

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA URUGUAY ESTUDIA

RESUMEN EJECUTIVO



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: 978-9915-9368-5-7

© 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. Resumen ejecutivo*. Recuperado de: <https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/Evaluacion-Programa-Uruguay-Estudia-Resumen-ejecutivo.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.

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.

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.

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 el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (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 basa en la recopilación, análisis y triangulación de fuentes secundarias realizada entre los meses de enero y abril de 2021. Se trabajó a partir de la revisión de la documentación sobre el programa proporcionada por algunos de sus referentes y disponible en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (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) 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.

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.

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se constató que, al igual que lo evidenciado en 2015 por la Evaluación DID, 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 adecuado, 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**. 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. Acordar criterios y mecanismos de control cruzado y rendición de cuentas entre las instituciones.
- Revisar la **teoría del programa** (cadena causal), así como la **coherencia interna** entre problema, propósito, fin y componentes. Tener en cuenta la alineación de estas definiciones con los cometidos de cada una de las instituciones participantes, especialmente de INEFOP¹.
- Revisar, justificar y documentar la **pertinencia de los diferentes tipos de beca** teniendo en cuenta la gran complejidad que supone una estructura diversificada en 18 líneas de becas. Definir y explicitar criterios para el establecimiento del número de cupos a solicitar dentro de cada línea de beca.

¹ 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".

- 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.
- 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. Incorporar a la definición de la población potencial dimensiones asociadas a la vulnerabilidad de los estudiantes que se desean alcanzar y evaluar la consideración de otras variables como la condición de embarazo o la maternidad-paternidad adolescente. Definir metas específicas de cobertura. La revisión de ambos criterios permitirá conocer si los mecanismos de focalización son adecuados.
- 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. Acordar un criterio único con respecto a habilitar o no el acceso a becas entre estudiantes que cuenten con un ingreso, 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.
- 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. 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/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 (puede ser interesante retomar las negociaciones en relación con el 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). Definir responsabilidades asociadas, frecuencia y plazos para la actualización de la información. 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. Implementar dispositivos de **seguimiento luego del egreso** a fin de 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. 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. **Analizar la complementariedad con otros programas de transferencias monetarias** que funcionan en nuestro país: asignaciones familiares y Tarjeta Uruguay Social, abriendo espacios de diálogo y coordinación que potencien el impacto de las acciones llevadas adelante. **Abrir 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.
- 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). Definir el punto óptimo entre monto de la beca y cantidad de cupos ofrecidos. Manejar 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 (premio al resultado, recurso para apoyar el proceso). Considerar montos condicionados a determinados logros educativos, así como a la reinscripción al nivel correspondiente el siguiente año lectivo. Evaluar la simplificación del esquema de pagos abonando cuotas bimensuales, considerando previamente posibles impactos que esto podría tener en los becarios con relación a sus necesidades, gastos y hábitos de consumo.

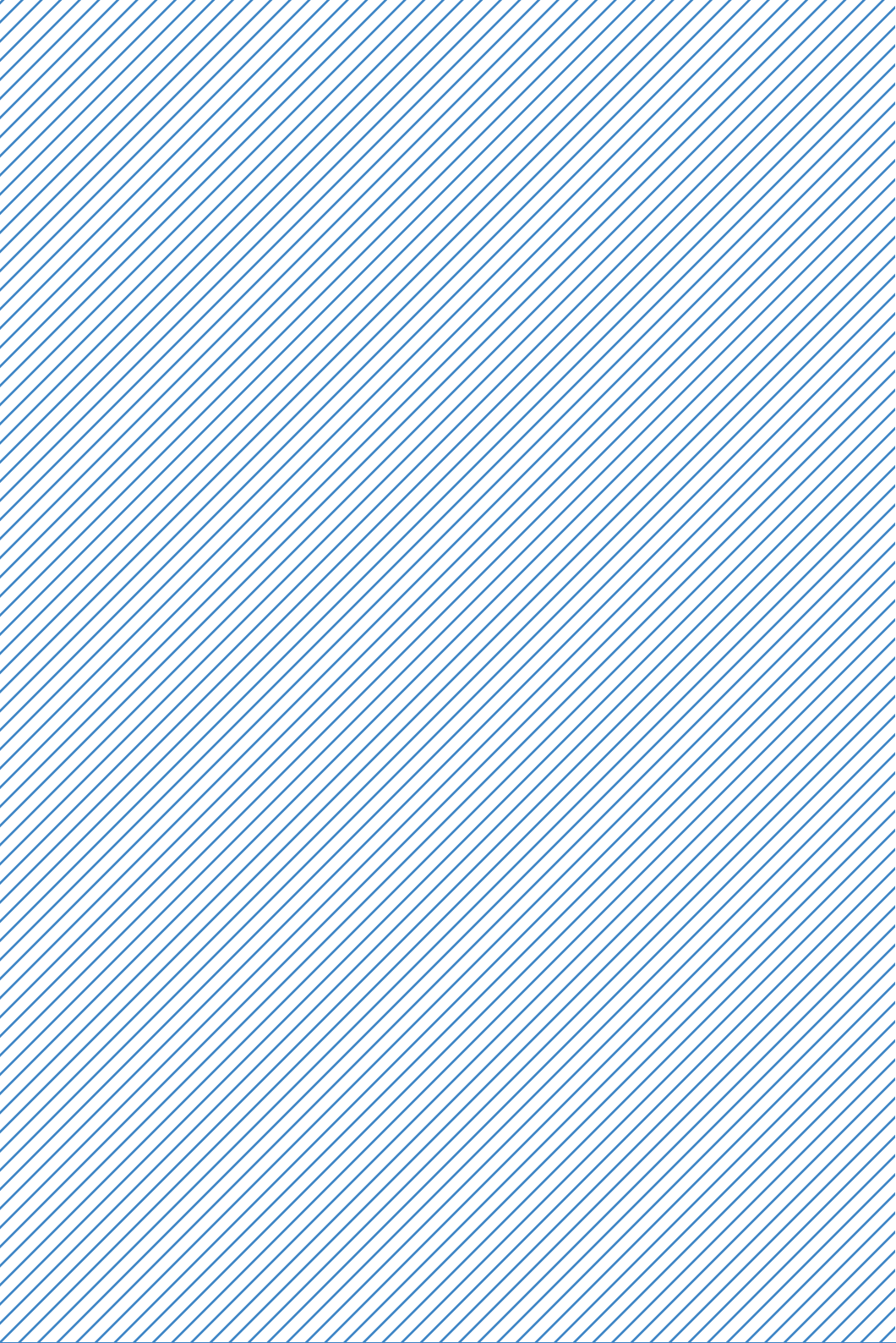
Las recomendaciones realizadas apuntan a diversos aspectos del PUE, tienen diferentes alcances y demandan múltiples abordajes. Es importante tener en cuenta, además, que las decisiones respecto a algunos de los focos mencionados pueden repercutir en las definiciones y alternativas respecto a otros con 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);
- 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;
- el presupuesto total requerido para el funcionamiento de la intervención;
- la suspensión del subcomponente Cursos y talleres dentro del componente Formación;
- 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;
- los mecanismos previstos para la renovación de la beca cuando la propuesta formativa excede el año lectivo, así como en aquellas situaciones 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;
- la valoración de los participantes respecto a los servicios ofrecidos por la intervención en todas sus etapas;
- el impacto efectivo del PUE en la retención/aprobación/acreditación en cada uno de los planes y programas, así como los motivos de abandono entre aquellos estudiantes 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;
- 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
- 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.



ineed.edu.uy

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