepto aquellos destinados a personas menores de 14 años, que continuaron realizándose con dicho agente. Esto dio lugar a la convivencia de proveedores con servicios diferenciados: el formato “cuenta bancaria” que utiliza Redpagos no permite saber, por ejemplo, si se cobró o no el monto acreditado, lo cual sí es posible en el caso de Abitab, por realizarse el pago en modalidad “giro”. La ventaja de esta última es que abre un canal de retorno de la

⁶² En el acta de reunión de Comisión Directiva con fecha de marzo de 2019 se menciona que “En reunión con la Consejera del CODICEN, la Directora de la DSEJA, la Directora de Planeamiento de CETP, la Directora de Educación Media de CETP y la Directora de Planeamiento de CES se analiza el borrador de solicitud de becas PUE para el año 2019, elaborado en acuerdo por referentes de becas de los Consejos Desconcentrados y las Direcciones Sectoriales involucradas de la ANEP”. No se menciona la participación de representantes del CFE.

⁶³ En acta de reunión de la Comisión Directiva del 6 de diciembre de 2017 consta que “Se encomienda al MEC a recibir la propuesta fundamentada de becas de la ANEP y a partir de la esta, realizar la consulta con cada uno de los integrantes de la Comisión Directiva y enviar la solicitud de becas 2018 a INEFOP” (PUE, 2017e). También se constata esto en el acta de reunión de Comisión Directiva correspondiente al 14 de marzo de 2019 (PUE, 2019a).

⁶⁴ En la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015) se menciona que el MTSS también brinda apoyo en la difusión de las becas de apoyo económico; sin embargo, esto no surgió de las entrevistas a informantes calificados en el marco de esta evaluación ni de las actas de reunión de la Comisión Directiva del PUE.

información, es decir, permite notificar irregularidades o no cobro desde INEFOP al MEC y la ANEP, y desde allí a los centros educativos, a fin de estudiar en mayor profundidad el caso y notificar al estudiante que tiene disponible el monto de la beca en caso de ser necesario. En todo este proceso de solicitud y adjudicación la comunicación formal entre las tres instituciones encargadas de implementar este componente se concreta por medio del MEC, en un proceso de ida y vuelta.

Otro tema a destacar es que la Oficina de Becas del MEC suele recibir consultas de los becarios sobre errores en los pagos. Cuando esto ocurre, los becarios se derivan a los subsistemas a fin de evitar problemas en la circulación de la información.

Una vez que las becas han sido adjudicadas, la Oficina PUE debe encargarse de realizar el seguimiento de los becarios en función de los requerimientos de cada tipo de beca. Se solicita a cada centro educativo elevar los informes correspondientes, entre ellos el Acta de Inicio de Tutoría, el Acta de Desarrollo de Tutoría, el Reporte de baja y el Acta de Acreditación. En caso de que se constate que el estudiante ha abandonado o ha sufrido algún cambio de situación respecto a los criterios de elegibilidad de las becas, se suspenden los pagos previstos. En este sentido, no resulta del todo clara la asignación de responsabilidades, teniendo en cuenta que, a partir de las entrevistas realizadas en el marco de esta evaluación, surgió que son los centros los responsables de notificar cambios en la situación de los becarios (desvinculación u otros aspectos que supongan la suspensión de la beca). Cabe destacar que en el reglamento del PUE para ciclo básico se deja constancia de que “cada comunidad educativa consensuará la forma de monitoreo de la presencialidad y del involucramiento del estudiante, a los efectos de hacer el seguimiento de su proceso” (PUE, 2017b, p. 9). Los procesos de enseñanza-aprendizaje se registran y articulan en torno a la Historia de Aprendizaje, que reconstruye el proceso personal de formación del estudiante en el marco del programa; para esto está previsto un formato documental flexible en el sistema corporativo aprobado por el CES⁶⁵.

Según surgió de las entrevistas, a partir de 2016 la Oficina PUE se encargó de enviar, luego del período de exámenes correspondiente al mes de febrero, un reporte de ejecución y resultados de las becas asignadas el año anterior. Esta información se enviaba a INEFOP y a la Comisión Directiva del PUE para su estudio y servía, además, como fundamento para la nueva solicitud de becas para el siguiente año. Esta iniciativa tomó impulso a partir de una solicitud de INEFOP, que recibió observaciones con relación al presupuesto ejecutado para el PUE en el marco de una auditoría realizada por la Auditoría Interna de la Nación.

Del proceso descrito se desprenden tres canales de coordinación interna: (a) una coordinación político-institucional entre los integrantes de la Comisión Directiva del PUE; (b) una coordinación central a nivel de la ANEP, entre la Coordinación General del PUE con los consejos desconcentrados y otras dependencias de la ANEP, y (c) una coordinación funcional-operativa entre la Oficina PUE de la ANEP, la Oficina de Becas del MEC e INEFOP (AGEV-OPP, 2015).

⁶⁵ Acta n.º 43, resolución n.º 89, expediente 3/9420/2016, con fecha del 24 de octubre de 2016.

MECANISMOS DE POSTULACIÓN A LAS BECAS DE APOYO ECONÓMICO

El PUE define diferentes modalidades de postulación y adjudicación de las Becas de apoyo económico que, aunque con algunos matices en cada caso, están asociadas al nivel que se desea cursar. Es importante resaltar que, en el marco de esta evaluación, no se accedió a información relacionada a las fechas en que se abren las convocatorias ni a los plazos que se habilitan para la recepción de postulaciones.

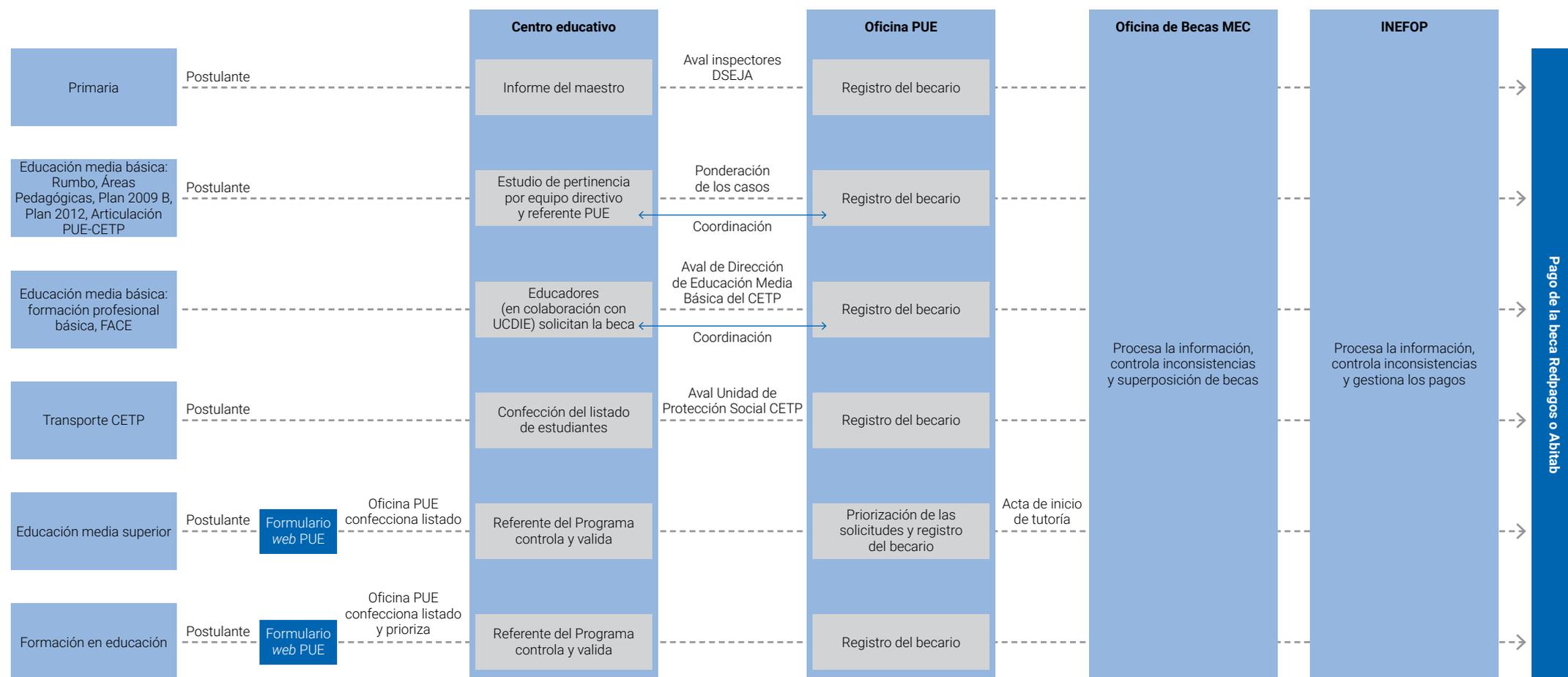
En términos generales, se identifican dos grandes modalidades según la vía de canalización de la solicitud, que en el caso de primaria, educación media básica y Transporte CETP se realiza por medio del centro educativo, mientras que en el de educación media superior y formación en educación se realiza directamente por parte del estudiante en la página *web* del PUE. Cabe mencionar que las becas para formación profesional básica y FACE son solicitadas por los educadores del centro. No se identificó información específica respecto a los mecanismos de postulación para las becas DSIE estudiantes con hijos (1.8) y estudiantes rurales (1.9), las de Tecnólogo en Biotecnología (6.1) y Vitivinicultura (7), Mujeres en Ciencias (6.2) e Innovación en Educación (9).

Se accedió a cuatro versiones de formulario de solicitud, correspondientes a primaria, educación media básica, educación media superior y formación en educación, que se adjuntan en el Anexo. En los cuatro casos se solicitan datos personales del postulante y se consulta si percibe algún tipo de ingreso (especificando monto en caso afirmativo). En todos excepto en el de finalización de primaria se consulta si actualmente recibe alguna beca (especificando cuál en caso afirmativo) o si sufre alguna dificultad psicofísica (visión, dificultades de movilidad, dificultades del habla o el oído, dificultades de aprendizaje, dificultades para controlar las emociones). En el formulario para culminación de primaria se solicita información respecto a la situación laboral, informe de fundamentación por parte del maestro y datos del docente. En los formularios para educación media superior y formación en educación, por su parte, se consulta sobre las asignaturas a las que el estudiante se ha inscripto. Se pregunta específicamente si el estudiante desea solicitar i) beca de apoyo económico, ii) cobertura de traslado o iii) beca para alimentación. En caso afirmativo, se pide justificar el motivo de la solicitud, adjuntando toda la documentación probatoria. Al final del formulario se solicita “Informe de la autoridad responsable del centro educativo”. Algo llamativo es que se pida para educación media superior y formación en educación mencionar en el formulario un centro educativo de referencia, así como un informe por parte de sus autoridades cuando el proceso de postulación se completa por parte del solicitante vía *web*.

Debido a que las solicitudes de becas para educación media superior y formación en educación llegan directamente a la Oficina PUE de la ANEP, esta se encarga de depurar las listas y distribuir las a los centros educativos, que son los responsables de chequear la documentación, para corroborar luego con la Oficina PUE la pertinencia o no de la adjudicación. A diferencia de estos casos, las postulaciones que se canalizan a través de los centros educativos se validan por parte de sus equipos directivos y referentes, y luego se elevan a la Oficina PUE de la ANEP. Cabe mencionar que en algunos casos, como las becas para primaria o las becas para Transporte del CETP, las postulaciones deben ser previamente

validadas por niveles superiores dentro de la dirección o subsistema correspondiente. Una vez en la Oficina PUE el proceso es el mismo para las diferentes líneas de becas: la información se procesa y se envía a la Oficina de Becas del MEC, donde se detectan posibles errores o superposición de becas; en caso de que el estudiante ya cuente con otra beca se habilita solamente una, priorizando la que ofrece un mayor monto de dinero. Con las listas ya depuradas la información se traslada a INEFOP, que la procesa y finalmente la traslada a la agencia de cobranza solicitando la habilitación del pago. En la siguiente figura se ilustran las variantes para la solicitud de las becas y más abajo se detalla el proceso para cada uno de los niveles.

FIGURA 4
MECANISMOS DE POSTULACIÓN AL PUE



Fuente: elaboración propia a partir de AGEV-OPP (2015) y otros documentos institucionales del PUE.

Educación primaria

La persona interesada completa el formulario de solicitud y lo presenta en el centro educativo. El maestro lo completa detallando si el postulante tiene posibilidades de acreditar el ciclo en el término de dos años como máximo. El informe prevé que se comunique si el postulante tiene dificultades sociales o económicas que limitan su posibilidad de asistencia a clase

en caso de no recibir la beca (ANEP, s.f.). Los inspectores de la DSEJA evalúan si se otorga o no la beca⁶⁶. Esta decisión es trasladada a la Oficina PUE de la ANEP. Luego de que esta dependencia registra la información del becario, envía estos datos a la Oficina de Becas del MEC, que controla que el beneficiario no posea otra beca de ayuda económica. Finalmente, la Oficina de Becas del MEC autoriza y solicita a INEFOP que inicie el procedimiento de pago, que se efectiviza mediante Redpagos o Abitab.

Educación media básica

El estudiante interesado completa un formulario de solicitud que entrega en el centro educativo de referencia, donde se estudia su pertinencia por parte del equipo directivo y el referente del PUE en dicho lugar, en coordinación con la Oficina PUE de la ANEP⁶⁷. Se estudian las condiciones y características de los aspirantes y se informa en el formulario de solicitud; se ponderan en cada grupo las solicitudes de aquellas personas para las que se identifica que el acompañamiento económico condiciona su asistencia, permanencia y egreso (ANEP, s.f.)⁶⁸. Los casos ponderados se direccionan a la Oficina PUE de la ANEP que, a su vez, los envía a la Oficina de Becas del MEC para su procesamiento (controlando que los estudiantes no sean beneficiarios de otra beca). Finalmente, la información es enviada a INEFOP para que habilite el pago a través de Redpagos o Abitab.

Para las modalidades formación profesional básica (CETP) y FACE (DSIE) el proceso de otorgamiento de la beca es similar al anterior, con la diferencia de que la prestación es solicitada por los educadores a cargo de los estudiantes. En el primer caso, el estudio de la solicitud y su otorgamiento (o no) queda a cargo de la Dirección de Educación Media Básica del CETP, en coordinación con la Oficina PUE de la ANEP. En el caso de FACE, se trabaja en conjunto con la UC DIE y se solicita la firma de un acuerdo educativo entre el referente del centro, el alumno y un adulto responsable.

CETP Transporte

El interesado solicita la beca en su centro educativo cuando el nivel a realizar no está disponible en la oferta educativa que aquel ofrece, por lo que debe trasladarse a otro para poder continuar sus estudios. El centro educativo establece el listado de estudiantes que necesitan este apoyo económico y envía la solicitud a la Unidad de Prestación Social del CETP, que decide si otorgarlo o no y, a su vez, envía la lista de los beneficiarios a la Oficina PUE de la ANEP. Desde allí, la información se envía a la Oficina de Becas del MEC, que controla que el estudiante no sea beneficiario de otra beca, y luego envía la información a INEFOP para que habilite el pago a través de Redpagos o Abitab.

Educación media superior

En este caso el PUE realiza la convocatoria abierta para becas mediante su página *web* (www.pue.edu.uy), el envío de mensajes de texto a dispositivos celulares (a través de Antel)

⁶⁶ El formulario de solicitud de becas para la finalización de educación primaria se encuentra en el Anexo.

⁶⁷ En el caso de Áreas Pedagógicas, la pertinencia del caso se estudia por parte del equipo multidisciplinario de dicho centro educativo. El formulario de solicitud de becas para la finalización de educación media básica se incluye en el Anexo.

⁶⁸ Cabe destacar que esta información no se releva en el formulario de postulación, por lo tanto, se desconoce la forma en que se determina si el acompañamiento condiciona o no la asistencia.

y la divulgación en los centros educativos. Los interesados se inscriben a través de la página *web* del programa⁶⁹ y la Oficina PUE de la ANEP envía a los centros educativos las listas con los inscriptos. Cada centro educativo se encarga de controlar, mediante un referente del programa, la documentación que presenta el estudiante a efectos de que se cumplan los requisitos. A continuación, el centro educativo remite la documentación al PUE y allí se estudian las solicitudes. Una vez aprobadas, se esperan las actas de inicio de la tutoría. La información se envía a la Oficina de Becas del MEC que controla que el estudiante no sea beneficiario de otra beca, y la envía a INEFOP para que habilite el pago a través de Redpagos.

Formación en educación

El estudiante completa un formulario en línea que se encuentra en la página *web* del CFE y en la del PUE⁷⁰. La Oficina PUE de la ANEP recibe las inscripciones y confecciona un listado con los estudiantes que cumplen con los requisitos. Esta lista se divide luego por asignatura y por centro educativo, y se envía a la Dirección de cada uno de los centros educativos, que se encarga de verificar si el estudiante cumple con los requisitos. Una vez confirmado el listado, la Oficina PUE de la ANEP envía la información a la Oficina de Becas del MEC, que controla que el estudiante no sea beneficiario de otra beca, y la envía a INEFOP para que habilite el pago a través de Redpagos.

CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DE LAS BECAS DE APOYO ECONÓMICO

El programa cuenta con determinados criterios para la adjudicación de las becas. Como se detalló en la tabla 3, en algunos casos se definen rangos etarios para acceder a la beca (asociados generalmente a la condición de extraedad con respecto a la edad teórica para cursar e nivel), así como requisitos educativos que básicamente refieren a la culminación del ciclo anterior al que se desea cursar. Por su parte, como se describió en el apartado sobre la población del programa, se definen otros criterios de adjudicación asociados al perfil de los estudiantes para algunas de las líneas, mientras que para otras no se encontró ningún tipo de protocolo (ver tabla 5).

En el documento *Criterios de Altas y Bajas para Becas PUE* (ANEP, s.f.) se hace mención a la constatación por parte de los actores responsables en cada caso (equipos directivos o referentes de los centros o la Oficina PUE de la ANEP) de la situación de vulnerabilidad del estudiante. Sin embargo, la forma de determinar esto se basa en pautas difusas asociadas a aspectos como la distancia entre el domicilio y el centro educativo, la composición del hogar (si pertenece a un hogar monoparental femenino o masculino con hijos menores a cargo, hogar biparental con varios hijos a cargo), el nivel de ingresos del hogar o contar con alguna discapacidad o condicionamiento de salud. Se podrá valorar también la trayectoria educativa del estudiante. En ningún caso se establecen parámetros mínimos o rangos que permitan un acercamiento más riguroso al nivel de vulnerabilidad del estudiante en sí mismo y respecto a los demás postulantes que solicitan la misma beca. En este sentido, si bien la potestad de los directivos y referentes de los centros de realizar las ponderaciones

⁶⁹ El formulario de solicitud de becas para la finalización de educación media superior se incluye en el Anexo.

⁷⁰ El formulario de solicitud de becas para la finalización de formación en educación se encuentra en el Anexo.

y validar la pertinencia de las solicitudes permite corregir ciertos errores a los que podrían inducir criterios rígidos basados, por ejemplo, en índices, el nivel de ambigüedad que habilita esta situación le quita coherencia y transparencia al proceso.

Otro aspecto que llama la atención en relación con los criterios de adjudicación se relaciona a los ingresos del postulante⁷¹. Mientras en algunas líneas de beca se menciona como requisito el no contar con ningún tipo de ingreso individual, no se explicita en todas, e incluso en las becas para la culminación de educación media superior y formación en educación se abre la posibilidad de contar con un ingreso que, de todos modos, no puede superar al mínimo nacional. Más allá de esta variación, cabe mencionar la relevancia de complementar esta dimensión con las señaladas en el párrafo anterior, ya que atender únicamente al ingreso individual puede derivar en fuertes errores de sesgo que habiliten el acceso a postulantes de hogares de ingresos medios y altos que no cuentan con ingresos propios formales y, por el contrario, inhabiliten el acceso a personas que perciben ingresos por empleos precarios, o algún tipo de prestación, de hogares en condición de vulnerabilidad económica⁷².

Un criterio concreto para habilitar o no la adjudicación de la beca que no figura en el documento *Criterios de Altas y Bajas para Becas PUE* (ANEP, s.f.) tiene que ver con el hecho de no contar ya con la Beca de apoyo económico del MEC. En estos casos, como ya se mencionó, se da de baja a esta y se adjudica la del PUE por ser la de mayor monto. Cabe mencionar, además, otra de las definiciones que surgen del análisis de las actas de reunión de la Comisión Directiva del PUE, donde se especifica que aquellos que accedan a una Beca de apoyo económico para cualquiera de las modalidades de formación no podrán acumularlas o superponerlas con las de la DSIE: FACE (1.7), estudiantes con hijos (1.8) o estudiantes rurales (1.9). En un principio se acordó protocolizar dichas becas como fondos específicos. Sin embargo, no se llegó a un acuerdo sobre el protocolo, por lo que terminó por definirse que no se habilitaría el pago de becas dobles.

Tampoco se incluyeron como criterios de adjudicación en el mencionado documento, aunque sí en otros documentos institucionales (PUE, 2018a), el orden de prioridad que la Oficina PUE de la ANEP realiza para los solicitantes de becas de educación media superior y formación en educación en función de la cantidad de asignaturas pendientes para la culminación del ciclo. Aquí se tiende a priorizar a aquellos con menor número de exámenes a rendir. Específicamente en el caso del CFE, se priorizan, además, quienes estén trabajando en el CES o el CETP. No queda claro si estos criterios predominan (o no) frente a la constatación de otros asociados a la situación de vulnerabilidad del estudiante.

Siguiendo la tónica de lo ya mencionado, tampoco se definieron criterios claros en relación con los requisitos para mantener la beca una vez adjudicada. Se establece que la asistencia regular es condición primordial, mientras que como criterio de baja genérico para todos los casos se menciona la “desafiliación”, sin detallar en qué situaciones se adjudica al

⁷¹ Si bien la situación de ingresos del hogar podría estar entre los factores a tener en cuenta al momento de definir o no la pertinencia de adjudicar la beca, especialmente en los casos sometidos a estudio por parte de referentes o equipo directivo de los centros, el formulario de postulación y los criterios explicitados en el documento *Criterios de asignación de becas y bajas* (ANEP, s.f.) hacen referencia al ingreso individual del postulante.

⁷² A modo de ejemplo, en una situación de este tipo un joven que vive en un hogar de altos ingresos que está dedicado a culminar su formación educativa y no tiene empleo formal podría cumplir con los requisitos de adjudicación de la beca. Sin embargo, otra persona desempleada que percibe una pensión por discapacidad de su hijo podría no estar en condiciones de acceder a la beca.

estudiante esta categoría (ANEP, s.f.). Una vez más, esta situación da lugar a zonas grises y multiplicidad de criterios entre los diferentes centros participantes del programa, lo que puede introducir mecanismos no previstos de discriminación entre becarios en beneficio de aquellos que asisten a centros con criterios más laxos. Asimismo, esta situación resulta contraproducente para el adecuado monitoreo y seguimiento de la intervención y sus potenciales impactos en los beneficiarios.

Siguiendo lo planteado en la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015), existió la intencionalidad manifiesta hacia la no estructuración y estandarización de recursos e instrumentos, a fin de que cada centro implementara el programa en función de sus necesidades y contexto, frente a lo que se señaló que, si bien esto podría considerarse un rasgo potencialmente positivo que habilita la innovación y la resolución de problemas en tiempo real, puede tener también consecuencias negativas sobre la transparencia del proceso y la rendición de cuentas posterior. Según surgió de las entrevistas en profundidad, esta última opción es la que predominó en el período posterior a 2015.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

Al momento de realizar la Evaluación DID la escasa sistematización y análisis de información sobre la intervención se orientaba principalmente hacia la planificación y monitoreo de la calidad de los productos o servicios (acompañamiento a los centros educativos en aspectos específicos de la implementación, orientación acerca del registro de información de seguimiento y su sistematización)⁷³. No se habían realizado actividades de evaluación y monitoreo de los beneficiarios de la intervención mediante el relevamiento de información con relación a niveles de acreditación, duración del vínculo de los alumnos con el PUE, continuidad educativa, entre otros aspectos.

Por su parte, debido a la falta de definiciones claras de las características de los productos a ser entregados en términos de cantidad, costo y calidad, no existía un criterio uniforme que permitiera medirlos. En 2015, las posibilidades de realizar una gestión por resultados (planificar, monitorear y evaluar las actividades realizadas desde el punto de vista de logros esperados sobre la población beneficiaria) se veían fuertemente afectadas por la falta de un documento que definiera las metas esperadas en relación con los beneficiarios (contra las cuales comparar el grado de éxito de la intervención), de una línea de base relevada y de un sistema de información capaz de brindar datos confiables acerca de la acreditación de los alumnos y el tránsito educativo (AGEV-OPP, 2015).

La indagación realizada en el marco de esta evaluación confirma la situación de 2015, aunque con algunas mejoras. Atendiendo a las continuidades, se accedió a informes y reportes respecto a becas otorgadas y resultados entre 2017 y 2019, pero existen diferencias de registro en documentos elaborados por los diferentes organismos involucrados en el

⁷³ El informe de Evaluación DID afirmaba que "en general, los mecanismos de coordinación se consideran pertinentes porque: (a) garantizan fluidez en el flujo de información de la intervención y hacen posible el proceso de producción de bienes y servicios, y tienen una periodicidad acorde a la implementación de un programa interinstitucional, y (b) permiten identificar (y, eventualmente, resolver) problemas en la implementación administrativa de la intervención" (AGEV-OPP, 2015, p. 11).

PUE. El funcionamiento casi mecánico del programa, en el que cada institución ejecutaba las acciones que le correspondían de forma unilateral, se tradujo en una fuerte fragmentación de la información, de modo que cada institución conocía lo que ocurría en su interna, pero no contaba con una visión de todo el proceso. Cabe destacar, además, que entre 2015 y 2017 se produjo una fuerte discontinuidad en el trabajo interinstitucional y, por tanto, en la producción de documentos y reportes de información.

También se constató continuidad respecto a la falta de sistematización de datos teniendo en cuenta que, frente a la solicitud de información con motivo de esta evaluación, la ANEP respondió que gran parte de los registros sobre la gestión del programa se encuentra en formato papel, algo que ya había sido evidenciado en la Evaluación DID del 2015. De todas formas, debe tenerse presente que al cierre de esta evaluación se tuvo acceso a las bases de datos, que podrán ser analizadas y sistematizadas a futuro. Se desconoce al momento de cierre de este informe el nivel de sistematización y utilización de información producida en el marco de la intervención a partir de documentos como los formularios de postulación, las Historias de Aprendizaje o los Formularios de Evaluación (en el caso de educación media básica), y las actas de inicio y fin de tutoría (en el caso de educación media superior y formación en educación).

Más allá de lo anterior, la sistematización de información para la evaluación y monitoreo del PUE fue tema de conversación en más de una oportunidad en el marco de los intercambios de la Comisión Directiva, lo que auguró avances relevantes que, sin embargo, no terminaron de concretarse.

En 2016 se realizan modificaciones a las planillas enviadas mensualmente a INEFOP, agregando información sobre los beneficiarios a fin de permitir mayor control de los procesos y ofrecer seguimiento a su situación (INEFOP, 2016)⁷⁴. Uno de los objetivos de trabajo fijados para 2017 consistió en “ordenar la información existente sobre el programa y sus dispositivos” y “avanzar en instrumentos para la rendición social de cuentas” (PUE, 2017c, p. 5). En 2018 no parecían registrarse aún mejoras en este sentido, reportándose gran dispersión en las cifras de tutorías, personas y modalidades, registros dobles, falta de sistematización de datos, confusión entre cantidad de personas y tutorías, entre otros aspectos (PUE, 2018). A comienzos de 2019, según consta en el acta con fecha del 14 de marzo, se menciona explícitamente el cierre de un acuerdo sobre el uso del *software* del MEC para registro y gestión de becas, con información de permanencia, continuidad y resultados educativos. “Este sistema de información permitiría tener un perfil sociodemográfico de la población que usufructúa las becas y adjuntar un componente para reportar resultados e impactos sobre bases de datos fiables” (PUE, 2019, p. 2), teniendo en cuenta que hasta el momento los métodos de recolección y gestión de información combinaban formato papel, reportes en planillas Excel y documentos en formato Access, que se compartían mediante envíos por correo electrónico, lo que ofrecía pocas garantías en cuanto a la trazabilidad y seguridad de los datos⁷⁵.

⁷⁴ Los datos incluidos en esta planilla hacían referencia al tipo de beca recibido, el importe, la fecha de inicio de la beca y la fecha prevista de finalización, el valor total de la prestación y los cursos o materias cubiertas en el caso de las de educación media superior.

⁷⁵ Cabe recordar que la información sobre los postulantes era enviada a la Oficina de Becas del MEC para detectar posibles superposiciones con otros programas de becas y luego a INEFOP, que se encargaba de procesar e implementar los pagos.

Puntualmente, en el caso de INEFOP, esta situación generó sucesivas observaciones por parte de la Auditoría Interna de la Nación, al considerar no confiable la información suministrada y constatar que no se realizaban los debidos controles sobre los datos recibidos (INEFOP, 2020). Todo indicaba la necesidad de un sistema unificado que permitiera acceder de forma rápida a información confiable y pertinente sobre cada una de las etapas del proceso. Lamentablemente, en línea con lo mencionado, esta iniciativa no llegó a concretarse.

En relación con los pagos, se constató que el traspaso de este servicio a Redpagos⁷⁶ generó efectos negativos no previstos con respecto a la gestión de la información a la interna del PUE. Esto fue debido a que, por su modalidad de cuenta bancaria y la legislación de protección de datos asociada, suspendió la retroalimentación en el último eslabón de la cadena, fundamental para detectar situaciones que pudieran requerir de algún tipo de intervención a fin de que todos los beneficiarios accedan a la beca de acuerdo a lo esperado.

Entre las mejoras que sí pudieron implementarse se identifica el uso de la plataforma GURI, que facilita el reporte beca–resultado en la órbita de la ANEP, lo que terminó de incorporarse recién en 2019. Por su parte, como ya se mencionó, la implementación a partir de 2016 de los informes sobre beneficiarios “acreditados/en proceso/repetidores/desvinculados”, confeccionados por la Oficina PUE de la ANEP y presentados ante la Comisión Directiva, representa un esfuerzo importante, aunque dista mucho de ser una herramienta rigurosa y pertinente para la toma de decisiones estratégicas sobre el programa.

RESULTADOS OBTENIDOS POR LOS ESTUDIANTES

Partiendo de lo detallado en el apartado anterior, la aproximación a los resultados obtenidos por parte de la población beneficiaria de las becas se realizó a partir del informe de la Evaluación DID (AGEV–OPP, 2015), así como de los informes anuales del PUE realizados por la ANEP.

Según la primera fuente, que toma datos del período 2010–2013, la acreditación a nivel de primaria mostró una mejora favorable en el período: pasó del 63% al 80% del total de beneficiarios, 2.711 personas acreditaron el nivel, y se registró un mejor desempeño de las mujeres, que logran en promedio un 8,5% más de acreditación que los hombres (AGEV–OPP, 2015). Con respecto a las becas para la finalización de educación media básica⁷⁷, el porcentaje de becados que logró aprobar un año, módulo o asignatura fue en promedio de 73%, con un registro más bajo de 51% para 2010 y más alto de 85% para 2011. Respecto a las becas para finalización de la educación media superior⁷⁸, más de la mitad de los estudiantes becados en el período considerado lograron finalizar el ciclo; de todas maneras, se registran algunos altibajos y la cifra fluctúa entre 53% para 2011 y 84% para 2013 (AGEV–OPP, 2015). Finalmente, para los estudiantes de formación en educación el porcentaje de

⁷⁶ El cambio de proveedor se concretó por decisión de INEFOP en octubre de 2017 y se realizó para todos los becarios a partir de los 14 años. Los menores de 14 años continuaron cobrando mediante Abitab.

⁷⁷ Incluye Programa Rumbo (CETP), formación profesional básica (Plan 2007, CETP), Plan 2012 Ciclo Básico (CES), Programa Áreas Pedagógicas (CES-INAU) y Plan 2009 B (libre-tutoreado) (CES). Cabe mencionar que las becas de formación profesional básica se otorgaron principalmente a estudiantes del interior del país (aproximadamente en un 80%).

⁷⁸ Estas becas mostraron también una distribución favorable a los estudiantes del interior del país, que en 2013 representaban casi el 70% de los beneficiarios de esta modalidad de beca.

becados que logró culminar el ciclo es el más bajo de todas las líneas de becas para las que se contaba con información sobre acreditación: mientras que en 2013⁷⁹ en los restantes ciclos (educación primaria y media superior) el porcentaje de acreditación era de un 80% y 84%, respectivamente, en formación docente esta cifra caía a un 53% (AGEV-OPP, 2015).

En el informe de *Valoración de impacto de las becas y fundamentación para la solicitud 2020* (PUE, 2019f) se destaca el elevado porcentaje de estudiantes que alcanzan promoción o acreditación (total o parcial), llegando en promedio a un 71%⁸⁰. Se menciona que solo un 4,5% del total de la población que recibió becas de apoyo PUE se desvinculó del sistema educativo.

Específicamente, en formación profesional básica, plan que alcanza globalmente un nivel de aprobación promedio del 51% y donde se concentran la mayoría de las becas, se registraba un nivel de aprobación de cerca del 81,7%. Respecto a las becas para la población que cursa planes especiales de culminación de educación media básica⁸¹, se destaca que un 62% de las personas que recibieron becas lograron acreditar el ciclo básico en las modalidades aceleradas, cuando el promedio de promoción en cursos regulares no superaba el 40%⁸². En el caso de Áreas Pedagógicas, que reúne a los jóvenes con indicadores de fracaso educativo más alarmantes (en general varones desafiados), el promedio de asistencia de los estudiantes becados era del entorno del 95%. Entre estudiantes rurales los resultados educativos se consideran “excepcionales”: 100% de los beneficiarios de becas se mantuvo vinculado y el 79% obtuvo promoción. Respecto a los estudiantes que reciben becas de transporte, el 81% se mantuvo vinculado y el 67% logró avanzar en su proceso educativo (PUE, 2019f). En relación con el componente Mujeres en Ciencias, implementado por primera vez en 2019, se menciona que el 100% de las becadas se mantuvo vinculada y el 91% avanzó en sus estudios. Finalmente, se destaca que para las becas asociadas a la formación Tecnólogo en Vitivinicultura, Biotecnólogo e Innovación en Educación los niveles de culminación o avance en la trayectoria educativa superan el 80% (PUE, 2019f). No se brindan cifras específicas de aprobación o acreditación para educación media superior y formación en educación. En el caso de primaria, se afirma que la mayoría de las personas que acreditan⁸³ deciden continuar estudiando, tanto en la educación formal como no formal.

