

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN DESARROLLO

Informe de Pasantía

¿Hacia un sistema nacional de becas?

La oferta de programas nacionales de becas
gubernamentales para educación media
y formación en educación en Uruguay

Malena Montano Roche
Tutora: María Ester Mancebo

2016

El presente informe fue generado en el marco de una pasantía educativa acordada entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la Republica y el Ministerio de Educación y Cultura.

La responsabilidad de la pasantía por parte de la entidad receptora estuvo a cargo del Licenciado Sergio Lijtenstein. Por parte de la Facultad de Ciencias Sociales, la tutoría académica fue llevada a cabo por la Dra. Maria Ester Mancebo y como referente del Taller de Desarrollo el Dr. Luis Bertola.

Índice

Índice de cuadros, tablas y gráficos	4
Resumen.....	5
Fundamentación.....	6
Delimitación del problema de investigación.....	7
Objetivos	8
Objetivos específicos	8
Ámbito de realización y estrategia de investigación.....	8
Los programas de becas a nivel internacional	11
a) La asistencia financiera a estudiantes a nivel internacional	11
b) Las políticas educativas en América Latina y los programas de becas estudiantiles.....	15
b.1) Discusión teórica sobre los programas de becas estudiantiles en América Latina: entre el optimismo de la inclusión y la crítica a la focalización.....	17
b.1.a) Los debates sobre focalización	18
b.1.b) Herramientas: ¿sociales ¿y/o? educativas?.....	19
b.1.c) Las Transferencias Condicionadas	21
b.2) Características de organización y gestión de los programas en Sudamérica: los casos argentino, chileno y brasileño	22
c) Criterios de clasificación de los programas de becas	28
Los programas de becas educativas en Uruguay	31
a) Breve trayectoria histórica de la educación en Uruguay:	31
b) La trayectoria de la política de becas en Uruguay post-dictadura:	36
c) Los programas de becas para Educación Media y Formación en Educación en el Uruguay contemporáneo.....	42
1) Becas del MEC:.....	42
A) Descripción del programa.....	42
B) Análisis en base a las categorías estipuladas	53
2) Compromiso Educativo:.....	54
A) Descripción del programa.....	54
B) Análisis en base a las categorías estipuladas	63
3) Programa Uruguay Estudia	65
A) Descripción del Programa.....	65
B) Análisis en base a las categorías estipuladas	73
4) Becas del Consejo de Formación en Educación.....	75
A) Descripción del programa.....	75
B) Análisis en base a las categorías estipuladas	84
Cuadro resumen sobre los Programas de Becas estudiantiles	86
¿Hacia un Sistema Nacional de Becas?	88
a) Conceptos teóricos básicos:	88
b) Coordinación y coherencia entre los programas estudiados.....	89
c) Reflexiones sobre las características y fundamentos del conjunto de la oferta de becas estudiadas de cara a un Sistema Nacional de Becas.	95
Comentarios finales	98
Bibliografía	101

Índice de cuadros, tablas y gráficos

Cuadros

Cuadro 1. Resumen de los criterios de clasificación de programas de becas utilizados en el trabajo	30
Cuadro 2a. Resumen de información sobre los programas gubernamentales de becas para Educación Media y Formación en Educación. Parte 1	86
Cuadro 2b. Resumen de información sobre los programas gubernamentales de becas para Educación Media y Formación en Educación. Parte 2	87

Gráficos

Gráfico 1: Becas públicas otorgadas según programa por año lectivo (todo el país, 2005-2013).....	38
Gráfico 2: Monto dedicado a Becas MEC y Compromiso Educativo (2004-2014).....	50
Gráfico 3: Compromiso Educativo: Evolución de las becas solicitadas y otorgadas (2011-2014)	58
Gráfico 4: Compromiso Educativo: Monto total otorgado a becarios (2011-2014).....	60
Gráfico 5: Becas del CFE: Valoraciones estudiantiles sobre distintos criterios del sistema de becas de apoyo según sea/haya sido beneficiario de alguna beca	83

Tablas

Tabla 1: Becas MEC: Cantidad de becas solicitadas y otorgadas (2004-2015)	46
Tabla 2: Programa Uruguay Estudia: Becas por modalidad según año lectivo (2009-2014).....	70
Tabla 3: Programa Uruguay Estudia: Montos de los pagos en las distintas modalidades (2016).....	72
Tabla 4: Becas del CFE: Distribución porcentual de estudiantes que reciben/han recibido becas CFE por institución.....	79
Tabla 5: Becas del CFE: Distribución porcentual de estudiantes becados por cantidad de años que reciben/recibieron becas según año de ingreso a CFE	80
Tabla 6: Becas del CFE: Distribución porcentual de estudiantes de Formación Docente que reciben/han recibido becas según tipo de beca	80

Resumen

El presente trabajo pretende ser un acercamiento para conocer y analizar la oferta de programas gubernamentales nacionales de becas para Educación Media y Formación en Educación en el Uruguay, lo que implicó estudiar el Programa Uruguay Estudia (PUE), Compromiso Educativo (C.E.), las Becas MEC y las becas que entrega el Consejo de Formación en Educación (CFE).

