



**Documento de trabajo**

# **Panorama de los programas educativos en 2012 y 2014**

En la elaboración del estudio participaron Carmen Haretche (coord.), Lucía Castro, María Pía Pirelli, Guzmán Sommer y Cecilia Alonso.

La redacción del informe estuvo a cargo de Lucía Castro y María Pía Pirelli.

Comisión Directiva del INEEEd: Alex Mazzei (presidenta), Pablo Cayota, Limber Elbio Santos, Marcelo Ubal y Oscar N. Ventura.

Dirección Ejecutiva del INEEEd: Mariano Palamidessi

Montevideo 2016.

ISBN: 978-9974-8560-6-6

© Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEEd).

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: INEEEd (2016), *Panorama de los programas educativos en 2012 y 2014*, INEEEd, Montevideo.

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

Introducción.....	4
Metodología.....	5
Encuadre conceptual.....	6
Descripción general de los programas.....	8
Análisis del conjunto de los programas.....	15
Evaluación y monitoreo de los programas.....	29
Principales hallazgos.....	37
Bibliografía.....	41
Anexo.....	43

## Introducción

En el país distintos organismos llevan adelante una gran diversidad de acciones públicas vinculadas a la educación. El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) tiene un particular interés por aquellos orientados a fortalecer los procesos de la educación obligatoria.

Para el período 2011-2012 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a través de una consulta directa a distintas instituciones, había registrado más de 90 intervenciones dirigidas a cubrir diversos intereses educativos y edades. Por ejemplo, enseñanza de la música y otras artes, adaptaciones curriculares para extraedad, capacitaciones laborales, producción de materiales didácticos, cursos y becas de educación terciaria, promoción de la lectura, entre otros. A partir de ello, el INEEEd continuó la indagatoria, lo que permitió identificar para 2012 el funcionamiento de 132 programas y de 140 para 2014.

Con el fin de acotar el estudio a los programas que apoyan la educación obligatoria, se elaboró la siguiente definición de programa educativo: toda intervención pública o mixta, de iniciativa estatal, orientada a la implementación de un plan organizado de acciones y recursos dirigido a satisfacer un objetivo de mejora o una necesidad de los niños o jóvenes de 4 a 24 años, asociada a uno o varios niveles del sistema educativo formal, a través de acciones que se desarrollan fuera de las actividades regulares del sistema educativo. A partir de esta definición se identificó un subgrupo de 18 intervenciones, que son las analizadas en este estudio.

Este estudio tiene como objetivo general describir y sistematizar la información disponible sobre los programas educativos públicos que se desarrollaron e implementaron entre 2008 y 2014 en Uruguay y sus evaluaciones. Además, tiene cuatro objetivos específicos: identificar los programas educativos vigentes en 2014 bajo la definición elaborada por el INEEEd para este estudio, realizar un análisis descriptivo de los programas a través de una caracterización de las dimensiones comunes a ellos, identificar la cantidad de individuos beneficiarios de los programas y su tasa de cobertura y, por último, analizar el tipo de evaluaciones que se hicieron entre 2008 y 2014 de los programas considerados.

A continuación, se presentan la metodología y el encuadre conceptual de este trabajo. Seguidamente, se hace una breve descripción de cada uno de los programas seleccionados, agrupados por el nivel educativo en el que se implementan. Luego se realiza un análisis descriptivo del conjunto, con énfasis en sus objetivos, organismos de los que dependen, entidades que los implementan, tamaño y cobertura, las diferencias entre el diseño y la implementación, y las dificultades que esta última acarrea. Para cerrar se presenta un capítulo sobre las evaluaciones de dichas propuestas y, finalmente, otro con los principales hallazgos.

## Metodología

Este estudio de carácter descriptivo requirió de una estrategia de recolección de información secundaria en varias etapas. La idea fue obtener la perspectiva oficial de cada programa, con énfasis en su diseño e implementación. Por lo tanto, no hubo un acercamiento a la perspectiva de la población usuaria o beneficiaria de los servicios, sino a la documentación pública y a los responsables de cada propuesta.

La primera etapa de recolección de información se realizó durante 2013. En 2015 se actualizó la información de los programas que ya existían en 2013 y se recabó la información de los que surgieron en el período 2013-2014.

En primer lugar, se realizó una sistematización de la información pública disponible sobre programas educativos. Para ello se tomó como principal insumo la base del repertorio de programas del MIDES (2011-2012), donde cada institución pública indicó, bajo sus propios criterios, cuáles eran los que estaban desarrollando y consideraban educativos. El INEEd incorporó información de otras fuentes,<sup>1</sup> lo que dio lugar a un listado que ronda las 130 intervenciones educativas.

Posteriormente, a partir de la definición de programa educativo elaborada por el INEEd, se realizó una búsqueda de información en documentos oficiales de los programas para poder completar las variables relevantes al estudio. Esta acción incluyó el análisis de los documentos fundacionales, las normativas asociadas, los informes de evaluación y monitoreo, y los reportes de actividad de las iniciativas.

Se realizaron entrevistas con referentes de cada uno de los programas que se ajustan a la definición elaborada, con el objetivo de completar la información e indagar en sus objetivos, población a la que están dirigidos y a la que efectivamente benefician, presupuesto con el que cuentan,<sup>2</sup> lógica de intervención, dificultades encontradas en la implementación, proyecciones a futuro e instancias de evaluación que han realizado hasta el momento.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Observatorio Social del MIDES, *Informe MIDES, seguimiento y evaluación de programas 2011-2012, Sobre inclusión educativa y políticas – ANEP – 2011*, páginas web institucionales de la ANEP, el MEC y el MIDES, y páginas web y blogs de programas educativos.

<sup>2</sup> Por falta de información, los presupuestos de los programas no pudieron ser reconstruidos en su totalidad.

<sup>3</sup> En el Anexo se encuentra disponible el listado de entrevistas realizadas.

## Encuadre conceptual

Para poder realizar un análisis de las intervenciones fue necesario establecer criterios que permitieran identificar con claridad aquellas que apoyan la educación obligatoria. En el marco de este trabajo se entiende por programa educativo a toda intervención pública o mixta, de iniciativa estatal, orientada a la implementación de un plan organizado de acciones y recursos dirigido a satisfacer un objetivo de mejora o una necesidad de los niños o jóvenes de 4 a 24 años,<sup>4</sup> asociada a uno o varios niveles del sistema educativo formal, a través de acciones que se desarrollan fuera de las actividades regulares del sistema educativo.

A su vez, para ser considerada como programa educativo, la intervención debe perseguir alguno de los siguientes objetivos: culminación de nivel (acciones para que el estudiante logre acreditar un nivel educativo, con apoyos o estrategias pedagógicas particulares), retención de estudiantes (acciones que buscan facilitar la permanencia del alumno en el sistema educativo, disminuyendo los factores de riesgo de abandono, ya sean sociales, económicos u otros), revinculación de estudiantes (acciones orientadas a personas que abandonaron el sistema educativo para que retomen su participación) y aprendizajes (acciones pedagógicas y didácticas que inciden directamente en los procesos de adquisición de conocimientos y desarrollo de competencias de los alumnos).

Por tanto, no se considerará como programa educativo ninguna actividad que sea constitutiva de la educación obligatoria que se imparta habitualmente en los centros educativos o que sea algún tipo particular de centro o currículo (por ejemplo, las escuelas aprender<sup>5</sup> y las de tiempo completo o algunas asignaturas como Educación Física o Educación Sexual). Tampoco se incluyen aquellas intervenciones que no se orienten al trabajo directo con niños y jóvenes (por ejemplo, Convivencia Saludable y Promejora, porque apuntan a un trabajo institucional con el centro, o intervenciones del tipo de ProRazona, ProLee y Prociencia, porque están destinados a los docentes), así como tampoco se consideran los que sean exclusivamente para adultos (por ejemplo, Uruguay@s por el Mundo) o que tengan como objetivo principal la inserción laboral (por ejemplo, Projoven), o acciones vinculada a la educación terciaria, debido a que no es un nivel obligatorio.

En 2012, 18 programas educativos se ajustaban a la definición presentada y tenían al menos uno de los objetivos indicados: Becas de acceso a la continuidad educativa, Boleto gratuito para estudiantes de enseñanza media, Campamentos Educativos, Centro de Lenguas Extranjeras, Compromiso Educativo, Gol al Futuro, Interfase,

---

<sup>4</sup> A los 4 años comienza la educación obligatoria, que se extiende hasta completar la educación media superior. Dados los problemas de rezago y extraedad que posee el sistema educativo uruguayo, se tomará como corte superior no la edad teórica (18 años), sino los 24 años, edad en la que se estima que culmina la transición a la vida adulta.

<sup>5</sup> Las escuelas comunes públicas del país se subdividen en seis tipos: escuelas urbanas comunes, escuelas de práctica, escuelas de tiempo extendido, escuelas de tiempo completo, escuelas aprender y escuelas rurales. Aunque las escuelas aprender toman su nombre de una sigla (Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas), para facilitar la lectura en este informe se escribe su nombre con minúscula

Programa de Alimentación Escolar, Programa de Aulas Comunitarias en sus modalidades B y C, Programa Educativo de Verano, Programa Huertas en Centros Educativos, Proyecto Tutorías (ex Programa Impulso a la Universalización del Ciclo Básico-PIU), Programa de Maestros Comunitarios, Proyecto Inter-In, Proyecto Maestro más Maestro, Tránsito Educativo, Uruguay Estudia y Programa Puente de Acreditación. Para 2014 la nómina era la misma, excepto por el Programa Puente de Acreditación, que dejó de funcionar en 2013.

## Descripción general de los programas

En este apartado se hace una breve descripción de cada uno de los 18 programas seleccionados, agrupados por el nivel educativo en el que se implementan. Se explicitan las instituciones responsables, el tipo de población a la que están dirigidos y las acciones que llevan adelante. La construcción de estas descripciones se hizo en base a documentos oficiales y a entrevistas a los responsables de los programas.

### Programas asociados a educación inicial y primaria

**Programa de Maestros Comunitarios (PMC).** Está a cargo del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) y es monitoreado por el MIDES. Se implementa desde 2005 en escuelas primarias seleccionadas por el cuerpo de inspectores teniendo en cuenta su contexto sociocultural (ANEP, 2012). A cada centro se le asignan uno o dos maestros comunitarios, dependiendo de la matrícula. Los docentes trabajan con niños con bajo rendimiento escolar, con problemas de asistencia, repetidores o con problemas de integración, buscando evitar el rezago y la repetición. Se estructura en cuatro componentes, dependiendo de las necesidades que cada escuela diagnostique: alfabetización en hogares, aceleración escolar, grupos con las familias e integración educativa (CEIP- MIDES, 2013). Los dos primeros tienen un componente más pedagógico y de enseñanza de contenidos, y los otros dos más de fortalecimiento vincular. Con las familias se busca trabajar con herramientas que les permitan dar soporte a la tarea escolar de los niños. En 2012 los maestros comunitarios trabajaron con 15.608 niños y en 2014 con 16.000.

**Proyecto Maestro más maestro.** Es un programa del CEIP dirigido a alumnos de primer y segundo año de primaria que presentan bajo rendimiento escolar. Comenzó a funcionar en el 2012. Busca mejorar los aprendizajes en lengua oral y escrita para reducir la repetición, así como implementar nuevas formas de enseñar. Para ello utiliza dos modalidades: en algunas escuelas una extensión horaria en la que los niños trabajan a contraturno con un maestro que coordina sus actividades con el maestro de aula y en otras escuelas se conforman “parejas pedagógicas” de manera que dos docentes trabajan juntos con el mismo grupo simultáneamente, brindando una atención más personalizada a los niños con mayores dificultades.<sup>6</sup>

**Programa de Alimentación Escolar (PAE).** Está a cargo del CEIP y se lleva adelante desde 1920. Tiene como objetivo complementar la alimentación brindada en el hogar. Con este fin se brinda a diario, durante el año lectivo, desayuno, almuerzo o merienda (dependiendo de la modalidad y el quintil de la escuela) en más del 90% de las escuelas públicas del país (ANEP, 2014: 54). El menú se elabora a partir de las recomendaciones para las necesidades nutricionales de los niños uruguayos del Ministerio de Salud Pública, que contemplan las características del clima y la disponibilidad de alimentos. Como parte del programa, además, se realizan cursos de educación nutricional con niños, padres y docentes. Durante el verano sigue

---

<sup>6</sup> No se cuenta con el dato de cantidad de beneficiarios.

funcionando, pero en un número menor de centros, nucleando por zonas a los alumnos que se inscriben para continuar recibiendo el servicio. Mientras que en 2012 fueron beneficiarios, en alguna de las modalidades ofrecidas, 248.590 niños, en 2013 fueron 236.853, lo que representa un 68% de los matriculados en educación primaria e inicial.