En términos generales, el citado informe identifica como razones para los logros educativos: el tiempo, el trabajo en equipo y la retroalimentación entre la motivación, el logro, el vínculo con el trabajo, la valoración de lo que sabe y el aporte a solucionar problemas de la comunidad (PUE, 2019f). Se encontraron dos trabajos académicos de corte principalmente cualitativo que estudiaron experiencias de implementación del PUE a nivel de educación media básica (Centro de Educación de Jóvenes y Adultos) y educación media superior (Alem, 2018; Sánchez, 2017). Sus hallazgos van en esta línea: se reconocen la flexibilidad horaria, la reducción en los tiempos requeridos para la asistencia a la institución y la autonomía para organizarse como elementos claves para el sostenimiento de la propuesta. Estos aspectos

⁷⁹ Único dato disponible para formación en educación.

⁸⁰ En el Informe de Becas PUE 2018 se reportaba un 78% de promoción o acreditación promedio y un 11% de desvinculación.

⁸¹ Se menciona que esta población es mayoritariamente femenina, joven y que vive en zonas alejadas de los centros educativos.

⁸² Se toma como referencia la tasa de egreso general del CES en 2017 para población estudiantil con al menos un año de extraedad, que se ubicaba en el 37,5%.

⁸³ Se trataría mayoritariamente de mujeres solas, jefas de hogar con niños o personas en situación de discapacidad a cargo, que suelen vivir lejos de los centros educativos.

son fundamentales teniendo en cuenta que las razones de la desvinculación se asocian fuertemente a la falta de tiempo frente a la necesidad de cuidado familiar y la incursión en el mundo laboral. Se valora la personalización de la enseñanza que ofrecen las tutorías, el respeto de los tiempos, la contextualización y la motivación que todo esto genera en los estudiantes. Entre las motivaciones para revincularse se menciona principalmente mejorar la situación laboral, aunque también está presente la necesidad de “saldar una cuenta pendiente” (Corbellini, 2015). Se identifica, asimismo, la intención de los beneficiarios de continuar avanzando en sus trayectorias educativas formales.

TABLA 9
ESTUDIANTES PROMOVIDOS Y DESVINCULADOS SEGÚN MODALIDAD DE BECA 2017-2019

Modalidad/año	% de estudiantes promovidos			% de estudiantes desvinculados		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
1.1 Formación profesional básica (Plan 2007) (CETP)	71	77	81	2	4	3
1.2 Áreas Pedagógicas (CES/INAU)	13	35	41	37	10	34
1.3 Plan 2009 B (CES)	84	69	92	13	8	3
1.4 Programa Rumbo (CETP)	50	39	67	5	10	2
1.5 CEC	90	56	50	3	41	21
1.6 Plan 2009 A y Plan 2012 (CES)	46	49	41	23	16	1
1.7 FACE (DSIE)	61	55	45	18	21	22
2 Transporte (CETP)	42	53	47	9	17	20
3 Educación primaria (DSEJA-ANEP)	S/D	82	83	0	0	0
4 Educación media superior (CES/CETP)	56	42	81	0	0	0
5 Formación en educación (CFE)	54	32	32	0	0	0
Promedio	57	57	60	10	11	9

Fuente: elaboración propia a partir de informes de ejecución de Becas del PUE⁸⁴.

Nota: S/D es sin datos.

En la tabla 9 se presenta un comparativo de estudiantes promovidos y desvinculados a partir de los informes de ejecución de becas PUE entre 2017 y 2019. Cabe mencionar que, según datos del Monitor Educativo del CES para 2019, el porcentaje de aprobación (estudiantes con hasta tres materias pendientes del curso) fue de 66,6% en ciclo básico y 61,8% en bachillerato para aquellos que tenían un año de extraedad. Este porcentaje cae a 43,2% en ciclo básico y 50% en bachillerato para los estudiantes con más de un año de extraedad (Dirección de Planeamiento y Evaluación Educativa, 2019). Atendiendo al informe de resultados 2018 del CETP, en 2018 el nivel de aprobación en alumnos con extraedad fue de 48,9% para ciclo básico tecnológico, 56,9% para educación media tecnológica, 61,9% para educación media profesional y 64,1% para bachillerato profesional (Programa de Planeamiento Educativo, 2018).

Los niveles de aprobación entre estudiantes del PUE superan estos guarismos, sobre todo los del CES, en la mayoría de los casos. Formación profesional básica (1.1) aparece como la línea de beca con mejores niveles de promoción junto con Plan 2009 B (1.3), mientras que

⁸⁴ No se presentan los datos para las becas DSIE (1.8 y 1.9), los cursos de educación terciaria tecnológica (6.1, 6.2 y 7), Articulación DSEJA-CETP (8) y Continuidad Educativa Área Innovación en Educación (9) debido al bajo número de casos y la falta de datos para todos los años.

Áreas Pedagógicas (1.2) y Plan 2009 A y Plan 2012 (CES) (1.6) registran los menores niveles de promoción junto con formación en educación (5). Áreas Pedagógicas (1.2) presenta, a su vez, los mayores niveles de desvinculación⁸⁵. Más allá de esto, los saltos en los porcentajes de un año a otro llaman la atención respecto a los criterios utilizados en cada caso para el registro y sistematización de la información.

De hecho, la categorización de los estudiantes según su actuación en las instancias formativas es algo que quedó totalmente liberado al criterio de los centros educativos. Esto no parece generar mayores riesgos en el caso de estudiantes que sostienen su participación y que aprueban los exámenes o trayectos, sin embargo, habilita la multiplicidad de criterios en las “zonas grises”. Por ejemplo, cuando un estudiante suspende su asistencia por determinado período de tiempo algunos centros podrán considerarlo “en proceso”, mientras que otros podrán considerarlo como “desafiliado”, lo que trae aparejada la suspensión de la beca. Se constata, entonces, no solo el riesgo de tratamiento diferencial a los estudiantes en perjuicio de aquellos que asisten a centros con criterios más estrictos, sino los efectos negativos que esta flexibilidad imprime sobre la validez de la información reportada, que se ha presentado desde 2016 como el único insumo para el seguimiento de las acciones implementadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, los datos disponibles sugieren que, como se observaba ya en 2015 (AGEV-OPP, 2015), las becas de apoyo económico estimularían la permanencia en el sistema educativo formal. Dado que las cifras de promoción y acreditación se presentan en forma conjunta, sin posibilidad de desagregación, no es posible estimar en qué medida las becas estarían contribuyendo a la culminación de ciclos educativos obligatorios en aquellos casos en que la propuesta formativa supera un año lectivo, así como en las modalidades de educación media superior y formación en educación, asociadas a instancias de examen por asignatura.

Otra salvedad importante refiere a que, además de las precauciones en la interpretación de los datos asociadas a lo ya mencionado, no hay elementos suficientes para determinar si los mayores niveles de retención y aprobación o acreditación se deben a la beca económica, al plan o programa al que se asocian o a la combinación de ambos. Algo de luz al respecto podría lograrse comparando estos indicadores entre los estudiantes de cada plan o programa según reciban o no la beca del PUE⁸⁶, sin embargo, no se contó con información al respecto en el marco de esta evaluación⁸⁷.

⁸⁵ Cabe recordar que en el caso de educación media superior y formación en educación existe una proporción de estudiantes que cursan en la modalidad de tutorías, pero no reciben beca, por lo que sus resultados no se incluyen *a priori* en esta tabla. Se desconoce el número de estudiantes en esta situación, así como sus resultados educativos.

⁸⁶ Es importante controlar, además, que no reciban otras prestaciones como las Beca de apoyo económico del MEC y neutralizar el efecto de otras variables como la edad, el género o la trayectoria educativa.

⁸⁷ Solo se pudo acceder a datos de aprobación para el total de alumnos con extraedad de formación profesional básica (Programa de Planeamiento Educativo, 2018), que en 2018 era de 56,8%.

RECURSOS DESTINADOS A SU FUNCIONAMIENTO

Para 2013, el presupuesto de la intervención se estimaba en 46,9 millones de pesos uruguayos (corrientes). Específicamente en lo que respecta al componente Becas de apoyo económico, la principal fuente de financiamiento se obtenía del Fondo de Reversión Laboral (FRL)⁸⁸, administrado por INEFOP. Entre los años 2009 y 2013 dicha institución mantiene un aporte de entre el 93% y el 97% del total del presupuesto. El análisis de los montos transferidos desde INEFOP por concepto de becas de apoyo económico aumenta un 249% en el período considerado, como consecuencia del incremento de las solicitudes, especialmente en 2013.

Con respecto a la ANEP y el MEC, sus aportes mantienen cierta estabilidad en el período. La primera financia la Oficina PUE y destina recursos a cubrir los honorarios docentes del subcomponente Tutorías para la finalización de ciclos⁸⁹. El MEC aporta recursos humanos de la Dirección de Educación No Formal para la articulación interinstitucional en el marco del PUE y recursos humanos de la Oficina de Becas para el procesamiento de la información de los beneficiarios. Finalmente, INEFOP aporta, además, recursos humanos dedicados a la recepción, procesamiento y envío de información para la gestión de los pagos. Todos estos se consideran gastos por remuneraciones. Por su parte, los costos operativos abonados a las redes de cobranza y el monto correspondiente al pago de las becas se consideran gastos de funcionamiento. En este esquema, un 7% (promedio) se destina a las remuneraciones y un 93% (promedio) se utiliza para gastos de funcionamiento.

En los primeros años (2009 a 2011) se registra subejecución del presupuesto disponible, mientras que en 2012 y 2013 se realizan más gastos que el presupuesto asignado (sobreejecución). Estas diferencias en la ejecución pueden relacionarse a cierta falta de previsibilidad en relación con la demanda de las diferentes modalidades de becas, pero también puede asociarse a la capacidad de la intervención de ajustarse a medida que se desarrollan y realizan aprendizajes organizacionales. De todas maneras, mediante la Evaluación DID se concluye que no existe una adecuada programación para la ejecución del presupuesto anual (AGEV-OPP, 2015).

La información anterior no pudo actualizarse en el marco de esta evaluación. Sí se pudo conocer, a partir de los documentos institucionales del PUE facilitados por los referentes entrevistados, los montos solicitados por cada una de las líneas de becas para 2018 y 2019. Este es un dato relevante teniendo en cuenta que, como ya se mencionó, el dinero destinado a las Becas de apoyo económico aportado desde INEFOP representa más del 90% del total del presupuesto. Para 13 de las 15 líneas de becas que pueden compararse de un año a otro

⁸⁸ El FRL se financia con los aportes de trabajadores, empresarios y de rentas generales. Este fondo puede financiar tareas de formación profesional a trabajadores desocupados, rurales, trabajadores activos (cuando hay un convenio con capacitación profesional) y en general a grupos con dificultades de inserción laboral, también pueden preverse partidas para los trabajadores que realicen los cursos (AGEV-OPP, 2015, p. 23).

⁸⁹ Las tutorías de educación media básica se pagan en cinco pagos iguales y consecutivos acompañando los tiempos de desarrollo de las tutorías (PUE, 2017b). Las de educación media superior se remuneran por el equivalente a cuatro horas semanales grado 4 en dos cuotas, 50% al inicio de la tutoría y el otro 50% inmediatamente después de que el alumno haya rendido el examen. Para poder hacer efectiva la liquidación correspondiente, el docente presenta a la Dirección de la institución el formulario que acredite la realización de las distintas reuniones con el estudiante, las actividades realizadas y su duración (acta de desarrollo de la tutoría), junto a una copia del Acta de Examen. Este formulario debe ser firmado por el docente y el estudiante. Las horas de tutoría son contratadas y no están sujetas a topes de acumulación (PUE, s.f.). Cabe destacar que no se destinan recursos específicos para cubrir las tutorías a nivel del CFE, ya que estas se cubren con las horas de departamento con las que cuenta cada docente por reglamento general.

se registra un aumento en el presupuesto solicitado, pero en la mayoría de los casos esto se corresponde con el aumento de la BPC de 2018 a 2019, que se ubicó aproximadamente en un 8%. Más allá de esto, se destaca el aumento de presupuesto para formación profesional básica (1.1), Tecnólogo en Vitivinicultura (7) y Rumbo (1.4), que aumentan un 54%, 35% y 23%, respectivamente, de acuerdo al incremento de los cupos solicitados⁹⁰. De todas maneras, el mayor aumento se registra para dos de las modalidades de la DSIE: estudiantes con hijos a cargo (1.8) y estudiantes rurales (1.9). En el primero de estos casos el presupuesto se cuadruplica en concordancia con la modificación en el monto por beca, que en 2019 pasó de 4 a 16 BPC. Para el caso de estudiantes rurales (1.9), el aumento se asocia a la mayor solicitud de cupos que de un año a otro pasan de 24 a 40. Por el contrario, se registra un menor presupuesto proyectado de las becas para la finalización de la educación media superior (4) (que pasan de 100 a 80 cupos) y estudiantes de la Tecnicatura en Biotecnología (6.1) (para la que se solicitan 10 cupos menos en 2019 y bajan a 50).

Otro dato interesante tiene que ver con el nivel de ejecución del presupuesto proyectado por componente. Es importante tener en cuenta que en el informe de ejecución para 2019 (PUE, 2019e) se dispone del dato de la ejecución efectiva al mes de julio y la proyectada a diciembre. Se analiza en este caso el dato estimado a partir de la suma de ambas cifras para cada línea de beca, el que no necesariamente coincide con las becas otorgadas efectivamente para ese año (PUE, 2019g)⁹¹. A nivel global se proyectó en 2019 una subejecución de UYU 18.057.429 como resultado de un menor gasto para formación profesional básica (1.1), Plan 2009 B (1.3), Plan 2012 y 2009 A (1.6), estudiantes con hijos a cargo (1.8), estudiantes rurales (1.9), primaria DSEJA (3), educación media superior (4) y formación en educación (5). Cabe mencionar que, a pesar de haberse solicitado presupuesto para becas de Articulación DSEJA-CETP (8), no se ejecutaron en 2019. Por el contrario, se observa proyección de sobreejecución en las becas para Áreas Pedagógicas (1.2), Rumbo (1.4), CEC (1.5), FACE (DSIE) (1.7), Transporte (CETP) (2), Tecnólogo en Biotecnología (6.1) y Tecnólogo en Vitivinicultura (7).

Profundizando en la información anterior, se identifican situaciones diversas. Atendiendo a las subejecuciones, en el caso de formación profesional básica (1.1) se concreta en 2019 un aumento en los cupos solicitados a partir de la sobreejecución ocurrida en 2018; sin embargo, no se llegan a cubrir los nuevos cupos disponibles (4.808 de 5.000). En el caso de Plan 2009 B (1.3) y primaria DSEJA (3), se reitera la misma solicitud para ambos años, a pesar de registrarse en 2018 una sobreejecución; de todas maneras, en 2019 no se llegan a cubrir los cupos disponibles. Para Plan 2012 y 2009 A (1.6) y formación en educación (5) se reitera la solicitud y se subejecuta en ambos años. Las becas para estudiantes rurales (1.9) ya se encontraban subejecutadas en 2018; a pesar de esto los cupos solicitados pasan de 24 a 40 en 2019 y, aunque mejora el nivel de ejecución, se mantiene por debajo de las becas disponibles (27).

Atendiendo a las sobreejecuciones, Áreas Pedagógicas (1.2) y Rumbo (1.4) aumentan la solicitud en 30 y 25 cupos respecto a 2018, pero continúan asignando más becas que las planificadas. CEC (1.5), Transporte (2) y FACE (1.7) mantienen los cupos solicitados respecto

⁹⁰ Entre 2018 y 2019 los cupos solicitados para formación profesional básica (1.1) pasan de 3.500 a 5.000, los de Rumbo (1.4) de 175 a 200 y los de Tecnólogo en Vitivinicultura (7) de 8 a 10.

⁹¹ De hecho, en 2019 se terminó ejecutando un 96% del presupuesto proyectado, cuando la suma entre el presupuesto ejecutado a julio de 2019 y el estimado a ejecutar a diciembre alcanza un 88% del monto total estimado, como figura en la tabla 10.

a 2018; mientras en los dos primeros casos se registró sobreejecución en 2018, en el caso de FACE la asignación de becas había estado bastante por debajo de los cupos disponibles.

Más allá de estos desfasajes, es importante destacar que el porcentaje total de ejecución estimada para 2019 no sobrepasa el presupuesto disponible, que involucra un 88% del presupuesto total solicitado a INEFOP para ese año.

TABLA 10
DETALLE DE MONTOS EJECUTADOS EN 2018 Y 2019 POR CONCEPTO DE BECAS

Subcomponente	2018		Tasa de variación respecto a 2018 ⁹²	2019			
	Monto proyectado por línea	Monto proyectado por línea		Monto ejecutado a julio de 2019	Monto estimado a ejecutar a diciembre 2019	Monto TOTAL estimado a ejecutar	% estimado de ejecución 2019
1.1 Formación profesional básica	53.872.000	83.080.000	54%	13.591.888	59.462.433	73.054.321	88%
1.2 Áreas pedagógicas	7.696.000	8.806.480	14%	3.856.989	8.168.841	12.025.830	137%
1.3 Plan 2009 B	5.772.000	6.231.000	8%	635.562	2.047.922	2.683.484	43%
1.4 Rumbo	2.693.600	3.323.200	23%	1.424.822	3.103.038	4.527.860	136%
1.5 CEC	6.926.400	7.477.200	8%	2.857.952	5.902.834	8.760.786	117%
1.6 Plan 2012 y 2009 A	8.465.600	9.138.800	8%	1.192.198	3.649.289	4.841.487	53%
1.7 FACE (DSIE)	7.696.000	8.308.000	8%	2.884.953	7.371.273	10.256.226	123%
1.8 Estudiantes con hijos (DSIE)	153.920	664.640	332%	49.848	99.696	149.544	23%
1.9 Educación media básica rural (DSIE)	1.477.632	2.658.560	80%	548.328	1.345.896	1.894.224	71%
2 Transporte (CETP)	3.848.000	4.154.000	8%	1.686.524	3.763.524	5.450.048	131%
3 Primaria (DSEJA)	11.544.000	12.462.000	8%	4.561.092	-	4.561.092	37%
4 Educación media superior CES y CETP	384.800	332.320	-14%	33.241	-	33.241	10%
5 Formación docente (CFE)	615.680	664.640	8%	141.236	-	141.236	21%
6.1 Tecnólogo en Biotecnología	2.308.800	2.077.000	-10%	1.005.268	2.043.768	3.049.036	147%
6.2 Mujeres en Ciencias	N/A	830.800	-	166.160	581.560	747.720	90%
7 Tecnólogo en Vitivinicultura	492.544	664.640	35%	324.012	623.100	947.112	143%
8 Articulación DSEJA-CETP	S/D	332.320	-	0	0	0	0%
9 CETP -Innovación en Educación	N/A	3.323.200	-	967.882	2.380.242	3.348.124	101%
Total	113.946.976	154.528.800		35.927.955	100.607.803	136.471.371	88%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de ANEP (2018b) y PUE (2019e).
Nota: N/A es no aplica y S/D sin datos.

⁹² Tasa de variación (%) = (Monto2019-Monto2018)/Monto2018. Tener en cuenta que la variación de la BPC de un año a otro representa aproximadamente un 8%.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y BECAS VINCULADAS A LA EDUCACIÓN

En este capítulo se detallan los principales emergentes obtenidos a partir de una revisión bibliográfica⁹³ sobre transferencias monetarias condicionadas y programas de becas orientados a mejorar el acceso, la asistencia y la culminación de ciclos educativos entre estudiantes adolescentes y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social y económica. Esta actividad se realizó con el objetivo de obtener insumos y aprendizajes sobre el tema en general y experiencias de referencia en particular, que enriquezcan el análisis del PUE y aporten nuevas miradas para hacer frente a sus principales desafíos.

Para agilizar la lectura, la descripción del contexto en el que surgen los programas de transferencias monetarias condicionadas y becas, las principales características de cada una de estas modalidades de intervención, y los principales resultados e impactos respaldados en evidencia empírica se desarrollan en el Anexo de este informe. El capítulo se organiza en tres apartados. En el primero se pone el foco en un conjunto de dimensiones que pueden variar en los diferentes programas a nivel de su diseño e implementación, recurriendo en caso de ser posible a evidencia empírica disponible que respalde una u otra variante. A continuación, se profundizan los principales resultados e impactos en una selección de programas de referencia, tanto de transferencias monetarias condicionadas como de becas, a nivel regional e internacional. Finalmente, se destacan los principales aprendizajes e insumos poniendo especial énfasis en sus aportes con respecto al PUE.

⁹³ Atendiendo específicamente a la revisión de literatura sobre programas de transferencias monetarias y becas orientados a mejorar el acceso, la asistencia y la culminación de ciclos educativos, se realizaron búsquedas en el portal Timbó Foco de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Dicho portal permite el acceso a 21 colecciones internacionales de bibliografía y literatura científico-tecnológica, a Google Académico y al Sistema Nacional de Repositorios de Acceso Abierto de Ciencia y Tecnología de Uruguay (SILO). Se utilizaron de forma individual y combinada los siguientes términos: "transferencias monetarias", "transferencias monetarias condicionadas", "educación", "educación obligatoria", "enseñanza media", "abandono escolar", "becas de estudio", "scholarships", "secondary education", "education reenrolment", "dropout prevention". Las publicaciones se seleccionaron en función de su relevancia (criterio de ordenación del buscador) atendiendo especialmente a investigaciones o sistematizaciones basadas en evidencia empírica. En un segundo nivel se priorizaron las producciones de mayor actualidad (posteriores a 2010).

PRINCIPALES VARIANTES ENTRE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y LAS BECAS EN EDUCACIÓN

Existen coincidencias y diferencias entre los programas de transferencias monetarias condicionadas y las becas, que se desarrollan con más detalle en el Anexo y se resumen en la tabla 11. Más allá de esto, en general se observa una arquitectura de funcionamiento similar, que varía en función de las dimensiones que se describirán a continuación. Tales dimensiones fueron identificadas a partir de la revisión de la literatura académica general sobre transferencias monetarias condicionadas y becas, así como de la descripción de programas de referencia tanto a nivel regional como internacional.

TABLA 11
COMPARACIÓN ENTRE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y LAS BECAS

	Transferencias monetarias condicionadas	Becas
Teoría del cambio	Contribuir a romper con la reproducción de la pobreza	Contribuir a la culminación de ciclos educativos
Enfoque	Fortalecimiento de la demanda	Fortalecimiento de la demanda con algunas iniciativas de refuerzo a la oferta
Implementación	Unidades gubernamentales que no dependen de los ministerios de educación	Unidades gubernamentales que dependen de los ministerios de educación
Población objetivo	Familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica	Estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica
Unidad de intervención	Familias	Estudiantes
Alcance	Focalizado	Focalizado
Duración	Sostenida en el tiempo, en función de cambios en las condiciones de la familia	Corto plazo, asociada a la culminación de ciclos educativos
Transferencia monetaria	Como ingreso mínimo	Como subvención al gasto educativo privado
Condicionalidades	Sí, generalmente asociadas al acceso a servicios de salud y educación	Depende del tipo de beca

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica.

CONDICIONADAS O NO CONDICIONADAS

La condicionalidad asocia el incentivo económico al cumplimiento de determinados comportamientos previamente definidos, mientras que los programas no condicionados lo ofrecen a todos los individuos identificados como beneficiarios en función de determinadas características. Las condicionalidades pueden percibirse como distracciones u obstáculos frente al supuesto de que el destinatario tiene dificultades puramente económicas y que, una vez recibido el incentivo, podrá canalizarlo de acuerdo a los objetivos de la política (en este caso, la continuidad educativa). Sin embargo, los argumentos a favor de las condicionalidades se apoyan en tres ideas (Baird, Ferreira, Özler y Woolcock, 2013): a) los beneficiarios no necesariamente valoran la inversión en educación por falta de información, dificultades para posponer la gratificación, asimetrías de poder a la interna del hogar u otros motivos; b) la inversión en educación a nivel privado puede ser “adecuada” pero no suficiente a nivel global, en el total de la población, y c) estas políticas son mejor valoradas que las no condicionadas, ya que se perciben como recompensas a comportamientos socialmente

deseables. Respecto a los programas de transferencias monetarias condicionadas Baird, Ferreira, Özler y Woolcock (2013)⁹⁴ encuentran que, si bien tanto las transferencias condicionadas como las no condicionadas tienen efectos significativos favorables en el nivel de matriculación en el sistema educativo, este efecto aumenta a medida que toma fuerza la rigurosidad e intensidad de las condicionalidades. Puntualmente, el indicador mejora entre un 18% y un 25% entre quienes participan de programas con algunas condicionalidades y monitoreo mínimo, con relación al grupo sin condicionalidades, mientras que esta mejora asciende a 60% entre quienes participan de programas con condicionalidades explícitas y monitoreo reforzado.

De Brauw y Hoddinott (2011)⁹⁵ también identifican un mayor impacto de los incentivos monetarios asociados al cumplimiento de las condicionalidades. Específicamente, observaron un mayor nivel de asistencia regular entre los hijos de familias a quienes se les exigieron las condicionalidades. Por el contrario, la ausencia de estos controles tuvo impacto negativo en la transición de primaria a secundaria: quienes no fueron expuestos a las condicionalidades mostraron un 21% menos de probabilidades de matricularse en el nivel medio. El hecho de que no se hayan observado variaciones para los estudiantes de primaria sugiere que las condicionalidades pueden ser más relevantes en determinados niveles que en otros.

Cabe mencionar que en algunos programas la notificación de las condicionalidades está mediada por la firma de un compromiso entre las partes involucradas, mientras que en otros las obligaciones entre las partes se expresan tácitamente en los manuales de operación (De Andraca, 2006). En definitiva, las condicionalidades parecen ser una herramienta potente para fomentar los comportamientos esperados entre los beneficiarios, pero es importante tener en cuenta la gestión de los incumplimientos, ya que el retiro del incentivo puede generar efectos adversos. Por ejemplo, Baird, McIntosh y Özler (citados en Baird, Ferreira, Özler y Woolcock, 2013) analizaron una experiencia en Malawi y encontraron que mientras las transferencias condicionadas arrojaron mejores resultados educativos en términos generales, se registraron mayores niveles de embarazo y matrimonio adolescente entre las jóvenes que abandonaron la educación y perdieron el incentivo, en comparación a las que abandonaron la educación bajo programas de transferencias no condicionadas.

GESTIÓN CENTRALIZADA O DESCENTRALIZADA

Aunque todos los programas se ubican en las estructuras administrativas de secretarías de Estado, algunos cuentan con secretarías ejecutivas de relativa autonomía, otros están adscritos a estructuras internas de programas educativos específicos y otros se implementan mediante la acción coordinada de diversos ministerios respondiendo al carácter integral de las acciones (De Andraca, 2006). En relación con este punto, Reimer, DeShano y

⁹⁴ Los autores realizan una revisión sistemática de trabajos académicos relacionados a la eficacia de los programas de transferencias condicionadas. Seleccionaron 75 reportes sobre transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, posteriores a 1997, basados en metodologías experimentales o cuasiexperimentales con grupo de control.

⁹⁵ La investigación analiza los efectos de las condicionalidades en la matriculación educativa a partir de datos recolectados durante la evaluación del programa Progreso (México). Explora el hecho de que parte de los estudiantes cobraron el dinero pero no completaron los registros administrativos para el monitoreo de las condicionalidades, por tanto, en estos casos la transferencia no fue condicional. La información utilizada fue de marzo a agosto de 1999.

Trevino (2006) plantean que la gestión centralizada es una herramienta importante para salvaguardar la transparencia de los programas, evitando el clientelismo a nivel de las autoridades y gestores locales.

Sin embargo, los programas designados y gestionados centralmente pueden reforzar un relacionamiento proveedor-beneficiario al estilo de las políticas tradicionales, en lugar de promover la acumulación de capital humano y la agencia democrática de individuos y comunidades. Para contrarrestar esto, algunos programas adoptan una gestión más descentralizada, ofreciendo mayor participación a las unidades ejecutoras locales, por ejemplo, en la asignación de becas sobre la base de la información remitida por los niveles regionales o proponiendo la nómina de beneficiarios a instancias administrativas superiores. Otros cometidos de las unidades ejecutoras son: coordinar la difusión de los programas, la inscripción de postulaciones y la preselección de beneficiarios; colaboran además con la tarea de fiscalización acerca del cumplimiento de las normas operativas y los requisitos exigidos por las becas. La gestión descentralizada representa una oportunidad para contactar a los potenciales beneficiarios en su región de residencia y realizar una adecuada evaluación técnica de antecedentes por parte del personal local, conocedor de las características de cada zona. Otra de las fortalezas es que los costos y gastos de estos procesos (personal, insumos y equipos) son absorbidos territorialmente. Sin embargo, esta forma de trabajo genera dificultades relacionadas a diferencias de criterio respecto a los componentes del proceso (más allá de que existan manuales y normas de operación), lo que dificulta a su vez el conocimiento y la evaluación de la experiencia a nivel nacional. Además, depender del personal y de la organización interna de las unidades locales genera el riesgo de que las funciones requeridas sean postergadas por tareas ejecutivas más urgentes (De Andraca, 2006). Siguiendo lo planteado por Reimer et al. (2006), los sistemas de gestión descentralizados requieren la definición de mecanismos de control rigurosos que disminuyan el riesgo de clientelismo y faciliten el control administrativo sobre procesos en los que intervienen múltiples actores.

En relación con la gestión, cabe mencionar también las fuentes de financiamiento: algunos programas son financiados completamente por recursos fiscales propios, mientras que otros demandan aportes provenientes de organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo. Los recursos para los pagos suelen ser transferidos desde las unidades ejecutoras centrales (nacionales) y los pagos se realizan a través de instituciones financieras nacionales, generalmente bancos fiscales (De Andraca, 2006).

CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN

Tanto los programas de transferencias monetarias condicionadas como las becas son intervenciones focalizadas, es decir, distribuyen los recursos desproporcionalmente como forma de compensar desventajas en el punto de partida asociadas a situaciones de vulnerabilidad. Los criterios utilizados para ello son principalmente cinco y generalmente se implementan de forma combinada, lo que varía según el contexto de la intervención. La *verificación de recursos* identifica los beneficiarios en función de sus ingresos u otros indicadores de bienestar más sencillos de observar, para lo que se requiere contar o recabar

información de calidad, lo que insume generalmente altos costos⁹⁶. La focalización con *criterios geográficos* selecciona aquellas zonas (más o menos amplias) donde se identifican altos niveles de vulnerabilidad social. La focalización con *criterio comunitario* hace uso de las estructuras de participación de una comunidad para detectar a aquellos miembros que cumplen con los criterios de selección. La focalización con *criterio de categoría* considera como beneficiarios a todos aquellos que cumplan con una determinada característica asociada a altos niveles de vulnerabilidad (por ejemplo, población joven o indígena). Finalmente, la *autoselección* parte de la premisa de que solo los beneficiarios se interesarán por participar del programa, por lo que la participación en el programa es “a demanda” (OIT, 2014). En términos generales, los programas de transferencias monetarias condicionadas recurren principalmente a la verificación de recursos y los criterios geográficos, mientras que los programas de becas se asocian principalmente a la verificación de recursos y la autoselección.

ESTUDIANTE U HOGAR

Sibien su finalidad última es impactar en el comportamiento de los estudiantes, los programas considerados pueden tomar como unidad de intervención al estudiante individualmente o bien al hogar. Los primeros están más asociados a la modalidad de becas, mientras que los segundos a los programas de transferencias monetarias condicionadas. Es importante tener en cuenta que en el primer caso, cuando la transferencia se asigna a algunos estudiantes del hogar y no a otros, pueden registrarse efectos no deseados en la educación de los miembros de la familia que no reciben el incentivo, sobre todo entre las niñas (Barrera-Osorio, Bertrand, Linden y Perez-Calle, 2011)⁹⁷. Asimismo, abordar individualmente a los estudiantes sin tener en cuenta la situación de su hogar puede repercutir en errores de focalización e inequidad horizontal cuando se trata, por ejemplo, del nivel de ingresos⁹⁸. Por tanto, es importante tener en cuenta los impactos de las reglas de elegibilidad al momento de diseñar los programas, siendo más recomendables los modelos que abordan a todo el hogar (o a todos los miembros de hogar en las mismas condiciones) y no a los hijos como unidades individuales.

También se identifican variantes respecto a la entrega del incentivo monetario: directamente al estudiante o a un referente dentro del hogar, que generalmente es la mujer responsable de la familia. Algunos estudios sugieren que ofrecer el dinero directamente a los estudiantes redundaría en un mayor efecto por una mayor o más directa exposición al incentivo (Aguirre y Veneri, 2018; Greenberg, Dechausay y Fraker, 2011). Respecto a la segunda opción, algunas posturas sostienen que cuando el dinero es entregado a la mujer le ofrece un mayor peso en las decisiones del hogar debido al manejo directo de los recursos, repercutiendo además en su autoestima. Sin embargo, otros argumentan que no existe un real empoderamiento

⁹⁶ Otras formas de implementar este criterio se asocian al uso de herramientas estadísticas como el análisis discriminante o los *proxy means test*.

⁹⁷ Por ejemplo, priorizar la asistencia de quienes reciben el incentivo y reorientar a aquellos que no lo perciben a la realización de las tareas domésticas y de cuidado. Esto contradice el supuesto de que los hogares utilizan los recursos percibidos por alguno de sus miembros para distribuirlos a la interna.

⁹⁸ Como ya se mencionó, una situación de este tipo podría habilitar la beca a un estudiante de contexto favorable que no cuenta con un empleo, mientras que deja por fuera a uno de un hogar en situación de vulnerabilidad social y económica que percibe algún ingreso o prestación.

femenino, pues se refuerzan los roles tradicionales de género al darle a la mujer más labores y responsabilidades en el proceso de crianza de los hijos (Uribe y Vásquez, 2019).

