

Capítulo 4. Programas educativos complementarios

Además de la estructura del sistema educativo descrita en el capítulo anterior, en el país se lleva adelante una gran diversidad de otras acciones públicas vinculadas con la educación. Durante 2011 y 2012 el MIDES realizó una consulta a todos los organismos estatales para que reportaran las intervenciones que realizaban en materia de educación. En total los organismos identificaron cerca de 100 programas dirigidos 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, y promoción de la lectura. La decisión de qué incluir como política quedó a criterio de los organismos, por lo que existen algunas dificultades para realizar un análisis de política pública. De hecho, durante 2013 el INEEd completó este registro y llegó a identificar 132 programas.⁷⁴ En cualquier caso, la información relevada muestra la existencia de una amplia diversidad de iniciativas con objetivos diferentes. Todas ellas involucran múltiples actores, recursos económicos y humanos.

Para poder realizar un análisis de las intervenciones fue necesario establecer criterios que permitieran identificar con claridad aquellas que apoyan la educación obligatoria. Es así que en el marco de este trabajo se consideran los programas educativos financiados o gestionados por la ANEP, orientados a la implementación de un plan organizado de acciones y recursos, dirigidos a satisfacer un objetivo de mejora o una necesidad de los niños o jóvenes de 4 a 24 años,⁷⁵ asociados a uno o varios niveles del sistema educativo formal, a través de acciones que se desarrollan fuera de las actividades regulares del sistema educativo.

Por tanto, no se considerará programa 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 y las de tiempo completo, o algunas asignaturas como educación física o educación sexual); que no se oriente al trabajo directo con niños y jóvenes (por ejemplo, Convivencia Saludable y Promoción, porque apuntan a un trabajo institucional con el centro educativo, o intervenciones del tipo de Prorazona, Protee y Prociencia, porque están destinados a los docentes); o que sea exclusiva para adultos (por ejemplo, Uruguayos por el mundo).

A su vez, para ser considerada como programa educativo, la intervención debe tener como objetivo al menos uno de los siguientes: 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 estudiante 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).

⁷⁴ Esta identificación se realizó en el marco del estudio "Relevamiento de programas educativos" que realizó el INEEd en los años 2013 y 2014. Incluyó el estudio de los documentos fundacionales, las normativas asociadas, los informes de evaluación, monitoreo y reportes de actividad de los programas, junto con entrevistas a los responsables.

⁷⁵ 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 se culmina la transición a la vida adulta (Fernández y otros, 2013).

En 2012 18 programas educativos cumplían con todos los criterios 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, Programa de Alimentación Escolar, Programa de Aulas Comunitarias, Programa Educativo de Verano, Programa Huertas en Centros Educativos, Programa Impulso a la Universalización, Programa Maestros Comunitarios, Programa Puente de Acreditación, INTER-IN, Maestro más maestro, Tránsito Educativo y Uruguay Estudia.⁷⁶

Descripción de los programas

En este apartado se describen los programas seleccionados, agrupados por el nivel educativo en el que se implementan, explicitando las instituciones responsables, el tipo de población beneficiaria y las acciones que llevan adelante.

Programas asociados a educación inicial y primaria

Programa Maestros Comunitarios (PMC). Está a cargo del 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, 2012a). A cada escuela se le asignan uno o dos maestros comunitarios, dependiendo de la matrícula. Los maestros 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. 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.

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 de los alumnos 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 maestros trabajan juntos con el mismo grupo simultáneamente, brindando una atención más personalizada a los niños con mayores dificultades.⁷⁷

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, el desayuno, almuerzo o merienda (dependiendo del contexto sociocultural de los alumnos del centro) en la mayoría de las escuelas públicas (el 94% en 2012 brindaba almuerzo y el 97,8% almuerzo, desayuno o merienda) (ANEP, 2013b:13). El menú se elabora en base a las necesidades nutricionales de los niños. Como parte del programa, además, se realizan cursos de educación nutricional con niños, padres y docentes. Durante el verano sigue funcionando, pero en un número menor de escuelas, nucleando por zonas a los alumnos que se inscriben para continuar recibiendo la alimentación. En 2013 fueron beneficiarios 248.590 escolares.

Proyecto INTER-IN. El programa, que funciona desde 2008, está a cargo de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), el CEIP, el INAU y el MIDES. Tiene dos objetivos principales: fortalecer los espacios educativos a través de acciones dentro de las escuelas, y favorecer la

⁷⁶ Existen dos publicaciones de la ANEP que recopilan información sobre los programas educativos que implementa el ente, que incluyen otros programas no considerados en este capítulo (ANEP, 2013a y ANEP, 2014b).