**Proyecto Inter-In.** El programa funciona desde 2008, está a cargo de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), el CEIP, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y el MIDES. Tiene dos objetivos principales: fortalecer los espacios educativos a través de acciones dentro de las escuelas y favorecer la integración y aprendizaje de los niños de nivel 4 y 5 de educación inicial y de primero y segundo de primaria, atendiendo de forma interdisciplinaria sus dificultades lingüísticas, psicomotrices o psicopedagógicas detectadas precozmente. La intervención terapéutica (individualizada o en grupos pequeños) está destinada a niños seleccionados por su docente de aula y por una evaluación interdisciplinaria (MIDES, 2013: 229-230). Tiene una duración de entre seis meses y un año. Para ello se trabaja en equipos conformados por profesionales de distintas disciplinas y provenientes de distintas instituciones,<sup>7</sup> que articulan su labor con cinco escuelas de la zona a la que pertenece el equipo. También se realizan talleres para escolares y docentes en los centros. En 2012 fueron atendidos 525 niños en la modalidad individualizada y en 2014, 518.

**Programa Educativo de Verano (PEV).** Comenzó a funcionar en 1996 y está a cargo del CEIP. Tiene como objetivos la extensión del tiempo pedagógico y el fortalecimiento de los centros educativos, sin perder el ambiente vacacional. Las escuelas solicitan su participación en el programa cada año y presentan el proyecto educativo que va a ser desarrollado por docentes del propio centro. Las actividades se realizan durante 28 días en el verano. Todas las escuelas cuentan con alimentación escolar provista por el PAE. El programa es revisado y aprobado por el CEIP año a año, ajustando cada vez sus características según lo ocurrido el año anterior. La cantidad de beneficiarios del PEV desciende todos los años: en 2008 la cantidad de estudiantes atendidos era de 42.336, en 2012 era de 29.900 y en 2014 participaron 11.900 niños.

**Programa Huertas en Centros Educativos (PHCE).** Fue desarrollado en 2005 a iniciativa de la Intendencia de Montevideo; es coejecutado por esta, el CEIP y la Universidad de la República (Udelar), y coordinado por la Facultad de Agronomía. Busca generar aprendizajes y favorecer el desarrollo sustentable, fomentando la creación de huertas en las escuelas (PHCE, 2009). Trabaja a lo largo de todo el año con estudiantes y docentes de centros de Montevideo de contextos desfavorables, sugeridos por la inspección, cuyos equipos directivos y docentes están interesados en el proyecto. Desde el 2014 también se suman cinco escuelas del departamento de Cerro Largo que se encuentran próximas a la Estación Experimental Bernardo Rossengurt (perteneciente a la Facultad de Agronomía). Trabajan también con otros centros educativos (CAIF, liceos) e instituciones sociales con actividades puntuales

---

<sup>7</sup> La ANEP aporta maestros especializados, fonoaudiólogos y psicólogos; ASSE psicólogos, médicos psiquiatras pediátricos y psicomotricistas; el INAU trabajadores sociales y educadores sociales; y el MIDES administrativos.

vinculadas a la promoción de las huertas. Para el 2012 el programa estimó la participación de 16.560 alumnos, y para 2014 de 15.000.

**Programa Puente de Acreditación.** Comenzó a funcionar en el año 2008 en su fase exploratoria, en 2009 se comenzó a ejecutar y finalizó en 2013. Era coordinado por el Consejo Directivo Central (CODICEN) y el MIDES e implementado por organizaciones de la sociedad civil. Su población objetivo eran adolescentes de entre 13 y 17 años que no habían culminado el nivel primario, ya sea por abandono o asistencia irregular, o que presentaban antecedentes de repetición, problemas de aprendizaje o conductuales, escaso interés en la labor escolar, o carencias económicas, falta de apoyo familiar o violencia familiar (ANEP-MIDES, 2013). Estos eran derivados por otros programas socioeducativos o territoriales que detectaban la situación. Las organizaciones realizaban un trabajo continuo para que los jóvenes se integraran al espacio, establecieran relaciones con las familias y orientaran la continuidad educativa, mientras que un maestro trabajaba sobre los contenidos y las competencias básicas necesarios para la aprobación del nivel primario. Esta era validada mediante la aprobación de la Prueba de Acreditación del Aprendizaje por Experiencia, con instancias escrita y oral, a cargo de un tribunal de la Dirección Sectorial de Educación de Adultos del CODICEN. En 2012, 105 estudiantes pasaron por este programa. Culminó su trabajo en 2013 y parte de su población potencial fue absorbida por otra acción que lleva adelante el CODICEN con el MIDES para la educación de los mayores de 14 años que no han culminado primaria, bajo el nombre de Fortalecimiento Educativo.

## **Programas asociados a educación media**

**Becas de acceso a la continuidad educativa.** Desde 1986 el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) otorga becas a alumnos de educación media de hogares con dificultades socioeconómicas para estimularlos a continuar sus estudios. En 2015 consistía en una beca de 8.000 pesos distribuidos en cuatro pagos bimestrales. Es un programa nacional con cupo departamental en el que los centros educativos reciben las solicitudes y las envían a las Comisiones Departamentales de Educación que son las encargadas de evaluarlas y proponerlas a la Comisión Nacional. A partir de 2014 se considera el Índice de Carencias Críticas del hogar como criterio para asignar las becas.<sup>8</sup> La escolaridad del estudiante es tomada en cuenta en casos puntuales.<sup>9</sup> Por su parte, los centros educativos designan un referente para el seguimiento y apoyo a los postulantes, y son responsables de reportar la asistencia a clases del beneficiario. En 2012 se entregaron 2.894 becas, en 2014, 5.045.

**Centro de Lenguas Extranjeras (CLE).** Este programa del Consejo de Educación Secundaria (CES) se implementa desde 1996 en centros que se dedican exclusivamente a impartir cursos de los idiomas alemán, francés, italiano y portugués, a los cuales en 2014 se sumó la lengua de señas uruguaya. Está dirigido a todos los

---

<sup>8</sup> En 2013 y años anteriores el criterio empleado era el de ingresos: ingresos del hogar no superiores a las dos Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) per cápita.

<sup>9</sup> En el caso de empate de nivel socioeconómico se considera la escolaridad, por ejemplo.

estudiantes de educación media pública, pero son cursos opcionales y extracurriculares. Tienen una duración de tres años para los alumnos de educación media básica y de dos, con opción a uno más de profundización, para los de educación media superior (CES, 2010). En 2012, 8.248 alumnos participaron de los cursos y esta cifra se elevó a 9.612 en 2014.

**Gol al Futuro.** El Programa Nacional para la Formación Integral del Futbolista Juvenil “Gol al Futuro” de la Dirección Nacional de Deporte del Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), creado en 2009, tiene como destinatarios a los jugadores de 13 a 18 años de las divisiones formativas de los clubes del fútbol profesional (DINADE, 2012, 2014). Su cometido fundamental es estimular al jugador a transitar y culminar los cursos formales de educación. Para ello se asigna un educador a cada club y se despliegan acciones que toman en cuenta las particularidades de cada joven. Se han creado con el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) el curso de formación profesional básica de Ayudante Práctico en Deporte, el bachillerato en Deportes y el curso de kinesiología deportiva, y con el CES se han articulado reinscripciones, traslados y cambios de horario de los jóvenes según las prácticas y lugares de residencia, así como tutorías para distintas asignaturas. Con instituciones privadas se han otorgado becas de inglés. Tanto en 2012 como en 2014 se trabajó con una población de 3.500 alumnos, lo que representa la totalidad de jóvenes en las divisiones formativas.

**Interfase.** El programa comenzó a funcionar en 2011 y culminó su actividad en 2014. Estaba coordinado por el CES y el Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación (PAEMFE). Interfase se enfocaba en la transición entre ciclo básico y bachillerato, con énfasis en la finalización del primero y la permanencia en primer año del segundo. Para ello se trabajaba con un grupo de alumnos seleccionados en julio en tercer año en el liceo de origen teniendo en cuenta sus antecedentes de repetición, las inasistencias y el rendimiento. Los articuladores, algunos con perfil socialcomunitario y otros académicopedagógico, trabajan en la identificación, apoyo y seguimiento de los beneficiarios (DIEE, 2013). También se realizaban tutorías por asignaturas, principalmente orientadas a la rendición de los exámenes de tercero de ciclo básico y de primero de bachillerato en los períodos de diciembre y febrero. Durante todo el período trabajó bajo una modalidad “piloto” con tres liceos de educación media superior, y los liceos de educación media básica de los que provienen sus alumnos. En 2012 participaron 564 estudiantes y en 2014 1.162.

**Boleto gratuito para estudiantes de enseñanza media.** Es un programa del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) coejecutado con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y las intendencias departamentales, que se lleva a cabo desde 2005. Intenta evitar que el pago del transporte constituya un impedimento para la asistencia. Previamente existía la bonificación de los boletos, actualmente el programa financia totalmente el costo de 50 boletos mensuales a los estudiantes de educación media básica pública de entre 12 y 18 años, a los de educación media superior pública hasta los 20 años y a los becados totalmente en educación media privada. En todos los casos los alumnos deben vivir a más de un

kilómetro del centro educativo. También se brinda transporte para las escuelas rurales. En 2013 fueron entregados 295.351 abonos a través de este programa.<sup>10</sup>

**Programa de Aulas Comunitarias (PAC).** Fue creado en 2007 por el CES y el MIDES. Está orientado a adolescentes de 12 a 17 años que han dejado la educación media sin haber aprobado primer año, así como a quienes nunca se matricularon. Este programa es cogestionado por organizaciones de la sociedad civil y el CES. Las primeras se encargan de proporcionar el espacio físico donde funcionará el aula, así como el equipo educativo que la coordinará (coordinador, trabajador social, educadores, talleristas). Por otra parte, la contratación de los docentes de asignatura es realizada por el CES. Trabajan a partir de tres modalidades: A) inserción efectiva en primer año de ciclo básico (cursado y acreditación), B) introducción a la vida liceal y C) acompañamiento al egreso de aulas comunitarias (CES-Infamilia, s/f). Debido a que la definición de programa educativo desarrollada en este documento incluye a aquellas intervenciones que buscan dar soporte a las actividades regulares del sistema educativo, se considerará como programa la modalidad B y C de esta iniciativa que complementan los cursos de educación formal sin sustituirlos ni otorgar la acreditación. En 2014, 357 jóvenes participaron de la modalidad B y 679 de la C.

**Proyecto Tutorías.** Es gestionado por el CES y fue diseñado en 2008 bajo el nombre Programa Impulso a la Universalización del Ciclo Básico -PIU (PIU) con el objetivo de otorgar apoyos diferenciales a los liceos públicos de ciclo básico con mayores dificultades socioeducativas, con el fin de mejorar los aprendizajes de sus estudiantes. En la actualidad se llama Proyecto "Liceos con tutorías y Profesor Coordinador Pedagógico" y tiene el doble objetivo de mejorar los resultados educativos en los centros de ciclo básico que presentan mayores índices de repetición y desvinculación, y apoyar a los docentes en la búsqueda de estrategias que permitan adecuar la enseñanza a la realidad de los jóvenes. Consiste en tutorías por asignatura<sup>11</sup> para los alumnos con más dificultades educativas. Además, en cada centro que participa del programa se designa un profesor coordinador pedagógico, se realiza una instancia mensual de coordinación de todo el equipo docente del centro y hay partidas monetarias para alimentación (meriendas), útiles escolares y vestimenta. Por otra parte, el programa propone una caja de herramientas virtual disponible para todos los profesores del CES desde 2014. Una vez instalado el programa, los centros seleccionan a los liceales que participarán de las tutorías (los de mayor riesgo de repetición) y que recibirán los recursos de alimentación, vestimenta y útiles (pueden ser todos los alumnos del centro). Para esto último cada liceo recibe un monto de dinero distinto fijado en función de su alumnado y lo distribuye en los distintos rubros mencionados. En 2014 se dispuso que 110 centros (un 43% del total con ciclo básico) participaran del proyecto.<sup>12</sup> En 2013 participaron 25.150 alumnos en las tutorías, un

---

<sup>10</sup> Los alumnos de educación primaria e inicial pública y privada no forman parte de este programa, pero tampoco pagan boleto. En este caso, la reglamentación depende de cada departamento.

<sup>11</sup> Historia, Geografía, Química, Física, Biología, Inglés, Literatura e Idioma Español (2013, 2014, 2015).