CON O SIN INTERVENCIONES COMPLEMENTARIAS AL APOYO ECONÓMICO

Los programas de transferencias monetarias condicionadas y becas pueden enfocarse exclusivamente en el ofrecimiento de incentivos económicos, o bien implementar otros componentes asociados a la calidad de la propuesta educativa como estrategia para reforzar los efectos de las transferencias. En este sentido, si bien una de las principales críticas a ambos programas se asocia a la falta de dispositivos de refuerzo de la oferta, algunas experiencias combinan las transferencias monetarias o becas con espacios de acompañamiento a los estudiantes (tutorías o mentorías), acuerdos educativos, incentivos a los docentes o partidas adicionales de recursos a los centros educativos vinculados a los programas.

INPUTS U OUTPUTS

Siguiendo a Fryer (2010)⁹⁹, desde un enfoque tradicional se considera que es óptimo proveer incentivos en función de los resultados, ya que se parte de la idea de que los estudiantes conocen la relación directa (*mapping*) entre las actividades (*inputs*) y los resultados (*outputs*). Sin embargo, este supuesto no necesariamente se cumple y factores latentes en los individuos median en la relación entre la transferencia y el logro académico, por ejemplo, el nivel de autocontrol o de aversión al riesgo, ruidos en el proceso o desconocimiento de los factores que condicionan los *outputs*. Cuando los estudiantes no cuentan con las herramientas suficientes para transformar la motivación que generan los incentivos financieros en logros académicos concretos en el mediano plazo (como la preparación de un examen al final del año lectivo), los incentivos para el cumplimiento de los *inputs* (por ejemplo, leer un libro, asistir a clase) han demostrado mejores resultados (Fryer, 2010). Levitt, List y Sadoff (2016)¹⁰⁰ se alinean en este sentido, afirmando que incentivos a corto plazo sobre múltiples medidas de desempeño pueden generar ganancias en capital humano con efectos duraderos.

ESTRUCTURA DE INCENTIVOS

Las compensaciones económicas han demostrado impactos favorables en los indicadores educativos esperados, especialmente en algunos perfiles de estudiantes. Más allá de esto, la definición del monto óptimo varía ampliamente en función de las intervenciones y sus

⁹⁹ Experimento basado en la implementación de diferentes esquemas de transferencias monetarias condicionadas (abonadas directamente a los estudiantes) en escuelas públicas de baja performance en las ciudades de Dallas, Nueva York, Washington D. C. y Chicago. Se abordaron 261 escuelas y cerca de 38.000 alumnos en distritos escolares de baja performance a lo largo de un año escolar.

¹⁰⁰ Implementaron incentivos monetarios en alumnos del primer año de la educación media superior en distritos escolares con baja performance en la ciudad de Chicago. Testearon las siguientes variantes: cobro por parte de estudiantes o un adulto responsable y esquema fijo (pago mensual de USD 50) frente a lotería (probabilidad del 10% de cobrar USD 500). Se fijaron múltiples condicionalidades asociadas a asistencia, comportamiento y desempeño en *test* estandarizados, que eran evaluadas mensualmente, por lo que estudiantes que no accedieron al incentivo en un mes podrían hacerlo al mes siguiente de cumplir con las condicionalidades.

contextos. Las transferencias monetarias condicionadas y las becas están orientadas a compensar el gasto privado en educación, tanto directo (transporte, materiales de estudio, uniformes, alimentos) como indirecto (renuncia a un salario dentro del mercado laboral por estar inserto en el sistema educativo). Siguiendo los postulados de la psicología conductista, los incentivos económicos contribuirían a reducir la aversión a una actividad cuando se considera “poco placentera” o cuando el balance costo-beneficio percibido no genera la suficiente motivación, siempre y cuando el monto entregado sea acorde. Gneezy, Meier y Rey-Biel (2011)¹⁰¹ sostienen que, una vez que la compensación es ofrecida, un mayor pago redundaría en mayor esfuerzo o cumplimiento de las condicionalidades. Por el contrario, si los incentivos no son lo suficientemente grandes, probablemente no alcancen el impacto esperado y en el peor de los casos generen efectos no deseados, por ejemplo, agudizar los comportamientos que se pretende modificar.

Otro aspecto importante a tener en cuenta son los mensajes asociados: interpretaciones relacionadas a que alcanzar determinados logros es difícil, que la actividad no es atractiva o que los agentes no cuentan con las habilidades suficientes para lograrlo (por lo que requieren incentivos) deberían ser neutralizadas. También es importante atender al potencial efecto que el monto de las transferencias pueda tener con relación a la motivación intrínseca de los destinatarios una vez que se retira el incentivo, sobre todo considerando que los programas en el campo educativo son limitados en el tiempo.

En relación con este punto, importa también la forma de implementación de los incentivos. En su trabajo de investigación, Barrera-Osorio et al. (2011)¹⁰² muestran que el diseño elegido para la entrega de las transferencias (montos, frecuencia) genera impactos diferenciados y encuentran que modificar la estructura de los programas manteniendo un gasto similar puede aumentar su eficacia. Puntualmente, identifican que ofrecer un monto mensual menor y diferir una porción del pago al momento de concretar la reinscripción al siguiente año lectivo (objetivo intermedio de la intervención) generó un mayor aumento en la reinscripción, sin perjudicar la asistencia periódica¹⁰³. Por su parte, Saavedra y García (2012)¹⁰⁴ encuentran que los programas que realizan transferencias bimestrales o trimestrales presentan mayores efectos.

Otro aspecto a considerar tiene que ver con la entrega de montos fijos o montos variables. En la segunda modalidad, la cuantía de la transferencia se define en función de determinadas

¹⁰¹ Realizan una revisión de la literatura académica con relación a diferentes estrategias para modificar comportamientos no deseados a partir de incentivos monetarios en tres ámbitos: educación, contribución al bien público y cambios en el estilo de vida.

¹⁰² En el marco de un plan piloto solicitado por la Secretaría de Educación de Bogotá comparan los resultados de tres modalidades de incentivos económicos: pago bimestral (COP 15 por mes) por asistencia de al menos 80% (tratamiento básico), menor pago bimestral por el mismo nivel de asistencia (COP 10 por mes) y un fondo de ahorro disponible al año siguiente en caso de continuar los estudios (COP 50) (tratamiento ahorro), y un menor pago bimestral por el mismo nivel de asistencia (COP 10 por mes) y un incentivo al momento de finalizar los estudios secundarios que se cobra antes si se registra inscripción en educación postsecundaria (COP 300) (tratamiento terciario). Las primeras dos modalidades se aplicaron a estudiantes de familias clasificadas en las dos categorías más bajas del índice de pobreza de Colombia (SISBEN) en los grados 6 a 11. El otro tratamiento se aplicó a estudiantes vulnerables de los grados 9 a 11. Cabe destacar que en el formato básico el monto anual transferido es tres veces más que lo que los estudiantes reportan como ganancias en caso de volcarse al mercado laboral. Los pagos se suspenden si el estudiante no logra matricularse en el próximo año en dos ocasiones, si no alcanza el mínimo de asistencia requerido en dos bimestres consecutivos y si abandona la educación. Esta información es reportada por los directores de los centros a la Secretaría de Educación.

¹⁰³ Respecto a la asistencia, la intervención que implementó un pago mensual de menor monto y un pago diferido al momento de la reinscripción muestra un aumento de 4,7 puntos porcentuales en la asistencia periódica, mientras que esta mejora alcanza 6,7 puntos porcentuales en el tratamiento básico (mayor monto cada mes, sin pago final al momento de la reinscripción). Cabe destacar que la intervención se implementó entre estudiantes pertenecientes a los hogares de mayor vulnerabilidad, y los efectos estadísticamente significativos se registraron para los estudiantes menos vulnerables dentro de este grupo.

¹⁰⁴ Realizan un metaanálisis de 42 estudios sobre programas de transferencias monetarias condicionadas en 15 países en desarrollo y su impacto a nivel de matriculación, asistencia o abandono escolar.

características de los individuos u hogares, tales como la edad, el ciclo educativo que cursan, la cantidad de integrantes escolarizados en el hogar o sus ingresos totales. Teniendo en cuenta que el gasto educativo privado varía en función de estos elementos (Menese, 2019), se recomienda incorporar alguna de estas variables al momento de definir la estructura de los incentivos. Elder y Giele (citados en Menese, 2019) reclaman que, si bien algunos programas ajustan el *quantum* de la transferencia de un ciclo educativo a otro, no lo hacen en función de la edad del estudiante, que juega un papel central en el ajuste real de los costos directos e indirectos de los individuos y sus hogares. No debe pasarse por alto que la “personalización” de los incentivos en función de las características de los beneficiarios genera mayores costos administrativos al programa.

En este punto es importante mencionar el desafío de *trade-off* entre montos y cobertura que deben gestionar este tipo de programas, en función de sus restricciones presupuestales. Una mayor cuantía de la transferencia puede garantizar un mayor cumplimiento de la condicionalidad asociada y permitir que las familias cubiertas mejoren ampliamente su situación de vulnerabilidad, pero puede generar también situaciones de desigualdad respecto a familias que, aunque en condiciones de elegibilidad, no logran acceder a las transferencias debido a una cobertura más limitada (Bonal y Tarabini, 2006).

RENOVACIÓN AUTOMÁTICA O A SOLICITUD

Los programas de transferencias monetarias condicionadas y becas también varían según los mecanismos que establecen para la continuidad de los beneficiarios. En algunos casos, principalmente en el caso de las becas, se requiere presentar una nueva solicitud y toda la documentación requerida al finalizar determinado ciclo, por ejemplo, un año escolar. Esto supone un costo de tiempo e incluso dinero para los beneficiarios, lo cual puede representar un obstáculo considerando la situación de vulnerabilidad en que se encuentran. En otros casos, la renovación se produce de forma automática y se complementa con el control y actualización de los datos, a fin de asegurar que la persona o familia continúa dentro del perfil abordado. En general, los programas de transferencias monetarias orientados a la educación enfatizan la continuidad de los beneficiarios, ya que el ideal es que puedan completar el nivel medio de enseñanza (De Andraca, 2006).

MOMENTO DE SALIDA: CRITERIOS DEMOGRÁFICOS FRENTE A CRITERIOS DE BIENESTAR

Existen diferentes criterios para determinar en qué momento los individuos u hogares beneficiarios deben dejar de recibir los incentivos. En algunos casos esto depende únicamente de criterios demográficos, es decir, cuando se supera cierta edad de elegibilidad. En otros casos, la salida se asocia al cumplimiento del objetivo esperado (por ejemplo, finalización del ciclo superior) o al hecho de alcanzar un determinado nivel de bienestar (resultado o no de la intervención). Específicamente en relación con los programas de transferencias monetarias condicionadas, el programa puede definir como condición explícita que al momento de salida el umbral de bienestar sea mayor al registrado al momento del ingreso.

Otra de las variaciones se relaciona a si, una vez dadas las condiciones, se retiran todos los incentivos o se implementa un retiro gradual o incluso diferenciado (suprimiendo en etapas los incentivos asociados a sus diferentes componentes) (Araujo y Suárez, 2013).

EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y OTROS PAÍSES

En este apartado se presentarán un conjunto de programas de transferencias monetarias condicionadas y becas que contemplan entre su público objetivo a adolescentes y jóvenes que cursan el nivel medio de educación secundaria y que, por tanto, pueden aportar insumos para el análisis y revisión del PUE.

La selección de las intervenciones se realizó a partir de la revisión bibliográfica, teniendo en cuenta diferentes criterios. Partiendo de constatar la disponibilidad de datos y evaluaciones específicas, se seleccionaron algunas experiencias consideradas de referencia por ser pioneras, sostenerse en el tiempo y mostrar impactos favorables. Asimismo, se incluyeron programas más recientes que han incorporado componentes innovadores a sus intervenciones. También se buscó que las experiencias incorporadas cubrieran tanto la modalidad de transferencias monetarias condicionadas (vinculadas a componentes educativos) como los programas específicos de becas estudiantiles. Finalmente, se tomaron en cuenta experiencias dentro y fuera de la región, incorporando respecto a este último caso programas del Reino Unido, España y los Estados Unidos. Para todos los casos se contó con evaluaciones o análisis cuantitativos que arrojaron información respecto a los resultados de las intervenciones, los que se asocian principalmente a mejoras en la matriculación, asistencia y permanencia en el sistema educativo. Los programas seleccionados fueron: Bolsa Familia de Brasil, Prospera de México, Becas de Apoyo a la Retención Escolar (BARE) de Chile, Education Maintenance Allowance (EMA) del Reino Unido, Opportunity NYC-Family Rewards de Estados Unidos, Becas 6000 de España, Compromiso Educativo de Uruguay y Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar). La tabla 12 muestra un resumen de sus principales características y la descripción detallada de cada uno de ellos se encuentra en el Anexo.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE LOS PROGRAMAS SELECCIONADOS

En términos generales, y siguiendo lo desarrollado en apartados anteriores, los dos programas de transferencias monetarias condicionadas insignia (Bolsa Escola y Progresar) surgieron a mediados de la década de 1990, mientras que los programas de becas son de aparición un tanto más reciente, entrada la primera década del siglo XXI. Otro aspecto a destacar es que los tres casos más antiguos en el tiempo, localizados en Brasil, México y Chile, han registrado ajustes y modificaciones a lo largo del tiempo.

Específicamente con relación a los objetivos, y como ya se adelantó previamente, se evidencia el cambio de enfoque en función del tipo de intervención. En este sentido, los programas

de transferencias monetarias condicionadas considerados se orientan a un fin más amplio en lo que respecta al acceso a servicios de salud, educación y bienestar, mientras que los programas de becas se concentran en la permanencia y culminación de ciclos educativos. Romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza, generar oportunidades de inclusión social y laboral, y promover un sistema educativo más equitativo son objetivos que aparecen en algunos de los programas analizados en ambas modalidades.

Las instituciones que implementan los diferentes programas pertenecen generalmente al ámbito público, y se identifica una distinción en función del tipo de programa: mientras las transferencias monetarias condicionadas involucran a múltiples organismos estatales en las áreas de salud, educación y desarrollo social, los programas de becas se gestionan principalmente por parte de una única dependencia asociada al ámbito educativo. Existen, de todos modos, matices importantes: la experiencia piloto en Estados Unidos es llevada adelante por una organización sin fines de lucro, el programa de becas Compromiso Educativo se gestiona por parte de múltiples actores entre los que se incluyen el INAU y el MIDES, mientras que las becas Progresar en Argentina se implementan en la órbita de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Cabe destacar en dos de los programas analizados (Prospera y Progresar) la conformación de consejos, comités o mesas interinstitucionales como espacios de coordinación y establecimiento de acuerdos. Las experiencias analizadas tienden a implementarse de forma centralizada considerando que las principales decisiones de ejecución y focalización se toman en los niveles superiores (preselección de regiones o centros, fijación y asignación de cupos, control de las contraprestaciones, gestión de los pagos); la experiencia brasilera, que se ejecuta a escala municipal, podría considerarse como la de mayor descentralización.

Específicamente en relación con los programas de becas, se constató que no todos contemplan recursos presupuestales destinados a cubrir tareas asociadas a su implementación a nivel local. Por ejemplo, el programa chileno prevé el rol de un referente del centro como parte de una Red Colaboradora¹⁰⁵, pero no adiciona recursos para costear estas horas de apoyo. Por su parte, el Programa Compromiso Educativo asigna a los centros participantes un articulador pedagógico y el apoyo técnico de un articulador de cercanías a nivel regional; sin embargo, evaluaciones de la experiencia señalan que esto no es suficiente para asumir la carga de trabajo asociada a su implementación. Otro de los temas relacionados a esto refiere a la necesidad de capacitación específica para el desempeño de los roles y el cumplimiento de las actividades específicas demandadas por el programa.

En lo que respecta al público objetivo, los programas considerados reflejan el corte entre las transferencias monetarias condicionadas y las becas, en tanto a que las primeras toman como unidad de intervención a las familias, mientras que las segundas se dirigen específicamente a los estudiantes. Cabe mencionar que el Prospera (México) se cataloga como un programa de transferencias monetarias condicionadas, pero identifica como su población objetivo a los “hijos de hogares en situación de pobreza”.

¹⁰⁵ La Red Colaboradora de la beca está representada por un profesional (no necesariamente limitado a ser un docente) en cada “liceo focalizado”.

Otra diferencia importante es que, mientras las transferencias monetarias condicionadas consideradas contemplan tanto el ciclo educativo primario como el secundario, los programas de becas seleccionados se enfocan específicamente en el nivel secundario y tres de los cinco presentados ofrecen apoyo económico a estudiantes matriculados en cursos de educación media superior. Cabe mencionar que el programa chileno otorga continuidad a los becados BARE que no continúan sus estudios en Liceos de Adultos reconocidos por el Ministerio de Educación, mientras que el plan Progresar no solamente apoya la finalización de los estudios secundarios, sino también la capacitación en cursos y oficios y la formación universitaria. Las experiencias de España y Reino Unido cubren estudios postobligatorios, entre los que se incluyen bachillerato, formación profesional de grado medio o superior, enseñanzas artísticas, de idiomas o deportivas, o estudios universitarios.

TABLA 12
RESUMEN DE LOS PROGRAMAS ANALIZADOS

	Tipo de programa	Año de creación	Entidad que lo implementa	Objetivo	Población objetivo	Criterios de focalización	Contraprestaciones	Resultados e impacto
Bolsa Escola/ Bolsa Familia, Brasil	Transferencias monetarias condicionadas	1995 2003	Municipios en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación	Ampliar la permanencia en la educación primaria y secundaria y reducir el trabajo infantil Apoyar a familias en situación de pobreza y ampliar el acceso a servicios de educación y salud	Familias con rentas menores a la mitad del salario mínimo, que tuvieran miembros de 6 a 15 años matriculados en algún establecimiento de educación	1. Geográfico 2. Verificación de recursos 3. Criterio de categoría	Asistencia mínima mensual del 85% al centro educativo	Asistencia, permanencia y reducción del rezago
Progesa/ Oportunidades/ Prospera, México	Transferencias monetarias condicionadas	1997 2001 2014	Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, el Consejo Nacional de Fomento Educativo y el Ministerio de Educación Pública	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas y rompan los ciclos intergeneracionales de pobreza	Hijos de hogares en situación de pobreza que cursan los niveles de educación primaria y secundaria (básica y superior) en sus diferentes modalidades	1. Geográfico 2. Autoselección 3. Verificación de recursos	Asistencia escolar mensual mínima del 85% Asistencia a reuniones escolares	Aumento de la matrícula a nivel secundario Mejora en el nivel de asistencia Menor deserción y participación laboral Continuidad educativa intercurso
Liceo para Todos/ BARE, Chile	Becas	2000 2007	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)	Contribuir a asegurar la equidad en el sistema educativo, promoviendo los doce años de escolaridad de estudiantes en condición de vulnerabilidad socioeducativa	Estudiantes en situación de vulnerabilidad según el Sistema Nacional de Asignación con Equidad, que asisten a liceos focalizados	1. Criterio de categoría 2. Verificación de recursos	Asistencia mínima mensual del 85% al centro educativo durante el año anterior	Buenos niveles de permanencia y progreso que no parecieran ser explicados por un efecto directo de la beca
EMA, Reino Unido	Becas	2004	Student Finance en Gales, College Bursary Office en Escocia y Student Loans Company en Irlanda del Norte	Proporcionar un incentivo financiero a los jóvenes de hogares de bajos ingresos para que permanezcan en la educación a tiempo completo más allá de la educación obligatoria	Jóvenes de 16 a 18 años matriculados en escuelas oficiales o instituciones de formación técnica superior cuyo hogar no supera determinado umbral de ingresos	1. Autoselección 2. Verificación de recursos	Acuerdo educativo entre estudiantes y centro con relación a la asistencia y el logro de aprendizaje	Continuidad educativa Mejora en las calificaciones
Opportunity, Estados Unidos	Transferencias monetarias condicionadas	2007	Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) en contrato con el Mayor's Fund to Advance New York City y el Center for Economic Opportunity	Ayudar a las familias a romper con el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza en el largo plazo y mitigar la situación de vulnerabilidad de los hogares en el corto plazo	Familias de bajos ingresos en seis de las zonas más pobres de la ciudad de Nueva York	1. Geográfico 2. Verificación de recursos	Asistencia del alumno a al menos el 95% de los días de escuela, asistencia de los padres a reuniones escolares, aprobación o mejora en los resultados de los test estandarizados	Asistencia y disminución del rezago entre estudiantes de educación media superior que se encontraban por encima o al nivel de las competencias básicas requeridas

BECAS 6000, España	Becas	2009	Consejería de Educación y Deporte, Junta de Andalucía	Potenciar la continuidad y egreso de la educación media superior entre estudiantes procedentes de hogares de muy escasos recursos	Jóvenes de muy escasos recursos que, tras graduarse en Educación Secundaria Obligatoria (ESO), se matriculan en un curso de enseñanza media superior (postobligatoria) al año siguiente y no se encuentran trabajando	1. Autoselección de recursos 2. Verificación de recursos	Asistencia obligatoria al centro docente (85% de las horas lectivas computadas mensuales) y superación con éxito de la totalidad de las asignaturas cursadas al final del período	Incremento estadísticamente significativo de estudiantes que logran cumplir con los objetivos académicos establecidos
Compromiso Educativo, Uruguay	Becas	2011	ANEP, INAU, MEC, Udelar y MIDES	Mejorar las condiciones para que los estudiantes de educación media superior permanezcan en el sistema y completen el ciclo	Estudiantes que cursaran la educación media superior, tanto en escuelas técnicas del CETP como en liceos del CES en situación de vulnerabilidad social de acuerdo al Índice de Carencias Críticas (ICC)	1. Criterio de categoría 2. Autoselección y criterio comunitario 3. Verificación de recursos	Seguimiento del acuerdo educativo y el monitoreo de la asistencia, la actitud y el rendimiento	Aprobación y continuidad educativa Reducción del abandono
Progresar, Argentina	Becas	2014	ANSES	Generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan finalizar la escolaridad obligatoria, facilitar la continuidad de estudios superiores y realizar experiencias de formación o prácticas calificantes	Jóvenes argentinos de entre 18 y 24 años inscriptos en instituciones educativas habilitadas, y que perciban un ingreso inferior o igual al valor de tres salarios mínimos	1. Autoselección de recursos 2. Verificación de recursos	Acreditar asistencia a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación acreditados ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en los meses de marzo, julio y noviembre Controles anuales de salud Aprobar determinada cantidad de materias dependiendo del nivel	Disminución de la desigualdad e inequidad entre los jóvenes No es posible inferir un impacto positivo sobre la asistencia al nivel superior

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica.

Se trata en todos los casos de programas focalizados orientados a personas en situación de vulnerabilidad social. Para la selección de los beneficiarios todos ellos implementan una combinación de herramientas. El criterio *geográfico* se implementa en los tres programas de transferencias monetarias condicionadas analizados (Bolsa Familia, Progresar y Opportunity NYC–Family Rewards), que seleccionan en una primera etapa las zonas que cuentan con mayor proporción de población vulnerable según información de las dependencias de estadística y censos.

La *verificación de recursos* se utiliza en todos los casos, incluidos los programas de becas. En general se aplican índices basados en diversos aspectos asociados al nivel de bienestar del hogar (acceso a servicios básicos, características de la vivienda) para la admisión y priorización de beneficiarios, el Progresar toma como base tres salarios mínimos y las Becas 6000 fijan un tope de renta que es incluso menor al umbral de pobreza estimado. Cabe remarcar que mientras en Progresar se permite que los beneficiarios cuenten con un empleo, el EMA del Reino Unido no computa los ingresos de los estudiantes en los ingresos familiares anuales si estos tienen un empleo de tiempo parcial o de verano.

El *criterio de categoría*, que contempla a un determinado grupo de población considerado vulnerable, se aplica en un programa de transferencias monetarias condicionadas (Bolsa Familia) y dos programas de becas (BARE y Compromiso Educativo). En estos dos últimos casos se seleccionan determinados centros educativos considerados en situación de vulnerabilidad por el perfil del alumnado que atiende o por registrar altos niveles de rezago y deserción.

Un programa de transferencias monetarias condicionadas (Prospera) y cuatro de los programas de becas (Becas 600, Compromiso Educativo, EMA y Progresar) consideran entre sus mecanismos de focalización a la *autoselección*, es decir, que son los propios beneficiarios quienes consideran si solicitar o no su incorporación al programa.

Compromiso Educativo incluye también el criterio comunitario entre su estrategia de focalización, debido a que ofrece a los centros educativos un rol activo en la priorización y selección de los candidatos. La combinación de mecanismos de focalización se identifica como algo positivo que ayuda a contrarrestar los errores que pueda introducir el uso de una única herramienta. Por ejemplo, una de las sugerencias en relación con los mecanismos de focalización realizada puntualmente para Compromiso Educativo refiere a complementar el mecanismo de *verificación de recursos* (mediante el Índice de Carencias Críticas) con el *criterio de categoría*, incorporando variables relacionadas a la trayectoria educativa (repetición, rezago, nivel de asistencia) que complementen las relacionadas a la situación socioeconómica.

Es importante tener en cuenta que todos los programas registran, en mayor o menor medida, errores de focalización asociados tanto a la inclusión de beneficiarios que no se encontrarían dentro de la población objetivo, como a la no inclusión de aquellos que sí calificarían dentro de ella. Por ejemplo, respecto al primer caso, un 65% de los responsables familiares incluidos en Prospera habría enviado a sus hijos a la escuela primaria o secundaria a pesar de no contar con el incentivo (Reimers, De Shano y Trevino, 2006), mientras que en España los estudiantes ubicados académicamente en la “zona de seguridad” para conservar la beca declararon firmes propósitos de seguir estudiando con anterioridad a convertirse en becarios (Río y Jiménez, 2015). En el Reino Unido se detectaron problemas de focalización al constatar que la mayoría de los participantes (cerca del 80%) declararon que ya consideraban matricularse en el sistema educativo previo a la obtención de la beca. Ejemplos asociados a errores por la no cobertura de población potencialmente beneficiaria se vinculan a la selección previa de zonas geográficas o centros educativos como primer nivel de focalización; estos mecanismos incurren en el error de asumir homogeneidad a la interna de las unidades seleccionadas, pero, además, dejan por fuera a estudiantes que se encuentran en una situación similar de vulnerabilidad y residen en otras zonas o asisten a otros centros no seleccionados. El establecimiento de cupos por centro o por región, como ocurre por ejemplo en Compromiso Educativo (que asigna diez cupos por centro) o Bolsa Familia (que los define en función de la proporción de familias potencialmente beneficiarias), contribuyen con errores de este tipo, lo que se agrava por la inexistencia de un umbral de vulnerabilidad definido para el ingreso o no al programa, algo que se observó también respecto a las BARE en Chile. Otra debilidad en este sentido, específicamente para los programas de transferencias monetarias condicionadas considerados, se relaciona al hecho de condicionar su cobertura a la disponibilidad de los servicios asociados (salud y educación), lo que introduce un mecanismo de discriminación no previsto que perjudica, además, a los potenciales beneficiarios en localidades o centros de mayor vulnerabilidad.

No se encontró información específica respecto a los mecanismos de difusión de los programas entre la población potencial. Específicamente, en el caso de las becas pareciera apoyarse fuertemente en los centros educativos, ya sea de forma proactiva (a través de diversos roles que identifican a posibles postulantes y ofrecen información al respecto, como sería el caso de las BARE o Compromiso Educativo) o respondiendo a solicitudes y consultas por parte de los estudiantes. Uno de los aspectos cuestionados en este sentido respecto a la experiencia española refiere a que el conocimiento de los requisitos académicos para preservar la beca suele ser tardío, parcial, impreciso y aun erróneo. Esto

debido principalmente a que los referentes se limitan a informar de la existencia del recurso sin detenerse en los detalles e incluso derivan a estudiantes y familiares hacia niveles superiores y más lejanos de la burocracia educativa (Río y Jiménez, 2015).

Respecto a los trámites de postulación, se constató que en al menos dos casos, Compromiso Educativo y BARE, se canalizan por medio de páginas *web* o sistemas informáticos. Para el primer caso se señaló la necesidad de revisar el proceso, debido a que no todos los postulantes disponen de conectividad o computadora ni cuentan con un manejo fluido de estas herramientas. Asimismo, se remarcó para las BARE la importancia de prever mecanismos y espacios de apoyo para los potenciales solicitantes teniendo en cuenta que, por su situación de vulnerabilidad, pueden no contar con los incentivos, la información o los recursos necesarios para completar la postulación, más aun considerando que el período para ello coincide en gran parte con el de las vacaciones. A diferencia de estos casos, una de las sugerencias realizadas al programa EMA del Reino Unido fue la implementación de un sistema de aplicación en línea que permitiera cruzar y compartir la información de los beneficiarios para el acceso a otras prestaciones, como respuesta a las dificultades identificadas para presentar determinadas pruebas originales. Asociado al proceso de postulación, cabe mencionar que, mientras programas como el Prospera o Bolsa Familia son de renovación automática, otros como las BARE o Compromiso Educativo requieren una nueva postulación cada año, lo que no se considera adecuado por los motivos ya mencionados.

Todos los programas seleccionados definen ciertas condicionalidades para mantener el apoyo económico, aunque su cantidad y nivel de exigencia varían. Como ya se ha mencionado, los programas de transferencias monetarias condicionadas requieren el cumplimiento de determinadas conductas asociadas a salud, educación e incluso nutrición. Progresar es el único programa de becas que solicita a sus beneficiarios el cumplimiento de controles anuales de salud. Atendiendo específicamente a las condicionalidades educativas, cinco de las intervenciones exigen un porcentaje de asistencia de al menos 85% de las clases dictadas; en dos de ellas esta es la única condicionalidad exigida. Otros dos programas solicitan también la participación de los adultos responsables en reuniones de seguimiento con los referentes educativos, y dos más hacen referencia al establecimiento y seguimiento de acuerdos educativos entre el centro educativo y los estudiantes respecto a asistencia, actitud y rendimiento. Tres programas de becas mencionan explícitamente la mejora en los logros educativos para mantener la beca. De todas formas, mientras dos hacen referencia a la aprobación de algunas o todas las asignaturas, el tercero plantea mejoras en las calificaciones obtenidas respecto al propio proceso de aprendizaje. La rigidez asociada a la exigencia de aprobación ha despertado críticas en el caso español, reclamándose la flexibilización y contemplación de otros criterios como el esfuerzo y el progreso que superen el enfoque estrictamente “finalista”.

En lo que refiere al control de las contraprestaciones, y específicamente respecto a los programas de becas, se asigna en general a los centros educativos la responsabilidad de reportar la información. Se destaca, por ejemplo, en Brasil y Chile el uso de sistemas electrónicos que centralizan la información y permiten el acceso por parte de todos los niveles involucrados en la ejecución del programa. En el caso de Bolsa Familia, se verifica

el cumplimiento de las condicionalidades de forma bimensual, en el programa Opportunity NYC-Family Rewards los niveles de asistencia y los resultados de los *test* estandarizados eran verificados automáticamente a partir de los registros escolares, mientras que en el caso de las BARE el cumplimiento de un 85% de asistencia se verifica al momento de decidir si se renueva o no la beca al año siguiente. El plan Progresar solicita a los centros educativos dos certificados de regularidad escolar al año. Respecto a este tema cabe señalar una de las observaciones al programa EMA del Reino Unido, donde se constató la necesidad de reforzar el control y seguimiento del nivel de asistencia de los estudiantes, debido a que se detectaron diferencias de criterio entre centros.

No se accedió a información en relación con los procedimientos a seguir frente al incumplimiento de las condicionalidades, salvo para el programa Bolsa Familia en Brasil. En este caso, se procede en una primera instancia a la advertencia, al segundo incumplimiento la transferencia es bloqueada por un mes y por dos meses al tercer incumplimiento, mientras que al cuarto incumplimiento la prestación es cancelada (Straschnoy, 2017). Recientemente el Ministerio de Desarrollo Social implementó una estrategia de acompañamiento socioasistencial para las familias que incumplen con las condiciones a fin de entender las causas y dar apoyo para revertir la situación.

Casi todos los programas analizados utilizan sistemas electrónicos por medio de bancos para el pago de las transferencias o becas. En Brasil y Chile los pagos se gestionan específicamente por medio del banco estatal. Compromiso Educativo entrega el dinero por medio del Correo Uruguayo, mientras que el Progresar ofrece ambas modalidades, depósito bancario y giro por medio del Correo Argentino. Las modalidades de pago también varían: el programa del Reino Unido realiza uno quincenal, Bolsa Familia realiza pagos mensuales, Prospera en México lo hace cada dos meses, y BARE en Chile y Compromiso Educativo en Uruguay dividen el monto en cuatro cuotas. En Progresar el 80% se liquida mes a mes, mientras que el 20% restante se retiene para ser otorgado tres veces al año (en marzo, julio y noviembre) tras constatar las contraprestaciones. En el caso de Opportunity NYC-Family Rewards los desembolsos se realizan en función del cumplimiento de las condicionalidades acordadas (sin una frecuencia determinada), mientras que en las Becas 6000 los pagos pueden realizarse mensualmente o acumularse de acuerdo con el cumplimiento de las condicionalidades. Cabe destacar como buena práctica que el programa chileno cuenta con un mecanismo informativo permanente para los estudiantes renovantes, preseleccionados y postulantes sobre el estado de su solicitud y pagos.

Los montos varían según el programa considerado. Aunque no se reparó en el análisis específico de cada uno de los casos, sí corresponde mencionar que Prospera de México es el único que ofrece montos crecientes a medida que se avanza en los grados escolares, lo cual se considera algo muy positivo teniendo en cuenta que el costo de oportunidad de los estudios aumenta en función de la edad de los estudiantes. Asimismo, este programa contempla las diferencias de género destinando montos hasta 15% superiores para las becarias mujeres. Respecto a la implementación de los pagos, una de las sugerencias realizadas para las BARE de Chile refiere a la implementación de montos diferenciados y condicionados a la permanencia y al progreso en el sistema educativo (JUNAEB, 2018). Algo similar se planteó respecto al caso español, a fin de que la regulación del monto de las ayudas en función de

distintos niveles o grados de logro evite la lógica de “suma cero” que plantea la condición de aprobación de todas las asignaturas. Por su parte, la experiencia de Opportunity NYC-Family Rewards identificó que ofrecer incentivos a actividades preparatorias o intermedias puede contribuir a que los estudiantes perciban el valor de su esfuerzo diario y operar, además, como un mapa de ruta que los guíe hacia el cumplimiento de los objetivos. Aunque no se cuenta con elementos para profundizar en este sentido, es importante destacar que la cuantía de la transferencia o beca es un aspecto que se relaciona estrechamente al logro o no de los resultados esperados. Por ejemplo, en el caso de México se constató que un 24% de las familias potencialmente beneficiarias del Prospera no participa del programa porque considera que el monto de la transferencia es insuficiente (Reimers et al., 2006).