Con dicho fin, se utilizó como referencia la literatura internacional, con énfasis en las experiencias regionales, a partir de las cuales se construyeron categorías de análisis para clasificar cada uno de estos programas. A su vez, se ahondó en la trayectoria histórica y actual situación de esta oferta, para lo cual se profundizó tanto en el estudio de cada uno de estos cuatro programas como también en los mecanismos de coordinación y grados de coherencia mutua. Se pretende aportar a una visión más sistémica sobre esta oferta con miras a la consolidación de un Sistema Nacional de Becas.

Del trabajo resulta que estamos frente a programas que surgieron todos en el Uruguay post-dictadura, que tienen algunas similitudes en sus características y fundamentos y que tienen mecanismos de coordinación entre ellos que son valoradas como positivas por los actores involucrados. Pero asimismo tienen diferencias significativas en algunos aspectos centrales de su funcionamiento y fundamentos, responden a organismos distintos y muestran algunas barreras para avanzar hacia mayores grados de coordinación horizontal. Sumado ello a los problemas que aparecen para generar un espacio interinstitucional que tenga un rol efectivo de coordinación a nivel nacional en este tema, puede ser sintomático de algunos de los obstáculos presentes para la consolidación de este Sistema.

Fundamentación

Los últimos 30 años desde la recuperación de la democracia han estado marcados en el Uruguay por una creciente preocupación por parte de los ciudadanos¹, los tomadores de decisiones y la academia sobre el estado de la educación; especialmente durante la última década caracterizada por la llegada del Frente Amplio al gobierno y una mejora considerable de los indicadores económicos generales y del gasto público en educación. Existe actualmente un “diagnóstico” y una “percepción” relativamente generalizados de preocupación por la situación, en particular a la luz de las tasas de repetición y deserción y de los resultados en la prueba PISA.

Estos resultados tanto en cantidad como calidad han sido planteados como fuertes obstáculos para el desarrollo del país a nivel de “construcción de ciudadanía” y de “cohesión social” como también en relación a su carácter de “cuello de botella” del crecimiento económico.

Algunos niveles en particular han sido motivo de mayor preocupación, como lo es la Educación Media, ya que concentra tasas altas de repetición, deserción y desigualdad educativa², en el comparativo regional. También la calidad de la educación ha sido cuestionada a la luz de los resultados de los estudiantes de quince años en las pruebas estandarizadas internacionales PISA. La Formación en Educación, aún con menor relevancia en la agenda pública, también se ha convertido en área de preocupación, incluyendo intentos fallidos de cambio de su institucionalidad. La inquietud por la calidad y cantidad de los docentes ha generado que se empiece a visualizar como problema, la baja tasa de egresos en estas instituciones, en particular de los Institutos de Profesorado.

En este contexto, se han desarrollado diversas acciones de política pública que intentan atacar estas problemáticas, tanto sea reforzando la estructura clásica del sistema

¹ Encuestas realizadas por las consultoras Factum, Cifra y Equipos para el período entre 2011-2014 señalan a la seguridad como la principal preocupación de los entrevistados y a la educación usualmente dentro de las tres mayores preocupaciones junto a otros fenómenos que incluyen el desempleo, la droga, la pobreza, la inflación (Cifra, 2011; Equipos, 2014; La República, 2014).

² En este sentido se percibe como preocupante la constancia de las bajas tasas de finalización de la educación obligatoria (que desde 2008 abarca desde educación inicial a media superior), dado que en 2013 alrededor del 72% de la población mayor a 25 años no había finalizado la educación media superior y la mitad aprox. no había finalizado la educación media básica (MEC, 2015: 75). Estos promedios generales además tienen en su interior otra característica preocupante: la amplia desigualdad en términos de finalización de estos ciclos en función del quintil de ingresos al que se pertenece.

educativo como con la creación de programas educativos complementarios.

Una de las principales novedades de la política educativa nacional en la última década ha sido el aumento considerable de las becas otorgadas a estudiantes de los distintos niveles, incluyendo Educación Media y Formación en Educación. Algunos de estos programas fueron evaluados en sus impactos o se cuenta con indicadores de resultados que indican un efecto positivo en las tasas de aprobación de sus beneficiarios (Motta, 2014; Errandonea, 2008; Rey, 2014; Ambrosi, 2014; ANEP, 2014; OPP, 2015).

Por ende es vital ahondar en el conocimiento que se tiene sobre una oferta que se encuentra en crecimiento y que tiene grandes retos por delante, especialmente considerando su crecimiento, la existencia de varios programas de becas que coexisten dentro de esta estructura y la posibilidad de que se constituya un Sistema Nacional de Becas.

En este horizonte, tener más información y de mayor calidad sobre esta oferta, puede ser un importante insumo para lograr un debate productivo, en vistas de pensar una reestructuración que permita una mejor utilización de esta herramienta de política educativa.

Delimitación del problema de investigación

Esta investigación se centra en “programas de becas estudiantiles”, por lo cual no abarca el conjunto de las acciones que realiza el gobierno para asistir económicamente a los estudiantes como forma de incentivar la asistencia a los centros educativos, lo que incluiría, entre otras asistencias, los boletos estudiantiles gratuitos o las Asignaciones Familiares que tienen como una de sus contraprestaciones la asistencia al centro educativo de los menores que habitan en el hogar.