<sup>12</sup> Obtenido de: Resolución del Consejo (RC) 25/01/14 oficio N° 167/2014. El criterio utilizado cuando se inició el proyecto en el año 2008 fue incluir los centros que hubieran tenido los más altos niveles de repetición en los últimos 10 años. Desde el año 2013 se sumaron, por decisión de las autoridades del CES, aquellos liceos que tenían 25% o más de repetición a nivel de todo el ciclo básico y que tenían más de 400 estudiantes. Se pasó a 102 liceos en 2013 y a 110 en 2014. El CES decidió también que, en

20% de los matriculados en el ciclo básico de liceos públicos. Por otro lado, en Montevideo hay una mayor proporción de estudiantes tutorados que en el interior, lo que coincide con que en la capital la incidencia de la repetición es mayor.

**Compromiso Educativo.** Es un programa coejecutado por el CODICEN, el CES, el CETP, el Consejo de Formación en Educación (CFE), el MIDES, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el INAU, el MEC y la Udelar. Comenzó a funcionar en 2011 y está dirigido a quienes estén cursando educación media superior en el sistema educativo público, especialmente el primer año, para propiciar su permanencia y mejorar sus logros en el sistema. Los estudiantes, seleccionados a través del Índice de Carencias Críticas del MIDES, firman un acuerdo educativo relativo al rendimiento y la conducta junto con su familia y el articulador pedagógico del centro educativo, para recibir una beca de estudio de 8.000 pesos pagados en cuatro cuotas.<sup>13</sup> Hay otros estudiantes que no reciben beca pero que igualmente firman el compromiso para recibir un acompañamiento diferencial por parte del centro, dada su vulnerabilidad educativa más que económica. Además, se trabaja con estudiantes universitarios voluntarios mediante la realización de los “espacios de referencia”, instancias semanales de participación abierta y tratamiento de diversas temáticas, en los que pueden participar todos los estudiantes del centro. En 2012 recibieron becas 4.343 estudiantes y en 2014 fueron 7.000.

## Programas multinivel

**Tránsito Educativo.** Es un programa que surgió en el año 2011. Es coordinado por el CODICEN e involucra al CEIP, al CES, al CETP y al MIDES. Su objetivo es lograr que todos de los egresados de educación primaria tengan una transición exitosa a la educación media básica, que se inscriban y continúen sus estudios. Opera por zonas con equipos de trabajo conformados por maestros, profesores del CES y el CETP, quienes trabajan con los alumnos y los equipos permanentes de los centros de origen y de destino. Originalmente tenían prioridad las escuelas de los quintiles 1 y 2 del contexto sociocultural del CEIP. Se las seleccionaba según un Índice de Riesgo Socioeducativo que incluía inasistencias, repetición, rezago y otras variables, y se trabajaba con los liceos y escuelas técnicas próximas a las escuelas seleccionadas. A partir del 2013 se incorporaron todos los liceos con el Proyecto Tutorías y se extendió el programa a todas las escuelas aprender. En las escuelas técnicas únicamente participan los ciclos básicos tecnológicos. El programa se estructura en tres fases: durante la primera, que se lleva a cabo en el segundo semestre del año lectivo, se informa, motiva e involucra a los alumnos de sexto y sus familias en la oferta de educación media básica; en la segunda, 10 alumnos por escuela participan de actividades didácticas y recreativas en febrero, elegidos según su Índice de Riesgo Socioeducativo, en diálogo entre los maestros de aula y el equipo de tránsito; y, en la tercera, que se realiza durante el primer año de educación media básica, se siguen a

---

función de los resultados, su inclusión fuera obligatoria, salvo que el centro presentara una propuesta alternativa.

<sup>13</sup> Monto de 2014. Como referencia, mensualmente (considerando cuatro pagos cada dos meses) equivale a un 11,1% del salario mínimo nacional de 2014.

todos los estudiantes de la fase 1, y se acompaña a los de la fase 2. En el ciclo 2011-2012 se trabajó con 5.997 estudiantes, y en el ciclo 2013-2014 participaron 12.200 estudiantes de sexto de educación primaria y 2.624 de primero de educación media.

**Campamentos Educativos.** Es un programa del CODICEN en el que participan el CEIP, el CES, el CETP y Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR). Desde el año 2009 organiza campamentos de tres días y dos noches en distintas localidades, en los que integra grupos de diferentes centros educativos. Los llevan adelante recreadores de organizaciones privadas a cargo de las sedes de campamento, quienes realizan diversas actividades con el fin de estimular procesos de aprendizaje, el conocimiento de la naturaleza y otras realidades, y la convivencia con los docentes y compañeros de clase. Los participantes de las últimas ediciones han sido principalmente niños de cuarto a sexto año de escuelas rurales, de quinto o sexto de escuelas comunes, adolescentes de primero de educación media básica, participantes del Centro Educativo de Capacitación y Producción (CECAP), y docentes. En 2014 participaron de los campamentos 32.089 personas, entre alumnos y docentes.

**Uruguay Estudia.** En este programa, que trabaja desde 2009, participan varios organismos: el MEC, el CES, el CETP, el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Está dirigido a mayores de 14 años y su principal cometido es contribuir, mediante diferentes acciones, a la culminación de los niveles educativos obligatorios y a la capacitación para acceder a mejores oportunidades laborales. Sus componentes son: tutorías para la finalización de la educación media básica y la educación media superior, y becas de apoyo económico. En primaria se otorga una beca de tres Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC)<sup>14</sup> cuando se aprueba un examen de culminación del nivel, en educación media básica se trata de ocho pagos de media BPC durante todo el año, y para la educación media superior existen dos tipos de becas: una BPC por asignatura aprobada a quienes tienen pendiente entre una y cuatro para culminar el nivel, y diez a los alumnos del CETP que están culminando el bachillerato y necesitan trasladarse a otras localidades. También existen becas para formación docente. En 2012 recibieron becas 5.492 estudiantes y en 2014 4.800.

---

<sup>14</sup> Al 1° de enero de 2014 el valor de la BPC era de 2.819 pesos.

## Análisis del conjunto de los programas

En este apartado se realiza un análisis de los 17 programas existentes al 2014,<sup>15</sup> con énfasis en sus objetivos, organismos de los que dependen, entidades que los implementan, tamaño y cobertura, las diferencias entre el diseño y la implementación, y las dificultades que esta última acarrea.

### Objetivos

Los programas se clasificaron según el tipo de objetivos principales que persiguen (considerando que cada uno puede tener varios). Las metas más buscadas son el aprendizaje (presente en 12 de los 17 programas) y la retención en el sistema educativo formal (aparece también en 12). Ambas reflejan un mayor énfasis en trabajar con la población que ya está en el sistema que en acercar jóvenes que se han desvinculado. Si se analizan los objetivos por nivel educativo, se observa que hay un mayor énfasis en el aprendizaje en primaria (5), mientras que en la educación media la mayoría de los programas buscan la retención (7). La diferencia se explica porque el problema de desvinculación se da principalmente en este último nivel.

**Cuadro 1. Cantidad de programas por objetivos y por nivel educativo**

	Inicial-primaria	Media	Multinivel	Total de objetivos
Aprendizaje	5	5	2	12
Retención	2	7	3	12
Revinculación	1	2		3
Culminación	0	1	1	2
Otros	3	2	2	7
<b>Total programas</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>17</b>

Nota: el total de programas para cada nivel no corresponde a la suma de las filas de esta tabla porque la mayoría tiene varios objetivos, por lo que están computados varias veces.

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en documentos y sitios web de los programas estudiados, y entrevistas a sus referentes.

La revinculación está presente solamente en dos programas de tamaño pequeño o focalizado (Gol al Futuro y Programa de Aulas Comunitarias). La baja presencia de este objetivo se podría explicar por dos razones. La primera es que otras intervenciones diseñadas con el fin de trabajar con aquellos que están fuera del sistema proponen estrategias pedagógicas de acreditación de niveles, por lo que pasan, en su mayoría, a ser actividades regulares del sistema educativo y, por tanto, no son consideradas bajo la definición de programa que se maneja en este informe. La segunda es que existen otros programas sociales que trabajan, entre otros, con los

<sup>15</sup> El Programa Puente de Acreditación dejó de funcionar en 2013.

desvinculados del sistema educativo, pero con foco en la integración social,<sup>16</sup> y que incentivan la inscripción en los centros de educación obligatoria, por lo que esos jóvenes pueden pasar a ser beneficiarios de los programas educativos con objetivos de retención.

## **Organismos de los que dependen**

Todos los programas que trabajan exclusivamente con educación primaria tienen al CEIP como ejecutor o coejecutor. De los ocho programas exclusivos de educación media, el CES está como coejecutor en cinco y el CETP en dos. Es necesario destacar que el CETP presenta una oferta educativa diversa y que, si bien ciertos planes implementados tienden a fomentar algunos de los objetivos aquí considerados, no se incluyen dentro de este análisis porque forman parte de la oferta regular del sistema educativo. En los programas multinivel, los implicados son el CEIP, el CES, el CETP y el CODICEN, salvo en Uruguay Estudia, que además agrupa a una diversidad de organismos estatales. En lo que respecta a otras instituciones de gobierno involucradas, los organismos que aparecen principalmente son el MIDES, el MEC, ASSE, el MTOP y el MINTURD.

Por lo tanto, en su mayoría son los mismos organismos que ejecutan e implementan la educación obligatoria quienes generan y sostienen propuestas para fortalecerla. Esto ofrece ventajas y desventajas. Las ventajas son el conocimiento del funcionamiento del sistema y la potencial sinergia que se puede generar. Sin embargo, corren el riesgo de replicar todas las dificultades por las que atraviesan estas mismas instituciones (mecanismos burocráticos que pueden resultar lentos, falta de recursos, etc.).

## **Entidades implementadoras**

Por implementación del programa se entiende el nivel de ejecución más cercano al beneficiario. El origen de todos los programas analizados es de iniciativa estatal. Si el Estado lo crea, dirige y contrata al personal que realiza las acciones, es un tipo de implementación pública. Si, por el contrario, decide solo financiarlo y entregarle la ejecución a terceros privados (empresas, organizaciones de la sociedad civil, etc.) se trata de una implementación privada. La ejecución es mixta cuando el desarrollo de algunas unidades del programa es realizado por el Estado y otras por privados. También puede darse el caso de que parte del personal implementador sea contratado directamente por el Estado, mientras que el restante sea por un privado, siempre con fondos públicos.

---

<sup>16</sup> Jóvenes en Red, Centros Juveniles.

La mayor parte de los programas son implementados por instituciones públicas (13), le siguen las de origen mixto (3)<sup>17</sup> y solamente uno (Campamentos Educativos) es implementado totalmente por privados.

**Cuadro 2. Cantidad de programas por tipo de implementación**

	Frecuencia
Pública	13
Mixta	3
Privada	1
<b>Total</b>	<b>17</b>

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a los referentes de los programas estudiados.

## Tamaño y cobertura

El tamaño de los programas puede establecerse por diversos criterios. En este trabajo se los clasifica según la cantidad de usuarios o beneficiarios. Los beneficiarios son aquellas personas que efectivamente han sido atendidas por los servicios o productos ofrecidos en un período determinado. En el cuadro 3 se presenta la clasificación de los programas por tamaño, según la cantidad de beneficiarios que tuvieron en 2014.

**Cuadro 3. Clasificación de programas educativos, según tamaño (1) en 2014**

Tamaño (según cantidad de beneficiarios)	Programas
Muy pequeño (hasta 1.000)	Inter-In - atención directa (518)
	Aulas Comunitarias - Modalidad B (357)
	Aulas Comunitarias - Modalidad C (679)
Pequeño (entre 1.001 y 5.000)	Interfase (1.162)
	Inter-In - talleres (3.613)
	Tránsito Educativo - trabajo en media (2.624)
	Gol al Futuro (3.500)
	Uruguay Estudia (4.800)
Mediano (entre 5.001 y 10.000)	Centro de Lenguas (9.612)
	Becas de Apoyo Económico MEC (5.045)
	Compromiso Educativo (7.000)
Medio-grande (entre 10.001 y 50.000)	Programa Educativo de Verano (11.900)
	Tránsito Educativo - trabajo en escuelas(12.200)
	Huertas en Centros Educativos (15.000)
	Maestros Comunitarios (16.000)
	Campamentos Educativos (27.491)
Tutorías (27.869)	
Grande (entre 50.001 y 100.000)	
Masivo (entre 100.001 y 1.000.000)	Alimentación escolar (236.853) (2)
	Boletos gratuitos (295.351 abonos) (2)

(1) La clasificación del tamaño fue obtenida de Midaglia, Antía y Castillo (2009).