Otra dimensión importante de los programas de transferencias monetarias condicionadas y becas es el “momento de salida”. Atendiendo a la información recabada para los diferentes programas se observó que, mientras las BARE y Compromiso Educativo se asocian a la culminación de la escolaridad obligatoria, en España el apoyo de las Becas 6000 se ofrece solamente por dos años. En Brasil, el programa de transferencias monetarias condicionadas Bolsa Familia considera el hecho de percibir ingresos por encima de la línea de pobreza, sin embargo, cuando la familia permanece debajo de medio salario mínimo mensual per cápita no se cancelan las transferencias inmediatamente, sino que se extienden los beneficios por un período de dos años para asegurar que las mejoras económicas sean estables y no transitorias. En el caso de Opportunity NYC-Family Rewards, por tratarse de un plan piloto, las familias permanecieron en el programa por un período de tres años. No se obtuvo información al respecto para los demás programas analizados.

Con relación a la articulación del apoyo económico con otro tipo de medidas, se identificó que en Prospera se destinaron recursos adicionales a las escuelas localizadas en comunidades donde opera el programa a fin de compensar las externalidades negativas que podría generar el aumento de demanda. En el caso de Chile, las BARE se complementan con otras dos iniciativas para fomentar la retención escolar: el Programa de Apoyo a la Retención Escolar¹⁰⁶ y la Subvención Pro-Retención. En lo que respecta a componentes de corte pedagógico, Compromiso Educativo complementa la beca con el mencionado acuerdo educativo y con espacios de referencia semanales liderados por estudiantes terciarios. En Argentina, el plan Progresar contempla la conformación de una red de tutores para el acompañamiento de los jóvenes, que de todas maneras no ha logrado implementarse. Estas iniciativas se relacionan a una de las líneas de mejora identificadas respecto a Opportunity NYC-Family Rewards, en relación con la necesidad de contar con operadores del programa que realicen un acompañamiento más cercano de los estudiantes y sus familias facilitando información, espacios para el trabajo de habilidades y herramientas vinculadas al estudio, y la articulación de redes con otros servicios que puedan operar como apoyo para alcanzar las metas que se proponen.

En relación con este punto, se constató que solo dos programas articulan con otras iniciativas que refuerzan o potencian los efectos de sus intervenciones: en Argentina la beca Progresar se complementa con otros servicios asociados al cuidado de niños a cargo

¹⁰⁶ Se orienta a estudiantes de séptimo básico a cuarto medio, matriculados en establecimientos educacionales priorizados. Incluye dos componentes: i) universal: acciones promocionales y de detección de riesgo y ii) apoyos específicos: acciones preventivas y de apoyo especializado.

y el acompañamiento para una inserción laboral de calidad, y en el marco de Prospera los becarios que terminan de estudiar y las propias titulares del hogar tienen acceso preferente a programas de capacitación para el trabajo que los vinculan con mejores oportunidades de empleo. En el caso de Bolsa Familia, esto se reconoce como un área de mejora.

APRENDIZAJES A PARTIR DE LA REVISIÓN DE EXPERIENCIAS

A partir de la revisión bibliográfica y el análisis detallado de un conjunto de programas de transferencias monetarias o becas asociadas a la continuidad y culminación de ciclos educativos, es posible reconocer al PUE como un programa innovador¹⁰⁷: se trata de una intervención que involucra a varios actores y propone una nueva orientación desde el punto de vista pedagógico, impulsando cambios en las prácticas educativas, el abordaje, las mallas curriculares¹⁰⁸ y la distribución del tiempo, el espacio y los recursos de los centros (Sánchez, 2017). El hecho de combinar incentivos a la demanda (becas de apoyo económico) con propuestas educativas adaptadas a las necesidades y características de los estudiantes (refuerzo de la oferta) representa también una innovación y responde a una de las principales críticas a los programas de transferencias monetarias y becas, como se verá más adelante. Cabe destacar, además, su articulación con otras propuestas formativas como Rumbo, Plan 2012 o Áreas Pedagógicas (orientadas a estudiantes con extraedad y experiencias de desafiliación educativa) mediante el ofrecimiento de becas de apoyo económico a estudiantes matriculados en estos programas que respondan al perfil definido.

Más allá de lo anterior, se identifica una serie de aspectos relevantes a tener en cuenta al momento de repensar el PUE. A continuación, se presentará cada uno de ellos y se desarrollarán sus implicancias respecto a dicho programa.

- **Modelo de gestión descentralizado aunque orientado por criterios claros y universales, asociados a mecanismos de control sobre las unidades ejecutoras en los diferentes aspectos del proceso. Es fundamental garantizar transparencia y disminuir el riesgo de discrecionalidad en la selección.**

El PUE puede considerarse un programa descentralizado atendiendo a que, si bien cuenta con una Comisión Directiva concebida como espacio para la toma de decisiones estratégicas, la solicitud de los cupos para cada línea de beca se confecciona a partir de las necesidades que manifiestan cada uno de los consejos desconcentrados (CES y CETP) y las direcciones sectoriales involucradas de la ANEP (DSEJA, DSIE). Pero, además, el programa ofrece a los centros educativos gran libertad e incidencia en lo que respecta a la asignación de las becas para educación media básica, así como para la implementación de las tutorías para

¹⁰⁷ Carbonell (2001) define a la innovación educativa como "una serie de intervenciones, decisiones y procesos con cierto grado de intencionalidad y sistematización que tratan de modificar actitudes, ideas, culturas, contenidos, modelos y prácticas pedagógicas" (citado en Sánchez, 2017).

¹⁰⁸ Esto se concreta puntualmente en la propuesta de ciclo básico Plan 2009 B en acuerdo con el CES, que se implementa en grupos de hasta 25 estudiantes y un recorrido educativo en dos semestres, organizado en sectores de conocimiento. La modalidad de trabajo es en trayectos (ANEP, 2019). El primer trayecto contempla los sectores Lógico-Matemático (Matemáticas), Lingüístico (Idioma Español), Lenguas Extranjeras (Inglés) y Ciencias Naturales (Física, Química y Biología). En el segundo trayecto se incluyen los sectores Lógico-Matemático (Matemáticas), Lingüístico (Idioma Español), Ciencias Sociales (Historia y Geografía) y Artístico (Literatura, Música, Dibujo). Formación para la Ciudadanía y el Trabajo, y Formación en Cultura Digital y Tecnológica se desarrollan a lo largo de los dos semestres (PUE, 2017b).

la culminación de la educación media superior. Partiendo de los aprendizajes obtenidos mediante el análisis de los diferentes programas, esta situación puede considerarse positiva, ya que permite una mejor adaptación del servicio ofrecido a las necesidades y contextos de alumnos y centros particulares. Sin embargo, puede conllevar como efecto negativo la falta de transparencia en lo que respecta a la asignación de las becas. En este sentido, y como se señaló respecto a los casos analizados, parece fundamental el establecimiento de criterios claros y protocolos de actuación para la definición, asignación y mantenimiento de las becas. Si bien se constató que existen determinadas orientaciones para la asignación (no así para la definición de los cupos), estas son difusas y no establecen umbrales o puntos de corte que permitan determinar de forma precisa si determinado estudiante debería incluirse, o no, dentro de la población objetivo, lo que puede traducirse en errores de focalización e impactar negativamente en la eficiencia del programa.

A partir de las entrevistas realizadas y los documentos analizados en el marco de esta evaluación, se identificó que la Oficina PUE lleva adelante actividades de seguimiento de los centros involucrados. Sería importante conocer con más detalle en qué consisten y si los mecanismos de supervisión son adecuados para garantizar un mínimo nivel de homogeneidad en la prestación del servicio. En este sentido, parecería fundamental la implementación de sistemas informáticos como los utilizados por Bolsa Familia o las BARE, donde los centros educativos carguen información relevante respecto a sus actividades, que sea accesible para los niveles superiores del programa como la Oficina PUE y la Comisión Directiva.

- **Asignar recursos y roles asociados a las tareas requeridas para una correcta implementación del programa. Ofrecer una descripción clara de las tareas y alcances de cada rol, de la mano de una capacitación específica para su desempeño de acuerdo a lo esperado.**

El PUE se implementa en aquellos centros que cuentan con los recursos mínimos requeridos para su funcionamiento en términos de infraestructura y recursos humanos, ya que, al igual que otros programas analizados, como las BARE en Chile, no canaliza presupuesto específico ni asigna personal afectado exclusivamente al programa. Como consecuencia, las figuras que toman esta responsabilidad a la interna de los centros se ven sobrecargadas con el trabajo administrativo y de coordinación que se demanda, asociado a la difusión del programa, la validación de las postulaciones, la selección de tutores, el envío de reportes a la Oficina PUE, el armado de las mesas de exámenes, etc. Además, la falta de definiciones específicas respecto a los alcances del rol lo deja supeditado al criterio de cada una de las personas que lo llevan adelante, que pueden cubrir todos los frentes o bien desatender determinados aspectos, como la respuesta a consultas y solicitud de información como ocurría con las Becas 6000 en España. Ambos aspectos pueden operar en detrimento de una adecuada ejecución de la intervención o minimizar sus alcances y potenciales impactos. En línea con lo anterior, y como surge de los documentos analizados, se identificó también en el caso del PUE la necesidad de ofrecer mayores herramientas o espacios de orientación para los tutores, que se enfrentan a un modelo de enseñanza-aprendizaje que, en términos generales, dista de lo aprendido en su formación docente de base.

- **Esquema de transferencias adaptable a los costos de oportunidad asociados a la continuidad educativa. Se considera oportuno ajustar los montos en función de la edad y el nivel educativo de los estudiantes, así como garantizar la cobertura de todos los hijos del hogar que se encuentren en el mismo tramo escolar. En la medida de lo posible, parece más conveniente entregar la transferencia directamente a los estudiantes, en pagos bimensuales o trimestrales.**

El PUE presenta una situación especial en comparación a los programas analizados. Abarca tanto el nivel de educación media básica como superior (mientras los programas de becas seleccionados se enfocan en uno u otro nivel y los de transferencias monetarias condicionadas cubren todos los grados de educación obligatoria) y presenta un esquema variable de transferencias en función del nivel o el tipo de beca. Sin embargo, a diferencia de lo señalado como “deseable”, que refiere a un aumento del monto a medida que se avanza en los grados escolares, el total de BPC para las becas de educación media superior es menor que para las becas de educación media básica. Esta situación podría asociarse a la mayor vulnerabilidad de los estudiantes que cursan las modalidades de ciclo básico contempladas por el PUE, en comparación a aquellos que desean finalizar el ciclo superior, lo que se relaciona a los altos niveles de abandono escolar temprano que se concretan en los primeros tres años de la educación media. En este sentido, a lo largo de la existencia del programa se constató que muchos de los estudiantes que desean culminar el bachillerato no califican ni solicitan la beca y señalan otro tipo de motivaciones para culminar los estudios, más asociadas al logro personal. De todas maneras, esto no quita la existencia de jóvenes y adultos que desean culminar el segundo ciclo de la educación media y requieren un apoyo económico que, en el contexto actual, probablemente resulte insuficiente para contrarrestar el costo de oportunidad asociado a la continuidad de los estudios.

La cobertura de todos los hijos del hogar, algo característico de los programas de transferencias monetarias condicionadas, puede ser un elemento a considerar en el marco del PUE entre aquellos beneficiarios o potenciales beneficiarios que convivan en su hogar con hermanos u otros adolescentes y jóvenes en condiciones de cursar el nivel medio de enseñanza. Extender la beca a los demás miembros en esta situación puede disminuir el riesgo de distribuir las responsabilidades de cuidado, estudio y trabajo a la interna del hogar en función de quienes acceden y no acceden al apoyo económico.

En lo que respecta al pago directo a los estudiantes, este puede considerarse una fortaleza del PUE de acuerdo a lo mencionado por la literatura y las experiencias analizadas en este capítulo. A diferencia de esto, se observa que, mientras la literatura sobre el tema y varios de los programas analizados implementan esquemas de pagos bimensuales o trimestrales, el PUE distribuye las transferencias a estudiantes de educación media básica en ocho pagos mensuales consecutivos a lo largo del año escolar, lo que podría ser un aspecto a revisar.

- **Mecanismos de focalización ajustados en función de diversos aspectos como la situación familiar del estudiante (más allá de las características socioeconómicas del hogar) y su trayectoria educativa. Es importante evitar los sesgos de selección cuando se parte desde los niveles macro a los micro (localidades, centros educativos).**

El PUE utiliza herramientas de focalización diferenciadas según el ciclo educativo. En este sentido, mientras las becas para la finalización de la educación media superior parten de una autoselección de los beneficiarios, que se depura luego por un criterio de categoría, las becas para culminación del ciclo básico se asignan mediante el criterio comunitario, ya que son los educadores o referentes quienes identifican a los potenciales solicitantes. El hecho de involucrar otro tipo de información sobre los estudiantes (situación familiar, trayectoria educativa), que fue señalado como una necesidad por parte de programas como Bolsa Familia o Compromiso Educativo a fin de superar las limitantes de una clasificación rígida basada en índices de bienestar, podría considerarse como una ventaja y algo a incorporar en todas las líneas de becas del PUE. Sin embargo, y como ya se mencionó, la falta de criterios claros y umbrales de orientación puede generar otro tipo de sesgos de selección basados en esquemas de valoración o percepciones subjetivas de quienes eligen. Por tanto, sería importante identificar y comprender con mayor profundidad cuáles son los criterios que priman en este sentido a nivel de los centros educativos, a fin de obtener insumos para el desarrollo de recomendaciones debidamente fundamentadas. El hecho de que el programa esté disponible únicamente en aquellos centros que cuentan con recursos humanos y materiales para su implementación puede vulnerar el derecho al acceso de estudiantes que asisten a otros centros o residen en otras localidades donde no funciona el programa, tal como se evidenció para Bolsa Escola, Prospera, las BARE y Compromiso Educativo.

- **Desarrollo de campañas de información y difusión masivas, y fortalecimiento de las unidades ejecutoras locales como encargadas de ofrecer información oportuna, fidedigna y completa respecto al programa y sus mecanismos de selección, adjudicación y terminalidad.**

A partir de los documentos analizados, se identificó que algunas instituciones integrantes de la Comisión Directiva (como el MTSS) ofrecían apoyo para la difusión del programa y que existió un convenio con ANTEL para el envío de mensajes de texto informando sobre la propuesta a sus abonados. Asimismo, el libro *Ilustrados y Valientes. Testimonios de estudiantes y docentes del Programa Uruguay Estudia (2009-2014)* (Corbellini, 2015), que relevó testimonios de participantes y docentes vinculados al PUE, ofreció evidencia respecto a que algunos centros tomaron la actividad de difusión como una responsabilidad propia desplegando para ello diversos mecanismos. Sin embargo, no se accedió a información específica sobre los canales, herramientas y protocolos definidos formalmente para informar y motivar a la participación en el programa. La mención explícita a la necesidad de dar mayor visibilidad a la intervención e implementar campañas de difusión constatada en diversas actas de la Comisión Directiva sugiere que, al igual que se mencionó para las Becas 6000 o las BARE, este sería un aspecto a revisar.

- **Simplificación de los sistemas de información y requisitos para acreditación de condicionalidades en las etapas de solicitud, control y renovación de los incentivos. Tener en cuenta los múltiples costos que el sistema puede generar en la población beneficiaria.**

A priori, los requisitos exigidos por el PUE para la presentación de la solicitud son pocos y sencillos. Se solicita en general completar un formulario acompañado de un informe favorable del equipo educativo, una constancia de domicilio y la declaración de no

actividad (o de un ingreso que no supere el mínimo nacional) en el BPS. Para el caso de la educación media básica, el proceso pareciera estar más apoyado por los referentes o educadores, mientras que en el caso de educación media superior y terciaria es más bien autogestionado, vía formulario *web*. Sería importante ahondar en la reconstrucción de estos procedimientos y en la percepción que los beneficiarios tienen respecto a su complejidad, más aún en aquellos casos en que los postulantes desean retomar los estudios y no están vinculados directamente con un centro, por lo que no necesariamente cuentan con el apoyo de referentes educativos. Es importante recordar que se trata de estudiantes que han permanecido desvinculados del sistema y se encuentran en situación de vulnerabilidad, lo que dificulta la realización de trámites o gestiones que pueden resultar sencillos para estudiantes en otros contextos. La experiencia de programas como Progresar en Argentina o las BARE en Chile, que han implementado acciones orientadas a simplificar los trámites de acceso, centralizar la información y dejar en manos de los propios establecimientos los reportes requeridos, pueden ser ejemplos a tener en cuenta. En esta misma línea, cabe revisar también el sistema que utiliza el PUE para la renovación de las becas de un año a otro, teniendo en cuenta que la reiteración sistemática de las solicitudes puede desestimular la continuidad de los estudiantes que más necesitan contar con el apoyo económico, además de que generan gastos de tiempo y dinero que no todos los beneficiarios potenciales están en condiciones de afrontar.

- **Exposición a la intervención sostenida en el tiempo, a fin de acompañar la trayectoria educativa de cada estudiante hasta que alcance el objetivo de culminar la educación media superior.**

No se accedió, en el marco de esta evaluación, a protocolos definidos por parte del PUE sobre la extensión y finalización de la cobertura de las becas que ofrece ni tampoco a procedimientos a seguir en caso de que los estudiantes no superen o acrediten el nivel en el tiempo esperado. La revisión de la literatura y las experiencias analizadas mostraron que, si bien se registran variaciones entre los diferentes programas, el logro de impactos en el mediano y largo plazo se asocia a un acompañamiento sostenido en el tiempo de los beneficiarios, en lo posible hasta culminar la escolaridad obligatoria, como ocurre, por ejemplo, con Prospera. El PUE ofrece becas para la finalización del nivel medio básico de educación en modalidad formación profesional básica (de dos o tres años de duración) o modalidades aceleradas de un año, así como tutorías para la finalización de la educación media superior de 15 horas por asignatura para no más de cuatro materias. Sin embargo, no se definen trayectos ni dispositivos para apoyar a aquellos estudiantes que acrediten el ciclo básico en alguna de las modalidades del programa y deseen continuar con estudios en el nivel superior u otros tipos de formación (con excepción de las becas de “innovación en educación” orientadas a los estudiantes de los CEC), lo que aparece como otro de los aspectos a revisar.

- **Definición de condicionalidades, aunque pocas, concretas, objetivas y fácilmente verificables, asociadas a actividades intermedias y no a procesos de largo plazo. Habilitar gradualidades o niveles parciales de cumplimiento respecto a los logros con compensaciones asociadas.**

Podría decirse que el PUE establece como condicionalidades la “asistencia regular” al centro educativo como requisito primordial tanto para recibir como para mantener la beca. Esto va en la línea de lo que establecen los diferentes programas analizados. Sin embargo, mientras en las experiencias de referencia se define un determinado porcentaje de la asistencia deseada, los documentos del PUE no detallan explícitamente qué se considera una asistencia regular, lo cual es en sí mismo un aspecto a revisar. En lo que respecta a la asociación de las transferencias con determinados logros educativos, esto se registra en el caso de las becas para culminación de educación media superior y formación en educación, que reservan una parte del dinero a ser transferido una vez que el estudiante aprueba el examen. De todas maneras, esto no podría considerarse como una condicionalidad, sino más bien como un incentivo. En el resto de las becas se realizan pagos mensuales asociados a la mencionada “continuidad”. En este sentido, podría evaluarse la posibilidad de incluir ciertas condicionalidades asociadas a avances de los estudiantes en el corto plazo y de acuerdo a su propio proceso de aprendizaje, como las que surgen de los acuerdos entre familias, estudiantes y docentes en programas como Compromiso Educativo.

Más allá de esto, es importante tener en cuenta que la definición de condicionalidades debe garantizar que el comportamiento esperado sea asequible por parte del becario y definir determinada “penalización” relacionada al incumplimiento, lo cual puede ser algo delicado considerando que el apoyo económico ofrecido representa un insumo relevante para los beneficiarios e incluso para sus hogares. Se requiere, además, la implementación de un sistema de registro que permita monitorear el cumplimiento de las condicionalidades, lo que repercute, asimismo, en mayores costos de gestión y complejidad de los programas, tal como señalan De Brauw y Hoddinott (2011). Cabe destacar que, en caso de ir por este camino, es fundamental, además, la implementación de sistemas de alerta, acompañados de apoyo por parte de los referentes del programa a fin de evaluar alternativas para resolver y prevenir situaciones de este tipo, como es el caso de Bolsa Familia en Brasil.

- **Complemento de la transferencia monetaria con otros dispositivos orientados a mejorar la calidad de la oferta, por ejemplo, programas específicos de detección temprana del abandono, apoyo académico o acompañamiento socioemocional de los estudiantes.**

Una ventaja del PUE es la combinación de las becas de apoyo económico (refuerzo de la demanda) con propuestas pedagógicas orientadas específicamente al trabajo con estudiantes en situación de vulnerabilidad y experiencias de rezago o desafiliación del sistema educativo (refuerzo de la oferta). Se trata de propuestas que desarrollan un enfoque diferente de los procesos de enseñanza-aprendizaje, más orientado a las necesidades e intereses de los estudiantes, buscando el desarrollo de conocimientos y habilidades relevantes, pertinentes y contextualizadas. Más allá de esto, no se mencionan específicamente en los documentos del programa estrategias o procedimientos específicos para un seguimiento personalizado de los becarios a fin de detectar y atender a tiempo situaciones que pongan en riesgo su continuidad educativa. En este sentido, parecen interesantes las iniciativas como el espacio de referencia implementado (a cargo de estudiantes universitarios) en el marco del programa Compromiso Educativo o la red de tutores del Progresar, que de todos modos no ha logrado implementarse. Es importante tener en cuenta, asimismo, que muchos de los centros que implementan el PUE probablemente cuenten con educadores o equipos

multidisciplinarios que lleven adelante este tipo de tareas. Sin embargo, el hecho de que no estén definidas explícitamente deja espacios de incertidumbre que debilitan los efectos positivos que este tipo de acciones podrían generar en los aprendizajes, el desarrollo de habilidades y la culminación de ciclos por parte de los beneficiarios.

- **Coordinación y articulación con otras iniciativas y programas, principalmente los enfocados a promover y mejorar la calidad del empleo y a proveer servicios de cuidado de niños y otras personas dependientes del hogar.**

Desde sus orígenes y hasta la actualidad el PUE ha logrado implementar tres grandes componentes: Formación, Becas de apoyo económico y Orientación educativa. En ningún momento se lograron implementar actividades asociadas al componente Pasantías educativo-laborales (previsto originalmente) ni se llevaron adelante iniciativas para articular la culminación de ciclos educativos con el acceso a mejores oportunidades en el mercado de trabajo. Por tanto, al igual que se observó para programas como Bolsa Familia en Brasil y Prospera en México, este parece un aspecto a revisar. La experiencia de Progresar en Argentina puede ser un ejemplo interesante teniendo en cuenta que, en articulación con el programa PROEMPLEAR, sus beneficiarios reciben una extensión de la cobertura de la transferencia monetaria mientras realizan prácticas laborales. Este programa se destaca, asimismo, por ofrecer apoyo para el cuidado de hijos a cargo en Centros de Desarrollo Infantil, en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social.

- **Diseño de mecanismos para el registro sistemático y permanente de información sobre el programa (inversión total, cantidad de becas otorgadas, cobertura, renovaciones, bajas) y sus beneficiarios (características, trayectoria escolar, resultados), lo cual hace posible el monitoreo continuo, así como la realización de estudios de impacto.**

Como ya se ha mencionado, el PUE no cuenta con procedimientos estandarizados para el relevamiento y registro de información en sus diferentes etapas o actividades involucradas ni existe un sistema informático que permita acceder a datos confiables de forma rápida por parte de los diferentes actores involucrados en el programa. Esto ha sido evidenciado como un problema en algunos casos como el EMA de Reino Unido y ha sido una herramienta importante para programas como Bolsa Familia o las BARE. La recolección y sistematización de información sobre los beneficiarios y sus trayectorias educativas y laborales también ha sido reconocida como una necesidad, específicamente en el programa Bolsa Familia. En el caso del PUE, si bien se han detectado avances respecto a la sistematización de información sobre los becarios asociada a la solicitud de los pagos, parece importante abrir espacios de diálogo; negociación y consensos con relación a la identificación de los indicadores relevantes en cada una de las etapas; la consolidación de un sistema de información; la definición de los mecanismos y periodicidad de registro, y el establecimiento de un sistema de monitoreo que permita conocer de qué forma está funcionando el programa y en qué grado se está cumpliendo con los objetivos trazados.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Evaluación DID sobre el PUE realizada en 2015 por AGEV-OPP concluyó que se justificaba la permanencia de la intervención, aunque con “modificaciones menores”, y detalló una serie de recomendaciones asociadas a debilidades internas, entre las que se mencionan:

- sistematizar y explicitar la teoría del programa dando sentido a las becas;
- revisar la pertinencia de los componentes para facilitar el diseño;
- fortalecer la dotación de personal;
- implementar estrategias de sistematización de información sobre roles y responsabilidades;
- ajustar las estimaciones de la cantidad de becas necesarias;
- establecer metas en relación con la cobertura y los logros esperados;
- relevar satisfacción de los beneficiarios y conocer el uso del importe económico;
- coordinar con otros programas educativos, y
- establecer mecanismo de control y seguimiento de los procesos de difusión y selección de beneficiarios.

También se alertó respecto al riesgo que suponía la fuerte dependencia de INEFOP para el financiamiento del programa (AGEV-OPP, 2015). Según surge de las entrevistas en profundidad realizadas, estas recomendaciones no llegaron a traducirse en líneas de trabajo y mejoras concretas, por lo que muchas de las problemáticas identificadas tendieron a agudizarse.

En este sentido, se constatan principalmente importantes inercias respecto a la situación de 2015, a las que se suma el aumento de la complejidad asociada a la incorporación de nuevas líneas de becas. Algo a destacar es que no se registraron interrupciones en la implementación del PUE desde su creación en 2009, incluso en aquellos años en que no se registra actividad de su Comisión Directiva, como ocurrió en 2016 y 2018. Esto puede interpretarse como algo positivo, ya que asegura el acceso a un servicio relevante tanto para los estudiantes en situación de vulnerabilidad social y educativa como para los jóvenes y adultos que desean retomar la educación obligatoria.

Específicamente con relación a las becas, el hecho de que para los beneficiarios el dinero entregado sea un apoyo importante para solventar los gastos asociados al estudio (como

pago de transporte o compra de materiales) remarca la necesidad de que la intervención se sostenga en el tiempo. Como ya se mencionó, el financiamiento de las becas se encuentra suspendido desde 2020. Sin embargo, el programa continúa en funcionamiento con el subcomponente Tutorías para la culminación de ciclos educativos¹⁰⁹. La otra cara de la moneda en relación con esta continuidad deja en evidencia las ya mencionadas inercias, y una lógica de funcionamiento automática que, en paralelo, fue adicionando componentes al PUE sin directrices claras y respaldadas en consensos a nivel interinstitucional.

Más allá de las limitantes ya mencionadas respecto al acceso a datos en el marco de esta evaluación, la información recopilada permitió hacer un análisis con un adecuado nivel de profundidad respecto al programa. Se constató que, al igual que lo evidenciado en 2015 por la Evaluación DID (AGEV-OPP, 2015), el PUE responde a una necesidad o problema central que perdura en nuestro país: el bajo nivel de culminación de ciclos educativos, que en 2018 se concretaba tan solo en un 43% de los jóvenes de 23 años. Por su parte, los informes realizados por la ANEP arrojan buenos niveles de promoción y acreditación de ciclos entre los becarios del programa, que superan para la mayoría de las líneas de becas los guarismos registrados entre alumnos con extraedad tanto del CES como del CETP. En este sentido, y más allá de ciertas precauciones asociadas a la forma de registro, hay indicios de que las Becas de apoyo económico, en conjunción con las propuestas pedagógicas en las que se implementan, contribuyen al menos en parte con la continuidad educativa de sus beneficiarios. Dicho esto, la continuidad del programa parece adecuada, aunque atendiendo a una serie de recomendaciones que contribuirían con una mayor pertinencia y eficiencia de la intervención, allanando el camino para una futura evaluación en profundidad. Las posibles líneas de trabajo identificadas se relacionan a:

- Concretar la firma de un **nuevo convenio interinstitucional** que renueve el compromiso de los actores, y redefinir las potestades y responsabilidades de cada uno en el marco de la Comisión Directiva. Es importante que la conducción del programa se sustente en un **espacio de diálogo interinstitucional y reflexión estratégica** respecto a cada una de las etapas asociadas a la intervención. Asimismo, parece fundamental acordar criterios y mecanismos de control cruzado y rendición de cuentas entre las instituciones, con relación a las actividades que cada una de ellas tome bajo su responsabilidad.
- Revisar la **teoría del programa** (cadena causal), así como la **coherencia interna** entre problema, propósito, fin y componentes implementados a lo largo de su existencia, teniendo en cuenta, asimismo, la forma en que estas definiciones se alinean con los cometidos de cada una de las instituciones participantes, especialmente INEFOP¹¹⁰.
- Revisar, justificar y documentar la **pertinencia de los diferentes tipos de beca** contemplados a partir de fuentes de información concretas y datos confiables, y en consonancia con las definiciones acordadas con relación al problema a resolver, propósito y fin del programa.

¹⁰⁹ Según afirmó la referente de la Oficina PUE de la ANEP, en 2020 se implementaron 98 grupos del Plan 2009 B (libre-tutoreado).

¹¹⁰ La Ley n.º 18.406 establece entre los cometidos de INEFOP "f) Diseñar y gestionar programas de formación profesional para desempleados, personas o grupos de personas con dificultades de inserción laboral mediante acuerdos con instituciones públicas o privadas; g) Promover la creación y participar en el diseño de un sistema de certificación de conocimientos y acreditación de competencias laborales; h) Promover la formación continua y la normalización de competencias en el marco de la negociación colectiva, y financiar las propuestas que, originadas en convenios colectivos, se consideren viables y se contemplen en el presupuesto anual".

Para esta revisión es importante tener en cuenta la gran complejidad que supone una estructura diversificada en 18 líneas de becas. Además, definir y explicitar criterios para el establecimiento del número de cupos a solicitar dentro de cada línea de beca.

- Reconstruir la fundamentación y pertinencia de los **componentes diseñados originalmente que no se han implementado**, a fin de determinar si se excluyen del programa o, por el contrario, se definen acciones vinculadas a ellos teniendo en cuenta que, hasta ahora, los componentes efectivamente ejecutados tienen mayor énfasis en la culminación de ciclos educativos que en la formación profesional.
- Revisar la definición de la **población potencial y la población objetivo** del programa y, específicamente, de las Becas de apoyo económico. En el primer caso, evaluar la pertinencia e implicancias de contemplar no solo a quienes se matriculan en los planes o programas vinculados al PUE, sino a todas las personas que no lograron culminar la educación obligatoria. Se requiere, además, incorporar a la definición de la población potencial dimensiones específicas asociadas a la vulnerabilidad de los estudiantes que se desean alcanzar a través de las becas y, siguiendo la literatura académica sobre el tema, evaluar la consideración de otras variables como la condición de embarazo o la maternidad o paternidad adolescente. Una vez definida concretamente la población potencial, parece importante definir metas específicas de cobertura. La revisión de ambos criterios permitirá conocer si los mecanismos de focalización son adecuados y, por tanto, si las becas se están ofreciendo efectivamente a la población deseada (que no culminó la enseñanza obligatoria, que se encuentra en situación de vulnerabilidad y que, de no contar con el apoyo económico, no habría retomado o culminado los estudios).
- Revisar los **criterios y mecanismos de adjudicación de las becas**, definiendo parámetros que permitan determinar de forma objetiva si un caso se encuentra o no entre los potenciales beneficiarios. Es recomendable también acordar un criterio único en relación con habilitar o no el acceso a becas entre estudiantes que cuenten con un ingreso (lo que actualmente se habilita solamente en los casos de educación media superior y formación en educación), así como revisar la exigencia de “asistencia regular” para recibir la beca.
- Diseñar e implementar acciones de **control y seguimiento de los procesos de selección de los beneficiarios**, así como profundizar en los mecanismos de coordinación con los referentes a nivel de los centros con relación a tales actividades. El establecimiento de criterios claros respecto a la definición de la población potencial y la adjudicación de las becas no significa quitar al centro educativo la capacidad para corregir ciertos sesgos que podría introducir el uso de herramientas rígidas y no contextualizadas. De todas maneras, es importante contar con definiciones que orienten el proceso, ofreciéndole transparencia.
- Definir los **alcances de los diferentes roles asociados al programa a nivel de los centros educativos** y apoyarlos con un paquete de horas destinado a las actividades específicas requeridas para su implementación. El objetivo es evitar la sobrecarga de trabajo y la dependencia de la “buena voluntad” de educadores u otras figuras del centro. En esta misma línea, evaluar la posibilidad de implementar espacios y actividades de acompañamiento de los estudiantes becados a lo largo del proceso, dispositivos de detección temprana del

abandono, apoyo académico o acompañamiento socioemocional, ya sea por parte de los referentes o de los docentes-tutores. Reforzar la capacitación de ambas figuras para un mejor desarrollo de sus respectivos roles.