Partiendo de un concepto de beca que construí en base a las definiciones que utiliza el Programa Compromiso Educativo y el anuario elaborado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en 2013, definí en este trabajo a las becas como: un apoyo económico que se destina a los estudiantes con la finalidad de fomentar y facilitar la permanencia y/o conclusión de estudios, cuando el aspecto económico configura una variable importante para lograr tal fin.

Debido a que el foco son los programas públicos, no se incluirán iniciativas cuyos fondos y/o gestión es provista por organizaciones que no son estatales como las becas

que provee la Fundación Chamangá. Por otra parte tampoco se tendrán en cuenta becas que son entregadas por otros niveles de gobierno que no sean el nacional, por lo que se excluyen las becas que entregan por ej. las Intendencias Municipales.

Considerando que el universo de estudio de este trabajo son los programas gubernamentales a nivel nacional para Educación Media y Formación en Educación nos limitaremos a los siguientes programas: Becas de Apoyo Económico del MEC, Compromiso Educativo, Uruguay Estudia y las Becas del Consejo de Formación en Educación (Becas Julio Castro, Beca de asistencia económica, Beca de residencia, alimentación y transporte y Beca de alimentación).

Objetivos

Conocer y analizar la oferta de becas gubernamentales nacionales para Educación Media y Formación en Educación en la actualidad en Uruguay.

Objetivos específicos

- Conocer la trayectoria histórica de los programas de becas en el marco del contexto general de las políticas sociales y educativas del país.
- Indagar sobre las características de cada uno de los programas públicos de becas estudiantiles seleccionados.
- Investigar sobre las formas y mecanismos de coordinación que existen entre los programas.
- Analizar las características de los programas estudiados y el grado de coherencia entre ellos.
- Contribuir al debate en torno a este instrumento de política educativa de cara a un Sistema Nacional de Becas.

Ámbito de realización y estrategia de investigación

Este trabajo se realizó en el marco de una pasantía educativa de egreso de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y cuya ejecución se acordó con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Para poder elaborar los productos pautados, la investigación se realizó en una modalidad que combinó distintas herramientas de análisis cualitativo, siguiendo una estrategia de investigación que constó de tres etapas para su realización.

Una primera etapa enfocada a la elaboración del proyecto de investigación incluyendo la construcción del marco teórico-metodológico a través de lecturas teóricas y recopilación de información sobre el sistema educativo uruguayo, los programas de asistencia financiera a nivel internacional y regional y la trayectoria de la estructura de becas del país.

Una segunda con la finalidad de avanzar en el conocimiento sobre la oferta de becas, incluyendo tanto el estudio de cada uno de los programas específicos como del conjunto de la oferta con énfasis en la coordinación y coherencia entre los programas. Para esta etapa se consideró pertinente la utilización de dos técnicas cualitativas complementarias, la realización de **entrevistas** de carácter **semi-estructurado** a actores relevantes y el **análisis documental**. También se utilizó la revisión bibliográfica con la intención de sistematizar el conocimiento acumulado sobre cada uno de estos programas, utilizando principalmente los documentos oficiales e investigaciones publicadas por éstos como también publicaciones realizadas por instituciones estatales vinculadas a la educación como ser el MEC, el Consejo de Formación en Educación (CFE), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) y la Universidad de la Republica (UdelaR).

Se exploraron un conjunto de documentos internos de distinta índole provistos por la Oficina de Becas al respecto de las Becas del MEC, Compromiso Educativo y el Programa Uruguay Estudia (PUE) como también de la labor de esta Oficina y de la Comisión Nacional de Becas. Y se entrevistó a un conjunto amplio de actores vinculados a la gestión de los programas como también a autoridades de la educación con la intención de avanzar en el conocimiento sobre estos programas y estudiar la coordinación y coherencia de la oferta de becas para estos niveles.

En último lugar, se realizó el análisis de la información recolectada y se procedió a la redacción del informe final.

Al respecto de las entrevistas, se entrevistó a los siguientes actores vinculados a programas de beca:

- Entrevista A. Código 1: Representante del CFE.
- Entrevista B. Código 2: Representante de la Oficina de becas.
- Entrevista C. Código 3: Representante del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) vinculado al PUE y Código 4: Representante del PUE.
- Entrevista D. Código 5: Representante del CFE.
- Entrevista E. Código 6: Representante del Fondo de Solidaridad.
- Entrevista F. Código 7: Representante de la Dirección de Educación del MEC.
- Entrevista G. Código 8: Representante del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en Compromiso Educativo.
- Entrevista H. Código 9: Representante del Consejo Directivo Central (CODICEN) en Compromiso Educativo.
- Entrevista I. Código 10: Representante de Compromiso Educativo.
- Entrevista J. Código 11: Representante de la Comisión Departamental de Educación de Montevideo.
- Entrevista K. Código 12: Representante de la UdelaR.