(2) Datos del 2013.

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en documentos y sitios web de los programas estudiados, y entrevistas a sus referentes.

El análisis del tamaño de los programas tiene sentido en la medida que se lo observe en relación a su cobertura y objetivos, ya que la cantidad de beneficiarios es una

<sup>17</sup> PAE, PAC y Gol al Futuro.

medida absoluta que debe ser relativizada a la cantidad de personas que aspira y puede cubrir, según el cometido de programa y sus posibilidades.

Para los programas de tamaño medio-grande y masivo se realizó un análisis de cobertura a los efectos de observar qué tanto están llegando a las poblaciones que se proponen. Hay que mencionar que los cálculos presentados a continuación dan una aproximación de la cobertura de las iniciativas por la dificultad para cuantificar las poblaciones destinatarias con precisión. En la definición de las poblaciones de los programas muchas veces se emplean criterios de difícil medición externa o se incorpora la decisión por experiencia y conocimiento del terreno (experiencia que pueden tener los responsables, inspectores, referentes de centros, docentes).

Para realizar el análisis de la cobertura se estimaron las poblaciones potenciales y objetivo, y se compararon con los beneficiarios efectivos. La población potencial es aquella que, en condiciones ideales, pudiera ser elegible para participar en el programa dado que presenta las características y necesidades que este busca atender. Esta medida no tiene en cuenta las restricciones presupuestales, geográficas, logísticas u otras que pueda tener el programa a la hora de efectivizar la implementación, por lo que cuando esto ocurre (o cuando se trata de un piloto) la población potencial es probable que no sea la meta inmediata de intervención. En estos casos es pertinente incorporar el concepto de población objetivo, que es aquella a la que se planifica atender en un período dado de tiempo, y puede corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. La relación entre la población potencial o la población objetivo y la población beneficiaria son indicadores del grado de cobertura que logra el programa (AGEV, 2011: 5).

A continuación se indica la forma en la cual se estimó la población potencial y objetivo (si corresponde) de cada programa y se las vincula con la población beneficiaria para tener una aproximación a la cobertura.

**Cuadro 4. Estimación de la cobertura de los programas masivos y medio-grandes, año 2014**

Nivel educativo	Programa	Estimaciones de cobertura		
		En relación a la población potencial	En relación a la población objetivo	
Primaria	Alimentación Escolar (1)	68%	89%	
	Educativo de Verano	5%		
	Huertas	5%	13%-43%	
	Maestros Comunitarios	13%	99%	
Media	Boletos gratuitos (1)	124%	100%	
	Tutorías	Estudiantes	41%	124%
		Centros	73%	
Multinivel	Campamentos	Educación primaria	14%	38%
		Educación técnico profesional		9%
		Educación secundaria		16%
	Tránsito	74%		

(1) Datos del año 2013.

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en documentos y sitios web de los programas estudiados, entrevistas a sus referentes, Encuesta Continua de Hogares (INE), datos SECLI (CES), monitor educativo de Primaria (CEIP-CODICEN) y Reporte de Matrícula del CETP.

### Programas de educación primaria

La población potencial del Programa Educativo de Verano para el 2014 son todos los alumnos de educación primaria común de primero a sexto, y la del Programa de Alimentación Escolar es igual agregando educación primaria especial y educación inicial, o sea, toda la educación primaria. Tanto el segundo como el primero trabajan con todos aquellos centros que lo soliciten.

El Programa de Alimentación Escolar tiene una cobertura amplia. Dado que la participación en el programa es voluntaria dentro de los centros que lo tienen, probablemente la proporción de estudiantes que no están atendidos corresponda a aquellos que voluntariamente hayan declarado no querer participar. Para la estimación de la población potencial se consideró el total de la matrícula de educación primaria y para la estimación de la población objetivo se consideró el total restando los alumnos del quintil 5 del contexto sociocultural de la escuela, ya que son los que probablemente tengan menos interés en recibir el beneficio. Cabe precisar que esto no es una restricción del programa, sino un ejercicio para poder estimar más razonablemente su población objetivo. Bajo estas definiciones, la estimación de la cobertura en relación a la población potencial asciende al 68%, y en relación a la población objetivo al 89%.

El carácter voluntario que tiene el Programa de Alimentación Escolar, por el cual acceden al beneficio únicamente aquellos que lo solicitan, hace que sus poblaciones

beneficiarias probablemente tengan un sesgo hacia hogares de menores recursos. Su elevada cobertura denota que efectivamente las familias optan por recibirlo.

Para el Programa Huertas en Centros Educativos se consideraron niños que asisten a educación inicial y de primero a sexto de primaria de escuelas urbanas comunes<sup>18</sup>, ya que el foco del programa, al menos inicialmente, estaba relacionado al acercamiento de la cultura del trabajo de la tierra a las familias del medio urbano.

Actualmente el programa limita su acción a los departamentos de Montevideo y Cerro Largo por una cuestión logística: en Montevideo se encuentra la Facultad de Agronomía de la Udelar, que es la referente del programa, y en Cerro Largo se encuentra la Estación Experimental Bernardo Rossengurt, próxima a Bañado de Medina. En Montevideo los centros son seleccionados por la Inspección Departamental según demanda e interés del centro, disponibilidad de espacio adecuado para la realización de una huerta y de comedor tradicional, teniendo prioridad las escuelas aprender. En Cerro Largo, se trabaja con las escuelas rurales del Agrupamiento Tacuarí próximas a la Estación Experimental.

A partir de estas consideraciones, se estima que la cobertura nacional del programa, en relación a la población que idealmente se busca atender se encuentra en un 5%, pero si se reduce el ámbito de influencia a los departamentos de Montevideo y Cerro Largo, es de un 15%. A su vez, si se considera únicamente el departamento de Montevideo (por ser la experiencia de Cerro Largo un trabajo puntual piloto) y se restringe a las escuelas aprender, la cobertura aumenta a un 43%.

Maestros Comunitarios apunta a los sectores sociales más desfavorecidos, por lo que para la selección de centros se los ordena por contexto sociocultural de la escuela y participan los centros de los quintiles 1, 2 y algunos del 3. La cantidad efectiva de niños a atender por centro la define el colectivo docente, ya que cada institución tiene realidades diferentes, pero se estiman 30 estudiantes por maestro comunitario por año. Si bien el programa busca atender a 20 niños cada semestre, en los hechos algunos de ellos continúan por más tiempo, lo que reduce el número total de beneficiarios anuales, que en promedio puede suponerse que llega a 30. Dado esto, para observar la cobertura del programa se considera como población potencial a todos los alumnos de primero a sexto año que asisten a escuelas de todo el país<sup>19</sup> de los quintiles 1 y 2 según el contexto sociocultural de la escuela. Para la población objetivo se calculan 30 cupos por centro de los mismos quintiles. Bajo estas definiciones se llega a una cobertura en relación a la población potencial del 13%, y a la población objetivo del 99%. Cabe aclarar que la población específica a la que está dirigido el programa son los alumnos y familias más vulnerables dentro de cada centro, o sea, no se pretende atender a la totalidad de los estudiantes de estas escuelas. Por otro lado, los cupos de referencia para el cálculo de la población objetivo son un “techo” en la capacidad de atención de cada centro, dada la complejidad de situaciones a las que se enfrentan.

---

<sup>18</sup> Formalmente una escuela especial también participa del programa desde 2013 por demanda de la inspección zonal, pero por ser un caso único no se la considera dentro de la población potencial.

<sup>19</sup> No se incluyen las escuelas especiales.

## Programas de educación media

Para la estimación de la cobertura del programa Boleto gratuito para estudiantes de enseñanza media se usaron la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) y los datos de matrícula de educación secundaria y técnico profesional. Se consideró a los estudiantes de educación media básica menores de 18 años, y de educación media superior menores de 20 para el cálculo de la población potencial del programa.<sup>20</sup>

En cuanto a beneficiarios, los datos proporcionados por el MTOP corresponden a la cantidad de abonos que se otorgaron en el año. Al compararlos con la población potencial estimada, la cantidad de abonos resulta superior (24% mayor). Una posible razón es la forma de registrar los abonos que tiene el programa: para todo el país que no está dentro del Sistema de Transporte Metropolitano (STM), el sistema de cómputos de abonos es a través de las declaraciones juradas que realizan las compañías de transporte, ya que no se puede acudir a la matrícula efectiva hasta recién comenzado el año lectivo. Por otra parte, hay situaciones administrativas que separan la cantidad de abonos del total de beneficiarios del programa, como cuando el estudiante tiene abono en varias compañías, situación en que se los vuelve a computar, lo mismo sucede si lo pierde y saca uno nuevo.

Para tener otra referencia sobre la magnitud de la cantidad de beneficiarios se los comparó con la matrícula total de educación secundaria y técnico profesional, sin restricción de edad, ni de cursos, en este caso la cantidad de estudiantes es muy similar a la de abonos.

El Proyecto Tutorías está orientado a los alumnos con mayor riesgo de repetición y deserción. Para la estimación de la población ideal a la que querría llegar el programa se consideraron los centros con mayores porcentajes de repetición, puntualmente los dos primeros quintiles al ordenarlos por esa tasa.

El proyecto tiene diferentes componentes de los que se pueden beneficiar los estudiantes (alimentación, vestimenta, tutorías) y otros, como la caja de herramientas, disponible para todos los docentes. Para conocer la cobertura del programa la propuesta es, por un lado, analizar el alcance en cuanto a los centros seleccionados y, por otro, a la cantidad de estudiantes en tutorías, que es el dato disponible.<sup>21</sup>

En cuanto a la cobertura de centros, la propuesta alcanza al 73% de los liceos con las tasas más altas de repetición (quintiles 1 y 2). Al considerar a los estudiantes es más difícil estimar cuántos son los que sería deseable tutorizar, ya que a la interna del centro habría que identificar cuáles son los que tienen mayor riesgo de repetición o desvinculación. En este trabajo se proponen dos medidas extremas: el tope es la

---

<sup>20</sup> En todo el país, menos en la zona metropolitana, los beneficiarios del programa deben vivir a más de un kilómetro del centro educativo, sin embargo, esta condición no es verificable a través de los datos disponibles.

<sup>21</sup> No se cuenta con información de beneficiarios de vestimenta y alimentación, ya que son partidas que asignan los centros.

cantidad de estudiantes totales que asisten a los centros con mayores tasas de repetición, y el piso son los que se matricularon al comienzo del año y se desvincularon o repitieron. En las estimaciones realizadas la cobertura del programa considerando el tope asciende a un 41%, y el piso, a un 124%, o sea, la cantidad de estudiantes que reciben tutorías es mayor a la de estudiantes que repiten o se desvinculan. Según datos del programa, un 52% de los alumnos con tutorías en 2013 aprobó sus cursos.

### **Programas multinivel**

La población potencial de Campamentos Educativos fue dividida según subsistema: estudiantes de cuarto a sexto año de escuelas de primaria común, estudiantes de primer año de educación media básica de educación secundaria y de educación técnico profesional.

Sin embargo, la meta de atención es menor a la población potencial, al menos por dos razones: por un lado, el programa apunta a generar lazos entre las distintas clases que asisten a los campamentos y fomentar la autonomía para que los centros continúen realizando actividades similares más allá del programa, por lo que no se espera que todos los alumnos asistan cada año. Por otro lado, la restricción de recursos económicos y humanos hace que la cantidad de beneficiarios esté restringida a los cupos disponibles, por eso establecen ciertos criterios para la priorización de estudiantes: para primaria tienen preferencia los de escuelas rurales y en las escuelas urbanas se restringe a quinto grado, en especial de escuelas aprender. En el caso de educación media, se priorizan los estudiantes de Programas Educativos Especiales, Tránsito y Formación Profesional Básica. Cuando se tienen en cuenta estos criterios, la cobertura del programa en relación a su población objetivo asciende a 38% en educación primaria, 9% en educación técnico profesional y 16% en educación secundaria.

Por su parte, el programa Tránsito Educativo busca fortalecer el pasaje de educación primaria a media, particularmente en aquellos estudiantes que tienen mayor riesgo educativo. Para la fase 1 del programa los estudiantes candidatos a participar son aquellos de sexto que pertenecen a centros de los quintiles 1 y 2 del contexto sociocultural o que asisten a escuelas aprender. Considerando a estos alumnos como la población objetivo, la iniciativa tiene unos 12.200 beneficiarios, y cubre un 74% de la población potencial a la que se dirige. El trabajo en la fase 2 tiene, además del seguimiento de los estudiantes de la fase 1, un acompañamiento personalizado a los estudiantes con mayor riesgo educativo, por esa razón los beneficiarios de este componente del programa pasan a ser 2.624 en educación media.