- Definir **criterios claros para el registro y reporte de información a nivel de los centros**, especialmente en lo que refiere al estatus de los becarios (“promovido/acreditado”, “en proceso”, “repite”, “desvinculado”), considerando que dicha información es un insumo fundamental para estimar potenciales resultados e impactos del programa. Definir metas de acreditación o promoción asociadas a determinado horizonte de tiempo a fin de evaluar el nivel de desempeño de la intervención.
- Implementar un **sistema de información** que centralice y estandarice los datos en relación con cada una de las actividades necesarias para llevar adelante el programa (solicitudes, postulaciones, adjudicaciones, seguimiento de los becarios, seguimiento de pagos, etc.), de modo que todos los actores involucrados puedan acceder de forma rápida y sencilla a información completa, confiable y pertinente sobre la intervención. Definir responsabilidades asociadas, frecuencia y plazos para la actualización de la información. En este sentido, puede ser interesante retomar las negociaciones con relación al uso del *software* de gestión de las Becas de apoyo económico del MEC e integrar las prestaciones que actualmente ofrece la plataforma GURI de la ANEP. Por su parte, evaluar la posibilidad de que los propios becarios tengan acceso a su información personal, el estatus de su postulación, información sobre los pagos y cualquier otro dato de interés.
- Implementar herramientas que permitan conocer el **grado de satisfacción de los beneficiarios** en relación con los servicios ofrecidos por la intervención, así como el **uso que realizan del dinero** de las becas a fin de obtener insumos para adecuar mejor las acciones a sus características y necesidades específicas. En relación con los becarios, resulta importante también implementar dispositivos de **seguimiento luego del egreso** a fin de obtener insumos que permitan identificar si la participación en el programa se traduce efectivamente en una mejora de la empleabilidad o la inserción laboral.
- Analizar en profundidad potenciales **coincidencias y superposiciones con otros programas de becas**, especialmente las Becas de apoyo económico del MEC. En este sentido, es fundamental evaluar la pertinencia de que dos programas de becas orientados a una población similar convivan en paralelo o si, por el contrario, tiene más sentido lograr una conjunción entre ambos sin resentir su nivel de cobertura actual y tomando los aspectos positivos de cada modelo. Una iniciativa de este tipo evitaría disparidades entre estudiantes que acceden a una u otra beca, aumentaría la transparencia y contribuiría a una mayor eficiencia de cara al logro del propósito definido. Por su parte, es importante **analizar la complementariedad con otros programas de transferencias monetarias** que funcionan en nuestro país, como asignaciones familiares y Tarjeta Uruguay Social, abriendo espacios de diálogo y coordinación que potencien el impacto de las acciones llevadas adelante. En esta misma línea, parece importante prever espacios de articulación con programas de inserción laboral para quienes acreditan la educación media superior o bien la creación de dispositivos para promover la continuidad educativa o la inserción laboral para quienes acreditan educación media básica.

- Finalmente, abordar una **revisión en profundidad del esquema de pagos y los montos económicos entregados por cada una de las modalidades de becas** a fin de determinar hasta qué punto están cumpliendo con el cometido de retener a los estudiantes en riesgo de desvinculación, así como de revincular a quiénes están fuera del sistema educativo (en el caso de que la intervención así se lo proponga). Para ello, es importante tener en cuenta la diversidad que existe entre los diferentes montos asignados, así como definir el punto óptimo entre monto de la beca y cantidad de cupos ofrecidos. Un ejemplo de ello es el de las becas DSIE para estudiantes con hijos (1.8) y estudiantes rurales (1.9), que se ubican entre las de mayor monto (16 BPC), pero otorgan un bajo número de cupos (3 y 27, respectivamente, en 2019), lo que llama a reflexionar sobre el impacto que pueda tener un alcance de este tipo. Otro aspecto a revisar en relación con los montos refiere a que, en contraposición a lo señalado como “deseable” por la literatura académica, el total de BPC para las becas de educación media superior es inferior al estipulado para las becas de educación media básica, lo que puede resentir el efecto esperado de la prestación entre aquellos estudiantes que desean culminar la educación superior y se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica. En relación con esto, cabe manejar también la posibilidad de asignar montos diferenciales en función de la edad o si el estudiante es jefe de hogar, aunque teniendo en cuenta que este tipo de acciones complejiza y aumenta los costos de implementación del programa. Revisar las modalidades de pago y el sentido que se le imprime a la transferencia aparece como otro de los puntos. Por ejemplo, en el caso de primaria, se abona un tercio del monto al inicio y dos tercios al momento de la acreditación, sugiriendo que la beca es un premio al resultado y no un recurso para apoyar el proceso; algo similar ocurre respecto a las becas de educación media superior. Sin incurrir en este tipo de falencias, y considerando que el PUE se propone fomentar la continuidad educativa y la culminación de ciclos, otra alternativa a manejar se vincula al hecho de considerar montos condicionados a determinados logros educativos (que pueden definirse de forma generalizada o a partir de acuerdos con cada uno de los estudiantes), así como a la reinscripción al nivel correspondiente el siguiente año lectivo. Con respecto a la frecuencia, podría evaluarse la simplificación del esquema de pagos abonando cuotas bimensuales, como ocurre con la mayoría de los programas de transferencias y becas analizados. De todas maneras, sería importante visualizar posibles impactos que esto podría tener en los becarios con relación a sus necesidades, gastos y hábitos de consumo. En cualquiera de los casos, es fundamental tener en cuenta que “aunque las becas de apoyo económico no sean el principal instrumento para el logro de los objetivos políticos establecidos, resultarán útiles en la medida en que su diseño se tenga en cuenta los factores económicos relacionados con la deserción” (AGEV-OPP, 2015, p. 32).

Las recomendaciones realizadas apuntan a diversos aspectos del PUE, tienen diferentes alcances y demandan múltiples abordajes. Es importante tener en cuenta, además, que las decisiones respecto a algunos de los focos mencionados pueden repercutir en las definiciones y alternativas respecto a otros con los que están en estrecha relación. En este escenario, parece importante definir y priorizar líneas de trabajo e implementar un plan de acción a corto plazo que se oriente a resolver los puntos álgidos del programa, para luego emprender una evaluación en profundidad de la intervención que capitalice los hallazgos e insumos obtenidos en la presente evaluación preliminar.

PRÓXIMOS PASOS DE CARA A UNA EVALUACIÓN EN PROFUNDIDAD DEL PUE

La recopilación de documentos sobre el PUE dejó en evidencia la falta de sistematización de la información sobre la ejecución y sus diferentes etapas, o bien la falta de rigurosidad y especificidad en parte importante de los registros y protocolos disponibles. En este sentido, parece importante continuar profundizando en la comprensión de determinados aspectos:

- la fundamentación del diseño original del programa y sus componentes, lo que permitiría, además, una comprensión más acabada de aquellos que no llegaron a implementarse (Pasantías educativo-laborales y Créditos al egreso de los cursos), los posibles motivos que explican dicha situación y las coordinaciones necesarias con otros actores o programas en caso de que se decida implementarlos;
- el funcionamiento del programa en el período 2015-2017, para el que no se logró acceder a ningún tipo de documento o informe de actividades;
- la normativa que regula el funcionamiento y define las potestades a la interna de la Comisión Directiva del PUE, considerando que el informe de Evaluación DID hace referencia a un reglamento elaborado por el MEC al que no se tuvo acceso;
- el presupuesto total requerido para el funcionamiento de la intervención más allá del destinado al pago de las becas (recursos humanos, materiales, infraestructura, gastos de gestión, etc.);
- la suspensión del subcomponente Cursos y talleres dentro del componente Formación, que no fue definido expresamente en ningún documento, pero se constata a partir de la inexistencia de actividades relacionadas entre 2017 y 2019;
- los mecanismos y (posibles) fundamentos a la interna de la ANEP para la definición e incorporación de las líneas de becas, así como de los cupos a solicitar;
- las acciones de supervisión llevadas adelante desde la Oficina PUE de la ANEP respecto a las tareas de implementación del programa en el marco de los centros educativos;
- los mecanismos de postulación para las líneas de becas implementadas con posterioridad a 2015 (becas DSIE estudiantes con hijos y estudiantes rurales, Tecnólogo en Biotecnología y Vitivinicultura, Mujeres en Ciencias e Innovación en Educación);
- los mecanismos previstos para la renovación de la beca cuando la propuesta formativa excede el año lectivo, así como en aquellos casos en que el estudiante no logra culminar el ciclo en el período de tiempo esperado (en caso de que se habilite);
- la cobertura efectiva del programa, así como la adecuación de los mecanismos de focalización utilizados;

- el perfil de los estudiantes que postulan y que acceden a las distintas becas de apoyo económico (a partir del análisis de los datos primarios facilitados por la ANEP que se encontraban en revisión al momento de cierre de esta evaluación), así como los motivos o justificaciones para solicitarlas (que se relevan en los formularios de postulación);
- la valoración de los participantes respecto a los servicios ofrecidos por la intervención en todas sus etapas (proceso de postulación, notificación de selección, información y cobro de la transferencia, desarrollo de cursos o tutorías, instancias de evaluación o acreditación, etc.);
- el impacto efectivo del PUE en la retención, aprobación o acreditación en cada uno de los planes y programas, en comparación a estudiantes que cursan las mismas modalidades pero no acceden a las becas, así como los motivos de abandono entre aquellos que no logran sostener su continuidad a pesar de contar con la beca;
- la articulación del PUE con el programa Culminación de ciclos educativos para trabajadores en actividad a partir del convenio INEFOP-ANEP, teniendo en cuenta que la información recopilada al respecto es ambigua e inconsistente;
- la aparente articulación del PUE con el programa Compromiso Educativo en el marco de las tutorías para la culminación del ciclo básico orientadas a estudiantes de cuarto año (Con Compromiso Uruguay Estudia), y
- como ya se mencionó, la revisión en profundidad del esquema de pagos y los montos económicos entregados por cada una de las modalidades de becas, a fin de determinar hasta qué punto están cumpliendo con los cometidos definidos.

ANEXO

DETALLE DE LA REVISIÓN DOCUMENTAL PARA LA EVALUACIÓN DEL PUE

Documento	Año	Tipo de documento	Origen
Documentos institucionales del PUE			
1 Convenio Interinstitucional - PUE 2009	2009	Convenio	PUE
2 Presentación Programa Uruguay Estudia - 1	2015	Presentación general	PUE
3 Protocolo INEFOP - BECAS PUE 2016	2016	Operación	PUE
4 Reglamento vigente - PUE - Ciclo Básico	2017	Operación	PUE
5 Becas otorgadas 2017. Extraído de la Rendición de cuentas de la DSEJA 2017	2017	Ejecución	PUE
6 Protocolo de Becas - PUE 2017	2017	Operación	PUE
7 Red Pagos_ Mi dinero - Pago de Becas PUE	2017	Operación	PUE
8 Agenda_30.8.17	2017	Operación	PUE
9 Minuta n.º 1.17_30.08	2017	Acta de Comisión Directiva	PUE
10 Minuta n.º 2.17_13.10	2017	Acta de Comisión Directiva	PUE
11 Minuta n.º 3.17_06.12	2017	Acta de Comisión Directiva	PUE
12 Presentación_30.08.17	2017	Presentación general	PUE
13 Informe becas PUE 2018 y proyecciones	2018	Ejecución	PUE
14 Cupos por componente 2018	2018	Ejecución	PUE
15 Planilla INEFOP modelo 2018	2018	Operación	PUE
16 Detalle Becas 2019	2019	Ejecución	PUE
17 Minuta n.º 1.19_14.03	2019	Acta de Comisión Directiva	PUE
18 Minuta n.º 2.19_03.04	2019	Acta de Comisión Directiva	PUE
19 Minuta n.º 3.19_10.06	2019	Acta de Comisión Directiva	PUE
20 Minuta n.º 4.19_24.07	2019	Acta de Comisión Directiva	PUE
21 Informe ejecución becas_24.07.19	2019	Ejecución	PUE
22 Presentación PUE_ANEP	2019	Presentación general	PUE
23 Informe Becas PUE 2018	2020	Ejecución	PUE
24 Informe Becas PUE 2019	2020	Ejecución	PUE
25 Informe de impacto becas 2019 y fundamentación becas 2020	2020	Ejecución	PUE

26	Solicitud Becas 2020 ANEP_30.03.20	2020	Ejecución	PUE
27	Fundamentación PUE (educación media superior)	s.f.	Diseño	PUE
28	Reglamento PUE-educación media superior	s.f.	Operación	PUE
29	Formulario NUEVO-Becas PUE DSEJA	s.f.	Operación	PUE
30	Formulario NUEVO-Becas ciclo básico	s.f.	Operación	PUE
31	Formulario NUEVO-Becas CFE	s.f.	Operación	PUE
32	Formulario NUEVO-Becas educación media superior	s.f.	Operación	PUE
33	Criterios de asignación de becas y bajas	s.f.	Operación	PUE
34	Protocolo PUE-Áreas Pedagógicas	s.f.	Operación	PUE

Documentos institucionales de otros actores vinculados al programa

1	Ley n.º 18.406-Creación de INEFOP	2008	Ley	Poder Legislativo
2	Convenio Específico INEFOP - ANEP/CODICEN-Culminación de Ciclos	2015	Convenio	INEFOP
3	Convenio ANEP-INEFOP 2016 - Tutorías Culminación Ciclos Educativos 2016	2016	Convenio	INEFOP
4	Evaluación-Culminación ciclos educativos-INEFOP	2016	Informe técnico	INEFOP
5	Convenio Marco ANEP-CODICEN-INEFOP_2017	2017	Convenio	INEFOP
6	Convenio Específico ANEP-Culminación Ciclos Educativos 2019	2019	Convenio	INEFOP
7	PUE RCD 599-19 Ampliación presupuesto becas	2019	Resolución	INEFOP
8	RCD 112-19 Aprobación Becas INEFOP- PUE 2019	2019	Resolución	INEFOP
9	Informe Mensual de Monitoreo_Dic_2019	2019	Informe técnico	INEFOP
10	Propuesta reorganización PUE_2020	2020	Informe técnico	MEC
11	Informe PUE	2020	Informe técnico	INEFOP
12	Informe preliminar INEFOP-PUE 2020	2020	Informe técnico	INEFOP
13	Orientación Educativa Nudos Críticos	s.f.	Informe técnico	MEC
14	Presentación Orientación Educativa	s.f.	Presentación general	MEC

Informes y documentos técnicos relacionados al programa

1	Resumen Ejecutivo-Evaluación PUE	2016	Informe técnico	AGEV-OPP
2	Informe-DID_PUE (Completo 28/09/2015)	2016	Informe técnico	AGEV-OPP
3	Relevamiento de iniciativas de políticas y proyectos educativos	2016	Informe técnico	CODICEN
4	Programa Uruguay Estudia (PUE)	2018	Informe técnico	SITEAL
5	Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2018. Inciso 25. ANEP	2018	Informe de Rendición de Cuentas	ANEP
6	Programas de Segunda Oportunidad 2015-2019	2019	Informe técnico	ANEP
7	Centros Educativos Participantes del Programa Uruguay Estudia	2021	SIGANEP	ANEP

Trabajos académicos relacionados al programa

1	<i>Ilustrados y Valientes. Testimonios de Estudiantes y Docentes que trabajan en el Programa Uruguay Estudia (2009-2014)</i>	2014	Libro	Corbellini, H., 2015
2	¿Hacia un Sistema Nacional de Becas?: La oferta de programas nacionales de becas gubernamentales para Educación Media y Formación en Educación en Uruguay	2016	Informe Final de Pasantía	Montano, M., 2016
3	Estudio de casos sobre la implementación del Programa Uruguay Estudia: Una opción para la culminación de la educación superior	2017	Tesis de Maestría	Sánchez, M., 2017
4	El Programa Uruguay Estudia como alternativa para la culminación de educación media básica de personas adultas desvinculadas: Estudio de caso en el centro de jóvenes y adultos n.º 3	2018	Tesis de Maestría	Alem, E., 2018

HISTORIA DE APRENDIZAJE DEL ESTUDIANTE

HISTORIA DE APRENDIZAJE DEL ESTUDIANTE	
DATOS DEL ESTUDIANTE	
Nombre	
Cédula de Identidad	
Fecha de nacimiento	
Sexo	
Trayectoria educativa previa	
Educación Formal:	
Último año cursado	
Institución	
Educación no Formal:	
Curso/Actividad	
Institución/Organismo	
Disponibilidad de conexión a Internet	
Experiencia Laboral	
Situación familiar/social	
Otros datos relevantes (salud, responsabilidades extra -liceales, etc.)	
PROCESO CURRICULAR	
Etapa Inicial	
Identificación de habilidades/competencias	Ejemplos: disposición para el trabajo colaborativo, pensamiento reflexivo y crítico, dominio informático, etc.
Inquietudes / intereses	
Expectativas	
Otros	
Desarrollo Curricular	
Descripción del desarrollo de las competencias acordadas por el Colectivo Docente en el marco del perfil de egreso:	
Competencias Generales ¹ :	Competencias Específicas ² :
Autoevaluación	
Capacidad para desarrollar reflexión crítica sobre sus procesos de aprendizaje - metacognición	
Asistencia	
Valoración cualitativa que determine el grado de afectación de los procesos de aprendizaje en relación con la asiduidad del estudiante	
Otros	
<p>Importante:</p> <p>1) La Historia de Aprendizaje debe tener un carácter descriptivo de los procesos de aprendizaje, que aporte información significativa para la toma de decisiones de docentes y estudiantes evitando juicios valorativos reduccionistas.</p> <p>2) Es importante indicar la fecha de realización de cada registro en la Historia de Aprendizaje.</p> <p>3) El Equipo de Dirección, el Colectivo Docente y el Secretario liceal acordarán el o los responsables de realizar el registro en la Historia de Aprendizaje de cada estudiante en el Sistema Corporativo.</p>	

Fuente: PUE, 2017b.

BECAS DE APOYO ECONÓMICO SOLICITADAS Y OTORGADAS 2018-2019

Modalidad/año	2018		2019	
	Solicitadas	Otorgadas	Solicitadas	Otorgadas
1.1 Formación profesional básica (Plan 2007) (CETP)	3.500	3.861	5.000	4.808
1.2. Áreas Pedagógicas (CES/INAU)	500	579	530	605
1.3. Plan 2009 B (CES)	375	400	375	264
1.4 Programa Rumbo (CETP)	175	281	200	216
1.5 CEC	450	499	450	481
1.6 Plan 2009 A y Plan 2012 (CES)	550	205	550	429
1.7 FACE (DSIE)	500	353	500	775
1.8 Estudiantes con hijos (DSIE)	10	3	10	3
1.9 Estudiantes rurales (DSIE)	24	4	40	27
2 Transporte (CETP)	100	104	100	110
3 Educación primaria (DSEJA-ANEP)	1.000	1.239	1.000	966
4 Educación media superior (CES/CETP)	100	38	80	31
5 Formación en educación (CFE)	80	38	80	38
6.1 Tecnólogo en Biotecnología	60	46	50	51
6.2 Mujeres en Ciencias	N/A	N/A	20	21
7 Tecnólogo en Vitivinicultura	8	8	10	10
8 Articulación DSEJA-CETP	N/A	N/A	20	3
9 Continuidad Educativa Área Innovación en Educación (CETP)	N/A	N/A	100	88
TOTALES	7432	7658	9115	8926

Fuente: PUE (2018b; 2019g; 2017f).
Nota: N/A es no aplica.

CENTROS PUE SEGÚN DEPARTAMENTO Y SUBSISTEMA

	CEIP	CES	CETP	CFE	Total general
Artigas	3	6	2	1	12
Canelones	17	28	10	5	60
Cerro Largo	3	4	2	1	10
Colonia	3	10	5	2	20
Durazno	3	2	1	0	6
Flores	3	2	1	1	7
Florida	0	6	1	2	9
Lavalleja	1	3	1	0	5
Maldonado	2	6	4	1	13
Montevideo	11	29	13	3	56
Paysandú	4	7	1	1	13
Rio Negro	2	4	2	1	9
Rivera	5	4	1	2	12
Rocha	1	6	3	1	11
Salto	5	3	1	2	11
San José	6	5	3	0	14
Soriano	4	5	3	2	14
Tacuarembó	0	4	2	1	7
Treinta y Tres	1	4	2	1	8
Total general	74	138	58	27	297

Fuente: SIGANEP.

SOLICITUD DE BECAS PARA LA FINALIZACIÓN DE EDUCACIÓN PRIMARIA



Declaración de solicitud de Becas de Apoyo Económico Reinserción Educativa para la Finalización de Educación Primaria

Fecha

Departamento	
Localidad	
Espacio Educativo	

DATOS DEL SOLICITANTE				
Nombres				
Apellidos				
C. I.		Fecha Nacimiento		Edad
Domicilio				
Teléfono		Celular		

SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA				
Percibe algún Ingreso:	Si	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
Relación Laboral				
Trabajador en actividad	<input type="checkbox"/>	Trabajador desocupado (no amparado por el seguro de desempleo)	<input type="checkbox"/>	
Trabajador en Seguro de desempleo	<input type="checkbox"/>	Pequeño empresario - Independiente	<input type="checkbox"/>	
Trabajadores rurales, otros	<input type="checkbox"/>	Jubilados - Pensionista	<input type="checkbox"/>	

INFORME EDUCATIVO
Fundamentación pedagógica y socio económica de la solicitud elaborada por el maestro/a

DATOS DEL DOCENTE				
Nombre				
Espacio de la DSEJA				
Departamento		Localidad		
Teléfono		Celular		
E-mail				
Firma del Solicitante		Firma Docente Responsable		Sello

Fuente: PUE (s.f.d).

SOLICITUD DE BECAS PARA LA FINALIZACIÓN DE EDUCACIÓN MEDIA BÁSICA



DECLARACIÓN DE SOLICITUD DE BECA DE APOYO ECONÓMICO TUTORÍAS PARA LA FINALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA BÁSICA
(CB Tutorado 2009/CES y Programa "RUMBO"/CETP-UTU)

Fecha

DEPARTAMENTO (Donde vive): _____

LOCALIDAD (Donde vive): _____

CENTRO EDUCATIVO: _____

1- DATOS DEL ESTUDIANTE									
Apellidos			Nombres						
C.I.	Fecha de Nacimiento			Edad		Estado Civil			
Domicilio - Calle			Nº		Apto				
entre			y		Barrio				
Teléfono		Celular		Correo Electrónico					
Si estudias en otro Departamento o Localidad, indica donde vives:									
Domicilio - Calle			Nº		Apto				
entre			y		Barrio				
¿Percibes algún tipo de ingreso?			Si	No	Remuneración: \$U				
Actualmente ¿recibes alguna beca?			Si	No	¿De dónde?				
Género					Observaciones				
<input type="checkbox"/> () M									
<input type="checkbox"/> () F									
<input type="checkbox"/> () O									
Ascendencia Ley 19.122					Observaciones				
Cree tener ascendencia: Indígena_ Si_ No									
Asiático Si NO_ _Amarillo_ Si_ No_ Blanca									
Si_ No_ Afro o Negra Si_ No_									
Otros _____ ¿Cuál considera la principal?					Observaciones				
Dificultades psicofísicas :									
¿Ver, aún si usa anteojos o lentes?									
¿Caminar o subir escalones?									
¿Controlar nervios o emociones?					Observaciones				
¿Hablar?									
¿Oír aún si usa audífono?									
¿Entender y/o aprender?									
¿Mover los brazos o manos?					Observaciones				

SOLICITUD DE BECAS PARA LA FINALIZACIÓN DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR



DECLARACIÓN DE SOLICITUD DE BECA DE APOYO ECONÓMICO TUTORÍAS PARA LA FINALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN EN EDUCACIÓN

Fecha

DEPARTAMENTO (Donde vive): _____

LOCALIDAD (Donde vive): _____

CENTRO EDUCATIVO: _____

1- DATOS DEL ESTUDIANTE

Apellidos		Nombres			
C.I.	Fecha de Nacimiento	Edad	Estado Civil		
Domicilio - Calle		Nº	Apto		
entre	y	Barrio			
Teléfono	Celular	Correo Electrónico			
Si estudias en otro Departamento o Localidad, indica donde vives:					
Domicilio - Calle		Nº	Apto		
entre	y	Barrio			
¿Asignaturas a las que te has inscripto?					
¿Percibes algún tipo de ingreso?	Si	No	Remuneración: \$U		
Actualmente ¿recibes alguna beca?	Si	No	¿De dónde?		
Género <input type="checkbox"/> () M <input type="checkbox"/> () F <input type="checkbox"/> () O Ascendencia Ley 19.122 Cree tener ascendencia: Indígena_ Si_ No _Asiático SI_ NO_ _Amarillo_ Si_ No_ Blanca Si_ No_ Afro o Negra Si_ No_ Otros_____¿Cuál considera la principal? _____ Dificultades psicofísicas : ¿Ver, aún usa anteojos o lentes? ¿Caminar o subir escalones? ¿Controlar nervios o emociones? ¿Hablar? ¿Oír aún si usa audífono? ¿Entender y/o aprender? ¿Mover los brazos o manos?		Observaciones			

2- SOLICITUD DE BECA

Finalización de la Formación en Educación (Programa Uruguay Estudia)	
1- Solicito beca de apoyo económico	
Motivos de la solicitud	
1- Cobertura de traslado de:	a
2- Solicito beca para alimentación	
3- Otros motivos	

3- JUSTIFICACIÓN DEL MOTIVO POR EL QUE SOLICITA LA BECA (*)

(*) Solicitamos que adjunte la documentación que considere necesaria para justificar esta solicitud de beca.

Firma del solicitante: _____ Aclaración: _____

CI: _____

4- INFORME DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEL CENTRO EDUCATIVO

Firma del Director _____ Sello _____

Este formulario tiene el valor de declaración jurada según Art. 239 del Código Penal: “El que, con motivo del otorgamiento o formalización de un Documento Público ante un funcionario público, prestare una declaración falsa sobre su identidad o estado o cualquiera otra circunstancia de hecho, será castigado con tres a veinticuatro meses de prisión.”

Fuente: PUE (s.f.f).

SOLICITUD DE BECAS PARA LA FINALIZACIÓN DE FORMACIÓN EN EDUCACIÓN



DECLARACIÓN DE SOLICITUD DE BECA DE APOYO ECONÓMICO TUTORÍAS PARA LA FINALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Fecha

DEPARTAMENTO (Donde vive): _____

LOCALIDAD (Donde vive): _____

CENTRO EDUCATIVO: _____

1- DATOS DEL ESTUDIANTE									
Apellidos				Nombres					
C.I.	Fecha de Nacimiento			Edad		Estado Civil			
Domicilio - Calle				Nº		Apto			
entre			y		Barrio				
Teléfono		Celular		Correo Electrónico					
Si estudias en otro Departamento o Localidad, indica donde vives:									
Domicilio - Calle				Nº		Apto			
entre			y		Barrio				
¿Asignaturas a las que te has inscripto?									
¿Percibes algún tipo de ingreso?				Si	No	Remuneración: \$U			
Actualmente ¿recibes alguna beca?				Si	No	¿De dónde?			
Género				Observaciones					
<input type="checkbox"/> () M									
<input type="checkbox"/> () F									
<input type="checkbox"/> () O									
Ascendencia Ley 19.122									
Cree tener ascendencia: Indígena_ Si_ No_ Asiático									
SI_ NO_ Amarillo_ Si_ No_ Blanca Si_ No_ Afro o									
Negra Si_ No_ Otros_ ¿Cuál considera la principal?									
Dificultades psicofísicas :									
¿Ver, aún usa anteojos o lentes?									
¿Caminar o subir escalones?									
¿Controlar nervios o emociones?									
¿Hablar?									
¿Oír aún si usa audífono?									
¿Entender y/o aprender?									
¿Mover los brazos o manos?									

2- SOLICITUD DE BECA									
Finalización de la Educación Media Superior (Programa Uruguay Estudia)									
1- Solicito beca de apoyo económico									
Motivos de la solicitud									
1- Cobertura de traslado de:						a			
2- Solicito beca para alimentación									



3- Otros motivos	
------------------	--

3- JUSTIFICACIÓN DEL MOTIVO POR EL QUE SOLICITA LA BECA (*)

(*) Solicitamos que adjunte la documentación que considere necesaria para justificar esta solicitud de beca.

Firma del Solicitante: _____ Aclaración: _____

Ci: _____

4- INFORME DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEL CENTRO EDUCATIVO

Firma del Director _____

Sello

Este formulario tiene el valor de declaración jurada según Art. 239 del Código Penal: "El que, con motivo del otorgamiento o formalización de un Documento Público ante un funcionario público, prestare una declaración falsa sobre su identidad o estado o cualquiera otra circunstancia de hecho, será castigado con tres a veinticuatro meses de prisión."

Fuente: PUE (s.f.g).

ACTA DE INICIO DE TUTORÍA

A.N.E.P.

PROGRAMA URUGUAY ESTUDIA **ACTA DE INICIO DE TUTORÍA DE BACHILLERATO**

ESTUDIANTE: _____ _____ apellidos nombre Cédula de Identidad N° : _____

PROFESOR TUTOR: _____ apellidos nombre Cédula de Identidad N° : _____
--

ASIGNATURA: _____ **CURSO:** _____ **OR./OP.** _____

LICEO/ESCUELA SEDE: _____

OTRO EVENTUAL LOCAL DE ENCUENTRO PARA LA TUTORÍA: _____

(Si en alguna oportunidad y por una circunstancia especial el docente y el alumno acuerdan cambiar el local de encuentro, previamente lo deberán comunicar al Director del Liceo/Escuela Sede).

FECHA DE INICIO DE LA TUTORÍA: _____
día mes año

firma del estudiante

firma del profesor tutor

Firma del Director del Liceo/Escuela Sede

ACTA DE DESARROLLO DE TUTORÍA



PROGRAMA URUGUAY ESTUDIA



ACTA DE DESARROLLO DE TUTORÍA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

CENTRO EDUCATIVO SEDE _____ LOCALIDAD _____

ESTUDIANTE _____ C.I. _____

PROFESOR TUTOR _____ C.I. _____

ASIGNATURA _____ CURSO _____ OR./OP. _____

FECHA	HORARIO DE TUTORÍA	DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDAD	FIRMA PROFESOR	FIRMA ESTUDIANTE
1	desde:			
	hasta:			
	<i>local de encuentro:</i>			
2	desde:			
	hasta:			
	<i>local de encuentro:</i>			
3	desde:			
	hasta:			
	<i>local de encuentro:</i>			
4	desde:			
	hasta:			
	<i>local de encuentro:</i>			
5	desde:			
	hasta:			
	<i>local de encuentro:</i>			
6	desde:			
	hasta:			
	<i>local de encuentro:</i>			



FECHA	HORARIO	DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDAD	FIRMA PROFESOR	FIRMA ESTUDIANTE
7	desde:			
	hasta:			
		<i>local de encuentro:</i>		
8	desde:			
	hasta:			
		<i>local de encuentro:</i>		
9	desde:			
	hasta:			
		<i>local de encuentro:</i>		
10	desde:			
	hasta:			
		<i>local de encuentro:</i>		
11	desde:			
	hasta:			
		<i>local de encuentro:</i>		
12	desde:			
	hasta:			
		<i>local de encuentro:</i>		
13	desde:			
	hasta:			
		<i>local de encuentro:</i>		
14	desde:			
	hasta:			
		<i>local de encuentro:</i>		

FECHA PREVISTA DE EXAMEN:

FIRMA DEL DOCENTE	FIRMA DEL ALUMNO
-------------------	------------------



Fuente: Sánchez, M., 2017, p. 88.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y BECAS

CONTEXTO

Si bien en los últimos 25 años los países de América Latina han registrado avances importantes en el acceso y la finalización del ciclo de enseñanza media básica, que ha alcanzado casi un 80%, la tasa de finalización de la educación secundaria superior es tan solo del 59%¹¹¹. Esto representa un importante desafío para la región debido a que genera impactos negativos en el corto y el mediano plazo, tanto en el bienestar personal de los jóvenes como en las economías nacionales (Josephson, Francis y Jayaram, 2018).

El abandono escolar por parte de los jóvenes es un fenómeno complejo y multifactorial. Algunas de las razones asociadas se relacionan a su alto costo (monetario y de oportunidad), la falta de información sobre los beneficios de la educación, la sobrevaloración del consumo y el ocio presente, o la poca motivación. También influyen factores institucionales, como la calidad de la oferta educativa, y contextuales, como las preferencias de los padres y grupo de pares, o las oportunidades en el mercado laboral (De Hoyos, Rogers y Székely, 2016).

Aquellos que no completan el nivel de escolaridad deseado tienen menos posibilidades de desarrollar las habilidades requeridas —a nivel técnico, así como también de las llamadas “habilidades blandas”— y de adaptarse a las cambiantes demandas del mercado de trabajo. Como consecuencia, registran mayores niveles de desempleo, pasan más tiempo desempleados o se emplean en el sector informal, lo que redundaría en menores ingresos y el acceso limitado a las redes de protección social (Josephson et al., 2018).

Ya en 1997, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostenía que 12 años de escolaridad era el umbral mínimo para alcanzar una probabilidad del 80% de obtener un ingreso que permitiera mantenerse por encima de la línea de pobreza y, más tarde, en 2002, argumentaba que gran parte de la desigualdad en la región podía explicarse por la desigualdad en las oportunidades de empleo (Reiter y Lezama, 2013). El aumento de la brecha de ingresos entre los trabajadores menos y más calificados desde la década de 1970 posicionó a la inclusión educativa de los jóvenes como un tema relevante en la agenda política de las administraciones latinoamericanas y como un tópico importante de investigación en la agenda de las instituciones.

En este contexto, las iniciativas para promover la finalización del ciclo completo de enseñanza media y la formación de capital humano se posicionan como centrales para combatir la pobreza, fomentar una mayor equidad en la distribución de la riqueza, contribuir a la cohesión social y el desarrollo de la ciudadanía (De Andraca, 2006). Los esfuerzos estatales en este sentido se estructuraron a partir de cuatro pilares: i) la provisión de bienes y servicios

¹¹¹ Se registran variaciones importantes según país, pero también por género: las mujeres jóvenes continúan exhibiendo mayores índices a la hora de completar la educación secundaria en comparación con los varones jóvenes. La brecha entre ambos grupos se ha ampliado entre 1990 y 2010: pasó de 6% a 9% (Bassi et al. citados en Josephson et al. 2018).

para la atención de la salud, en especial de la salud sexual y reproductiva; ii) la protección de ingresos, mediante transferencias a las familias para estimular su permanencia en el sistema educativo o desincentivar el ingreso precario al mercado laboral; iii) las políticas educativas, incluidos los programas de ampliación y retención educativa, y iv) las políticas dirigidas a mejorar la inserción y las oportunidades de empleo de los jóvenes (Rossel y Filgueira citados en Melendez, Torres y Yuni, 2020).

En América Latina, la segunda mitad de la década de 1990 registra un quiebre respecto al enfoque general de las políticas sociales, abandonando la perspectiva asistencial asociada al subsidio de la oferta¹¹², y orientándose a facilitar el acceso a bienes y servicios sociales mediante el ofrecimiento de transferencias monetarias. La intervención del lado de la demanda se posicionó como más eficiente, al priorizar a la población más vulnerable, y más respetuosa de las dinámicas del mercado¹¹³. Este cambio supuso, además, el viraje desde un enfoque de reducción de la pobreza en el corto plazo hacia un enfoque de administración de riesgos que tiene por objetivo reforzar la adquisición de capital humano de aquellos hogares con menos herramientas para hacer frente a las situaciones de crisis, de cara a superar la pobreza en el largo plazo (Villatoro, 2008).