Para la elaboración del guión de las entrevistas se partió del siguiente formato general de entrevistas:

- I. Breve presentación del entrevistado: Cargo actual que implica responsabilidades vinculada a becas.
- II. Consultas sobre aspectos de la estructura del programa de becas vinculado y/o organización.
- III. Problemas, fortalezas, debilidades y cambios necesarios de estos programas.
- IV. Percepciones sobre la oferta de becas incluyendo la coherencia y coordinación entre programas
- V. Sistema Nacional de Becas: ¿Qué pasos cree deberían darse para institucionalizar un Sistema nacional de becas?, ¿Qué características debería tener?, ¿Qué rol considera que podría o debería tener la institución que representa en este Sistema? y ¿Qué tipo de becas se deberían ofrecer?

Los programas de becas a nivel internacional

a) La asistencia financiera a estudiantes a nivel internacional

Existen a nivel internacional distintos mecanismos de ayuda financiera para aquellas personas que asisten o quieren asistir a un centro educativo con la intención de incentivar la inscripción y permanencia en los centros de estudio, estos mecanismos puede incluir sistemas de becas, programas de transferencias a hogares condicionadas, créditos, deducciones fiscales, etc. Esta asistencia se suele concentrar en el nivel terciario que es en el cual los costos directos suelen ser más elevados, ya que a diferencia de los niveles anteriores no suele existir una oferta gratuita “de calidad” extendida y los costos de oportunidad suelen ser también elevados considerando el atractivo de la entrada al mercado laboral después de los 18 años.

En los países céntricos, en particular en aquellos donde existe una oferta gratuita terciaria limitada se han desarrollado amplios sistemas de becas, créditos, deducciones fiscales y otras formas de financiamiento público/privado que desde una perspectiva de capital humano se podría considerar que intentan llegar a un óptimo social en un nivel donde los retornos privados frecuentemente superan a los retornos sociales³. En los niveles secundarios que suelen estar relativamente universalizadas y tener una oferta gratuita no es frecuente que existan esfuerzos similares en términos de asistencia financiera.

A nivel más general, Douglas Willms en un trabajo realizado para UNESCO en 2006 analizó distintas políticas que pretenden mejorar el desempeño y reducir inequidades en la educación, en particular influyendo en la relación entre los resultados estudiantiles y el estatus socioeconómico, y distinguió cinco tipos de intervenciones: 1) Políticas de intervención universal, 2) Políticas con objetivos según estatus socioeconómico, 3) Intervenciones compensatorias, 4) Intervenciones con objetivo en mejorar el desempeño y 5) Políticas de intervención inclusiva.

Las intervenciones universales pretenden mejorar los resultados de todos los estudiantes a través de reformas que afectan a todo el sistema. Las segundas intentan mejorar los resultados académicos de los estudiantes de contextos vulnerables

³ Los retornos privados son aquellos de los cuales se apropia al individuo, los sociales aquellos de los que se apropia el conjunto de la sociedad. En general, la educación implica retornos tanto privados como sociales que en el promedio internacional suelen ser menores cuanto mayor el nivel educativo, una tendencia que se ve más claramente en los retornos sociales que en los privados (Psacharopoulos, Patrinos, 2004)

proveyéndoles recursos pedagógicos diferenciales, mientras que las compensatorias tienen el mismo objetivo pero lo realizan proveyendo recursos económicos adicionales a estos estudiantes. Las cuartas proveen recursos pedagógicos diferenciales para estudiantes basados en sus resultados académicos, por ej. atención personalizada para estudiantes con bajos resultados. Por su parte las inclusivas pretenden incluir en la educación formal a estudiantes marginalizados (por ej. estudiantes con necesidades especiales o minorías étnicas).

Para los alcances de este trabajo no es necesario adentrarnos en cada uno de estos tipos de intervención o política pero la caracterización puede ser útil para contextualizar el tipo de intervención en el cual nos centraremos: los “programas de becas educativas (*en base a necesidad*)”. Estos en su carácter de asistencia financiera serían en esta clasificación intervenciones compensatorias pero en el caso de los que incluyen elementos adicionales pueden también incluir intervenciones que responden a las otras categorías de esta tipología.

Las políticas compensatorias generan fuertes debates y en educación se las puede definir, de forma más amplia que la definición de Willms, como toda política: “*que trata de redistribuir oportunidades educativas de una manera significativa focalizando los recursos des-proporcionalmente para mejorar el contexto de estudio de los niños vulnerables, compensando desventajas previas.*” (Reimers en Stuart, 2012).

Los programas de beca que se encuentran dentro de esta categoría son exclusivamente aquellos que tienen como población objetiva a estudiantes vulnerables, mientras que las becas educativas que no tienen en consideración aspectos económicos y sólo considera los académicos (*becas de mérito*) no podrían categorizarse de esta forma.

Al respecto de la distinción entre “becas de mérito” y “becas de necesidad” existe una rica literatura en países como Estados Unidos y España sobre las trayectorias históricas, características e impactos diferenciales entre ambos tipos de becas. A continuación realizaremos una breve reseña en base a dos trabajos seleccionados que componen la literatura de cada país.

La distinción entre estos dos tipos de becas puede considerarse en realidad un continuum que tiene en sus puntas a becas con criterios exclusivamente de mérito o necesidad pero entre los cuales se pueden ubicar distintas combinaciones de criterios mixtos. Consideradas como dos categorías binarias dicotómicas, estos dos tipos de

becas suelen responder a criterios de justicia diferenciales y tener impactos diferenciales.