### **Síntesis**

Al observar los programas masivos, grandes y medio-grandes se encuentran dos programas de educación media (Boleto gratuito para estudiantes de enseñanza media y Tutorías), cuatro de educación primaria (Maestros Comunitarios, Programa Huertas en Centros Educativos, Programa Educativo de Verano y Programa de Alimentación Escolar), y dos para ambos niveles (Tránsito Educativo y Campamentos Educativos).

Los dos programas más grandes, Programa de Alimentación Escolar y Boleto gratuito para estudiantes de enseñanza media, se clasifican como masivos y tienen una cobertura de su población destinataria alta, por lo que están llegando efectivamente a la población a la que se proponen. Estos programas, que corresponden a educación primaria y media, respectivamente, son intervenciones de apoyo a la educación formal a través de servicios complementarios a lo educativo, o sea, buscan que la falta de acceso a la alimentación y al transporte no opere como una barrera para acceder, permanecer y desarrollar aprendizajes en el sistema educativo.

Los programas que les siguen en tamaño son los medio-grandes, según la clasificación empleada, que tienen entre 10.000 y 50.000 beneficiarios. Este umbral es amplio y existe heterogeneidad a la interna de este grupo: por un lado, un conjunto de programas con una cantidad de beneficiarios entre 11.000 y 16.000 (Programa Educativo de Verano, Tránsito Educativo, Programa Huertas en Centros Educativos y Maestros Comunitarios), y otro en el entorno de los 27.000 (Campamentos Educativos y Tutorías). Todos tienen un carácter más directamente vinculado con los servicios educativos y con objetivos explícitos de aprendizajes o de retención en el sistema, en comparación con los programas masivos. Sin embargo, la cobertura de la población a la que aspiran atender es variable.

Más allá del tamaño absoluto de la población beneficiaria, Tutorías y Tránsito Educativo tienen una cobertura media-alta en relación a quienes aspiran a atender, comparten el objetivo de retención y se desarrollan en el marco del centro educativo con actividades alternativas a las regulares pero que las afectan directamente, son programas que apuntan a mitigar tres problemas relevantes y vigentes del sistema educativo: la transición entre primaria y media, y la retención y bajos aprendizajes en media.

Mientras tanto, programas como Programa Educativo de Verano y Programa Huertas en Centros Educativos tienen una cobertura baja, ya sea por falta de postulantes o de recursos. En los casos de los programas Campamentos Educativos y Maestros Comunitarios, si bien según las estimaciones realizadas la cobertura parece ser intermedia, es difícil realizar una afirmación al respecto por las dificultades encontradas para cuantificar la población a la que aspiran llegar. Estos programas que presentan cobertura baja o indeterminada se concretan a través de actividades que buscan la mejora de los aprendizajes, pero priorizan también aspectos recreativos y lúdicos o, en el caso de Maestros Comunitarios, el componente vincular con las familias y el barrio. Cabe aclarar que en educación primaria se destinan esfuerzos especiales en la concreción de iniciativas que mejoren los aprendizajes a través de diversas propuestas de extensión del tiempo pedagógico o de propuestas específicas según contexto sociocultural de la escuela. Estas propuestas están suscritas a las actividades regulares de enseñanza, son tipos de escuela con modalidades alternativas a la primaria urbana común (escuelas de tiempo completo o extendido, y escuelas aprender), por lo que no son consideradas en este análisis.

## Diferencias entre el diseño y la implementación

Comúnmente se identifican, dada su mayor visibilidad, tres instancias principales por las que atraviesan las políticas públicas: el diseño, la implementación y la evaluación. Se establecen además dos etapas que podrían anteceder, en términos relativos al diseño: la identificación del problema y la incorporación a la agenda. Esta linealidad o consecución de una etapa sobre las otras, si bien permite visualizar claramente las diferencias entre una y otra, debe ser relativizada al entender las políticas como un ciclo signado por la retroalimentación entre las diferentes fases.

Con el fin de conocer más acerca de la implementación de los programas e ir más allá de los documentos oficiales, se realizaron entrevistas a sus responsables,<sup>22</sup> en las que se les consultó, entre otras cosas, sobre los cambios que surgieron durante el proceso de implementación en el período 2012-2013 con respecto a lo diseñado originalmente y las dificultades encontradas durante la implementación.

Entendiendo la implementación de un programa como aplicación del conjunto de actividades específicas diseñadas sobre la base de dimensiones conocidas, la fidelidad en la implementación hace referencia al hecho de que un programa sea aplicado tal y como se ha diseñado (Gázquez, García del Castillo y Ruiz, 2011). Aun considerando que la implementación es resultado de una suma de interacciones políticas cotidianas en las que los diversos actores involucrados negocian, priorizan y superponen unas decisiones sobre otras (lo que pone en discusión hasta qué punto debe existir una fidelidad estricta o una adaptación a las realidades de cada contexto) la fidelidad es clave para la transferencia y diseminación a gran escala de las intervenciones basadas en la evidencia (Gázquez, García del Castillo y Ruiz, 2011: 54).

En consecuencia, este apartado explora las diferencias entre el diseño y la implementación de los programas seleccionados. Si bien se reconoce que los elementos a considerar previamente al diseño de un programa constituyen un tema de discusión ineludible —particularmente para identificar qué tan adecuado es frente a las necesidades de la población beneficiaria, los contextos y las particularidades territoriales—, este apartado trabaja considerando a los diseños existentes como dados (sin valorar su adecuación o pertinencia), para enfocarse, a partir de la información relevada en las entrevistas, en la distancia existente entre lo que se diseñó y lo que se implementa.

Incorporar el análisis de fidelidad de la implementación podría permitir, en primer lugar, asegurar que si en una evaluación de impacto se hallan resultados, estos serían atribuibles al programa y, por tanto, habría una explicación clara de los resultados. En este sentido, permite sostener los fundamentos teóricos y metodológicos de la intervención. Si la implementación de un programa se realiza modificando alguna de sus acciones, podría cometerse el error de atribuirle sus resultados, positivos o

---

<sup>22</sup> No incluye los programas Maestro más Maestro y Programa Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (actualmente proyecto Tutorías), ya que no se pudo establecer entrevistas con sus responsables en el período mencionado.

negativos, a los cambios producidos por las alteraciones. Por último, aporta información respecto a la viabilidad de una intervención, en el sentido de que se puede conocer la probabilidad de que esta pueda aplicarse (Gázquez, García del Castillo y Ruiz, 2011: 55-56).

A partir de las entrevistas realizadas se identificaron distancias entre el diseño y la implementación y se constató que uno de los programas carecía de un diseño específico previo a su implementación. Si bien esto último puede dar lugar a una mayor adaptabilidad a lo que sucede durante la implementación, la existencia de un diseño que estipule qué y cómo se va a implementar es crucial para verificar si estas acciones llevan a los objetivos propuestos.

En las consideraciones de los entrevistados se pueden identificar cuatro tipos de cambios que establecen diferencias entre el diseño y la implementación, y que afectan la posibilidad de evaluar sus resultados a partir de los diseños inicialmente propuestos. Estos son:

- cambios en los objetivos, vinculado a la incorporación de nuevas acciones;
- cambios en la definición de la población beneficiaria, referidos a la ampliación de esta;
- cambios en las modalidades de implementación;
- cambios en la gestión/asignación de recursos (materiales y humanos).

Los cambios de los objetivos constituyen el principal escollo para el desarrollo de una evaluación, debido a que esta última se realiza en referencia a los objetivos propuestos. Transformarlos durante la implementación hace que este parámetro se desdibuje. Si bien las transformaciones realizadas pueden llegar a derivar en efectos positivos sobre la población objetivo, restringen la posibilidad de una valoración adecuada del programa.

De los programas analizados, tres cambiaron en parte sus objetivos. En la mayoría de los casos las variaciones se vinculan con la incorporación de nuevas líneas de acción que modifican los alcances de las propuestas.

Los cambios en la definición de la población beneficiaria, que también se observan en tres programas, son aquellos que remiten a su ampliación. Si bien dicha transformación es fácilmente reconocible y se puede, al momento de evaluar, ajustar los cálculos al nuevo universo contemplado, puede derivar en otro tipo de distorsiones de la política. Cada programa planifica sus acciones, gestión de recursos y modalidades de implementación a partir de las características y cantidad de la población a la que se pretende atender, así como supone que la teoría y metodología se adaptan a ciertas edades y contextos socioculturales. El hecho de que en la marcha cambie el público beneficiario o aumente en cantidad puede traer consecuencias desconocidas. Por otra parte, hay un programa que en la práctica no llega a cumplir la meta objetivo de población a atender debido a que los procesos no pueden culminarse en los tiempos estipulados en el diseño.

Denominamos cambios en las modalidades de implementación a las menciones que hacen los responsables de los programas de las transformaciones de sus actividades previstas. Cuando en el proceso de diseño de un programa se proponen una serie de acciones para conseguir unos determinados objetivos, se hace sobre la base de que estas acciones son mejores o preferibles a otras para tener éxito. Cuando durante el proceso de implementación estas acciones son transformadas o directamente remplazadas por otras pueden generar efectos no previstos. Son cinco los programas que presentan cambios en esta categoría, que incorporan cambios en el currículo, en la selección de los beneficiarios y, principalmente, en la temporalidad del tratamiento.

Finalmente, los cambios en la gestión y asignación de recursos remiten a aquellas instancias en las que son redefinidos los roles o se cambian los agentes responsables de la asignación de dinero, entre otros aspectos. Estas transformaciones pueden agilizar o entorpecer los procesos de implementación; al igual que bajo la categoría anterior, cuando se establecen ciertos mecanismos de gestión se hace sobre la base de que el organismo designado es el más competente para cumplir con los objetivos propuestos. Solo un programa manifestó haber realizado un cambio en la gestión de sus recursos.

Todas las consideraciones antes mencionadas ponen de relieve la importancia de considerar detenidamente los diferentes escenarios, condicionamientos, culturas institucionales, recursos disponibles (humanos y materiales), entre otros aspectos, a la hora de diseñar un programa. Así se tendrán mayores elementos para disminuir la brecha de implementación, es decir, “la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y lo que realmente se ejecuta” (Grindle, 2009: 33).

Queda también de manifiesto la importancia de que la evaluación sea acompañada de una mirada cualitativa, que permita una mayor comprensión de los procesos desarrollados para explicar los resultados obtenidos. En este sentido, los estudios de fidelidad generan elementos para poder contrarrestar los problemas que se desarrollan en la etapa de implementación comúnmente referidos a la falta de tiempo, la falta de especificaciones del programa, la falta de apoyo, y las actitudes y creencias sobre el programa que es implementado (Century, Freeman y Rudnick, 2010).

### **Dificultades surgidas en la implementación**

Por otra parte, resulta pertinente conocer los principales problemas para la implementación de los programas estudiados. En las entrevistas realizadas a los responsables se les consultó sobre las dificultades que surgen en este proceso. Aunque esto permite tener una visión más amplia que la mera descripción de los programas, sigue siendo parcial, ya que los responsables consultados, en general, no trabajan directamente con la población beneficiaria ni se encuentran presentes en la ejecución directa de las propuestas. Por lo tanto, lo que se expondrá a continuación no da cuenta de todas las dificultades por las que estas intervenciones atraviesan, sino únicamente aquellas identificadas en los niveles más altos de la gestión y administración.

A partir de lo reportado es posible agrupar en ocho categorías las dificultades mencionadas: recursos humanos, recursos económicos, contrapartes, funcionamiento, administración, difusión, involucramiento familiar y demanda/beneficiarios.

En lo que respecta a los recursos humanos, algunos entrevistados señalan que hay dificultades en conseguir personal con las calificaciones requeridas, ya sean docentes u otros técnicos y profesionales, por su alta demanda en el mercado de trabajo, distribución heterogénea en el territorio o falta de formación específica. En algunos casos esto lleva a que los profesionales más jóvenes y que cuentan con menor experiencia sean quienes asumen el trabajo con los sectores más vulnerables. Por su parte, las dificultades en mantener equipos docentes estables y la tardanza en su incorporación son atribuidas al sistema de elección de horas docentes de la educación media. Como no todos los programas cuentan o pueden contar con listados propios de docentes, deben asumir la misma lógica del sistema educativo. También identifican como una dificultad la rotación de los directores e inspectores, así como la falta de personal de soporte tanto para las tareas administrativas y de sistematización de la información, como para el seguimiento y acompañamiento del trabajo.

En lo que respecta a los recursos económicos, varios entrevistados manifiestan que tienen un presupuesto insuficiente, lo que, dependiendo del programa que se trate, afecta los salarios, la posibilidad de expansión o el financiamiento de las comunicaciones y transporte para tener un eficiente monitoreo de las acciones que realizan.