Específicamente, en el ámbito educativo los nuevos lineamientos de política pública se tradujeron en iniciativas orientadas al subsidio a la demanda educativa, es decir, a la intervención sobre factores exógenos al sistema —que no se relacionan directamente a la oferta del servicio—, fundamentalmente situaciones de pobreza y riesgos asociados a la inserción laboral temprana. Para ello, los mencionados programas de transferencias monetarias contemplaron en sus diseños condicionalidades asociadas a la educación de niños y jóvenes (matriculación, asistencia regular), que se sumaron a otras condicionalidades vinculadas, por ejemplo, a la atención de la salud (consultas periódicas, vacunas al día), como habilitantes para el acceso. Se desarrollaron, asimismo, programas enfocados específicamente a apoyar las trayectorias educativas de estudiantes de hogares en situación de vulnerabilidad mediante becas de apoyo económico.

Si bien la investigación sobre el impacto de las becas educativas es incipiente, existe mucha evidencia empírica acumulada sobre el impacto de políticas de transferencias monetarias condicionadas asociadas a indicadores educativos (Aguirre y Veneri, 2018). Cabe mencionar, además, que no se identificó en la literatura académica una diferenciación explícita entre ambos tipos de programa, considerándose en términos generales como programas de transferencias monetarias, independientemente de la especificidad que revisten las becas en términos de objetivos y alcance. Partiendo de este escenario, se describirá cada uno de estos programas a partir de la información obtenida en la revisión bibliográfica.

¹¹² Este enfoque se orientaba a ampliar y reforzar los servicios ignorando muchas veces problemas de costos, agencia, etc., que conducían a su subutilización (OIT, 2007, p.18).

¹¹³ Los programas redistributivos anteriores se consideraban ineficientes porque, además de ser regresivos, generaban importantes distorsiones en los precios, como las exoneraciones de impuestos y los subsidios al consumo (Ibarrarán, Medellín, Regalia y Stampini, 2017).

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

Según Fiszbein y Schady (2009), las transferencias monetarias condicionadas¹¹⁴ son programas que transfieren dinero, generalmente a familias bajo la línea de pobreza o en riesgo de estarlo de no recibir el apoyo económico, con la condición de que estas cumplan con ciertos requerimientos especificados de antemano. La teoría del cambio que sustenta su diseño se orienta a aliviar la pobreza, apoyando el consumo de los hogares más pobres mediante transferencias otorgadas principalmente a las madres de familia, y a contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza con esquemas de condicionalidades dirigidos a fomentar la acumulación de capital humano entre los niños (Ibarrarán et al., 2017).

De acuerdo a estos objetivos de mediano y largo plazo, los hogares mantienen su condición de beneficiarios hasta que cambie su situación por razones demográficas (por ejemplo, cuando todos los hijos superan los 18 años) o superen la condición de pobreza, lo que generalmente se asocia a un período de tiempo sostenido. Estos programas toman como unidad de intervención a la familia y generalmente transfieren el dinero a un referente titular del hogar que suele ser la madre. Se consideran programas redistributivos en tanto garantizan un ingreso mínimo a los hogares, así como esquemas de incentivos que promueven determinados comportamientos definidos como “deseables” (Araujo y Suárez, 2013) asociados al acceso a servicios de salud y educación. Es así que en los programas de transferencias monetarias condicionadas la continuidad y finalización de ciclos educativos se contempla en tanto condicionalidades, en el marco de iniciativas más generales para el combate de la pobreza.

Las primeras experiencias en la década de 1990 se registraron en Brasil (Bolsa Escola), Ecuador (Bono Solidario), Honduras (Programa de Asignación Familiar) y México (Progresá), pero el modelo se expandió rápidamente, de modo que una década más tarde prácticamente todos los países de la región lo habían implementado. Según datos de la CEPAL, alrededor de 70 millones de personas —un 12% de la población de América Latina y el Caribe— habían participado de este tipo de iniciativas (Valencia, 2008). En 2013, esta cifra aumenta a unos 137 millones de personas en 17 países de América Latina y el Caribe; para ellos, las transferencias recibidas representaban en promedio entre el 20% y el 25% de su ingreso familiar, con inversiones públicas de entre 0,3% y 0,4% del PIB nacional (Ibarrarán et al., 2017). Más allá de la región, se han registrado experiencias en países en desarrollo como India, Bangladés, Indonesia, Turquía, Nigeria, Camboya, Filipinas, Burkina Faso, Malawi, Marruecos, Pakistán y Sudáfrica, pero el interés se ha expandido además hacia países como Estados Unidos y el Reino Unido (Uribe y Vásquez, 2019; Reiter y Lezama, 2013).

Valencia (2008) plantea las siguientes fortalezas o potencialidades de los programas de transferencias monetarias condicionadas: a) al intervenir en la demanda, son generalmente más respetuosos de los principios del mercado que las intervenciones habituales del lado de la oferta; b) promueven la inversión en capital humano, considerada clave para romper

¹¹⁴ En términos generales, existen dos modelos diferenciados entre los programas de transferencias monetarias. Uno de ellos es el de las transferencias no condicionadas, que defienden la protección social como derecho básico por el solo hecho de pertenecer a la población definida como beneficiaria. Algunos ejemplos son los subsidios al cuidado infantil a las familias con hijos menores, o las pensiones o seguros de desempleo (las primeras son de carácter no contributivo, mientras que las segundas se definen como transferencias no condicionadas de tipo contributivo). El segundo tipo está asociado a un conjunto de condicionalidades como forma de promover la inversión de capital humano (Ordóñez y Silva, 2019). En función de los objetivos y el alcance de esta evaluación se pondrá foco en este último.

con las lógicas de reproducción de la pobreza; c) combinan la visión tradicional del apoyo estatal con la de *social investment* (transferencias de dinero, bienes y servicios asociados a mayor inversión en salud y educación por parte de los hogares); d) se focalizan en momentos clave del desarrollo (embarazo y primeros años de vida del niño y continuidad y transición de ciclos educativos); e) fomentan la educación no solo cubriendo los costos directos de la escolarización, sino también reduciendo el costo de oportunidad en relación con volcarse al mercado laboral; f) se implementan con mecanismos de focalización, garantizando efectos en la población esperada con menor presupuesto y gastos administrativos; g) promueven el relacionamiento directo entre el Estado y los hogares, sin intermediarios burocráticos, líderes locales o grupos corporativos, y h) contemplan dispositivos de evaluación desde su inicio.

En estos programas las condicionalidades se aplican como mecanismo incentivador, regulador y verificador (Ordóñez y Silva, 2019). Entre las buenas prácticas identificadas para su definición se incluyen: (i) que estén bajo control de los hogares y no dependan de otros factores como la oferta de los servicios; (ii) que estén alineadas con las prioridades de política pública, y (iii) que sean objetivas y fácilmente verificables¹¹⁵. Asimismo, se recomienda que la verificación del cumplimiento de las condicionalidades utilice como fuente los sistemas propios de los sectores de salud y educación, lo que reduce los costos de transacción y fortalece los sistemas de información sectoriales (Ibarrarán et al., 2017).

Las condicionalidades son un elemento clave de este tipo de políticas, pero generan al mismo tiempo cuestionamientos y desafíos para su implementación. En este sentido, De Brauw y Hoddinott (2011) mencionan que imponer condicionalidades aumenta los costos y complejidad de los programas, generando además costos directos para los beneficiarios, que no necesariamente son compartidos equitativamente al interior de la familia¹¹⁶. Por su parte, en algunos contextos pueden dar lugar a sistemas de corrupción en beneficio de los responsables de certificar que las condicionalidades se cumplen. Los autores mencionan también cierto riesgo de estigmatización de los beneficiarios, al sugerir que las personas vulnerables no conocen qué es lo “bueno” para ellos. Finalmente, considerando que la protección social está comprendida en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, algunos sostienen que no es ético exigir condicionalidades cuando se trata de hogares que realmente dependen de estas transferencias para cubrir sus necesidades básicas y cuyo nivel de vulnerabilidad determina que el incumplimiento no necesariamente represente una situación “elegida”. En relación con esto, Ibarrarán et al. (2017) reconocen que, si bien la gran mayoría de los programas definen un proceso gradual de alertas y penalizaciones frente al incumplimiento, en general carecen de capacidad operativa para reaccionar con mecanismos de acompañamiento social orientado a explicar el motivo y ensayar alternativas para revertir la situación. Otra de las críticas con respecto a las condicionalidades tiene que ver con que, si bien contribuyen a fortalecer el acceso de los hogares vulnerables a los servicios básicos, no se conciben como una forma de ejercer derechos y construir ciudadanía, sino simplemente como una acción administrativa de carácter instrumental, un tutelaje coercitivo por parte de las autoridades, lo que aumenta el riesgo de que el efecto se diluya luego de finalizada la intervención (Valencia, 2008).

¹¹⁵ Frente a potenciales dificultades o malas interpretaciones, se recomienda que las condicionalidades sean pocas y sencillas (OIT, 2007).

¹¹⁶ Existe el riesgo de que recaigan principalmente sobre las mujeres, lo que acentúa las brechas de género en la distribución de las tareas de cuidado.

La focalización es otra de las características de los programas de transferencias monetarias condicionadas. Entre los métodos de focalización más utilizados se encuentran los criterios geográficos, el nivel de ingresos, los *proxy means tests* —que clasifican los hogares según un conjunto predefinido de variables— y la autoselección (Coady et al. citados en OIT, 2007). Estos mecanismos o reglas apuntan a identificar e intervenir específicamente en la población definida como meta, permitiendo un uso más eficiente de los recursos, contribuyendo a universalizar el derecho al bienestar y acotando eventualmente las brechas de desigualdad (Ordóñez y Silva, 2019). A pesar de cumplir con su cometido, los mecanismos de focalización nunca son perfectos, y las limitaciones financieras y el grado de vulnerabilidad del territorio aumentan el riesgo de desfasajes, lo que también despierta críticas en relación con estos programas. Las ineficiencias se registran cuando la intervención incluye familias o sujetos que no responden al perfil de beneficiarios predefinido o que habrían cumplido las condicionalidades a pesar de no contar con la transferencia.

Específicamente, en lo que respecta a los programas de transferencias monetarias condicionadas asociadas al ámbito educativo, las evaluaciones cuantitativas de impacto reportan muy buenos resultados en relación con el propósito de aumentar la matrícula y la asistencia escolar dando cuenta de su efectividad en materia de indicadores intermedios de capital humano. Sin embargo, no resulta claro cuáles son los mecanismos que generan estos impactos positivos¹¹⁷ ni tampoco hay indicios sobre indicadores finales de capital humano (D'Alessandre y Duer, 2015). En este sentido, Reimers et al. (2006) critican que la teoría de los programas incurre en una falencia al considerar la acumulación de capital humano simplemente como la acumulación de años de estudio. Esto significa asumir que más años de educación es mejor y que las experiencias de los niños en las escuelas son beneficiosas, desconociendo el peso que pueda tener la intervención de otros factores observables y no observables a nivel de los individuos y su entorno familiar, escolar y social. En esta línea se abre, además, la interrogante respecto a la capacidad del mercado laboral —actualmente limitada por parte de las economías en desarrollo— de generar empleos de buena calidad que garanticen la traducción de mayores logros educativos en mayores niveles de ingresos. La CEPAL (2002) y Britto (2005) advierten que esto no es posible, ya que dicha relación está mediada por otras variables como la calidad de la oferta educativa, la rentabilidad de la educación, los niveles de desempleo o las imperfecciones en el mercado (citados en Villatoro, 2008). Además, tampoco es evidente el supuesto de que el mercado de trabajo premie aumentos relativamente modestos en el nivel de escolarización por parte de los trabajadores (Reimers et al., 2006)¹¹⁸.

En relación con los fundamentos que dan sustento a los programas de transferencias monetarias condicionadas, otras observaciones hacen referencia a la relevancia atribuida a los factores monetarios y la concepción del sujeto como *homo economicus*. Se identifica una presunción generalizada de que los adolescentes y jóvenes abandonan el sistema educativo porque deben trabajar para contribuir con la economía del hogar (Reimers et al., 2006). En este contexto, las transferencias monetarias condicionadas disminuirían los

¹¹⁷ Se desconoce si es que la transferencia evita que las familias vuelquen a sus hijos al mercado de trabajo o si la permanencia en el sistema educativo es un efecto de la condicionalidad. En este sentido, se sostiene que estos programas son abordados como una "caja negra".

¹¹⁸ En Uruguay existe evidencia de que no hay diferencias salariales significativas entre quienes cursaron 8 u 11 años de educación, por lo cual la tasa de retorno de estudiar un año más en la educación media puede ser incluso negativa (Aguirre y Veneri, 2018).

costos asociados de la escolarización dándole a los individuos —entidades racionales— más incentivos para invertir en capital humano. Sin embargo, más allá de que esta ecuación pueda modificar la estructura de oportunidad en términos económicos, desconoce elementos relativos a características psicosociales de los sujetos y aspectos culturales del hogar de origen que también intervienen al momento de tomar este tipo de decisiones (Menese, 2019). De hecho, este razonamiento no contempla la situación de los ninis —jóvenes que no estudian ni trabajan—, que en 2013 representaban un quinto de la población de 15 a 24 años de América Latina y el Caribe, alrededor de 20 millones de personas (De Hoyos et al., 2016). En este sentido, Ceni y Salas (2019) proponen ampliar el análisis de los factores que intervienen en la decisión de asistir o no al sistema educativo, incluyendo dimensiones como la producción, el trabajo doméstico y el tiempo libre¹¹⁹.

Otros autores cuestionan estos programas preguntándose en qué medida las desigualdades en educación obedecen a problemas de demanda y no de oferta. Handa y Davis (citados en OIT, 2007) remarcan que la calidad de la enseñanza es una variable que los hogares toman en cuenta para decidir si envían a los niños a la escuela. Por su parte, Morley y Coady (citados en Valencia, 2008) sostienen que de nada sirve aumentar los niveles de matriculación y asistencia si ello no se combina con una oferta educativa de calidad. Estos planteos llaman la atención sobre la importancia de complementar los esfuerzos de fortalecimiento de demanda que impulsan los programas de transferencias monetarias condicionadas con mejoras en las características y calidad de la propuesta educativa, sobre todo teniendo en cuenta que los destinatarios de las intervenciones presentan mayores probabilidades de asistir a escuelas que registran menores logros y altos niveles de vulnerabilidad asociados a deficiencias en infraestructura, equipamiento, recursos y personal.

Finalmente, también se señala como limitante que en muchos casos los programas de transferencias monetarias son conducidos por unidades gubernamentales que no dependen de los ministerios de educación, por lo que carecen de autoridad funcional sobre las escuelas. Esta misma condición genera serias dificultades de coordinación con las autoridades correspondientes para la ejecución y articulación de las acciones (Reimers et al., 2006).

BECAS DE APOYO ECONÓMICO

Como ya se mencionó, mediante la revisión bibliográfica realizada se constató que en la literatura académica no se desarrolla una línea asociada explícitamente a las becas de apoyo económico para la continuidad educativa, sino que, aunque con objetivos y alcances más específicos, se consideran dentro de los programas de transferencias monetarias debido a varias similitudes.

Los programas de becas se implementan en función de determinados objetivos educativos entre grupos específicos de estudiantes. Ofrecen transferencias monetarias destinadas a

¹¹⁹ Este trabajo de investigación estima el nivel de *enforcement* de las condicionalidades de dos programas de transferencias en Uruguay y cómo afectan el uso del tiempo de los adolescentes, en particular, la asistencia a centros educativos, la oferta laboral y las actividades domésticas. A partir de una serie de ensayos identifican que aumentar los incentivos tiene una repercusión en la asistencia regular de los jóvenes de 14 a 17 años así como en el uso del tiempo: quienes no están en edad de volcarse al mercado laboral destinan menos horas a la producción o el trabajo doméstico, mientras que los mayores trabajan en menor proporción o menos horas (Ceni y Salas, 2019).

contribuir con el gasto educativo privado —aquel que realizan los hogares o individuos— cubriendo parte de los costos, ya sean directos (matrícula, material escolar, transporte, residencia) o indirectos (salario que se hubiera percibido de no estar estudiando, también llamado costo de oportunidad). En América Latina, los programas de becas se desarrollan principalmente a partir de la década de 1990 en medio de una ola reformista que intentó una reestructura significativa de los sistemas educativos, proponiéndose entre sus cometidos centrales la universalización de la educación media. Las estrategias de focalización y sensibilización hacia las diferencias generaron un clima favorable a la implementación de políticas compensatorias, tanto a nivel primario como secundario en varios países del continente (Montano, 2016).

Aunque existen variantes dependiendo de la institución oferente, el nivel de formación y el perfil al que se dirigen, el análisis realizado en el marco de esta evaluación se enfoca en aquellos programas orientados a estudiantes pertenecientes a los estratos socioeconómicos más desfavorecidos, principalmente aquellos de carácter público, teniendo en cuenta su relación con los objetivos y operativa del PUE. En este escenario, se define a las becas como “un apoyo económico que se destina a los estudiantes con la finalidad de fomentar y facilitar la permanencia y/o conclusión de estudios, cuando el aspecto económico configura una variable importante para lograr tal fin” (Montano, 2016, p. 7).

En este sentido, al igual que las transferencias monetarias condicionadas, estos programas apuntan al fortalecimiento de la demanda, son de carácter compensatorio y focalizado, y su objetivo último es promover la acumulación de capital humano que contribuya a romper con las lógicas de reproducción de la pobreza. Aplica también para la mayoría de los programas de becas la crítica respecto a la presunción de que para promover la acumulación de capital humano basta con garantizar la asistencia a los centros educativos, así como el predominio de la lógica del *homo economicus*, sin prestar más atención a otros aspectos que intervienen en la decisión de estudiar —o no— por parte de los estudiantes y sus familias.

Más allá de esto, es posible identificar aspectos que diferencian ambas propuestas. Uno de ellos es su especificidad: mientras en los programas de transferencias monetarias condicionadas el componente educativo se considera uno más en el marco de iniciativas generales para el combate de la pobreza, los programas de becas se proponen específicamente contribuir a la continuidad educativa y la finalización de ciclos de los estudiantes más vulnerables. En esta misma línea, mientras los primeros contemplan la asistencia a la enseñanza primaria y media, las becas tienden a concentrarse en el nivel medio, aunque esto varía en función del grado de avance de los distintos sistemas educativos en cuanto a cobertura. En el caso de las becas, las condicionalidades se asocian específicamente al ámbito educativo, por ejemplo, cumplir con un nivel mínimo de asistencia o aprobar el curso. Además, las becas suelen diferenciarse de las transferencias monetarias condicionadas en tanto son entregadas directamente al estudiante y tienen una menor duración en el tiempo, asociada a la culminación de uno o más ciclos (principalmente educación media básica o media superior).

Estas especificidades de los programas de becas se vinculan a una teoría del cambio que, a diferencia de la que sustenta a las transferencias monetarias condicionadas¹²⁰, se propone

¹²⁰ Cabe recordar que, a grandes rasgos, los programas de transferencias monetarias condicionadas se orientan a aliviar la pobreza apoyando el consumo y la inversión de capital humano de los hogares más pobres mediante transferencias monetarias.

garantizar específicamente el derecho a la educación de niños, jóvenes y adultos apoyando sus trayectorias educativas y la culminación de ciclos obligatorios.

Otras especificidades de los programas de becas refieren a que, a diferencia de los anteriores, estos sí son gestionados a la interna de direcciones o dependencias estatales con injerencia directa en el sistema educativo. Además, aunque en distinta medida, suelen ofrecer mayor participación a los centros educativos.

Teniendo en cuenta que la desafiliación y el fracaso académico pueden estar relacionados al nivel de habilidades cognitivas de los estudiantes, pero también a sus aptitudes socioemocionales, sus características personales y familiares, o a la existencia de barreras sociales y culturales, algunos programas de becas buscan potenciar el impacto de las transferencias monetarias con apoyos para el fortalecimiento de la oferta, respondiendo a una de las principales críticas a los programas de transferencias monetarias condicionadas. Entre estos se destacan las tutorías y mentorías, orientadas a prevenir los factores asociados al abandono escolar u abordar la dimensión socioemocional y fortalecer habilidades no cognitivas como la autoconfianza, resiliencia, perseverancia y estabilidad emocional. Estos programas han demostrado efectos positivos, aunque modestos, sobre todo en los estudiantes de mayor vulnerabilidad y en lo que respecta al vínculo con los pares, la autoestima y el desarrollo de habilidades sociales (Dubois et al; Jekielek et al; Rhodes, y Grossman y Tierney, citados en Rodríguez Planas, 2010). Las claves para generar impacto en este tipo de abordaje se relacionan a proveer una estructura y apoyo adecuados para el desarrollo de las estrategias formativas de la tutoría, promover un vínculo fuerte con los tutores en términos de cercanía, frecuencia y duración en el tiempo, y acompañar a los jóvenes en función de las características de su entorno y no solamente de sus características personales (DuBois et al. citados en Rodríguez Planas, 2010).

Independientemente de estos esfuerzos, los estudios sobre los programas de becas dejan en evidencia el desafío de continuar trabajando en su articulación con otros programas y políticas sociales sectoriales (De Andraca, 2006). Uno de los aspectos que no debería desatenderse en el marco de una propuesta educativa de calidad se relaciona a la oferta o articulación con servicios para el cuidado de los miembros dependientes del hogar, especialmente los niños, sobre todo cuando se apunta a fomentar la continuidad educativa de las mujeres adolescentes y jóvenes (D'Alessandre y Duer, 2015).

RESULTADOS E IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS Y BECAS

Los programas de transferencias monetarias y becas asociadas a la educación suelen plantearse como metas explícitas el aumento de las tasas de matriculación y asistencia. Los hallazgos en este sentido son variados. En general, se identifican impactos positivos en ambos indicadores. Fryer (2010) encuentra que los incentivos a los *inputs* (resultados intermedios) se traducen en mejoras del desempeño curricular, la asistencia y la aprobación. Levitt, List y Sadoff (2016) encuentran que aquellos estudiantes que recibieron los incentivos tienen entre un 14% y un 15% más probabilidades de aprobar el curso durante el primer

año de intervención. Este efecto continúa siendo significativo, pero menor el segundo año, mientras que deja de tener impactos significativos en el tercer y cuarto año de intervención.

Siguiendo a Fryer (2010), los programas de incentivos económicos asociados a la educación repercutirán positivamente en los indicadores esperados si los estudiantes sufren falta de motivación y descreimiento en el futuro o no tienen información precisa respecto a los retornos de la educación. Sin embargo, si los estudiantes carecen de recursos estructurales o sus logros están condicionados por efectos fuera de su control, los incentivos tendrán un bajo o nulo impacto. Esto supone que un mismo programa puede tener efectos diferenciados en función del perfil de los destinatarios, arrojando mejores resultados en estudiantes que cuentan con un mejor *background* de capital humano y habilidades. De hecho, diversas investigaciones han puesto en evidencia una fuerte heterogeneidad de resultados. Fryer (2010) detecta un menor efecto de las intervenciones entre los estudiantes de menores recursos (tomando como *proxy* la asignación de beca alimenticia). Barrera-Osorio et al. (2011) encuentran que la mejora en los indicadores educativos se registra entre los estudiantes menos vulnerables, mientras que Levitt, List y Sadoff (2016), y Angrist y Lavy (2002)¹²¹ registran un mayor impacto de los incentivos entre los estudiantes que se encontraban más cerca de alcanzar el estándar de logro definido. Tales hallazgos remarcan cómo la presencia de fuertes carencias estructurales puede transformarse en una barrera insalvable para el aprovechamiento de este tipo de programas por parte de los estudiantes más vulnerables. Refuerzan, a su vez, la necesidad de implementar otro tipo de dispositivos orientados a acompañar a estos estudiantes y adaptar las propuestas educativas a sus contextos y necesidades.

Con respecto a las brechas de género, múltiples estudios han encontrado efectos positivos en las mujeres y efectos nulos o incluso negativos entre los varones. Algunas interpretaciones de esta diferencia responden a que las mujeres tienen mayores niveles de autodisciplina, son más propensas a dilatar la gratificación o tienen menores costos de oportunidad en relación con los hombres (Rodríguez-Planas, 2010). Contrariamente, Barrera-Osorio et al. (2011) encuentran efectos diferenciales a favor de los hombres en asistencia regular, lo que podría asociarse a que las mujeres ya alcanzaban un mayor nivel de asistencia.

En esta misma línea, Saavedra y García (2012) encuentran que los programas de transferencias monetarias condicionadas son más efectivos en los contextos donde la inscripción y el nivel de asistencia son menores¹²². Un mayor impacto de la intervención en la educación secundaria, tanto en matriculación como en asistencia, refuerza la idea de que este tipo de intervenciones no son tan eficientes en el nivel educativo primario, donde la mayoría de los países cuentan ya con amplia cobertura.

Como ya se mencionó, los logros respecto al rendimiento, los aprendizajes y el desarrollo cognitivo no suelen ser tomados en cuenta en los diseños ni tampoco en las evaluaciones de los programas de transferencias monetarias e incluso de las becas, lo cual genera fuertes críticas. Algo similar ocurre respecto a los posibles impactos que este tipo de programas

¹²¹ Analiza los impactos de un programa de incentivos orientados a estudiantes que preparan el high school matriculation certificate en escuelas de bajo rendimiento en Israel.

¹²² La inscripción aumenta 10% en secundaria frente a 6% para primaria, la asistencia aumenta 12% frente a 3% en primaria, mientras que respecto al abandono el efecto en secundaria duplica al registrado en primaria.

podría tener en los sujetos participantes al momento de su inserción en el mercado laboral. Más allá de esto, algunos autores han explorado el comportamiento de indicadores relacionados a estas dimensiones. Kremer, Miguel y Thornton (2009)¹²³ reportan mejoras en los puntajes de los exámenes, detectando incluso un efecto derrame en los estudiantes no becados con peores puntajes. Por su parte, Rodríguez-Planas (2010)¹²⁴ asocia los incentivos a un avance más rápido en la enseñanza media superior, y una inserción laboral más exitosa cinco años más tarde respecto al grupo de control.

También fue mencionado el debate respecto a las consecuencias que los incentivos económicos podrían generar en la motivación intrínseca de los beneficiarios, es decir, su voluntad para concretar los comportamientos buscados sin que medie la entrega del incentivo. Esto pone sobre la mesa la pregunta sobre la duración de los efectos una vez que el incentivo es retirado, encontrándose también escasa evidencia de investigaciones que den cuenta de ello en el mediano y largo plazo (Rodríguez Planas, 2010). Fryer (2010) no encuentra evidencias de que el incentivo haya afectado la motivación intrínseca, tampoco el retiro del incentivo. De hecho, en una de las ciudades donde se implementó la intervención los participantes mostraban mejores rendimientos en lectura con relación al grupo de control un año después de la intervención (la mitad del efecto original). Por su parte, Levitt, List y Sadoff (2016) encuentran que el efecto de la intervención se mantiene al año siguiente de finalizado el programa.

A partir de lo desarrollado en este apartado, un estudio reciente del Banco de Desarrollo de América Latina (Josephson et al., 2018) destaca la importancia de que los programas de reducción de la desvinculación escolar incluyan el desarrollo de una teoría del cambio basada en evidencia y sensible al género, así como estrategias de monitoreo y evaluación desde la fase misma de su diseño, a fin de contar con datos rigurosos, oportunos y fiables sobre cómo se implementan las actividades, sus efectos, sus costos y efectividad. Solo así será posible mejorar los modelos y ampliar efectivamente los programas.

DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y BECAS PARA LA CONTINUIDAD EDUCATIVA SELECCIONADOS

Bolsa Escola/Bolsa Familia, Brasil

El Programa Bolsa Escola fue implementado en 1995 en el Distrito Federal de Brasilia y se expandió con rapidez por todo el país. Su objetivo fue ampliar la permanencia en la educación primaria y secundaria, y reducir el trabajo infantil. Se orientó a familias con rentas menores a la mitad del salario mínimo, que tuvieran miembros de 6 a 15 años matriculados en algún establecimiento de educación. Desde el principio, este programa era condicional,

¹²³ Analizan un programa de incentivos destinado a niñas de sexto grado en Kenia. Aquellas que se encontraran entre el 15% con mejores puntajes en las pruebas estandarizadas sobre cinco asignaturas implementadas por el Ministerio de Educación reciben transferencias para cubrir sus gastos educativos y una beca por los siguientes dos años.

¹²⁴ Analiza el efecto combinado de incentivos financieros asociados a ambos, *inputs* y *outputs*, con mentorías y otros programas complementarios en Estados Unidos. Los incentivos financieros del programa tenían dos componentes: un pago por hora dedicada explícitamente a actividades educativas y un pago al momento del egreso de educación media superior e inscripción en un programa de educación postsecundaria.

las transferencias se habilitaban siempre que los niños y jóvenes del hogar contaran con una asistencia a clases mínima mensual del 85%. En 2003 se fusionó con otros programas de asistencia social pasando a conformar el Bolsa Familia, cuyo objetivo pasó a ser apoyar a las familias en situación de pobreza o extrema pobreza, al igual que ampliar el acceso a servicios de educación y salud. En junio de 2015 llegaba a 13.827.369 familias beneficiarias, aproximadamente el 25% de la población de Brasil, con un presupuesto estimado de 0,45% del Producto Interno Bruto (PIB) del país (BID, 2016).

El programa tuvo un origen descentralizado a escala municipal: aunque los fondos y el marco general provenían del gobierno federal, fueron los gobiernos locales quienes estuvieron a cargo de su ejecución y fiscalización. Originalmente el proceso de selección dependía de las prefecturas que seleccionaban primero localidades con elevados niveles de exclusión social y, dentro de ellas, a las familias más vulnerables a partir del cálculo de un índice basado en información sobre su situación económica (Bonal y Tarabini, 2006). La necesidad de un mecanismo de focalización único que optimizara la selección y eliminara ineficiencias administrativas llevó a que en el año 2002 pasara a implementarse un sistema de catastro nacional (Villatoro, 2008)¹²⁵.

El Programa Bolsa Familia se dirige a todas las familias en situación de pobreza en Brasil, concretamente a aquellas con ingresos mensuales menores a BRL 154 por persona (unos USD 40 a octubre de 2015) (BID, 2016). La cantidad que puede entrar al programa en cada municipio está limitada por la estimación del número de familias pobres por municipio, que se construye a partir de los datos del Censo Demográfico y de la Encuesta Nacional por Muestras de Domicilios, ambos ejecutados por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística. Se ofrece prioridad a familias pertenecientes a antiguas comunidades de afrobrasileros e indígenas, las que obtienen sus ingresos del reciclaje de basura o en las que se ha identificado tanto trabajo infantil como situaciones análogas a la esclavitud. Para asignar los cupos restantes, se priorizan las familias con menor ingreso mensual por persona y, cuando se presenta paridad de ingreso, se define en función de la cantidad de niños y adolescentes menores de 18 años (BID, 2016).

Las condicionalidades exigidas refieren a que los menores de 17 años permanezcan en el centro educativo, que los niños de entre 0 y 7 reciban todas las vacunas requeridas, que las mujeres embarazadas participen en programas de cuidado prenatal y que las mujeres en período de lactancia permanezcan en un programa de monitoreo (Reiter y Lezama, 2013). Además, cada familia tiene la obligación de acercarse al Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS) cada 24 meses para actualizar su información (BID, 2016).

Aunque no se ajustan en función de las características de la familia o de los estudiantes, los montos varían de un municipio a otro y según la cantidad de personas comprendidas en el tramo de edad considerado. El valor del desembolso para un hijo en edad escolar fue definido en BRL 15, estableciéndose un máximo de BRL 45 por familia (equivalente al pago por tres hijos). Según De Andraca (2006), el monto transferido por un niño o adolescente representa

¹²⁵ La incorporación en este registro único puede concretarse por iniciativa de la familia beneficiaria o bien por un proceso activo por parte de los municipios, mediante operativos en los que trabajadores sociales y registradores capacitados visitan los barrios donde se concentran las familias más pobres para aplicar el cuestionario del Catastro Único en sus domicilios (BID, 2016).

un 18% de la renta mínima exigida para participar en el programa; cuando la familia tiene tres niños becados los aportes significan más de la mitad (56%) del ingreso familiar. El dinero se transfiere por el banco Caixa Econômica Federal, que es propiedad del Gobierno de Brasil y que opera el Catastro Único. Para solicitar los pagos, los beneficiarios pueden utilizar la tarjeta social que los identifica como beneficiarios del programa o una tarjeta bancaria básica (Caixa Fácil). Las transferencias deben de ser cobradas en un plazo no mayor a 90 días, de otro modo la Caixa debe regresar los fondos al Ministerio de Desarrollo Social.

Las escuelas son las encargadas de reportar la asistencia de los beneficiarios, por tanto las familias receptoras no tienen responsabilidades relativas a certificar las condicionalidades. Los profesores se ocupan del seguimiento de la asistencia e informan a los directores del establecimiento, quienes, a su vez, informan a los niveles superiores para que se ordenen los pagos. La información se registra en el Sistema Presencia, al que los municipios tienen acceso directo. Además, supervisores externos realizan controles al azar sobre los registros de asistencia (De Andraca, 2006). Los municipios envían la información al Ministerio de Educación y este consolida la información del Sistema Presencia antes de reportarlo al Ministerio de Desarrollo Social para que sea registrado en el Sistema de Gestión de Condiciones. La verificación de educación es bimestral (BID, 2016). Frente al incumplimiento de las condicionalidades se procede en una primera instancia a la advertencia, al segundo la transferencia es bloqueada por un mes y por dos meses al tercero, mientras que al cuarto incumplimiento la prestación es cancelada (Straschnoy, 2017). Recientemente el Ministerio de Desarrollo Social implementó una estrategia de acompañamiento socioasistencial para las familias que incumplen con las condiciones. Este acompañamiento ocurre antes de que se realice un bloqueo de los beneficios y tiene el propósito de identificar por qué incumplen las familias y de apoyarlas para que puedan cumplir a través de otros programas sociales (BID, 2016).