Al respecto para el caso norteamericano, un conjunto de expertos reunidos en 2002 en un simposio organizado por la Universidad de Harvard titulado “*State Merit Aid Programs: College Access and Equity*” consideraron que venían de un período donde predominaron las becas en base a necesidad como resultado de un diagnóstico de que se necesitaba generar mecanismos de asistencia para acortar las brechas educativas en base a niveles socioeconómicos (y raciales) bajo un criterio de justicia basada en la idea de “equidad”⁴. Pero que se estaba gestando un cambio de paradigma hacia el predominio de las becas de mérito bajo la premisa de que se debía incentivar y premiar a aquellos estudiantes que obtienen mejores resultados como fruto de sus mayores esfuerzos basada en una idea de “igualdad”⁵ y de fomento de la “calidad académica”.

En el simposio se publicaron varios estudios de impacto que indican que esta transformación puede tener impactos positivos en términos de los promedios de aprobación, retención y resultados de los becarios. Pero si se consideran sus impactos en los resultados educativos del conjunto del estudiantado tanto los becados como los no-becados, estos han sido negativos y particularmente dañinos en términos de la brecha educativa al favorecer en la asignación de becas a estudiantes blancos y de contextos económicos de clase media o media-alta en detrimento de estudiantes de minorías raciales y/o socio-económicamente vulnerables (Heller, et. al.: 2012).

En la misma línea, los autores españoles Jiménez, Río y Caro consideran que en su país se ha gestado una transformación general de la educación superior iniciada en 2008 y recogida en la “Estrategia Universidad 2015” dentro de la cual se estaba dando un cambio similar al norteamericano en los paradigmas de fondo de la política de becas que eran consideradas un “*instrumento básico de equidad e igualdad de oportunidades para pasar a ser un incentivo al servicio de la excelencia académica y la eficiencia*”

⁴ Antonio Bolívar plantea que la instalación del concepto de equidad en el debate educativo es bastante reciente y ha sido asunto de profundos enfrentamientos y confusiones: “*su instalación en el debate público data de la década de los años 90. En ese contexto el concepto de equidad aparece como desafiando al de igualdad, situación que da lugar a múltiples malestares ideológicos, además de aportar confusiones en el plano conceptual.*” (Bolívar, 2005: 64) En este trabajo se la utiliza para referirse a una concepción que parte de reconocer la desigualdad de los alumnos y considera válido el trato desigual de ellos en miras de lograr la “igualdad” de estos individuos.

⁵ Siguiendo lo planteado al respecto del concepto de equidad, se utilizara el concepto de igualdad para referirse a la idea de que los individuos deben ser tratados todos por igual.

económica”. (Jimenez, et al; 2014: 98) lo cual se plasma en un cambio en los requisitos de acceso y mantenimiento.

Por último, en el caso norteamericano existe otro eje discursivo que se cruza con esta discusión: las becas en base a criterios étnico-raciales. Debido a que en Uruguay se han empezado a generar mecanismos similares de forma reciente me detendré en este aspecto brevemente.

Las políticas de “discriminación afirmativa” han tenido una de sus expresiones en esta área con “becas en base a raza” (*race-base scholarship*) las cuales tiene como público objetivo a estudiantes de determinado origen étnico-racial. Aunque este tipo de becas sean marginales en los Estados Unidos, su existencia ha sido asunto de profunda controversia en el marco del debate sobre las políticas de discriminación afirmativa en la educación, el cual llegó a las más altas esferas con un juicio sobre su constitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia⁶.

Este debate cruzado por ideas contrapuestas de justicia social se puede considerar análogo a algunos de los argumentos sobre focalización/universalidad que se han generado en nuestro continente, han sido expuestas en un debate donde “la igualdad de todos frente a la ley” y la inconstitucionalidad de mecanismos discriminatorios en base a raza o etnia han sido contrastados con la necesidad de mecanismos especiales para estudiantes de minorías subrepresentadas a nivel universitario y como receptores de becas⁷.

A nivel general, se puede considerar que en términos de Nora Gutz en estos países se estaría viendo una tendencia que: “*Si tradicionalmente el becario por mérito aludía a una naturaleza humana (inteligencia), ahora se pone en evidencia una naturaleza social (o al menos que combina ambas lógicas), la que antes quedaba enmascarada bajo la figura de la inteligencia y del esfuerzo*” (Gluz, 2006: 82). La hegemonía de las becas de mérito implicaría entonces cierto regreso a lógicas

⁶ En 2003, la Suprema Corte de Justicia en el juicio denominado “Grutter v. Bollinger” declaró constitucional la política de admisión de la Universidad de Michigan que incluía acciones afirmativas, una decisión que se interpreta como la aceptación a nivel nacional de la posibilidad de que instituciones educativas tengan políticas afirmativas (Elson, 2009).

⁷ Especialmente en un contexto donde la transición de *becas de necesidad* a *becas de mérito* ha tenido impactos negativos en términos de desigualdad racial favoreciendo que en la actualidad, los estudiantes de minorías raciales se encuentren sub-representados entre los beneficiarios de becas en relación a los estudiantes blancos en un contexto donde ya de por sí se encuentran sub-representados en las tasas de egreso universitarias (Heller, et. Al, 2008; Kantrowitz, 2011).

tradicionales sobre las becas con la diferencia de que ahora suelen ser provistas por el Estado.