⁷⁷ No se cuenta con el dato de beneficiarios.



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. 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,⁷⁸ 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 de forma individualizada.

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 (PAE). Además, algunas llevan adelante un componente llamado "Experiencia del Primer Ciclo", en el que un docente trabaja con 15 niños de primero y segundo para que desarrollen mejores aprendizajes en lengua oral y escrita. Estos alumnos, dependiendo de sus avances, podrían llegar a promover el año si en diciembre no lo hicieron. En total participaron 29.707 niños en 2012.

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 UdelaR, y coordinado por la Facultad de Agronomía. Busca generar aprendizajes y favorecer el desarrollo sustentable, fomentando la creación de huertas en las escuelas. Trabaja en centros de Montevideo y Canelones de contextos desfavorables cuyos equipos directivo y docente aceptan participar del proyecto. En 2012 se estima que participaron del trabajo de huertas 16.560 alumnos.

Programa Puente de Acreditación. Comenzó a funcionar en el año 2008 y era coordinado por el 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. Estos eran derivados a los "Espacios Puentes" 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 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 otras acciones que lleva adelante el CODICEN para la educación de los mayores de 14 años que no han culminado primaria.

Programas asociados a educación media

Becas de acceso a la continuidad educativa. Desde 1986 el MEC otorga becas a alumnos de educación media para estimularlos a continuar sus estudios. Es una beca de 6.400 pesos para educación media básica y de 8.000 pesos⁷⁹ para media superior, distribuidos en cuatro pagos bimestrales. Las Comisiones Departamentales de Educación son las encargadas de asignar las becas teniendo en cuenta la escolaridad del estudiante y que este pertenezca a una familia cuyos ingresos no superen los 5.196 pesos per cápita.⁸⁰ Por su parte, los centros educativos tienen a un referente para el seguimiento y apoyo

⁷⁸ La ANEP aporta maestros especializados, fonoaudiólogos y psicólogos, ASSE psicólogos, médicos psiquiatras pediátricos y psicomotricistas, el INAU trabajadores sociales o educadores sociales, y el MIDES administrativos.

⁷⁹ Valores de 2013.

⁸⁰ Se determina como el equivalente a dos bases de prestaciones y contribuciones (BPC) 2013.



de los postulantes, y son responsables de reportar la asistencia a clases del beneficiario. En 2012 se entregaron 2.894 becas.

Centro de Lenguas Extranjeras. Este programa del CES se implementa desde 1996 en centros que se dedican exclusivamente a impartir cursos de alemán, francés, italiano y portugués. Está dirigido a todos los 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. En 2012, 8.248 alumnos participaron de estos cursos.

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. 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 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. En 2012 participaron del programa 3.571 jóvenes.

Interfase. El programa, que comenzó a funcionar en 2010, es coordinado por el CES y el Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación (PAEMFE). Se enfoca en la transición entre ciclo básico y bachillerato, con énfasis en la culminación del primero y la permanencia en primer año del segundo. Para ello se trabaja 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 social-comunitario y otros académico-pedagógico, trabajan en la identificación, apoyo y seguimiento a los beneficiarios. También se realizan 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. Desde 2011, año de su creación, trabaja con tres liceos de educación media superior y los liceos de educación media básica de los que provienen sus alumnos. En 2012 participaron 564 alumnos.

Boleto gratuito para estudiantes de enseñanza media. Es un programa del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) coejecutado con la 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, pero este 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 2012 fueron entregados 450.040 abonos a través de este programa.⁸¹

Programa de Aulas Comunitarias (PAC). Fue creado en 2007 por el CES y el MIDES. Está destinado a adolescentes de 12 a 17 años que han desertado de la educación media sin haber aprobado primer año y a quienes nunca se matricularon. Los técnicos son provistos por organizaciones de la sociedad civil y los docentes 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. En 2012, 2.026 adolescentes participaron del PAC en sus distintas modalidades.

⁸¹ 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.



Programa Impulso a la Universalización (PIU).⁸² Es gestionado por el CES y fue diseñado en 2008 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. Para ello desarrolla, principalmente, tutorías a estudiantes con dificultades socioeducativas, intervenciones de psicólogos o asistentes sociales para el trabajo con los estudiantes con dificultades socioeconómicas o de integración, y transferencias de recursos (vestimenta, útiles, etc.) a los centros para evitar que los costos indirectos de la educación afecten la asistencia de los alumnos. En 2011 16.636 estudiantes recibieron tutorías y la matrícula total de los liceos en los que funcionaba el PIU era de 57.747 estudiantes.