Con relación al momento de salida, cabe destacar que, cuando los ingresos de una familia superan la línea de pobreza, pero permanecen debajo de medio salario mínimo mensual per cápita, no se cancelan las transferencias inmediatamente, sino que se extienden los beneficios por un período de dos años para asegurar que las mejoras económicas sean estables y no transitorias. Pasado este período se vuelve a evaluar la situación. Las familias también pueden solicitar ser desvinculadas del programa voluntariamente. En estos casos, tienen derecho a volver al programa en cualquier momento si sus ingresos se deterioran dentro de un plazo de 36 meses (BID, 2016).

Como resultado de la implementación del programa, se constataron impactos positivos en la asistencia, permanencia y reducción del rezago, al tiempo que más niños ingresaron a la escuela en la edad adecuada. En su revisión sistemática sobre el programa Silva, Rocha, Braga y Bonolo (citados en Bonal y Tarabini, 2006) encuentran que en 2005 los alumnos beneficiarios tuvieron 34% menos chance de abandonar la escuela y 11% menos de probabilidad de repetir el curso que aquellos elegibles que no recibieron el incentivo. Por su parte, se constató que la mitad de las familias más vulnerables incorporaron a sus hijos de entre 10 y 15 años al sistema escolar debido a su participación en el programa (De Andraca, 2006). No hay evidencias claras de impacto con relación al rendimiento y los aprendizajes (Villatoro, 2008; Bonal y Tarabini, 2006).

Una de las principales sugerencias de mejora con relación al programa refiere a los mecanismos de focalización. Respecto al criterio geográfico, si bien es uno de los más utilizados por disponer de mayor información y generar menores costos, conlleva el peligro de dejar por fuera a las familias potencialmente beneficiarias que no residen en las áreas seleccionadas y da lugar a una falacia ecológica al considerar la unidad territorial como si tuviera homogeneidad social. Algunas recomendaciones respecto al mecanismo de focalización se relacionan a complementar los criterios económicos con información sobre la composición familiar y las características socioeconómicas de cada municipio, implementar visitas domiciliarias previas al establecimiento del beneficio, analizar de forma rigurosa y periódica la idoneidad de la permanencia de las familias e implementar mecanismos de acompañamiento a las familias seleccionadas. También se recomienda la creación de un banco de datos que permita saber en qué condiciones ingresan las familias en el programa, cómo se comportan durante su permanencia y cuál es su situación una vez que salen (Bonal y Tarabini, 2006).

En relación con la cobertura, se han constatado importantes desfasajes entre la demanda potencial y el alcance efectivo del programa, que se atribuyen principalmente a las restricciones financieras de determinados municipios (Villatoro, 2008). La estructura descentralizada del programa reconoce al gobierno central como entidad normativa y financiera (o cofinanciera), mientras la ejecución del programa debe quedar en manos de las instancias locales. Esto supone una importante carga para los municipios más pobres, que cuentan con menos recursos para destinarle y una mayor proporción de potenciales beneficiarios. Por tanto, se reconoce la importancia de ofrecer apoyo financiero o bien modificar el diseño del programa para reducir sus costos (cambio en el monto del incentivo o en los criterios de selección) (Bonal y Tarabini, 2006).

El volumen de las transferencias también ha sido observado, considerándolo insuficiente en función de la situación de las familias. Teniendo en cuenta que el costo de oportunidad de que los hijos del hogar permanezcan en el sistema educativo varía en función de sus edades, se ha sugerido ajustar los montos en función de las características de los estudiantes. A su vez, se ha argumentado que la falta de articulación con iniciativas de capacitación e inserción laboral han debilitado su impacto en relación con la capacidad de generación de renta autónoma de los hogares (Godoy citado en Villatoro, 2008).

Progresas/Oportunidades/Prospera, México

La experiencia mexicana es una de las más analizadas, no solo por su carácter innovador, sino por los resultados que ha demostrado y la rigurosa evaluación a la que ha sido sometida a lo largo de los años. Inició en 1997 bajo el nombre Progresas y fue creada por el gobierno federal mexicano como estrategia para apoyar a las familias rurales extremadamente pobres. En 2001 pasó a llamarse Oportunidades y amplió sus servicios a poblaciones urbanas, mientras que en 2014 adoptó el nombre Prospera y amplió su estrategia de intervención incorporando el fomento a la inclusión productiva y laboral, así como la generación de ingreso y la inclusión financiera. La expansión en servicios y cobertura se refleja en la inversión presupuestal, que paso de 0,004% del PIB en 1997 a 0,47% del PIB

en 2016 (Yaschine, 2019). A partir de 2019 el Programa Becas para el Bienestar Benito Juárez sustituye los componentes educativos de Prospera.

Se trató, entonces, de un abordaje integral que en su versión más actualizada se propuso “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza” (SEDESOL citado en Ordóñez y Silva, 2019).

La Secretaría de Desarrollo Social fue la responsable de diseñar e implementar el programa (gestionando y desembolsando los recursos) de forma centralizada, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, el Consejo Nacional de Fomento Educativo y el Ministerio de Educación Pública, que opera el componente educativo del programa. Como espacios para lograr los acuerdos y la coordinación interinstitucional necesarios, se fundaron el Consejo Técnico Nacional y el Comité Técnico Nacional, así como comités técnicos estatales en las entidades (Yaschine, 2019).

En 2017 atendía unos 6,6 millones de familias y 27 millones de personas, que representaban alrededor del 22,7% de la población nacional y el 85% de la población objetivo (Yaschine, 2019). Históricamente los beneficiarios han residido en mayor proporción en las zonas rurales y semiurbanas, 52% y 20%, respectivamente (Yaschine, 2019), mientras que la amplia mayoría de los titulares registrados —a quienes se entregan los incentivos monetarios— son mujeres: 95,8% en 2012 (Araujo y Suárez, 2013)¹²⁶.

Las transferencias monetarias se entregaban originalmente en las oficinas del programa, pasando posteriormente a un sistema de pago electrónico. Como alternativa para no perder el espacio de contacto entre el personal y los beneficiarios que se había creado en los operativos de pago se diseñó el Modelo de Atención Personalizada de Oportunidades, basado en centros de atención para la canalización de trámites, quejas y denuncias, así como la realización de talleres de formación en salud, educación, nutrición, derechos, autoestima y otros (Araujo y Suárez, 2013).

Originalmente, el mecanismo de focalización se realizaba en diferentes etapas. En primer lugar, se seleccionaban localidades geográficas en función de un índice de marginalidad construido a partir de datos del censo, entre ellas se identificaba a las familias más pobres dentro de cada localidad utilizando análisis discriminante y luego esta selección era validada por las asambleas comunitarias. El sistema se modificó con la expansión de la cobertura a las áreas urbanas, de modo que los potenciales beneficiarios debían asistir al módulo del programa en su localidad a fin de evaluar su situación socioeconómica. Los hogares identificados como potenciales beneficiarios eran visitados para validar la información y finalmente se aplicaba el análisis discriminante para seleccionar los que se incluirían en el programa. Las familias seleccionadas se mantienen en el padrón por un período de tres años, pudiendo solicitar posteriormente la renovación (Parker y Teruel, y Hernández Prado et al. citados en Reimers, De Shano y Trevino, 2006; Villatoro, 2008).

¹²⁶ Según Villatoro (2008), se estimaba que las transferencias representan un 22% de la renta mensual de las familias participantes.

El programa cuenta con tres componentes: educación, salud y nutrición. Se ofrece un apoyo monetario fijo para mejorar el consumo de alimentos, y para mantenerlo todos los integrantes de los hogares beneficiarios deben realizar visitas periódicas a los centros de salud. Respecto al componente educativo, se entregan transferencias bimensuales a familias con menores de 18 años. La cobertura se fue ampliando siguiendo la tónica general del programa: en un inicio se otorgaban becas para los estudiantes entre tercero de primaria y tercero de secundaria. En 2002, las becas se ampliaron para incluir la educación media superior, apoyando únicamente la modalidad escolarizada. A partir de 2014, se incluyó la modalidad no escolarizada, y en 2016 la modalidad mixta (Yaschine, 2019)¹²⁷. Para mantener el incentivo, los estudiantes deben alcanzar una asistencia mensual mínima del 85% y también se requiere que los padres asistan a reuniones escolares. El programa entrega recursos adicionales a las escuelas localizadas en comunidades donde opera para compensar las externalidades negativas que podría generar el aumento de demanda. Cabe destacar que este programa es uno de los pocos que establece montos crecientes a medida que el estudiante avanza en los grados escolares¹²⁸, fijando además montos hasta 15% superiores para las mujeres en relación con los varones de su mismo nivel educativo. El monto de las transferencias se determina según el nivel cursado y los valores se ajustan cada seis meses de acuerdo a la inflación, evitando el deterioro del valor real de la transferencia (Villatoro, 2008; De Andraca, 2006).

Otro aspecto destacable se relaciona al vínculo con otros programas de protección social no contributivos. En este sentido, los becarios que terminan de estudiar y las propias titulares del hogar tienen acceso preferente a programas de capacitación para el trabajo que los vinculan con mejores oportunidades de empleo. Esto se considera una estrategia fundamental para contribuir a la sostenibilidad de los logros alcanzados y promover la generación de ingresos de los hogares (Araujo y Suárez, 2013).

Los resultados de las múltiples evaluaciones enfatizan efectos importantes en el aumento de la matrícula escolar, más marcados entre los adolescentes que cursan el nivel secundario (De Andraca, 2006; Araujo y Suárez, 2013)¹²⁹. Se identifica, además, un aporte considerable del programa respecto a la transición de ciclos: entre 2007 y 2015 se identificó un aumento de 83,9% a 91,1% en el pasaje de primaria a secundaria y de 56,2% a 75,4% en el de educación media básica a media superior (Auditoría Superior de la Federación, citada en Ordóñez y Silva, 2019). También se evidenció que Oportunidades ha contribuido a reducir la deserción y la participación laboral, particularmente entre los varones (Araujo y Suárez, 2013).

Se ha reportado entre los participantes un cumplimiento de prácticamente el 100% de la asistencia regular requerida en 2015 en educación secundaria y un aumento de alrededor de 20% de beneficiarios inscriptos dentro de sus edades normativas en educación media superior entre 2005 y 2015. Más allá de esto, en la línea de lo mencionado anteriormente,

¹²⁷ En 2003 se creó un componente denominado Jóvenes con Oportunidades, cuya función fue proporcionar incentivos económicos directamente al becario para la conclusión de la educación media superior. Se consideró como un componente independiente hasta 2009, cuando se integró como un apoyo más dentro del componente educativo del programa, y se discontinuó en 2016, redirigiendo sus recursos a la inclusión de becas para la educación superior.

¹²⁸ En 2014, una familia podía recibir un monto máximo de MXN 1.710 mensuales si solo tenía hijos en la educación básica y de MXN 2.765 si alguno de ellos estudiaba en la educación media superior. Estos montos representan un aumento en términos reales de 25,1% y 102,3%, respectivamente, en relación con los que se podían acceder en 1999 (Ordóñez y Silva, 2019).

¹²⁹ Los efectos son menores en el medio urbano en comparación con el medio rural, lo cual puede deberse al mayor costo de oportunidad que significa estudiar en las ciudades (Yaschine, 2019).

las comparaciones de estudiantes participantes y no participantes a partir de los resultados de las pruebas ENLACE resultan desfavorables en todos los niveles (Auditoría Superior de la Federación citada en Ordóñez y Silva, 2019), abriendo el ya mencionado debate respecto a la calidad de la oferta educativa como condición necesaria para que estos programas contribuyan a una mayor acumulación de capital humano y obtengan mejores retornos en el mediano y largo plazo.

Entre las recomendaciones de mejora al programa se identifican aspectos relacionados a su focalización y cobertura, la oferta de servicios y la articulación con otras instituciones, así como con la educación no formal. Respecto al primer punto, el sistema de focalización ha presentado dificultades para diferenciar entre localidades o domicilios situados en la parte media de la escala (Villatoro, 2008), de modo que, según datos del BID en 2012, un quinto de los beneficiarios del programa se encontraba por encima de la línea de bienestar económico. Errores importantes de focalización se evidencian también considerando que, entre las familias identificadas como potenciales beneficiarias, un 65% habría enviado a sus hijos a la escuela primaria o secundaria a pesar de no contar con el incentivo, mientras que un 24% de las familias no lo hace porque considera que el monto de la transferencia es insuficiente (Reimers, De Shano y Trevino, 2006). Otros datos reafirman esta idea y sugieren que esta tendencia se agudiza respecto a los estudiantes de mayor edad: la matrícula cae de cerca del 80% a menos del 40% entre los beneficiarios de 15 a 18 años, lo que revela que, a pesar de tener derecho al incentivo educativo, la mayoría no está estudiando (Araujo y Suárez, 2013).

Asimismo, el programa ha excluido desde un inicio a hogares en situación de pobreza extrema por residir en localidades que carecen de las condiciones mínimas de oferta como para exigir el cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación. Esto demuestra la importancia de ampliar la cobertura de los servicios asociados a las condicionalidades, para garantizar el acceso a las prestaciones entre sus potenciales beneficiarios. En este sentido, un análisis de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del 2010 mostró que un 62% de la población bajo la línea de bienestar mínimo no recibía Oportunidades, lo cual representa un error de exclusión de magnitud elevada (Araujo y Suárez, 2013).

Más allá de los avances registrados, otro de los temas en la agenda se relaciona a la importancia de continuar los esfuerzos para la coordinación y articulación de iniciativas con las secretarías de Salud, Educación y Trabajo, generando sinergias y mayores oportunidades para los estudiantes que participan del programa y, por tanto, se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social y educativa. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, en 2015 apenas el 0,03% de los beneficiarios en edad de trabajar se vincularon con programas de capacitación y empleo, y el 0,2% de las familias fueron vinculadas con programa productivos (Ordóñez y Silva, 2019). En esta misma línea, parece clave la incorporación y articulación del programa con la educación no formal considerando que, especialmente en zonas rurales, un número importante de potenciales beneficiarios se vincula a este tipo de propuestas educativas. Estos estudiantes no tienen derecho a recibir el apoyo educativo del programa, aunque probablemente estén adquiriendo competencias y habilidades relevantes para su incorporación en actividades productivas que responden a la realidad de su localidad (Araujo y Suárez, 2013).

Becas de Apoyo a la Retención Escolar (BARE), Chile

La Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE) es un programa administrado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) desde el año 2007. Entre los años 2000 y 2006 estas becas pertenecían al Programa Liceo para Todos¹³⁰. El objetivo de las BARE es contribuir a asegurar la equidad en el sistema educativo, promoviendo los 12 años de escolaridad de estudiantes en condición de vulnerabilidad socioeducativa (JUNAEB, 2018). En el período 2014–2017, la principal fuente de financiamiento del programa provenía de la asignación presupuestaria específica según la Ley de Presupuestos de cada año: el 98% del financiamiento total era de esta fuente, mientras que el 2% restante correspondía a la asignación que la JUNAEB hace a los efectos de la administración de la beca (JUNAEB, 2018).

El programa se orienta a estudiantes de primero a cuarto de educación media matriculados en los llamados liceos focalizados, seleccionados en función del alto índice de vulnerabilidad y riesgo de deserción de su alumnado¹³¹. Los criterios varían levemente para postulantes (primera vez) y renovantes. En el primer caso, además de las características mencionadas, se requiere que los estudiantes figuren en el Registro Social de Hogares con una calificación socioeconómica de hasta el 60%, pertenezcan al listado de estudiantes preseleccionados por la JUNAEB, presenten factores de riesgo de deserción (extraedad, baja asistencia, condición de maternidad o paternidad, condición de embarazo o padres de hijos en gestación), estén registrados en un programa de protección del Servicio Nacional de Menores, sean beneficiarios del Programa de Apoyo a la Retención Escolar o presenten una discapacidad acreditada en el Registro Nacional de Discapacidad. Para los renovantes se solicita haber cumplido el año inmediatamente anterior con un mínimo de 85% de asistencia. En ambos casos se requiere no poseer alguna beca de la JUNAEB que sea incompatible con las BARE¹³² (JUNAEB, 2018; SITEAL, 2018a).

El único componente del programa es la beca de apoyo económico, una transferencia monetaria de libre disposición abonada en cuatro cuotas que aumentan progresivamente en un mismo año. En 2017 el aporte alcanzó un monto anual de CLP 191.580, en cuotas de CLP 40.000, CLP 45.000, CLP 50.000 y CLP 56.580 correspondientes a los meses de abril, julio, septiembre y noviembre, respectivamente. El pago se realiza por medio de un convenio de transferencia de recursos con el Banco Estado a través de las modalidades de Pago por Cuenta RUT o Pago Masivo a los estudiantes becados. El egreso del programa se relaciona con el cumplimiento de los 12 años de educación obligatoria (JUNAEB, 2018).

El proceso de postulación inicia a finales del año previo, cuando se comunican los liceos focalizados y una nómina de estudiantes preseleccionados o potenciales renovantes en cada

¹³⁰ El Programa Liceo para Todos tuvo como propósito mejorar la calidad de los centros que atienden a jóvenes de mayor vulnerabilidad socioeconómica y educativa. Su estrategia distintiva fue brindar a los establecimientos apoyos pedagógicos y asistenciales especiales para evitar la deserción y mejorar los aprendizajes de los alumnos. El programa consideró tres componentes principales: a) becas para alumnos en riesgo de deserción, b) estrategias para mejorar las formas de organizar la enseñanza y c) apoyo a las iniciativas y planes de cada liceo para reducir la deserción y mejorar las oportunidades de aprendizaje (JUNAEB, 2018).

¹³¹ No se incluyen entre ellos a los establecimientos que imparten educación de adultos, dado que el programa busca incentivar y posibilitar una trayectoria educativa tradicional. Para el año 2015 los establecimientos educacionales de enseñanza media subvencionados por el Estado, focalizados por la JUNAEB para la entrega de las BARE son 956 liceos y congregan al 41% de los establecimientos de educación media del país (JUNAEB, 2015).

¹³² Beca Indígena, Beca Presidente de la República y Beca Integración Territorial.

establecimiento. Luego, se capacita a los miembros de la Red Colaboradora¹³³ y se precargan los datos de los potenciales estudiantes en el sistema informático de la beca. A continuación, se llevan a cabo las postulaciones y la validación de datos y antecedentes a nivel nacional y regional, mediante la que se confirma o no la adjudicación de la beca. Primero se asignan las becas a los renovantes que cumplen los requisitos, luego a los postulantes con requisitos prioritarios (madre, padre, embarazada, discapacidad, Programa de Apoyo a la Retención Escolar, Servicio Nacional de Menores) y los cupos restantes se asignan priorizando estudiantes con mayor puntaje de vulnerabilidad; no existe una definición del programa respecto al umbral que determina quiénes son estudiantes vulnerables y quiénes no lo son (JUNAEB, 2018).

Cabe mencionar que el programa BARE se articula con otras dos iniciativas que el Estado chileno ha implementa para fomentar la retención escolar: Subvención Pro-Retención y el Programa de Apoyo a la Retención Escolar¹³⁴. Estas tres iniciativas se inscriben en el marco del Plan Nacional de Retención Escolar, que constituye un esfuerzo técnico-político por lograr la coordinación y articulación de las acciones públicas a favor de la retención escolar (JUNAEB, 2018).

En relación con los resultados, el 92% de los becarios que recibió la beca en 2016 se encontraba matriculado en 2017 (o egresado), registrándose un aumento en la tasa de permanencia desde 2015 (85,6%)¹³⁵. Si bien esto se considera positivo, cabe mencionar que este guarismo es menor al registrado para estudiantes similares que no fueron beneficiados con la beca, por lo que los resultados en permanencia y progreso no parecieran ser explicados por un efecto directo de la beca (JUNAEB, 2018).

El Programa BARE ha sufrido algunos cambios. En el período 2011-2014 se otorgó continuidad a los becados que no permanecían en el sistema regular, pero continuaban sus estudios en Liceos de Adultos reconocidos por el Ministerio de Educación, aunque esta condición continuó siendo restrictiva para los ingresos nuevos (JUNAEB, 2015). Hasta 2015 entregaba un número máximo de becas anuales, fijado en 19.110, mientras que actualmente se entrega la cantidad que alcance con el presupuesto asignado¹³⁶. A su vez, este mismo año se modernizó el sistema de postulación *online*, que pasó a anidar todas las becas de la JUNAEB, y se incorporó un mecanismo informativo permanente para los estudiantes renovantes, preseleccionados y postulantes sobre el estado de su solicitud y pagos (JUNAEB, 2015). Asimismo, la documentación asociada a las postulaciones se centralizó en un sistema unificado de información al que tienen acceso los administradores de la beca para efectos de la validación y verificación de la información.

Los liceos focalizados han cambiado su rol prioritario en el proceso de renovación y postulación, limitándose a acompañar a los estudiantes becados, hacer seguimiento a su beca y apoyarlos en el cobro. Este cambio se concretó en 2017, cuando la postulación pasó a

¹³³ La Red Colaboradora de la beca está representada por un profesional (no necesariamente limitado a ser un docente) en cada liceo focalizado.

¹³⁴ Se orienta a estudiantes de séptimo básico a cuarto medio, matriculados en establecimientos educacionales priorizados. Incluye dos componentes: i) universal: acciones promocionales y de detección de riesgo, y ii) apoyos específicos: acciones preventivas y de apoyo especializado.

¹³⁵ No hay información para años anteriores.

¹³⁶ En 2017 este número llegó a 25.342 becas.

ser digital, abierta al público y a responsabilidad de los alumnos, y el período de postulación se trasladó para diciembre y enero. Esto último se considera algo negativo e incrementa potencialmente el riesgo de que los estudiantes más vulnerables no postulen, pues en estas fechas están fuera del centro educativo. Por este motivo, una de las recomendaciones es ampliar la fecha de postulación de manera que inicie antes de diciembre, a fin de que la Red Colaboradora pueda apoyarlos en el proceso.

Otra de las críticas refiere a la fuerte centralización del programa. El hecho de que los equipos regionales no participen en la elección de los liceos priorizados para acceder a la beca se considera una debilidad, en cuanto ellos tienen información relevante respecto de la situación de los establecimientos y sus estudiantes (JUNAEB, 2018). Respecto a la Red Colaboradora, se sugiere describir rol y funciones del profesional que coordina la beca a nivel de establecimientos, y a la vez entregar capacitación a dichos profesionales de manera uniforme y consistente, teniendo en cuenta su rol de acompañamiento y monitoreo. Asimismo, debido a que los gastos de la Red Colaboradora en cada establecimiento se mantenían invisibilizados, se recomienda realizar un estudio de valorización de tiempo de profesionales de aquella destinado a la fase de postulación y al apoyo al estudiante, cuantificándolos mediante convenios de participación.

Finalmente, también se ha observado el modelo de focalización de la beca. Se estima que el criterio empleado en los liceos focalizados de la JUNAEB solo abarca al 25% de una posible población potencial. Esto genera una discriminación negativa de estudiantes que, siendo parte de la población potencial que posee riesgo de deserción escolar, no puede acceder a la postulación debido a que no se encuentran matriculados en estos centros. Este modelo se encontraba en revisión en 2019. Se sugiere, a su vez, incluir indicadores de progreso escolar en el diseño del programa, y considerar montos diferenciados y condicionados a la permanencia y al progreso (JUNAEB, 2018).

Education Maintenance Allowance (EMA), Reino Unido

Este programa se implementó en el Reino Unido en el curso 2004-2005 y su objetivo original fue abordar el vínculo entre los bajos ingresos y la baja participación educativa, proporcionando un incentivo financiero a los jóvenes de hogares de bajos ingresos para que permanezcan en la educación a tiempo completo más allá de la educación obligatoria. La información sobre el programa fue extraída de un reporte realizado por la consultora Old Bell 3 Ltd. en relación con los datos de una evaluación independiente desarrollada entre diciembre de 2013 y junio de 2014 (Government Social Research, 2014).

En su primer año de implementación, se orientó a jóvenes de 16 años, para extenderse sucesivamente a los de 17 y 18 años en su segundo y tercer año de implementación. Para acceder al programa, los estudiantes deben estar matriculados en escuelas oficiales o instituciones de formación técnica superior en cualquier lugar del Reino Unido (excepto Inglaterra). Asimismo, los ingresos de su hogar no pueden superar las GBP 20.817 en caso de contar con un solo estudiante dependiente de 16 años o menos, o las GBP 23.077 en caso de contar con más de un dependiente de 16 años o menos, o de 20 años o menos que cursen estudios a tiempo completo. La beca no afecta otras prestaciones o beneficios públicos.

Además, si los estudiantes tienen un empleo de tiempo parcial o de verano, sus ingresos no se contemplan en los ingresos familiares anuales.

Ofrece un pago semanal de GBP 30 por estudiante que se deposita quincenalmente en sus cuentas, en función del cumplimiento de dos condicionalidades: asistencia satisfactoria y logro de aprendizaje. Para ambos casos las metas establecidas son acordadas con el beneficiario.

A partir de una evaluación realizada en Gales, se constató una cobertura de alrededor de un 50% entre los potenciales beneficiarios. Cabe destacar que un 47% de los becados se matriculó en propuestas de formación técnico-profesional. El programa demostró impactos positivos en la continuidad educativa: las tasas de participación aumentaron entre 4% y 9%. Asimismo, los estudiantes becados matriculados en formación técnico-profesional alcanzaron mejores calificaciones en comparación a los no becados y registraron mejores calificaciones en comparación a sus desempeños anteriores. También se identificó una reducción de la proporción de beneficiarios que combinan el estudio y el trabajo. Como contrapartida, los estudiantes becados matriculados en el nivel avanzado mostraron una menor probabilidad de matricularse en estudios terciarios que quienes no recibieron la beca. Esto sugiere que la intervención tiene efectos limitados asociados al nivel de vulnerabilidad económica de los estudiantes¹³⁷. Por el contrario, se detectaron problemas de focalización al constatar que la mayoría de los participantes (cerca del 80%) declararon que ya consideraban matricularse en el sistema educativo previo a la obtención de la beca.

En relación con las debilidades del programa, si bien el proceso de solicitud se considera sencillo, se evidenciaron algunas dificultades con relación al requerimiento de presentar determinadas pruebas originales para respaldar la solicitud. En este sentido, se recomendó la implementación de un sistema de aplicación *online* que permita cruzar y compartir la información presentada por los beneficiarios para el acceso a otras prestaciones. Además, se identificó la importancia de reforzar el papel y sentido de los acuerdos educativos, ya que no se lograron los efectos esperados debido a que los centros no les ofrecieron el mismo nivel de relevancia y adoptaron diferentes métodos para su seguimiento. Otra de las recomendaciones se relacionó a la definición de lineamientos específicos con relación al control y seguimiento del nivel de asistencia de los estudiantes, para lo que se detectaron también diferencias de criterio entre centros. Finalmente, la evaluación también remarcó la necesidad de fijar metas específicas sobre los niveles esperados de asistencia y finalización, así como de implementar mecanismos de monitoreo e investigación en relación con los datos recopilados sobre el programa.

Opportunity NYC-Family Rewards, Estados Unidos

El programa Opportunity NYC-Family Rewards fue implementado en el año 2007 por parte de la organización sin fines de lucro Manpower Demonstration Research Corporation

¹³⁷ En el Reino Unido la educación primaria se extiende de los 5 a los 11 años y la secundaria abarca de los 12 a los 16, cuando los estudiantes rinden una prueba para obtener el Certificado General de Educación Secundaria. Posteriormente, pueden elegir matricularse en un *college* y rendir a sus 18 años el examen "A" que los habilita para la formación terciaria universitaria o técnica, o bien matricularse en un Further Education Institute que ofrece formaciones prácticas y orientadas al mundo laboral. Estos centros no son solo para quienes terminan la escolaridad obligatoria, sino para toda la comunidad como, por ejemplo, las personas que trabajan y quieren continuar preparándose o los adultos que deseen cambiar de empleo.

(MDRC), en contrato con el Mayor's Fund to Advance New York City y el New York City Center for Economic Opportunity¹³⁸. Se trató de una iniciativa de transferencias monetarias condicionadas de carácter experimental, financiada con fondos privados. El programa piloto finalizó en agosto de 2010 y la información presentada a continuación se obtuvo del informe de evaluación realizado por la consultora MDRC (Greenberg, Dechausay y Fraker, 2011).

El fin último del programa era ayudar a las familias a romper con el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza, en el largo plazo, y mitigar la situación de vulnerabilidad de los hogares, en el corto plazo. Para ello ofreció incentivos económicos a familias de bajos ingresos en seis de las zonas más pobres de la ciudad, en función de la obtención de determinados logros relacionados a salud, educación y empleo. Durante la intervención las familias podrían percibir un promedio de USD 3.000 anuales como resultado del cumplimiento de diferentes objetivos en los tres dominios de interés. Específicamente, en relación con la educación, los incentivos otorgados para primaria y ciclo básico de secundaria alcanzaban USD 25 mensuales por un nivel de asistencia del alumno de al menos al 95% de los días de escuela, USD 25 por asistencia de los padres a reuniones escolares y USD 300–350 por aprobar los *test* estandarizados o registrar mejoras en sus resultados. Estos incentivos eran entregados a los referentes adultos del hogar. Respecto al nivel medio superior, los incentivos fueron mayores: USD 50 por mes por un nivel de asistencia del alumno de al menos al 95% de los días de escuela, USD 600 por acumular suficientes créditos para pasar al siguiente año, USD 600 por cada uno de los cinco exámenes oficiales aprobados requeridos para la graduación y USD 400 extra al momento de la graduación. Estos incentivos eran entregados directamente a los estudiantes¹³⁹.

En todos los casos, los niveles de asistencia y los resultados de los *test* estandarizados eran verificados automáticamente a partir de los registros escolares, sin necesidad de presentar documentación adicional. Para certificar la asistencia de los padres a las reuniones escolares, se solicitó el envío de formularios específicos. Los pagos se realizaban directamente en las cuentas bancarias de los beneficiarios con una frecuencia bimensual, a medida que se iban verificando las actividades.

A nivel de impactos, el programa no se tradujo en mejoras respecto a asistencia regular o desempeño en los *test* estandarizados en los niveles de primaria y educación media básica con relación al grupo de control. Asimismo, los efectos fueron muy leves entre el total de estudiantes de educación media superior. Sin embargo, entre estos se registraron mejoras sustanciales en los logros de quienes se encontraban por encima o al nivel de competencias básicas en los *test* estandarizados del octavo grado, previo al comienzo de la intervención. Se observó que estos estudiantes tenían menores probabilidades de repetir el noveno grado y mayores probabilidades de alcanzar un mínimo de 95% en la tasa de asistencia en el segundo año de participación¹⁴⁰.

¹³⁸ MDRC es una organización de investigación de política social y educación sin fines de lucro y no partidista con sedes en las ciudades de Nueva York, Washington D. C., Oakland y Los Ángeles.

¹³⁹ Esta diferencia en la implementación puede asociarse a una mayor exposición a los efectos del programa ente este grupo, en comparación a los estudiantes de los niveles inferiores, cuyos incentivos se entregaban a los titulares del hogar.

¹⁴⁰ Estos hallazgos van en la línea de lo ya mencionado respecto a mayores impactos para aquellos estudiantes que tienen determinado *background* de capital social.

La evaluación realizada arrojó diversos aspectos de la intervención a ser revisados. Por ejemplo, a partir del abordaje cualitativo se identificó que muchos de los adultos no tenían claro cómo apoyar a sus hijos en los estudios, por lo que las transferencias no incentivaron la búsqueda de nuevas herramientas o iniciativas, y se continuaron utilizando las estrategias habituales y conocidas. En este sentido, se señaló la necesidad de contar con operadores del programa que realicen un acompañamiento más cercano de las familias participantes y faciliten información y redes con otros servicios que puedan operar como apoyo para alcanzar las metas que se propone el programa. Además, se identificó que ofrecer incentivos a actividades preparatorias o intermedias puede contribuir a que los estudiantes perciban el valor de su esfuerzo diario y operar, además, como un mapa de ruta que los guíe hacia el cumplimiento de los objetivos.

Becas 6000, España

El programa de Becas 6000 fue implementado en el curso 2009-2010 por la Consejería de Educación de Andalucía¹⁴¹. Su objetivo es potenciar la continuidad y egreso en estudios secundarios postobligatorios (o de educación media superior) de estudiantes procedentes de hogares de muy escasos recursos, mediante la compensación de los costos de oportunidad derivados de seguir estudiando en edades laborales. Además, el programa pretende incrementar las oportunidades de acceso futuro a empleos calificados y promover la elevación del esfuerzo y rendimiento del estudiantado becado mediante el diseño y mantenimiento de exigentes requisitos académicos para preservar la ayuda (Río y Jiménez, 2015).

La población objetivo está conformada por jóvenes de muy escasos recursos que, tras graduarse en Educación Secundaria Obligatoria (ESO), se matriculan en un curso de enseñanza postobligatoria al año siguiente y no se encuentran trabajando. La ayuda podrá concederse durante dos años y es transferida directamente a los estudiantes (no a sus familias) (Río y Jiménez, 2015).

El monto de la beca es fijo, no se contemplan ajustes en función de distintos grados de necesidad o rendimiento, ni a partir de criterios de edad, curso o género. Los estudiantes perciben un básico de EUR 2.040 correspondiente a las becas de carácter general del Estado, mientras que el resto está sujeto al cumplimiento de dos condicionalidades básicas: asistencia obligatoria al centro docente (85% de las horas lectivas computadas mensuales) y superación con éxito de la totalidad de las asignaturas cursadas al final del período. Se contempla la posibilidad de recuperar la beca si se aprueban las asignaturas pendientes en el siguiente período de evaluación. Los pagos podrán realizarse mensualmente o acumularse de acuerdo con el cumplimiento de las condicionalidades (Río y Jiménez, 2015).

Como indicio favorable en relación con sus resultados, Río y Jiménez (2015)¹⁴² encuentran un incremento estadísticamente significativo de estudiantes que logran cumplir con los objetivos académicos establecidos y así mantener la beca. La proporción de estudiantes

¹⁴¹ Desde el año 2008 las comunidades autónomas adquirieron competencias en el desarrollo legislativo y la gestión del sistema de becas español.

¹⁴² Analizan los datos del registro de Becas 6.000 facilitados por la Dirección General de Políticas e Innovación Educativa de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Este registro integra 5.400 efectivos —el conjunto de la población becada— en los cursos 2009-2010 y 2010-2011.

en riesgo de continuidad (tres o más asignaturas reprobadas a lo largo de los trimestres) muestra un marcado descenso a lo largo de los dos cursos académicos considerados, al pasar de 38,5% a 24,7%.