En Uruguay, país donde la política de becas se encuentra claramente orientada a “becas de necesidad” y con una incipiente “cuota racial” en algunos de sus programas, estas discusiones pueden parecer fuera de agenda. Sin embargo, plantear y reflexionar sobre cómo se han dado y se están dando en países con largas trayectorias en esta área ciertos debates puede ser un interesante lente para reflexionar sobre los fundamentos detrás de las políticas actuales y sus posibles transformaciones, en particular para pensar sobre los criterios de justicia que se encuentran por detrás de las prácticas y los discursos que rodean a las becas educativas.

b) Las políticas educativas en América Latina y los programas de becas estudiantiles

Latinoamérica vivió en la década de 1990 una ola reformista que con distintas intensidades y matices implicaron intentos de re-estructura significativos de los sistemas educativos. Al respecto de estas reformas, M. Gajardo planteaba en 1999 que:

“Actualmente existe un contexto favorable a las reformas y un relativo consenso sobre las políticas más adecuadas para introducir cambios institucionales, modernizar la gestión, mejorar calidad y equidad, acercar las escuelas a las demandas de la sociedad y abrirla a la iniciativa de los actores. De hecho, las transformaciones de la última década comparten algunas orientaciones y ejes de política que son comunes a la mayoría de los países y en torno de los cuales se ordenan las medidas de cambio.” (Gajardo, 1999: 8)

Por su parte, N. Bentancur en su tesis doctoral al respecto de las reformas en el Cono Sur donde critica varias de las aseveraciones de Gajardo incluyendo su caracterización como consensuadas y su homogeneidad considera que:

“Estas reformas en buena medida fueron respuestas nacionales a dos tendencias de cambio más generales: de reforma estatal y de la agenda educativa internacional, que podrían ordenarse en torno a los siguientes ejes antinómicos de políticas: centralización– descentralización, regulación estatal – regulación de mercado, provisión estatal de los servicios – privatización, control centralizado – autonomía de los centros, remuneración salarial – incentivos, supervisión – evaluación, y prestación universal - focalización. Con variantes nacionales, esas tendencias han implicado un corrimiento hacia el segundo término de cada una de las oposiciones.” (Bentancur, 2008: 11).

El último binomio de Bentancur, el corrimiento de la prestación universal a la focalización se vincula a una de las orientaciones comunes identificadas por Gajardo, la necesidad de: *“mejorar la equidad proveyendo una educación sensible a las diferencias y que discrimine en favor de los más pobres y vulnerables”* (Gajardo, 1999: 8).

Las estrategias de focalización y sensibilización hacia las diferencias en una reforma que también pretendió la universalización de la Educación Media, generaron un clima favorable a la implementación de políticas compensatorias incluyendo la extensión de esquemas de ayuda económica para el nivel primario y secundario en varios países del continente.

Esto permitió la construcción y consolidación de diversos esquemas de becas tanto a nivel nacional como local en varios países latinoamericanos. Entre estas iniciativas se encuentra el Programa Nacional de Becas Estudiantiles en Argentina (PNBE), el Programa Bolsa Escola en Brasil y el Programa Oportunidades en México, los cuales presentan diferencias significativas entre sí en términos de sus características, estrategias, objetivos, resultados y dificultades (Andraca: 2006). Aunque comparten algunas características como ser que:

“En general, los becarios son niños y jóvenes pertenecientes a familias en situación de extrema pobreza, que realizan sus estudios en establecimientos públicos y cursan distintos niveles de enseñanza, excluyendo el pre-escolar. Se trata, en general, de estudiantes que están expuestos a un mayor riesgo de repetición, extraedad y abandono del sistema escolar, por lo que sólo en casos excepcionales (BPR y BI) se exige a los alumnos un rendimiento académico sobresaliente.” (Andraca, 2006: 10)

A. Andraca, en su análisis de los programas nacionales de becas estudiantiles en Latinoamérica con énfasis en las experiencias de México, Brasil, Argentina y Chile, considera que estos países en la década de los noventa: *“adoptaron diferentes estrategias para disminuir las inequidades en los sistemas educativos nacionales, que definen el contexto en que aparecen los diferentes programas de becas estudiantiles”* (Andraca, 2006: 16).

En líneas generales se puede plantear que en el medio de la oleada reformista de esa década se fueron generando programas nacionales de becas en varios países de Latinoamérica cuya población objetivo eran principalmente los estudiantes de hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y a los cuales generalmente se les demandaba como contraprestación la asistencia y aprobación a los cursos.

Al respecto del período más reciente inaugurado a principios de la década del 2000 con el ascenso de fuerzas “progresistas” al gobierno en varios países latinoamericanos, existe un fuerte debate académico sobre cuánto ha tenido de transformación y continuidad con el período anterior tanto en términos más generales como de política educativa.

Sin adentrarnos en esta discusión académica y política se puede considerar que algunos casos nacionales señalan que en un período donde los gobiernos han tenido a la equidad como una de sus banderas principales y a la asistencia financiera como una herramienta válida para abogar por este objetivo en la educación, se han vivido cambios y continuidades en las políticas de asistencia económica a estudiantes que tienen como principal innovación la extensión de esquemas de transferencias condicionadas (TCR) en casi todos los países del continente.