Con relación a las contrapartes de los programas, no se ha logrado en muchos casos que los centros educativos asuman incrementalmente mayores responsabilidades en la gestión: difusión, selección de beneficiarios y de docentes, y apoyo a las actividades del programa. Se identifican problemas para ajustar los tiempos de los programas a los de los centros educativos. Por otra parte, no hay en todas las localidades del país organizaciones de la sociedad civil con las capacidades requeridas para cogestionar aquellos programas que las requieren.

Con respecto al funcionamiento de los programas, varios entrevistados indicaron que existen problemas de coordinación con los horarios de los centros educativos, dificultades en realizar un verdadero trabajo interdisciplinario y en la logística para el pago a tiempo de becas. Reiteradamente se mencionaron las dificultades para registrar y sistematizar información sobre las actividades, los beneficiarios y los resultados. También hay dificultades de coordinación entre programas que realizan actividades similares, persiguen objetivos parecidos o complementarios o trabajan con la misma población o centros educativos. En otros casos, la infraestructura de los centros hace que no se disponga de espacios físicos y temporales para realizar tareas de coordinación entre profesionales. Por último, la intersectorialidad de algunos programas tiene como consecuencia que no todas las partes se aboquen al proyecto con la misma intensidad, que haya que hacer coincidir diferentes lógicas institucionales, sobre todo en lo que refiere a contrataciones del personal (tiempos, salarios, licencias), y que haya que estar negociando constantemente.

Por su parte, también fue indicado que ciertas gestiones administrativas y licitaciones requieren procesos burocráticos lentos para lo que son los requerimientos del programa. Esto remite a la problemática de que la mayoría de los organismos responsables de la ejecución de los programas, como se mencionó, son los mismos que gestionan la educación obligatoria, caracterizados por tener procedimientos administrativos lentos y de difícil transformación. De igual manera, aquellos programas que tienen cierta interinstitucionalidad no presentan la autonomía suficiente que les permita escapar de estas dinámicas.

Sobre la difusión algunos de los consultados señalaron que los centros educativos desconocen los programas y, por lo tanto, su trabajo.

Algunos responsables identificaron resistencias de las familias de los beneficiarios a la intervención o falta de apoyo a la continuidad educativa de los estudiantes.

Varios entrevistados indicaron que existe una sobredemanda por el servicio con respecto a las capacidades actuales de los programas, y solo uno de los consultados indicó como dificultad la baja asistencia de los beneficiarios. También existe la preocupación por la derivación y atención de casos que, dada su complejidad, exceden las posibilidades del programa.

## Evaluación y monitoreo de los programas

Este apartado busca dar cuenta de las características de las acciones de monitoreo y evaluación llevadas a cabo en relación a cada uno de los 17 programas analizados. Para ello, en primer lugar se realiza una introducción que presenta los aspectos deseables en la evaluación vinculados con la teoría del cambio y la especificación de los programas. Posteriormente, se da cuenta del estado de situación de la evaluación y monitoreo, y se analizan las evaluaciones realizadas entre 2008 y 2015.

Toda intervención busca modificar algún aspecto de la realidad. Para ello, esquemáticamente el proceso debería ser el siguiente: en primer lugar, se identifica un aspecto de la realidad social que se desea modificar, valorando otro escenario como mejor, en tanto respuesta a una necesidad o demanda de cambio; en segundo lugar, los decisores de políticas tienen una teoría (a veces explícita, otras veces implícita) sobre cómo ciertas acciones podrían modificar esa realidad en el sentido deseado (teoría del cambio); y, por último, ellos definen una intervención pública (a través de una ley, un programa u otro medio) que parece resultar la mejor opción posible para realizar ese cambio.

A partir de las entrevistas realizadas, podemos afirmar que en la práctica el surgimiento de los programas seleccionados no sigue este proceso o, al menos, no es tan claro para los responsables. Existe un diagnóstico de situación, con distintos grados de profundidad y especificidad, y se toman medidas para cambiarla. Sin embargo, más allá de cómo se inicia cada uno, en el relato de los entrevistados nunca aparece un proceso de toma de decisión que implique escoger entre diversas alternativas y, por lo tanto, las justificaciones terminan encerrándose en ellas mismas.

Algunas de las razones que se mencionan como originadoras de los programas son: la necesidad o situación que le da origen; la experiencia de proyectos que funcionaban en la órbita de la sociedad civil; la necesidad de cambios en la organización del aula; la iniciativa de personas específicas del Poder Ejecutivo o de otras instancias gubernamentales o de los directores de los desconcentrados; por un compromiso electoral; por acuerdos interinstitucionales (sin quedar claro quién fue el que tomó la iniciativa); o a partir de acuerdos de financiamiento externo internacional (cooperación). En otros casos se señala que recopilaron experiencias de otros programas vinculados al tema en Uruguay como insumo para el que se estaba creando o que se convocó a actores de la educación para opinar sobre las necesidades y posibles vías de acción.

En la mayoría de los casos, a partir del análisis es entendible el porqué de un programa (que se responde mostrando la necesidad y los objetivos de este), pero no se encuentra la explicitación del porqué del cómo, es decir, la justificación de su diseño y metodología.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Para analizar estos aspectos en profundidad se requeriría llegar a los equipos que trabajaron originariamente en cada programa para conocer con exactitud las dinámicas que preceden y conforman los programas educativos.

Más allá de lo señalado en los párrafos anteriores, la evaluación de programas se entiende como necesaria y fundamental al menos por tres razones:

- los programas públicos buscan cambiar algún aspecto de la realidad y es importante recoger evidencia que permita saber si lo están logrando (eficacia);
- se ejecutan con fondos públicos que por definición son limitados, por lo que si uno los utiliza, otro no puede hacerlo, y en este contexto se busca maximizar los resultados a partir de dichos recursos finitos (eficiencia);
- hay una responsabilidad sobre los fondos que utilizan, ya que provienen generalmente de los ciudadanos o de deuda externa, e involucran expectativas sociales sobre sus resultados, especialmente las de un conjunto de beneficiarios (ética).

Las evaluaciones pueden ayudarnos a responder preguntas acerca de qué intervención es más eficaz para cumplir ciertos objetivos, cuál brinda los mayores beneficios para la sociedad, cómo y por quién debería ejecutarse, y si una determinada intervención es más provechosa que otra.

Si se considera que el mejor uso que se puede dar a ciertos recursos es el que permite financiar una intervención específica en un contexto dado, habría que enfocarse en su ampliación (Goldberg, 2014). Pero carece de sentido ampliar un programa si no se tiene evidencia suficiente acerca de sus efectos. Por el contrario, puede ser necesario cuestionar la pertinencia de continuarlo o identificar la necesidad de modificarlo. Para poder discernir entre varias opciones, como la ampliación, la modificación, la fusión o la supresión de un programa, es necesario tener información pertinente, relevante, útil y a tiempo.

En este sentido, es posible identificar tres modalidades principales de generación y tratamiento de la información de los programas: los informes de actividades, el monitoreo y las evaluaciones. Cada una de ellas implica distintos criterios de construcción de los datos, formas de recolección y análisis, y conclusiones a las que permiten arribar.

Un informe de actividades es un reporte de todas las acciones realizadas en un determinado período de tiempo por el programa, por unidad de implementación o por beneficiario. Implica cierto grado de sistematización de la información existente. Los informes suelen ser de tipo descriptivo-narrativo y con algunas cuantificaciones básicas. Las memorias son un ejemplo de esto. De todos modos, hay diversidad de criterios para el registro de la información. Realizar registros de forma sistemática, periódica y rigurosa podría ser el comienzo de un sistema de monitoreo propio.

Es importante diferenciar el monitoreo de la evaluación, términos que muchas veces son usados indistintamente. Por monitoreo se entiende el seguimiento sistemático de las acciones del programa y sus productos o resultados, a efectos de hacer ajustes para mejorar la gestión y dar cuentas en forma pública de lo realizado. Implica el relevamiento de información y su reporte en forma continua y sistemática. El punto de referencia para el monitoreo es el plan de acción establecido para el programa bajo el

supuesto de que este es el mejor camino para alcanzar los objetivos buscados (Mokate, 2000: 3).

Una evaluación, en cambio, involucra la construcción de juicios valorativos más amplios sobre el programa, a partir de la información recogida, orientados a la toma de decisiones. La evaluación se puede entender como un proceso para determinar el mérito o el valor de algo, por lo que involucra la identificación de criterios de referencia relevantes que proporcionen un elemento de comparación para el análisis y la construcción de juicios de valor. La evaluación se extiende más allá del monitoreo, porque reconoce que el plan de acción de un programa es una hipótesis, empíricamente contrastable, con respecto al camino hacia el logro de los objetivos (Mokate, 2000: 3 y 4).

El monitoreo sin la evaluación permite juzgar la ejecución de una iniciativa, afirmar si esta se ajusta o no al plan previsto, pero no permite hacer valoraciones con respecto a la bondad de la iniciativa y a la sensatez de continuarla o suspenderla (Mokate, 2000: 4). Asimismo, la evaluación de un programa es inviable sin la información generada por el monitoreo de los procesos y productos, aunque las evaluaciones en general requieren generar nueva información. Por otro lado, la evaluación también puede emplear información proveniente de los informes de actividad, sobre todo para contextualizar los resultados obtenidos. Sin embargo, se vuelven irrelevantes los avances en los desarrollos de las evaluaciones si no hay interés y apoyo de los responsables de las políticas y otras partes interesadas que crean que los programas deben rendir cuentas y que las evaluaciones pueden proveer evidencia empírica (Berk y Rossi, 1998).

En síntesis, las diversas modalidades de generación y tratamiento de información de los programas tienen distintos objetivos y pueden nutrirse unas a otras. No obstante, para abordar los temas de eficacia, eficiencia y ética de los programas, como fueron definidos anteriormente, es imprescindible realizar evaluaciones. Únicamente evaluando podemos responder preguntas como: ¿estamos cambiando la realidad en el sentido y la dirección que esperábamos?, ¿estamos afectando todas las dimensiones que habíamos planificado?, ¿con la intensidad que buscábamos?, ¿es la mejor alternativa para conseguirlo?, ¿qué tipo de efectos no previstos (positivos o negativos) genera?

En este sentido, las intervenciones públicas pueden evaluarse a distintos niveles, los cuales persiguen distintos objetivos y poseen sus propias complejidades, pero su elección está dada por su pertinencia y el aporte en términos de costos y beneficios que reportan. Los niveles son sucesivos y es recomendable (no necesario) evaluar los primeros para avanzar en los subsiguientes. Estos son: diseño, implementación, resultados y eficiencia.

Al evaluar el diseño del programa o política, se quiere analizar si está claramente identificado el problema social que busca atacar, la justificación del tipo de intervención y las herramientas a utilizar (señalar qué antecedentes o bajo qué teorías se espera que reviertan los procesos señalados como problemáticos), los objetivos y metas que se proponen y si este conjunto de elementos guarda una coherencia lógica

entre sí. Si no existe una coherencia de punta a punta en el diseño, no se puede suponer que tendrá los resultados esperados.

Cuando se evalúa la implementación, se mira la dotación y calificación del equipo de trabajo, su división organizacional, la gestión del programa, el cumplimiento de los plazos, la cantidad de beneficiarios, qué y cómo se está brindando el bien o servicio en las distintas unidades en las que se implementa. Es relevante considerar si en todas ellas la implementación es homogénea o no, ya que los resultados podrán variar de acuerdo a distintas modalidades de implementación, unas más acordes y otras menos, a lo previsto en el diseño original del programa. Como se mencionó en la sección anterior, cuando se compara la implantación con el diseño previsto, se evalúa la fidelidad de la implementación. Cuando la evaluación de procesos está en curso se llama monitoreo del programa.

Con respecto a los resultados, se trata de medir si el programa está teniendo los esperados y en qué medida. Estas evaluaciones pueden ser de corte descriptivo (describen los resultados), correlacional (se observa qué tanto varían los resultados junto con otras variables) o causal. Esta última se denomina evaluación de impacto, ya que busca medir los efectos del programa en las variables de resultados. Puede realizarse idealmente con un diseño experimental o con uno cuasiexperimental. Para poder realizar una evaluación experimental es importante que esta ya sea contemplada en su diseño. Lo más relevante para este tipo de evaluaciones es contar con medidas en la variable de resultado, o sea, aquella que el programa intenta afectar, antes y después del momento del tratamiento o aplicación, en grupos que hayan recibido el programa y en otros que no, pero que sean comparables entre sí.