Compromiso Educativo. Es un programa coejecutado por el CODICEN, la UdeLaR, el MIDES, el CFE, el CES, el CETP, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el MEC y el INAU que comenzó a funcionar en 2011. Está dirigido a quienes estén cursando educación media superior en el sistema educativo público 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 a rendimiento y 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. Hay otros estudiantes que no reciben beca pero que igual 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.

Programas “multinivel”

Tránsito Educativo. Es un programa que surgió en el año 2011 y es coordinado por el CODICEN, e involucra al CEIP, al CES, el CETP y al MIDES. Su objetivo específico es lograr la inscripción, permanencia y aprendizajes curriculares de los alumnos en el primer año de educación media básica. Para ello se acompaña a los alumnos de sexto grado de primaria con riesgo de desvinculación en la inscripción y cursado del primer año de educación media básica. El equipo de Tránsito en cada zona está conformado por dos maestros del CEIP y dos profesores, uno del CETP y otro del CES, quienes trabajan con los alumnos y los equipos permanentes de los centros de origen y de destino. Las zonas se seleccionan a partir de un índice de riesgo socio educativo y de allí se seleccionan las escuelas con mayor proporción de estudiantes con riesgo de desvinculación. 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, 50 alumnos por escuela participan de actividades didácticas y recreativas en febrero; y en la tercera, que se realiza durante el primer año de educación media básica, esos alumnos son acompañados y reciben tutorías. En el ciclo 2011-2012 participaron 5.808 estudiantes.

Campamentos educativos. Es un programa del CODICEN en el que participan el CEIP, el CES y el CETP. Desde el año 2009 organiza campamentos de tres días y dos noches en distintas localidades en los que integra clases de diferentes centros educativos. Los participantes son niños de cuarto a sexto año de escuelas comunes y especiales, adolescentes de educación media básica de liceos, 7°, 8° y 9° rural, escuelas agrarias de alternancia y escuelas técnicas de formación profesional de base, y docentes. Los recreadores de las organizaciones privadas a cargo de las sedes de campamento realizan diversas actividades con el fin de estimular procesos de aprendizajes, el conocimiento de la naturaleza y otras realidades, y la convivencia con los docentes y compañeros de clase. En 2012 participaron de los campamentos 25.443 personas (entre alumnos y docentes).

⁸² A fines del año 2012 el programa pasó a llamarse Liceos con tutorías.



Uruguay Estudia. En este programa, que se realiza desde 2009, participan varios organismos: el MEC, el CES, el CETP, el Banco República (BROU), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), el 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 culminación de la educación media básica y la educación media superior, y becas de apoyo económico. En primaria se otorga una beca de tres BPC⁸³ 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 BPC 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.

Análisis del conjunto de los programas

Además de la descripción de cada uno de los programas, es útil hacer un análisis del conjunto a partir de sus objetivos, implementación, población beneficiaria y dificultades.

Objetivos

Los programas se clasificaron según el tipo de objetivos principales que persiguen (considerando que cada programa puede tener más de uno). Los objetivos más buscados son el aprendizaje (presente en 14 de los 18 programas) y la retención en el sistema educativo formal (aparece en 13 de ellos). Ambos reflejan un mayor énfasis en trabajar con la población que ya está en el sistema que en revincular 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 (7), mientras que en la educación media hay más programas que buscan la retención (7). Esto último se explica porque el problema de desvinculación se da principalmente en este último nivel.

La revinculación está presente solamente en tres programas de tamaño pequeño o focalizado (Puente, Gol al futuro y Aulas Comunitarias). La baja presencia del objetivo de revinculación 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 esta definición de programa. La segunda es que los programas que trabajan con los desvinculados del sistema 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.

Cuadro 4.1 Número de programas por nivel, según objetivos (1)

Objetivo del programa	Nivel			
	Inicial y primaria	Media	Multinivel	Total
Aprendizaje	7	5	2	14
Retención	3	7	3	13
Revinculación	1	2	0	3
Culminación	1	1	1	3
Otros	3	2	2	7
Total programas	7	8	3	18

(1) El total de programas para cada nivel no corresponde a la suma de los valores en las columnas respectivas debido a que la mayoría de aquellos persiguen varios objetivos.

⁸³ Al 1° de enero de 2014 el valor del BPC es de 2.819 pesos.