Sin embargo, este programa replicó tres problemas que ya habían sido evidenciados en la evaluación del sistema español de becas, en relación con los estudiantes que realizan estudios postobligatorios (bachillerato, formación profesional de grado medio o superior, enseñanzas artísticas, de idiomas o deportivas o estudios universitarios): problemas de cantidad de becas de acuerdo a la población potencial, problema de requisitos académicos y problemas de información (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2009).

Respecto al primer punto, las Becas 6000 han demostrado un alcance limitado en cuanto a su cobertura, beneficiando apenas a un 3% de la población andaluza matriculada en la enseñanza postobligatoria no universitaria. Solo una de cada cinco solicitudes se resuelve con la concesión de la beca, lo que se asocia al muy bajo umbral de renta familiar establecido como requisito de acceso, muy por debajo de la renta media per cápita española¹⁴³, así como del umbral de pobreza estimado para hogares de una sola persona.

En relación con los requisitos académicos, asociar la beca a indicadores de rendimiento le ofrece cierta legitimidad, pero plantea el dilema del “trato calificador”. En este sentido, se requieren garantías que aseguren la homogeneidad de criterio y neutralicen posibles arbitrariedades o negligencias capaces de poner en riesgo la percepción de la ayuda. Por su parte, se señala la necesidad de flexibilizar las exigencias académicas teniendo en cuenta otros criterios de medición del esfuerzo y el progreso, superando el enfoque estrictamente “finalista”. Otra sugerencia se vincula a regular el monto de las ayudas en función de los distintos resultados obtenidos, evitando la lógica de “suma cero” (Río y Jiménez, 2015).

En tercer lugar, se han observado problemas asociados al acceso desigual a la información sobre el programa, lo que ha redundado incluso en casos de exclusión anticipada. El conocimiento de los requisitos académicos para preservar la beca suele ser tardío, parcial, impreciso e incluso erróneo. Estos problemas se asocian fundamentalmente a lo que ocurre en los centros educativos, donde los referentes se limitan a informar de la existencia del recurso —muchas veces a petición de los interesados— sin detenerse en los detalles y derivando a estudiantes y familiares hacia niveles superiores y más lejanos de la burocracia educativa (Río y Jiménez, 2015).

Finalmente, otra de las falencias del programa se relaciona con su focalización. En este sentido, se constató que los estudiantes ubicados académicamente en la “zona de seguridad” para conservar la beca mantenían altos niveles de compromiso y productividad escolar y firmes propósitos de seguir estudiando con anterioridad al hecho de convertirse en becarios (Río y Jiménez, 2015).

¹⁴³ Según datos de 2010 la renta media per cápita española se situaba en EUR 9.737 anuales y el umbral de pobreza estimado para hogares de una sola persona se ubicaba en EUR 7.818, mientras que la condición de acceso se fijó en EUR 1.981 para hogares de un miembro y EUR 7.306.5 para hogares de cuatro miembros.

Compromiso Educativo, Uruguay

El Programa Compromiso Educativo se implementó en el año 2011 en Uruguay. Se trata de una iniciativa interinstitucional en la que participan la ANEP, el INAU, el MEC, la Udelar y el MIDES. Su objetivo es mejorar las condiciones para que los estudiantes de educación media superior permanezcan en el sistema y completen el ciclo. Para ello, el programa se propone involucrar a diversos actores (estudiantes, familias, institución educativa), desarrollar estrategias educativas adaptadas a la situación personal del beneficiario, promover un modelo de aprendizaje activo basado en la cooperación, apoyar a los estudiantes más vulnerables para reducir los costos indirectos y contribuir con los costos directos asociados al estudio, entre otros (ANEP y MIDES, 2014).

Compromiso Educativo se orienta a estudiantes que cursan la educación media superior, tanto en escuelas técnicas del CETP como en liceos del CES. Se implementó de forma progresiva, de modo que en su primer año abarcó a los matriculados en el primer año del ciclo para extenderse luego al segundo y tercer año de bachillerato (ANEP y MIDES, 2014). Se considera una propuesta innovadora que incluye tres componentes: un acuerdo educativo que fija metas entre el centro educativo y el estudiante, una beca económica destinada a los estudiantes con mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica y espacios de referencia abiertos a todos los estudiantes de los centros participantes, liderados por estudiantes referentes del nivel terciario con una frecuencia semanal (Aguirre y Veneri, 2018). Se contempla también la incorporación de la figura del articulador pedagógico como referente del programa a la interna del centro educativo, y un articulador de cercanías que opera como nexo entre el nivel local y la unidad de gestión, cuyo principal cometido es brindar apoyo técnico para la implementación del programa en un conjunto de centros que funcionan en una determinada región (ANEP y MIDES, 2014).

La selección de los participantes se concreta en dos etapas. En primer lugar, se seleccionan los centros educativos¹⁴⁴. Dentro de los centros seleccionados se informa a los estudiantes sobre el programa y se los convoca a postularse voluntariamente a la beca completando un formulario *web*. Los postulantes se ordenan de acuerdo al índice de carencias críticas (ICC) calculado en función de los datos incluidos en la solicitud. Se garantiza un cupo mínimo de diez becas por centro educativo, asignadas a los diez estudiantes con mayor valor de ICC dentro de cada centro. Las becas restantes se asignan en una proporción de 30% y 70% entre los postulantes restantes de Montevideo e interior, respectivamente. Los centros educativos tienen la potestad de efectuar cambios en el ordenamiento a partir de criterios cualitativos, los cuales deben ser presentados por escrito (Aguirre y Veneri, 2018).

El monto anual de la beca es de UYU 8.000, que se pagan directamente a los estudiantes en cuatro cuotas iguales (abril–mayo, junio–julio, agosto–setiembre y octubre–noviembre) mediante depósito en locales del Correo Uruguayo que fueron asignados a los centros educativos. El cobro está condicionado al seguimiento del acuerdo educativo (a partir de entrevistas con los estudiantes) y el monitoreo de la asistencia, la actitud y el rendimiento. La beca no posee un mecanismo de renovación automática, por lo que se debe repetir el procedimiento de solicitud y evaluación cada año (Aguirre y Veneri, 2018).

¹⁴⁴ En el primer año de implementación la participación de los centros fue voluntaria. Luego se priorizó el ingreso de aquellos con mayores grados de repetición y desvinculación.

En el año 2011 Compromiso Educativo otorgó 1.659 becas entre 2.086 solicitudes, por lo que ocho de cada diez postulantes fueron beneficiados. En 2012 se concretó una ampliación y expansión del programa (incorporándose más centros y la admisión de solicitudes correspondientes al segundo nivel de educación media superior), de modo que se otorgaron un total de 4.347 becas, que correspondieron al 66% del total de postulaciones (ANEP y MIDES, 2014).

El programa ha demostrado buenos resultados, repercutiendo en mejores niveles de aprobación y continuidad educativa entre sus participantes. Además, hay indicios de que recibir la beca es más beneficioso para los estudiantes que se encuentran en peor situación (asociada a la extraedad) así como para los varones (ANEP y MIDES, 2014). Aguirre y Veneri (2018) identificaron impactos significativos del programa. Específicamente con relación al componente becas, se registra una reducción del abandono (-5,1 puntos porcentuales) y un aumento de la aprobación (8,9 puntos porcentuales) e inscripción (13 puntos porcentuales). Por su parte, encontró un impacto mayor para estudiantes hombres, que asisten a centros del CETP, que no viven en Montevideo, que tienen actividad laboral y quienes presentan trayectorias educativas no óptimas (con eventos de repetición o abandono). Los mejores resultados en relación con otros programas de becas en la educación media en Uruguay (Rey y Cuello, 2014) podrían asociarse al hecho de que la beca sea cobrada directamente por el joven y no por un referente familiar adulto, o bien al efecto de la articulación de la transferencia monetaria con otros componentes como los acuerdos educativos y los espacios de referencia (Aguirre y Veneri, 2018).

Como sugerencias con respecto al diseño de la intervención se destaca la importancia de revisar el proceso de postulación, teniendo en cuenta que algunos postulantes manifestaron dificultades al respecto, fundamentalmente porque no todos disponen de conectividad o computadora ni cuentan con un manejo fluido de estas herramientas (ANEP y MIDES, 2014). Asimismo, parece importante la implementación de un mecanismo de renovación automática sujeta al cumplimiento del acuerdo educativo (Aguirre y Veneri, 2018). Otro tema a tener en cuenta tiene que ver con que en los centros con una mayor cantidad de estudiantes becados se constató una sobrecarga de trabajo sobre la figura del articulador pedagógico, que dificultó el cumplimiento eficiente de todas sus tareas (ANEP y MIDES, 2014).

Respecto a la selección de los beneficiarios, se recomienda definir un umbral de vulnerabilidad entre los estudiantes, que garantice una correcta focalización teniendo en cuenta que el mecanismo implementado puede dar lugar a que estudiantes en mayor riesgo se queden sin acceder a la beca por asistir a un centro no priorizado, mientras que otros expuestos a menor vulnerabilidad logren acceder a la beca para cubrir la disponibilidad de cupos del centro. Otra de las recomendaciones se relaciona a la incorporación de variables relacionadas a la trayectoria educativa, y no solo las relacionadas a la situación socioeconómica, para el ordenamiento y priorización de los postulantes (ANEP y MIDES, 2014).

Finalmente, considerando que la intervención del programa Compromiso Educativo ocurre cuando una proporción de estudiantes ya se ha desvinculado de la enseñanza formal, parece importante revisar la posibilidad de que algunas de sus líneas de intervención

se implementaran de forma más temprana, cuando los estudiantes se encuentran aún cursando el ciclo básico de la enseñanza media (ANEP y MIDES, 2014).

Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar), Argentina

El Progresar entra en vigencia a comienzos del año 2014 en la órbita de la ANSES de Argentina. Se crea, además, un Comité Ejecutivo interministerial a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa (Peña, 2016). La intervención se propone “generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de estudios superiores y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo” (D’Alessandre y Duer, 2015, p. 14).

El presupuesto anual del programa para el año 2014 era de ARS 11.216 millones (alrededor de 0,26% del PIB). En 2014 Progresar cubría alrededor de 570.000 jóvenes, un 11,27% del total de personas en ese grupo etario en el país. Para junio del 2015 los beneficiarios alcanzados eran de 790.114 (Peña, 2016).

El programa está orientado a jóvenes argentinos de entre 18 y 24 años inscriptos en instituciones educativas habilitadas y que perciban un ingreso inferior o igual al valor de tres salarios mínimos. El Progresar es incompatible con otros planes sociales nacionales, municipales o provinciales, exceptuando la Asignación Universal por Hijo, el seguro por desempleo y el plan Promover¹⁴⁵ (Peña, 2016). Al momento de la solicitud el becario debe presentar una declaración jurada que avale el cumplimiento de los requisitos. Cabe destacar que este programa contempla no solamente la finalización de los estudios secundarios, sino también la capacitación en cursos y oficios y la formación universitaria¹⁴⁶ (D’Alessandre y Duer, 2015).

Ofrece una prestación mensual sujeta a dos condicionalidades: acreditar la asistencia periódica a una institución educativa de gestión estatal o a centros de formación acreditados ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en marzo, julio y noviembre) y presentar controles anuales de salud. A esos requisitos se suma el de acreditar la aprobación de una cantidad mínima de materias determinada por el Ministerio de Educación, que varía según el nivel o la carrera universitaria o terciaria que se esté cursando. No se establece ninguna exigencia en términos de calificaciones a obtener, eliminando de esa manera el sesgo meritocrático (Peña, 2016, p. 24).

Respecto a la implementación de las transferencias monetarias, el 80% se liquida mes a mes, mientras que el 20% restante se retiene para ser otorgado tres veces al año (en marzo, julio y noviembre) tras constatar las contraprestaciones. Los pagos se realizan mediante depósito bancario o giro por medio del Correo Argentino.

¹⁴⁵ Promover asiste a sus participantes para que construyan o actualicen su proyecto de formación y ocupación, en el desarrollo de trayectorias laborales, en la finalización de estudios formales obligatorios, en experiencias de formación o de entrenamiento para el trabajo, en la generación de actividades productivas de manera independiente o en la inserción en empleos de calidad. Está dirigido a trabajadores desocupados mayores de 18 años con certificado de discapacidad y residencia permanente en el país, que busquen empleo. Ofrece una ayuda económica a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por un plazo máximo de 24 meses. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/discapacidad/promover>.

¹⁴⁶ Según información de la ANSES, de los 702.867 jóvenes incluidos en el programa en 2015, 44% cursaban estudios universitarios, el 29% se proponía terminar estudios secundarios y el 23% se capacitaba en cursos y oficios (D’Alessandre y Duer, 2015).

La beca se complementa con otros servicios asociados al cuidado de niños a cargo y el acompañamiento para una inserción laboral de calidad. Puntualmente, a través del Ministerio de Desarrollo Social se pone a disposición de aquellos jóvenes que sean madres o padres centros de desarrollo infantil para que puedan cuidar de sus hijos unas horas al día mientras ellos estudian o se capacitan en un oficio. Asimismo, buscando reforzar la relación entre la terminalidad educativa y la inserción laboral, se implementa en 2014 el programa complementario PROEMPLEAR, que extiende la cobertura de la transferencia monetaria a los jóvenes que participan del Progresar y realizan prácticas laborales. En estos casos el Estado subvenciona parte de sus ingresos. Por su parte, en su dimensión territorial, el programa contempla la conformación de una Red de Tutores para el acompañamiento de los jóvenes, que no ha logrado implementarse (D'Alessandre y Duer, 2015).

Uno de los ajustes implementados a partir de los aprendizajes a lo largo de su primer año de funcionamiento consiste en la simplificación de los trámites de acceso. Se redujeron de tres a dos los certificados de regularidad escolar a presentar, mientras que el cursado en institutos de nivel superior pasó a ser acreditado por los propios establecimientos en forma electrónica. Asimismo, los controles sanitarios quedaron bajo la órbita de un programa nacional de salud (Sumar) implementado para ofrecer cobertura a toda la población que no cuenta con obra social (D'Alessandre y Duer, 2015). También se flexibilizó el tope de ingreso mínimo, que pasó de uno a tres salarios mínimos (Peña, 2016, p. 25).

Si bien no se encontraron datos en cuanto al comportamiento de indicadores como matriculación o culminación de ciclos a nivel de enseñanza media, la implementación de una metodología de microsimulación para el análisis de impacto de políticas públicas con datos de segundo trimestre de 2013 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos identifica, como impactos de “primera vuelta”, que el plan Progresar posibilitará, en términos estáticos, una reducción de la desigualdad de hasta el 14,3% para el conjunto de la población y disminuirá potencialmente hasta un 32,08% la inequidad distributiva entre los jóvenes (Tupac, Di Giovambattista y Gallo, 2014). Por su parte, Peña (2016) realiza una evaluación de impacto de Progresar en la tasa de asistencia al nivel terciario para el período 2014-2015 a partir de datos de la EPH¹⁴⁷. Los resultados indican que no se puede asegurar un impacto positivo del Progresar sobre la asistencia al nivel superior del grupo de jóvenes objetivo del programa (de 18 a 24 años de edad) debido a que los efectos del programa sobre la tasa de asistencia difieren de acuerdo a la metodología y al estimador utilizado (Peña, 2016).

¹⁴⁷ Debido a que la EPH no identifica a los beneficiarios de Progresar, se construyeron grupos de tratamiento y de control a partir de las características socioeconómicas y demográficas de los potenciales beneficiarios de la transferencia y de las condicionalidades del programa. La evaluación de impacto se realizó con distintas metodologías: “Before-After”, “Average Treatment Effect on the Treated”, “Differences in Differences” y “Propensity Score Matching” (Peña, 2016).

BIBLIOGRAFÍA

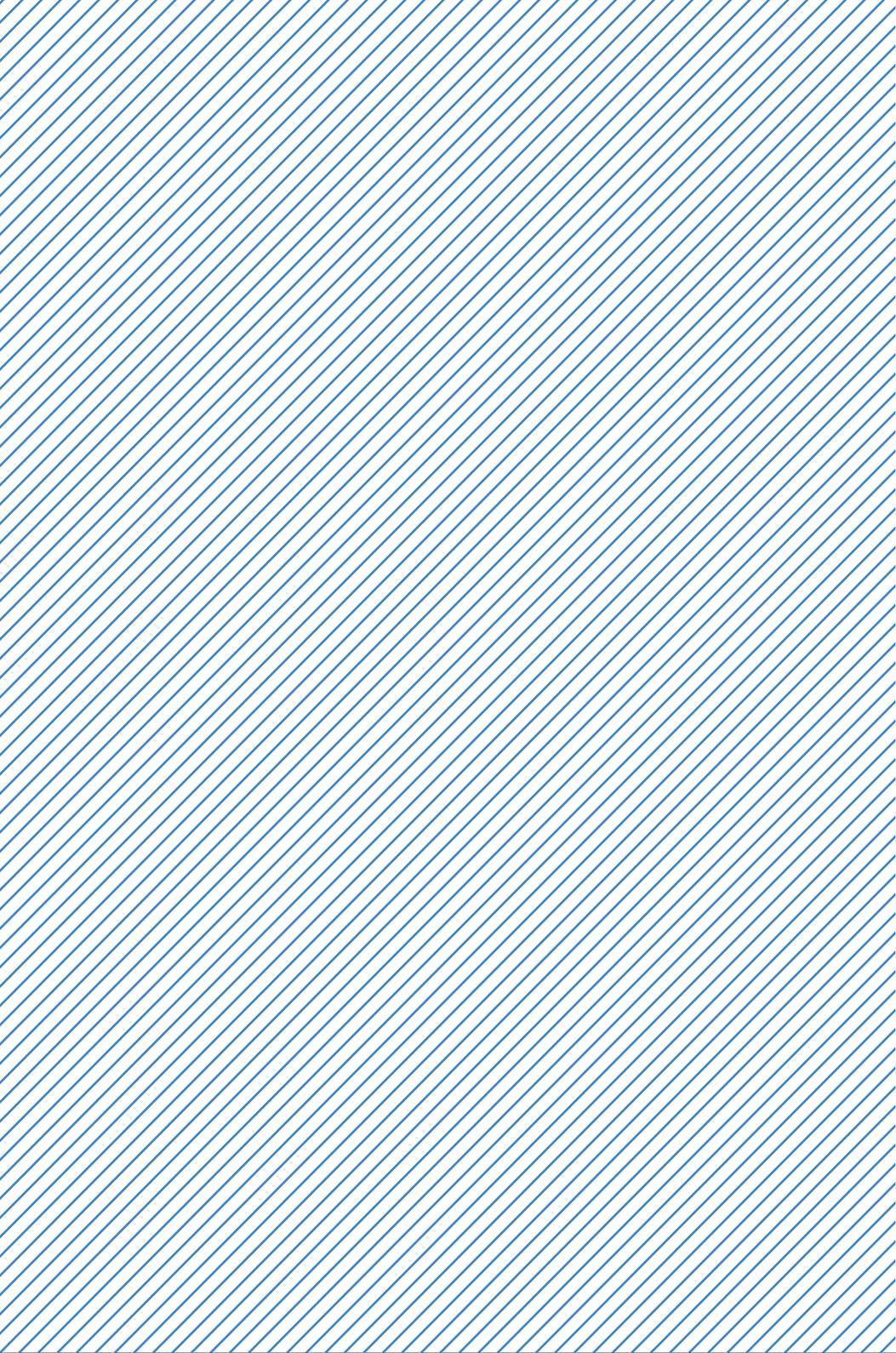
- ANEP. (2019). *Programas de Segunda Oportunidad, 2015-2019*. Montevideo. Recuperado de <https://rendiciondecuentas.anep.edu.uy/programa-segunda-oportunidad>
- ANEP. (s.f.). *Criterios de Altas y Bajas para Becas PUE*. Montevideo.
- ANEP y MIDES. (2014). *Informe de evaluación del programa Compromiso Educativo (Ediciones 2011-2012)*. Montevideo. Recuperado de <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1221>
- AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS. (2009). *Evaluación del Sistema General de Becas Educativas. Primera Evaluación: Diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia*. Madrid. Recuperado de http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2008/E11.html
- AGEV-OPP. (2015). *Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la intervención Programa Uruguay Estudia*. Montevideo. Recuperado de <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/registro-nacional-de-evaluaciones/evaluaci%C3%B3n-did-programa-uruguay-estudia-pue>
- AGUIRRE, E. y VENERI, F. (2018). El impacto de un programa de inclusión educativa. Evidencia para Uruguay del Programa Compromiso Educativo. En V. Queijo, R. Sorio y M. Pérez (Eds.), *Una Mirada Joven a la Juventud. Aportes para las políticas públicas de Uruguay*. BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/una-mirada-joven-la-juventud-aportes-para-las-politicas-publicas-de-uruguay>
- ALEM, E. (2018). El Programa Uruguay Estudia como alternativa para la culminación de Educación Media Básica de personas adultas desvinculadas: Estudio de caso en el centro de Jóvenes y Adultos n.º 3 (Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- ANGRIST, J. y LAVY, V. (2002). The effect of high school matriculation awards: evidence from randomized trials (NBER Working Paper Series n.º 9389). Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w9389>
- ARAUJO, M. C. y SUÁREZ, P. (2013). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Evolución y Desafíos* (IDB Technical Note n.º 601). Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15404/programa-de-desarrollo-humano-oportunidades-evolucion-y-desafios>
- BAIRD, S., FERREIRA, F., ÖZLER, B. y WOOLCOCK, M. (2013). Relative effectiveness of conditional and unconditional cash transfers for schooling outcomes in developing countries: a systematic review. *Campbell Systematic Review*, 9(1), 1-124.
- BARRERA-OSORIO, F., BERTRAND, M., LINDEN, L. y PEREZ-CALLE, F. (2011). Improving the Design of Conditional Transfer Programs: Evidence from a Randomized Education Experiment in Colombia. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(2), 167-195.

- BID. (2016). *Programa Bolsa Familia en Brasil*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/S%C3%ADntesis-del-programa-Bolsa-Familia-en-Brasil.pdf>
- BONAL, X. y TARABINI, A. (2006). Programas de garantía de renta condicionados a la asistencia escolar. Una revisión de evaluaciones del programa Bolsa Escola. *RMIE*, 11(30), 943-970.
- CENI, R. y SALAS, G. (2019). *Transfer Program Enforcement and Children's Time Allocation* (Serie Documentos de Trabajo, DT 17/2019). Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República. Recuperado de <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-17-19-transfer-program-enforcement-and-children-s-time-allocation/publication/690/en/>
- CORBELLINI, E. (2015). *Ilustrados y Valientes. Testimonios de estudiantes y docentes del Programa Uruguay Estudia (2009-2014)*. Montevideo: ANEP. Recuperado de https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/libros-digitales/ilustrados_y_valientes.pdf
- D'ALESSANDRE, V. y DUER, C. (2015). Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes. El caso del PROG.R.E.S.AR. *Cuaderno SITEAL*, 22.
- D'ALESSANDRE, V. y MATTIOLI, M. (2015). ¿Por qué los adolescentes dejan la escuela? Comentarios a los abordajes conceptuales sobre el abandono escolar en el nivel medio (n.º 21). Recuperado de <https://reduca-al.net/noticias/doc-por-que-los-adolescentes-dej-509>
- DE ANDRACA, A. M. (2006). *Programas de becas estudiantiles: experiencias latinoamericanas*. (Cuadernos de investigación del IIPE). Recuperado de <http://www.iiep.unesco.org/en/programa-de-becas-estudiantiles-experiencias-latinoamericanas-12999>
- DE ARMAS, G. y RETAMOSO, A. (2010). *La universalización de la educación media en Uruguay: tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. Montevideo: Unicef.
- DE BRAUW, A. y HODDINOTT, J. (2011). Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrolment in Mexico. *Journal of Development Economics*, 96(2), 359-370
- DE HOYOS, R., ROGERS, H. y SZÉKELY, M. (2016). *Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22349/K8423.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- DIRECCIÓN DE PLANEAMIENTO Y EVALUACIÓN EDUCATIVA. (2019). *Monitor Educativo Liceal. Año 2019*. CES.
- FISZBEIN, A. y SCHADY, N. (2009). *TMC. Reducción de la pobreza actual y futura*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- FRYER, R. (2010). Financial incentives and student achievement: evidence from randomized trials (NBER Working Paper, n.º 15898). Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w15898>
- GNEEZY, U., MEIER, S. y REY-BIEL, P. (2011). When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 191-210
- GOVERNMENT SOCIAL RESEARCH. (2014). *Evaluation of the Education Maintenance Allowance (EMA) Report* (Research Summary n.º 91/2014). Recuperado de <https://dera.ioe.ac.uk/21232/3/141023-evaluation-education-maintenace-allowance-summary-en.pdf>
- GREENBERG, D., DECHAUSAY, N. y FRAKER, C. (2011). *Learning together How Families Responded to Education Incentives in New York City's Conditional Cash Transfer Program*. Recuperado de <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED519281.pdf>
- IBARRARÁN, P., MEDELLÍN, N., REGALIA, F. y STAMPINI, M. (Eds.) (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. Montevideo: BID.
- INEEd. (2014). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/informe-educacion-2014.pdf>
- INEEd. (2019). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2017-2018*. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2017-2018/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-laeducacion-en-Uruguay-2017-2018.pdf>

- INEFOP. (2016). *Datos Becas PUE 2016. Notas explicativas de la Planilla*.
- INEFOP. (2020). Informe sobre las Becas del Programa Uruguay Estudia (PUE) al Presidente de la Cámara de Representantes del Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay.
- JOSEPHSON, K., FRANCIS, R., y JAYARAM, S. (2018). *Políticas para Promover la culminación de la educación media en América Latina y el Caribe. Lecciones desde México y Chile*. Caracas: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1246>
- JUNAEB. (2015). *Informe Final de Evaluación. Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*. IPE-UNESCO y SITEAL. Recuperado de <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/146/informe-final-evaluacion-programa-beca-apoyo-retencion-escolar>
- JUNAEB. (2019). *Beca de Apoyo a la Retención Escolar (Programa de Educación Media) - BARE*. Recuperado de https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_chile_0626.pdf
- KREMER, M., MIGUEL, E. y THORNTON, R. (2009). Incentives to learn. *Review of Economics and Statistics*, 91(3), 437-456.
- LEVITT, S., LIST, J. y SADOFF, S. (2016). The effect of performance-based incentives on educational achievement: evidence from a randomized experiment (NBER Working Paper n.º 22107). Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w22107>
- MANCIBO, E. (Coord.) (2016). *Evaluación del proyecto "Culminación de ciclos educativos para trabajadores en actividad"* (INEFOP, ANEP y MTSS-DINAE).
- MEC. (2009). Convenio Marco Interinstitucional. 23 de octubre de 2009. Montevideo.
- MEC. (2018). *Logro y nivel educativo alcanzado por la población 2018*. [Archivo Excel]. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/estadisticas/logro-nivel-educativo-alcanzado-poblacion-2018>
- MEC (2020). *Programa Uruguay Estudia. Propuesta reorganización*. Montevideo.
- MEC. (s.f.). *Orientación Educativa. Revisión Crítica*. Montevideo.
- MELÉNDEZ, C., TORRES, M. y YUNI, J. (2020). Análisis del Programa de Respaldo al Estudiante Argentino (Progresar) para la Educación Superior (2014-2020). *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, L(3), 69-94.
- MENESE, P. (2019). *Transferencias, capital humano y trayectorias educativas en la Educación Media de Uruguay* (Tesis de Maestría, Universidad de la República).
- MONTANO, M. (2016). ¿Hacia un Sistema Nacional de Becas?: La oferta de programas nacionales de becas gubernamentales para Educación Media y Formación en Educación en Uruguay. (Informe Final de Pasantía, Licenciatura en Desarrollo, Udelar).
- OIT. (2007). *Asignaciones Familiares en Uruguay. Evaluación y Propuestas de Reforma*. Santiago de Chile: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_178084/lang-es/index.htm
- OIT. (2014). *Hacia el Derecho al Trabajo. Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Ginebra: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_576313.pdf
- ORDÓÑEZ, G. y SILVA, A. (2019). Progresar-Oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza. *Papeles De Población*, 25(99), 77-111.
- PEÑA, N. (2016). Evaluación de Impacto de PROG.RES.AR. sobre la Educación Superior Argentina (Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo).
- PROGRAMA DE PLANEAMIENTO EDUCATIVO. (2018). *Informe de Resultados de la Educación Media del CETP*. Recuperado de https://planeamientoeducativo.utu.edu.uy/sites/planeamientoeducativo.utu.edu.uy/files/2019-10/INFORME_DE_RESULTADOS_EDUCACION_MEDIA_2018_CETP.pdf
- PUE. (2017a). *Comisión Directiva. 30 de agosto de 2017* [Power Point].

- PUE. (2017b). *Reglamento de la Organización, Implementación, Evaluación y Acreditación de los Procesos de Aprendizaje en el Programa Uruguay Estudia (EMB)*.
- PUE. (2017c). Minuta de reunión n.º 1 /17.
- PUE. (2017d). Minuta de reunión n.º 2 /17.
- PUE. (2017e). Minuta de reunión n.º 3 /17.
- PUE (2017f). Componente 2 – Apoyo Económico: Becas.
- PUE. (2018a). *Programa Uruguay Estudia ANEP [Power Point]*.
- PUE (2018b). Cupos por Componente.
- PUE. (2019a). Minuta de reunión n.º 1 /19.
- PUE. (2019b). Minuta de reunión n.º 2 /19.
- PUE. (2019c). Minuta de reunión n.º 3 /19.
- PUE. (2019d). Minuta de reunión n.º 4 /19.
- PUE. (2019e). *Informe de Ejecución de Becas*.
- PUE. (2019f). *Valoración de impacto de las becas y fundamentación para la solicitud 2020*.
- PUE. (2019g). Detalle de la solicitud 2019.
- PUE. (2020a). Informe Sobre Becas PUE 2018 – Cuadro Resumen 17 de febrero de 2020.
- PUE. (2020b). Informe Sobre Becas PUE 2019 ☒ Cuadro Resumen☒ 1 De abril de 2020.
- PUE. (s.f.a). *Impulso a la Finalización de la Educación Media Superior (EMS). Todas las orientaciones del Consejo de Educación Secundaria y del Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU)*.
- PUE. (s.f.b). *Reglamento de la Organización, Implementación, Evaluación y Acreditación de los Procesos de Aprendizaje en el Programa Uruguay Estudia (EMS). CES – CETP. Modalidad: Tutorías para la culminación de la EMS*.
- PUE. (s.f.c). *Protocolo de Becas PUE*.
- PUE (s.f.d). *Declaración de solicitud de Becas de Apoyo Económico Reinserción Educativa para la Finalización de Educación Primaria. PUE-ANEP-EJA*.
- PUE (s.f.e). *Declaración de solicitud de Becas de Apoyo Económico Tutorías para la finalización de la Educación Media Básica. PUE-ANEP-EJA*.
- PUE (s.f.f). *Declaración de solicitud de Becas de Apoyo Económico Tutorías para la finalización de la Educación Media Superior. PUE-ANEP-EJA*.
- PUE (s.f.g). *Declaración de solicitud de Becas de Apoyo Económico Tutorías para la finalización de la Formación en Educación. PUE-ANEP-EJA*.
- REIMERS, F., DESHANO DA SILVA, C. y TREVINO, E. (2006). *Where is the “Education” in Conditional Cash Transfers in Education?* (UIS Working Paper n.º 4). Recuperado de http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/where-is-the-education-in-conditional-cash-transfers-in-education-06-en_o.pdf
- REITER, B. y LEZAMA, P. (2013). *Transferencias Condicionales Y Políticas De Acción Afirmativa En Latinoamérica: La Diferencia Que Políticas De Inclusión Pueden Hacer. Investigación y Desarrollo, 21(2), 455-478*.
- REY, R. y CUELLO, L. (2014). *El impacto de la política de becas del MEC en el logro educativo de los jóvenes*. Udelar, FCS-DS y MEC.
- RÍO, M. y JIMÉNEZ, M. L. (2015). *Políticas de transferencias de rentas condicionadas a la educación en España. El programa becas 6000. Gestión y Política Pública, XXIV(2), 377-416*

- RODRÍGUEZ PLANAS, N. (2010). Mentoring, Educational Services, and Incentives to Learn: What Do We Know About Them? (IZA Discussion Paper, n.º 5255). Recuperado de <https://www.iza.org/publications/dp/5255/mentoring-educational-services-and-incentives-to-learn-what-do-we-know-about-them>
- SAAVEDRA, J. y GARCÍA, S. (2012). Impacts of Conditional Cash Transfer Programs on Educational Outcomes in Developing Countries. A Meta-analysis (RAND Labor and Population working paper series 921-1). Recuperado de https://www.rand.org/pubs/working_papers/WR921-1.html
- SÁNCHEZ, M. (2017). Estudio de casos sobre la implementación del Programa Uruguay Estudia: Una opción para la culminación de la Enseñanza Media Superior (Tesis de Maestría, Universidad ORT Uruguay).
- SIGANEP (2021). Centros educativos PUE. Recuperado de <https://sig.anep.edu.uy/siganep>
- SITEAL. (2018a). *Informe Final de Evaluación. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programa de Beca de Apoyo a la Retención Escolar*. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-177355_informe_final.pdf
- SITEAL. (2018b). *Programa Uruguay Estudia (PUE)*. IIPÉ-UNESCO.
- STRASCHNOY, M. (2017). Análisis evaluativo de las condicionalidades de la Asignación universal por hijo. *Política y Cultura*, (47), 143-164
- URIBE, M. y VÁSQUEZ, C. M. (2019). Los estudios sobre los programas de TMC en América Latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza. *Opera*, 25, 213-232.
- TUPAC, D., DI GIOVAMBATTISTA A. P. y GALLO, P. (2014). El impacto distributivo del PROG.RES.AR en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones (Empleo, desempleo & políticas de empleo n.º 17). Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/4543>
- VALENCIA, E. (2008). Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of Their Contributions and Limitations. *Annual Review of Sociology*, 34, 475-99
- VILLATORO, P. (2008). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista CEPAL*, 86. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11070>
- YASCHINE, I. (2019). Progresas-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En Hernández Licona, G., De la Garza, T., Zamudio, J. y Yachine, I. (Coords.). *El Progresas-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: CONEVAL.



INEEd

Instituto Nacional de
Evaluación Educativa

ineed.edu.uy

-  [ineed.uy](#)
-  [ineed_uy](#)
-  [ineeduy](#)
-  [ineeduy](#)
-  [ineed-uy](#)