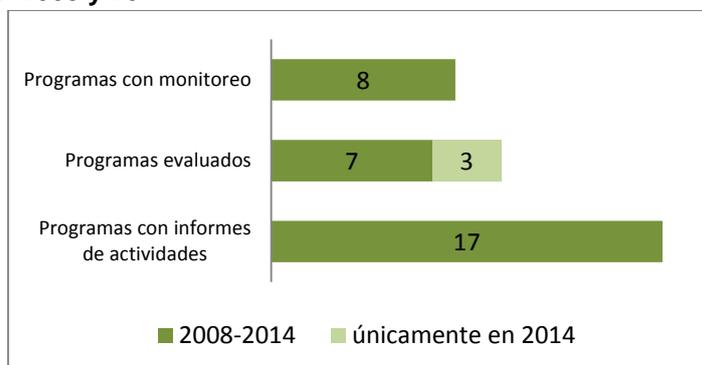
Por ejemplo, si suponemos un programa ficticio que busca mejorar la comprensión lectora de los niños a través de una nueva técnica de enseñanza de la lectura, el primer paso para la evaluación del impacto del programa implicaría seleccionar un grupo de niños con características similares, el cual se dividirá en forma aleatoria en dos grupos. Uno de ellos recibirá clases de comprensión lectora con la nueva técnica, mientras que el otro tendrá clases tradicionales. Para poder medir los cambios (el aprendizaje) que se den en un determinado período de tiempo en los niveles de comprensión lectora de los niños, se les tomará a todos ellos una prueba antes de la aplicación de la nueva técnica, y otra luego de cierto tiempo de que se estén realizando las clases. Lo que se compara son los resultados de ambos grupos en la segunda prueba, y la diferencia, ya sea positiva o negativa, es atribuible al nuevo programa con respecto al tradicional.

Al evaluar la eficiencia se busca medir los costos en relación a los beneficios del programa, idealmente comparándolo con otras opciones similares. Necesariamente en este tipo de evaluación se requiere tener previamente la medición del impacto del programa y la estimación de sus costos.

De los 17 programas analizados, 10 fueron evaluados alguna vez entre 2008 y 2014 (de estos 10, 3 lo hicieron recién en 2014), 8 cuentan con dispositivos de monitoreo y 6 poseen conjuntamente evaluación y monitoreo. Por otra parte, todos los programas

sobre los que se obtuvo información cuentan con informes de actividad o registros más básicos de información, de los cuales 4 exclusivamente utilizan este tipo de reporte.<sup>24</sup>

**Gráfico 1. Cantidad de programas que tuvieron evaluaciones, monitoreo o informes de actividad entre el 2008 y 2014**



Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en documentos de los programas estudiados y entrevistas a sus referentes.

Hay que aclarar que se consideraron como evaluados únicamente aquellos que tuvieron evaluaciones solicitadas por los propios programas o las autoridades educativas correspondientes, lo cual no quita que existan otras investigaciones efectuadas en otros ámbitos. No fueron consideradas las investigaciones o trabajos académicos realizados para monografías, fondos concursables u otros que no hayan surgido de una demanda explícita de los responsables o sus autoridades.

En las entrevistas mantenidas con los responsables de los programas fue habitual que se mencionase que efectivamente se recoge algún tipo de información, más allá de que luego se sistematice o no. Los programas que monitorean sus acciones son algunos de los creados luego de 2005,<sup>25</sup> en los que el monitoreo estaba previsto desde su diseño. Los programas surgidos antes de ese año no adoptaron esa modalidad de manejo de la información.

Sin embargo, en la mayoría de los casos estudiados no se cuenta con suficiente información como para saber si están dando la mejor respuesta a las problemáticas que los originaron. Ello lleva a plantearse que, si bien es cierto que la evaluación implica un importante esfuerzo en materia de tiempo y recursos, podría terminar siendo más costoso sostener en el tiempo intervenciones de las cuales se desconocen sus efectos.

Son diez los programas evaluados en el período 2008-2014 y cinco lo fueron en más de una oportunidad. En ningún caso la evaluación fue propuesta junto con el diseño de los programas, a diferencia de lo que ocurre con los mecanismos de monitoreo.

Al agrupar los programas según el tipo de evaluación que tuvieron, se advierte que la mayoría recibieron únicamente evaluaciones de su implementación (siete programas).

<sup>24</sup> No se tiene información sobre el programa Maestro más Maestro.

<sup>25</sup> En estos programas está involucrado el MIDES, particularmente a través de sus equipos de evaluación y monitoreo (hasta 2012 de Infamilia, posteriormente de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo).

Les siguen los programas con evaluaciones de implementación y resultados incluidos en el mismo documento (cinco) y, finalmente, los que tuvieron evaluaciones únicamente de resultados (tres). Son siete los programas que realizaron ambos tipos de evaluación en el período considerado, sea para el mismo documento o en instancias separadas. Si se consideran los programas que cuentan con evaluaciones de impacto y con evaluaciones de implementación, son cuatro los que tuvieron ambas. Las evaluaciones de impacto consideradas son todas no experimentales y en ningún caso la evaluación de implementación se enfocó en su fidelidad en relación al diseño.

**Cuadro 5. Programas evaluados en 2008-2014, según tipo de evaluación**

Programa	Tipo de evaluación				
	De implementación	De resultados		De implementación y de resultados	
		De impacto	Otras	De impacto	Otras
Inter-In	1		1		1
Tutorías	2				1
Tránsito Educativo	2	1			
Becas de Acceso a la Continuidad Educativa	1	1			
Campamentos Educativos	3				
Alimentación Escolar	1				
Aulas Comunitarias				1	
Compromiso Educativo				1	
Interfase	1				
Uruguay Estudia					1 (+DISEÑO)

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en documentos de los programas estudiados y entrevistas a sus referentes.

Al analizar el carácter del evaluador, resulta que una cuarta parte de las evaluaciones consideradas fueron realizadas por evaluadores completamente externos. Las restantes fueron llevadas adelante por las divisiones responsables de la evaluación de los organismos ejecutores de los programas: la División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIEE) de la ANEP y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES.

**Cuadro 6. Características de las evaluaciones de los programas seleccionados 2008-2014**

<b>Evaluadores</b>	<b>Cantidad de evaluaciones</b>		<b>Información empleada</b>	<b>Cantidad de evaluaciones</b>		<b>Muestra poblacional</b>	<b>Cantidad de evaluaciones</b>	
Externos	5	26%	Primaria	9	48%	Censo	4	21%
División de evaluación ANEP o MIDES	11	58%	Secundaria	4	21%	Muestra intencional	4	21%
El programa junto con división de evaluación ANEP o MIDES	3	16%	Ambas	5	26%	Muestra aleatoria	3	16%
			Sin información	1	5%	Muestras aleatoria e intencional	5	26%
						Sin información	3	16%
<b>Total general</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>	<b>Total general</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>	<b>Total general</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en documentos de los programas estudiados y entrevistas a sus referentes.

La mitad de las evaluaciones consideradas trabajan exclusivamente con información primaria, es decir, que se elaboraron a partir de datos nuevos y originales, recolectados particularmente con ese fin. Cinco combinan información primaria con secundaria proveniente de registros administrativos del sistema educativo y cuatro utilizan únicamente información secundaria proveniente de la misma fuente.

En cuanto a la selección de las muestras de los casos para realizar las mediciones, cuatro de ellos fueron de tipo censal, es decir, abarcaron a toda la población beneficiaria u objetivo, según fuese el caso. Otras cuatro utilizaron un muestreo intencional, tres un muestreo aleatorio y cinco combinaron los dos tipos de muestreo.<sup>26</sup> En las evaluaciones de impacto se emplean muestras aleatorias con grupos de control que funcionan de contrafactual para medir el efecto del programa.

Las técnicas utilizadas para recolectar la información primaria fueron básicamente las encuestas y entrevistas, pero también se emplearon grupos focales y test psicológicos en casos puntuales. Los resultados medidos fueron aprobación, desvinculación, matriculación y continuidad educativa, los cuales están en consonancia con los objetivos de retención, revinculación y culminación establecidos por los programas. Aunque los aprendizajes son objetivo de varios programas (ver apartado 6.1), el único caso en que se midió la dimensión cognitiva fue el de Inter-In, que aplicó una prueba de habilidades lógico-matemáticas y de lectoescritura.

En lo que respecta a los tipos de análisis que se hicieron con los datos producidos, hay dos que fueron los preponderantes: análisis descriptivos cualitativos y cuantitativos (11) y análisis del discurso (8). Mientras que tres evaluaciones utilizaron *propensity score matching* (evaluaciones de impacto), las demás emplearon análisis multivariado, comparación de series temporales, análisis de costos, análisis de test cognitivos y psicológicos. Estos análisis permiten hacer distintos tipo de afirmaciones valorativas sobre cómo fue la implementación del programa o cómo se comportaron las variables de resultados, pero los únicos que permiten hacer afirmaciones sobre

<sup>26</sup> En tres de las evaluaciones analizadas no se tuvo información específica del tipo de muestreo.

cuánto afectan los programas sus variables objetivo (aprendizajes, promoción, abandono, repetición, continuidad educativa) son las evaluaciones de impacto.

En un contexto mundial donde las evaluaciones de impacto, experimentales o no, están en auge por la relevancia que tiene determinar el efecto de la intervención aislándola de otros factores que puedan estar incidiendo en los resultados, el panorama actual muestra que se está bastante lejos de poder medir el impacto de los programas uruguayos. Esto puede ser porque directamente no se evalúan o porque cuando lo hacen no se logra determinar el beneficio exacto de esa intervención (por el tipo y la metodología de evaluación empleada) o porque sus resultados no son realmente tenidos en cuenta para la toma de decisiones.

En esta línea, con el faltante de información y cuantificación de los beneficios, tampoco se puede realizar un análisis de costo-eficiencia. Es decir que no podemos determinar el costo unitario de cada programa en relación a los beneficios que produce.

Al comparar el estado de las evaluaciones de los programas 2012 en relación a 2014, hay más propuestas que cuentan con algún tipo de evaluación o monitoreo. Esto puede estar relacionado con una mayor conciencia de la importancia de evaluar estas acciones. Al indagar sobre la utilidad de las evaluaciones y en qué ámbitos se usaron, se identificaron ajustes en la operativa de la implementación y conocimiento de situaciones nuevas por parte de los responsables de los programas. Sin embargo, la estructura centralizada del sistema educativo hace que los tomadores de decisiones estratégicas en cuanto a continuación, modificación o suspensión de la iniciativa sean las máximas autoridades de los respectivos consejos educativos. Hay una gran lejanía entre los responsables de los programas y los tomadores de decisiones. Si bien los primeros son los que conocen el terreno, tienen las resonancias directas de los beneficiarios y el funcionamiento, no parecerían tener márgenes de influencia relevantes en lo que son las decisiones estratégicas de las propuestas.

Dada la información que se tiene en este estudio, no es posible afirmar con certeza si estas evaluaciones reseñadas tuvieron repercusiones en las autoridades de los programas, es decir, si se utilizaron como insumos para la toma de decisiones en cuanto a su conducción e implementación. Sin embargo, en los relatos de los responsables de los programas parecería ser que no hubo modificaciones sustantivas alineadas con los resultados de las evaluaciones.

## Principales hallazgos

El presente documento se concentró, en líneas generales, en tres objetivos: a) caracterizar los programas que apoyan la educación obligatoria, considerados a partir de una definición elaborada por el INEE a efectos de este trabajo; b) explorar las diferencias entre el diseño y la implementación de estos programas, así como las dificultades percibidas por sus responsables; y c) caracterizar las acciones de evaluación y monitoreo de los distintos programas.

Se identificaron así programas asociados a distintos niveles educativos (inicial y primaria, media, multinivel) y con diversos objetivos (aprendizaje, retención, revinculación). A partir de esta primera categorización se observó que en primaria predominan aquellos que tienen por objetivo el fortalecimiento de los aprendizajes, mientras que en secundaria aquellos que ponen énfasis en la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Esta tendencia, entre otros aspectos, responde al alto índice de abandono observado en dicho nivel.

La responsabilidad por la gestión de la mayoría de los programas gira en torno a la órbita de la ANEP a través de sus distintos desconcentrados: CEIP, CES y CETP. Si bien es cierto que existen algunas apuestas a la interinstitucionalidad con la participación de ministerios y otros organismos públicos (MIDES, MEC, ASSE, MTOP y MINTURD), al mismo tiempo que existe cierta apertura para la implementación desde organizaciones de la sociedad civil, las lógicas de funcionamiento que predominan son las propias del sistema educativo formal.