Organismos de los que dependen

De los siete programas exclusivos de primaria, seis tienen al CEIP como ejecutor o coejecutor. En los ocho programas exclusivos de educación media el CES está como coejecutor de cinco y el CETP de dos. Es necesario destacar que la flexibilidad que posee el CETP hace que pueda ofrecer cursos y modalidades que forman parte de la educación obligatoria y que, si bien tienden a fomentar algunos de los objetivos considerados, no se incluyen dentro de este análisis. En lo multinivel, los implicados son el CEIP, el CES, el CETP y el CODICEN, salvo 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 son el MIDES, el MEC, ASSE, el MTOP y el MINTURD, principalmente.

Por lo tanto, mayoritariamente 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 implementación es mixta cuando la ejecución de algunas unidades del programa es realizada por el Estado y otras por parte de 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.

La mayor parte de los programas son implementados por instituciones públicas (13), le siguen las de origen mixto (4)⁸⁴ y solamente uno (Campamentos Educativos) es implementado totalmente por privados.

Tamaño

Los beneficiarios directos son aquellos que efectivamente han sido atendidos por el programa en un período determinado. En el siguiente cuadro se presenta la clasificación de los programas según la cantidad de beneficiarios directos.

⁸⁴ Programa de Alimentación Escolar, Aulas Comunitarias, Puente y Gol al futuro.

Cuadro 4.2 Número de beneficiarios directos de programas educativos complementarios. 2012

Cantidad de beneficiarios (en tramos)	Programa	Cantidad de beneficiarios
Hasta 1.000	Puente Acreditación	105
	Interin	525
	Interfase	564
Entre 1.001 y 5.000	Aulas Comunitarias	2.026
	Becas de Apoyo Económico MEC	2.894
	Gol al Futuro	3.571
	Compromiso Educativo	4.343
Entre 5.001 y 10.000	Uruguay Estudia	5.492
	Tránsito Educativo	5.808
	Centro de Lenguas Extranjeras (CLE)	8.248
Entre 10.001 y 50.000	Maestros Comunitarios	15.608
	Huertas en Centros Educativos	16.560
	Campamentos Educativos	25.443
	Programa Educativo de verano	29.707
	Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU)	16.636 alumnos con tutorías, 57.747 matriculados en centros con
Más de 50.000	Programa de Alimentación Escolar	PIU (2011) 248.590
	Boletos Gratuitos	450.040 abonos

Dificultades en la implementación

En entrevistas realizadas a los responsables de los distintos programas se los consultó sobre las dificultades que surgen durante la implementación.⁸⁵ Aunque esto permite tener una visión más amplia que la mera descripción de los programas, sigue siendo parcial, ya que los responsables entrevistados en general no trabajan directamente con la población beneficiaria ni se encuentran presentes en su ejecución. Por 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.

Es posible proponer ocho categorías para clasificar las dificultades reportadas por los entrevistados: personal, recursos económicos, contrapartes, funcionamiento, administración, difusión, involucramiento familiar y demanda/beneficiarios.

En lo que respecta al personal, 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 asuman el trabajo con los sectores de contextos socioeconómicos más desfavorables. Por su parte, las dificultades en mantener equipos docentes estables y la tardanza en su incorporación serían atribuibles 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 se identifica 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 terreno.

⁸⁵ Los resultados que se presentan sobre las dificultades en la implementación de los programas educativos fueron mencionadas por referentes de cada uno de ellos en entrevistas realizadas entre febrero y abril de 2014 para el estudio "Relevamiento de programas educativos". No incluye los programas Maestro más maestro y PIU, con los que no se pudo establecer entrevistas.



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 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.

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 propio 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 propia 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 es el funcionamiento del programa. Sobre la difusión algunos entrevistados consultados señalaron que los centros educativos desconocen los programas y por 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.

Desafíos para la evaluación de programas educativos

Toda intervención busca modificar algún aspecto de la realidad. 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). Por último, se define una intervención pública (a través de una ley, un programa u otro medio) que parece resultar la mejor opción posible para realizar ese cambio.



En este contexto, 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: informes de actividades, monitoreo y 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.

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 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.

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?

De los 18 programas, solo 7 fueron evaluados alguna vez entre 2008 y 2013, 9 cuentan con dispositivos de monitoreo y 5 de ellos poseen conjuntamente evaluación y monitoreo. Por otra parte, 9 presentaron informes de actividad o registros más básicos de información, de los cuales 6 exclusivamente utilizan este tipo de informes.

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, 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. Si bien es cierto que evaluar implica un importante esfuerzo en materia de tiempo y recursos, termina siendo más costoso sostener en el tiempo intervenciones de las cuales se desconocen los efectos.