A continuación, se pondrá el foco de atención en algunas discusiones teóricas sobre los programas de becas estudiantiles en América Latina y posteriormente en las características de organización y gestión de tres casos (Chile, Argentina y Brasil).

b.1) Discusión teórica sobre los programas de becas estudiantiles en América Latina: entre el optimismo de la inclusión y la crítica a la focalización.

Vincular una política educativa a la ola reformista de 1990 tiene una inevitable carga extra-académica, las reformas despertaron y siguen despertando emociones y reacciones de alta intensidad entre sus críticos y defensores que promueven una lectura lineal de crítica o defensa de las acciones particulares en función de su vínculo con dicha reforma. Los programas de becas originados en esas reformas no han estado libres de estas tensiones aunque como política marginal en términos de importancia y de relación con la arquitectura central del sistema no han sido un foco de conflictividad.

Existen dos ejes de debate sobre estas temáticas que confluyen en dicha política sobre los cuales consideramos necesario ahondar: los debates sobre focalización y las tensiones entre política educativa y política social. Posteriormente, se retomarán algunos análisis realizados sobre las transferencias de renta condicionadas dado que son una herramienta que en el contexto de la oleada progresista se extendió en la región y que se encuentra profundamente conectado con las políticas de becas.

b.1.a) Los debates sobre focalización

Sobre estos debates retomo los planteos de Nora Gutz⁸ quien considera que en el contexto postfordista, la nueva cuestión social se plantea en términos de población excluida (en detrimento de “explotada”) frente a lo cual se utiliza la estrategia de inclusión por excelencia, las políticas focalizadas compensatorias, que ella conceptualiza como: *“un asistencialismo de nuevo cuño basado en la acción profesionalizada del Estado en la detección de la población objetivo –los más pobres entre los pobres—pero bajo una lógica filantrópica que instaura una relación asimétrica de tutela entre el que da y el que recibe. La reciprocidad que configura la relación de derecho queda desterrada.”* (Gutz, 2007: 2)

Esto implicaría reemplazar un paradigma de “derechos” que sustentaba el esquema de prestación universal, para volver al esquema de otorgar asistencia a algunos pobres pero esta vez vía del Estado y no de las sociedades de beneficencia. Para justificar esta transformación se plantea que en contextos de restricción presupuestaria se debe concentrar los esfuerzos estatales en la población más necesitada o vulnerable:

“Se trata de la expresión de una sociedad que reconoce a los menos aventajados y se preocupa por la equidad. La idea central de la focalización es que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza. El argumento de eficiencia es entonces contundente para los críticos de las políticas universales” (Vargas; 2003 en Gutz, 2007:3).

En su análisis, se considera que en el marco del modelo neoliberal reinante en los '90 en las políticas sociales y educación se instauró la trilogía de Crecer-Educar-Focalizar de Bustelo y Minujim (Bustelo, 1998 en Gutz, 2007) lo que convirtió a las escuelas en espacios privilegiados como herramienta de inclusión debido a su alcance y sus características y que fundamentaron los crecientes programas de becas estudiantiles:

“Son estas lógicas las que atraviesan los distintos programas de becas estudiantiles que, a partir de la década del '90, se desarrollan de modo cada vez más extendido en nuestro país: se espera a través de las mismas garantizar una renta mínima de modo transitorio en los sectores más críticamente afectados por la crisis, así como elevar los años de escolaridad a efectos de generar medios de autoabastecimiento de estos sectores sociales a futuro. Desde ambos argumentos se evita analizar las condiciones objetivas y sociales más amplias que provocan

⁸ La autora argentina se ha especializado en estudiar la política de becas de su país y su trabajo titulado *“La construcción socioeducativa del becario: la productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media”* fue premiado como el mejor proyecto de investigación en la *tercera edición* del concurso “Incentivos al estudio de la gestión educativa” realizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

las precarias condiciones de vida de las familias más vulnerables” (Gutz, 2006: 17-8)

Desde otra perspectiva, Yuni, Melendez y Diaz analizando en 2014 las políticas de equidad en la educación universitaria latinoamericana consideran que:

“Estas políticas de discriminación positiva (como se conocen en Chile y Argentina) o compensatorias (como las refieren en México) y políticas que revisan las fórmulas de financiamiento educativo (como es el caso de Brasil) indican que para revertir el papel reproductor del sistema educativo en la estructura social es necesario dar atención prioritaria a las oportunidades educativas de los sectores sometidos a procesos históricos de subordinación y segregación de la educación superior” (Camargo Abello, 2008 en Yuni, et. al, 2014: 56).

Ante la supuesta dicotomía entre focalización y universalización se encuentran planteos que intentan superar esta dicotomía, en esta línea se encuentran Cecchini y Martínez quienes consideran que se debe ir hacia sistemas de protección social donde: *“La ciudadanía en su conjunto se transforma en sujeto de las políticas de protección y se logra una visión integral en las políticas sociales que combina como principios complementarios, no opuestos, la focalización como instrumento y la universalidad como fin”* (Cecchini, et. al, 2011: 13).