Entre los distintos programas se observan diferencias de tamaño, es decir, en la cantidad de personas beneficiarias. De igual forma, hay gran heterogeneidad en la cobertura que logran en relación a la población a la que desearían atender.

Los programas masivos tienen una cobertura de su población destinataria alta, por lo que están llegando efectivamente a quienes se proponen. En el caso de los programas medio-grandes, un tercio de ellos tiene una cobertura relativamente elevada, otro tercio tiene una cobertura baja, y los restantes se encuentran en una situación intermedia, pero presentan dificultades para estimar la cobertura con precisión.

Del análisis de cobertura se desprende que los programas con mayor alcance de su población destinataria tienen como metas brindar un servicio soporte para la educación: transporte y alimentación. Esto resulta razonable, ya que poder acceder a ambos servicios (no siempre pueden ser provistos por las familias) es imprescindible para poder participar del proceso educativo. En un segundo lugar, con una cobertura media-alta se encuentran programas que fomentan la retención de los estudiantes en el sistema y la mejora de sus aprendizajes. Son programas que apuntan a mitigar dos problemas relevantes y vigentes del sistema educativo: la transición entre primaria y media, y la retención y bajos aprendizajes en media.<sup>27</sup> Los demás programas medio-

---

<sup>27</sup> Cabe aclarar que en media hay esfuerzos para superar los bajos aprendizajes a través de la extensión del tiempo pedagógico, pero no se consideran en este análisis por ser actividades regulares del sistema educativo y no programas complementarios.

grandes analizados se concretan a través de actividades que buscan la mejora de los aprendizajes, pero priorizan también aspectos recreativos y lúdicos o, en el caso de Maestros Comunitarios, el componente vincular con las familias y el barrio.

En relación a lo que los responsables de los programas entrevistados reportaron, la mitad de ellos había realizado cambios a la estructura de la propuesta durante el proceso de implementación. Estas variaciones se dieron principalmente en lo que respecta a sus objetivos, a la ampliación de la población beneficiaria y a la modificación de diversos componentes y actividades. A su vez, uno de los programas se fue creando durante el proceso de implementación, sin partir de un proyecto claramente diseñado y especificado.

Este punto es de suma importancia, ya que muestra el cambio como una constante en la vida de los programas, lo que no es de por sí ni bueno ni malo. Las modificaciones pueden ser reflejo de un proceso de adaptación a la realidad. Pero un alto nivel de fidelidad de la implementación es clave para la transferencia y diseminación a gran escala de las intervenciones basadas en la evidencia, y constituye la pieza clave para poder determinar la eficiencia de las acciones que un programa determinó como las más adecuadas para el cumplimiento de sus objetivos. La realización de cambios tiene sentido a la luz de lo que arrojen los resultados de una evaluación.

En el período analizado se cerró el programa Puente de Acreditación porque se consideró que ya había cubierto a su población objetivo estimada, mientras Interfase funcionó durante unos años como piloto y luego se discontinuó su accionar. También, el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico pasó a ser Tutorías y Aulas Comunitarias se encuentra en un proceso de cierre.

Estas modificaciones se dan en un contexto de mayor cantidad de evaluaciones, sin embargo, no es posible determinar la causalidad entre la realización de evaluaciones y cambios en los programas, ya que otros factores, como los políticos, siempre han tenido mucho peso tanto en los procesos de cambio como en los de permanencia en el sistema educativo uruguayo.

Por otra parte, la implementación de cualquier política no está exenta de problemas. Según lo que manifestaron los responsables de los programas entrevistados, estos se agrupan en ocho categorías: recursos humanos, recursos económicos, contrapartes, funcionamiento, administración, difusión, involucramiento familiar y demanda/beneficiarios.

En lo que respecta a los recursos humanos, algunas de las principales dificultades identificadas por los entrevistados refieren a la captación de personal con las calificaciones requeridas, por su alta demanda en el mercado de trabajo, distribución heterogénea en el territorio o falta de formación específica. A ello se le suma que algunos programas comparten con el CES el sistema de elección de horas docentes anual, lo que anula la posibilidad de contar con equipos estables y a tiempo.

En lo que respecta a los recursos económicos, varios entrevistados manifestaron que tienen un presupuesto insuficiente, lo que, dependiendo del programa que se trate,

afecta los niveles de salario, la posibilidad de expansión o el financiamiento de las comunicaciones y transporte para tener un eficiente monitoreo de las acciones que realizan. También se muestran como punto de dificultades las alianzas con las contrapartes, ya sean los centros educativos formales, como las organizaciones de la sociedad civil.

Otra serie de problemas se derivan de los procesos de sistematización de las acciones que se realizan, las coordinaciones interinstitucionales y entre programas que comparten en parte población beneficiaria, y el trabajo interdisciplinar, así como el acoplamiento a las dinámicas de los centros educativos. También se señaló la tensión que se produce por la existencia de una sobredemanda por el servicio con respecto a sus capacidades actuales.

El panorama actual muestra que se está bastante lejos del uso de evaluaciones de impacto para la toma de decisiones, sea por su ausencia (no se evalúa) o porque cuando existen no logran estimar el beneficio exacto de esa intervención o no logran captar la atención de los tomadores de decisiones a niveles estratégicos.

Algunos programas cuentan con mecanismos de monitoreo desde su diseño, sin embargo, en ningún caso la evaluación fue propuesta desde esa etapa inicial. En los últimos años se registró un aumento en la cantidad de programas que tienen evaluación y monitoreo, aunque este no haya sido establecido desde sus comienzos.

Al parecer, la evaluación suscita mayor interés para su realización e incluso para su consideración al momento de realizar ajustes en la implementación. Sin embargo, no parecerían ser tenidas en cuenta en las decisiones estratégicas o, al menos, esto no es percibido a nivel de los responsables de los programas relevados.

Los análisis de objetivos y cobertura muestran que los esfuerzos dirigidos a los programas estudiados son consistentes con las problemáticas actuales: primero se asegura que los estudiantes tengan transporte para ir a los centros (media) y se asegura la alimentación básica (en primaria, aunque en media esto es un tema pendiente). Como siguiente nivel, están los programas que buscan atacar problemas de relevancia del sistema educativo: el tránsito entre primaria y media, y la retención y bajos aprendizajes de media (Tutorías). El inconveniente encontrado es que no es claro que estas propuestas, con objetivos relevantes y coberturas amplias o relativamente extendidas, efectivamente estén cumpliendo lo que se proponen. Sería deseable incursionar en evaluaciones de fidelidad de implementación en conjunto con evaluaciones de impacto que puedan dar luz sobre los efectos de estas intervenciones, y poder considerar la evaluación al momento de diseñar nuevos programas en el futuro.

Se reconocen avances en lo que es la cultura de la evaluación, hay más información sistematizada, y se evalúa más que antes. El desafío está relacionado con el uso de los resultados de esas evaluaciones, y con apuntar a mejorar su calidad técnica. El rol del INEE en este sentido es importante para continuar la promoción y concientización de la importancia de evaluar, para proveer información pertinente, rigurosa y oportuna que sea insumo para los usuarios y responsables de los programas, y para ofrecer

recursos técnicos para el diseño, implementación, interpretación y aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones.

## Bibliografía

AGEV-OPP (2011), *Notas técnicas para la evaluación de intervenciones públicas*, AGEV-OPP, Montevideo.

ANEP (2012), *El proyecto PIU a cinco años de su implementación lecciones aprendidas. Documento borrador*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2012), *Programa Maestros Comunitarios. Características generales*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2013), *Proyecto Interfase. Implementación 2012*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2014), *Relevamiento de Programas Centrales y de los Consejos Desconcentrados*, Montevideo.

BERK, Richard A. y ROSSI, Peter H. (1999), *Thinking about Program Evaluation*, Editor SAGE Publications.

CASTRO, L. y PIRELLI, P. (2014), "La importancia de evaluar los programas educativos", en Boletín INEEEd nº 14, julio 2014.

CEIP- MIDES (2013), *Programa Maestros Comunitarios: Características generales del Programa, datos y proyecciones*, Montevideo, disponible en: <http://www.ceip.edu.uy/documentos/2013/ProgramaMaestrosComunitarios/evaluacion-pmc-2013.pdf>

Century, J., Rudnick, M. y Freeman, C. (2010), "A Framework for Measuring Fidelity of Implementation: A Foundation for Shared Language and Accumulation of Knowledge", en *American Journal of Evaluation*, 31(2), 199-218.

CES (2008), *Elementos para análisis del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) en las Asambleas Liceales*, Montevideo.

CES (2010), "Presentación del programa Centro de Lenguas Extranjeras", disponible en <http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/CLE/presentacincle.pdf>.

CES-Infamilia (s/f), *Programa Aulas Comunitarias*, Montevideo.

DINADE (2012), "Resumen del proyecto 'Gol al futuro'", disponible en [http://www.deporte.gub.uy/web/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=470:gacetilla\\_de\\_prensa&Itemid=139](http://www.deporte.gub.uy/web/index.php?option=com_k2&view=item&id=470:gacetilla_de_prensa&Itemid=139)

DINADE (2012), "Programa de trabajo 'Gol al futuro'", disponible en [http://www.deporte.gub.uy/web/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=468:programa\\_de\\_trabajo&Itemid=139](http://www.deporte.gub.uy/web/index.php?option=com_k2&view=item&id=468:programa_de_trabajo&Itemid=139)

Gázquez, M. García del Castillo J. A. y Ruiz, I. (2011), "Importancia de la fidelidad en la implementación de programas escolares para prevenir el consumo de drogas", en *Salud y drogas*, vol. 11, núm. 1, 2011, pp. 51-69. Instituto de Investigación de Drogodependencias, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=83918877004>.

GOLDBERG, J. (2014), "The R-Word is No Dirty", en Center for Global Development, disponible en <http://www.cgdev.org/blog/r-word-not-dirty>.

Grindle, M. S. (2009), "La brecha de la implementación", en *Política pública y democracia en América Latina*, México.

Lindblom, Ch. (1980), *El proceso de elaboración de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

MIDAGLIA, C. (coord.), ANTÍA, F. y CASTILLO, M. (2009), *Repertorio de Programas Sociales. La protección social a la infancia y la adolescencia*, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – Infamilia, MIDES.

MIDES (2013), *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012*, Montevideo.

MOKATE, M. (2000), "El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social", en *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, BID-INDES.

PHCE (2009), *Aprendiendo a cultivar, cultivando aprendizajes y educándonos para la sustentabilidad en escuelas de Montevideo*, ANEP, Intendencia de Montevideo, Universidad de la República.

## Anexo

Entrevistas realizadas en el relevamiento 2013/2014: nutricionista del Programa de Alimentación Escolar; Alejandra Scafatti; Pablo Marianovich y Paulo Romero del Programa Aulas Comunitarias; Luis Garibaldi de Becas de Acceso a la Continuidad Educativa; Marcelo Fernández y Sebastián Ibañez por la propuesta de Boleto gratuito; Macarena Collazo y Rafael Rodríguez de Campamentos Educativos; Ana María Moreno del Centro de Lenguas Extranjeras; Nicolás Ambrosi por Compromiso Educativo; Edith Coitiño por el Programa Educativo de Verano; Pablo Hernández Klemenco, Rita Ferrari y Ernesto Irurueta del Programa Gol al Futuro; Beatriz Bellenda, Stella Faroppa y María del Carmen García del Programa Huertas en Centros Educativos; Gerardo Rumbo, Nora Rodríguez, Laura Bocos, Luis Ibarra, Rosario Ramos, Carolina Zubillaga del equipo interinstitucional del Proyecto Inter-In; Ana Verocai por el Programa Interfase; Rosario Ramos del Programa de Maestros Comunitarios; Felipe Machín, Pablo Marianovich y Paulo Romero del Programa Puente de Acreditación; Gabriela Pastorino y Sandra Gaggero de Tránsito Educativo; Lidia Barachini (vía correo electrónico) por el proyecto Tutorías/ Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico; y Richard Delgado de Uruguay@s por el Mundo.

Entrevistas realizadas en el relevamiento 2015: Graciela Moizo del Programa de Alimentación Escolar; Alejandra Scafatti y Paulo Romero del Programa Aulas Comunitarias; Graciela Vernengo de Becas de Acceso a la Continuidad Educativa; Macarena Collazo de Campamentos Educativos; Ana María Moreno del Centro de Lenguas Extranjeras; Cristina González por el Programa Educativo de Verano; Equipo interinstitucional de Inter-In; y Gabriela Pastorino, Sandra Gaggero, Cristina Quinteros, Verónica Massa, Frédéric Larbanois del equipo interinstitucional de Tránsito Educativo.