Una combinación que creen que se puede considerar se ha reflejado en las políticas sociales en América Latina en el período posterior a la década de 1990 donde se concibe *“la idea de focalizar recursos para universalizar derechos o mínimos sociales”* (Cecchini, et. al, 2011: 33). Esto implicaría que a pesar de que se continúen esquemas de focalización del período anterior en el nuevo ciclo, se realizan desde otra perspectiva y marco general.

Se puede entonces pensar a las becas como políticas focalizadas en clave de un debate que atraviesa las profundas transformaciones que ha vivido la sociedad, el Estado y la educación en las últimas décadas y que han convertido a este tipo de estrategias en fundamento de políticas públicas de protección social.

b.1.b) Herramientas: ¿sociales ¿y/o? educativas?

Por otra parte, Gutz problematiza el doble carácter de estas becas como herramienta social y educativa:

“...las becas constituyen un eje fundamental de la política educativa global hacia la escuela media, nivel tradicionalmente selectivo. La particularidad de esta estrategia de política es que combina propósitos de compensación propios de la política social con propósitos académicos propios de la dinámica escolar. Las

tensiones entre ambos objetivos se expresan en la definición de los destinatarios, y se evidencia a través de los criterios de selección y sostenimiento del beneficio presentes tanto en las definiciones formalmente estipuladas en la política como en las apreciaciones de los agentes escolares.” (Gutz, 2006: 20)

La tensión entre objetivos sociales y educativos que tiene cierto eco en la discusión sobre becas de mérito o de necesidad toca además una fibra delicada en la educación, su relación con las políticas sociales.

Mancebo, Carneiro y Lizbona en un artículo titulado "*La educación: ¿un “outsider” de la protección social?*" publicado en 2014 plantean que la educación a pesar de que integra la malla de protección social, ha sido tradicionalmente un “outsider” de las políticas sociales (asociadas principalmente con la asistencia social, seguridad social, subsidios por desempleo, salud y asignaciones familiares). Encuentran algunas diferencias entre este sector y las otras políticas sociales que incluyen: que se espera que actúe sobre la generación de oportunidades y no directamente en la protección de los individuos, lo cual implica que busca actuar antes que el mercado y no reaccionar frente a éste y usualmente está destinada a un público distinto (entre otros factores, más joven).

Las políticas de becas latinoamericanas parecen querer actuar tanto sobre la generación de oportunidades como directamente sobre la protección de los individuos, dos objetivos que no siempre son complementarios según se puede ver en los distintos criterios de selección y mantenimiento que resultan de pensar en uno u otro objetivo.

Al respecto de las racionalidades detrás de las distintas intervenciones, los investigadores uruguayos, T. Fernández y P. Mengalese en el marco de la confección de un nuevo índice para utilizar en la asignación de becas de educación superior en Uruguay construyeron en 2014 una distinción entre dos modelos de becas presentados como tipos ideales. Un primer tipo ideal que tiene como supuesto la necesidad de reducir las barreras económicas para la asistencia a las instituciones educativas, por lo cual su objetivo suele ser la reducción de los costos directos e indirectos de la educación y que se suele asignar con mecanismos de auto postulación y selección considerando la carencia relativa de recursos de los individuos y sus características académicas. Y un segundo modelo que parte del supuesto de que se deben reducir los costos de oportunidad de no participar en el mercado de trabajo frente a lo cual se generan mecanismos de transferencias económicas con contraprestaciones a los hogares

vulnerables con integrantes menores de edad reduciendo los costos de oportunidad de la asistencia de los menores a centros educativos.

En general mientras que para los primeros se utiliza el rótulo de “beca estudiantil” y se las asocia con lo educativo, esto no sucede con las segundas que se las vincula con lo social, suelen ser catalogadas como “programas de transferencias condicionadas” e incluir contraprestaciones que no son exclusivamente educativas. Aunque el estudio de casos como los latinoamericanos podría permitir señalar que tal vez, ambos podrían ser considerados “programas de becas” que combinan de distintas formas los aspectos sociales y educativos.

b.1.c) Las Transferencias Condicionadas

Al respecto de este segundo modelo en América Latina se han extendido a partir de la década de 1990, esquemas de transferencias condicionadas (TCR) que se encuentran cercanas a este tipo ideal y que son mecanismos asociados más cercanamente a lo tradicionalmente considerado como social y a la protección directa de los individuos.

Su rápida extensión y su supuesto éxito han llevado a numerosos estudios de impacto a nivel local, nacional e internacional como también a un amplio conjunto de análisis teóricos sobre sus fundamentos, implicancias y efectos (directos e indirectos), sobre una política que a pesar de que su costo no supere el 1% del PBI en ninguno de los países latinoamericanos (Valencia, 2008) se ha convertido en la política social más emblemática de varios gobiernos de la región. Debido a que estas transferencias incluyen entre las contraprestaciones la asistencia a los centros educativos de los menores de edad que pertenecen al hogar, estas transferencias persiguen un doble objetivo: la reducción de la pobreza y objetivos educativos.

Al respecto en 2006, un equipo de investigadores de UNESCO analizó estos programas en la región concentrándose en el objetivo educativo en detrimento del primer objetivo que es en el cual se suelen concentrar los esfuerzos académicos. (Reimers, et. al, 2006). En esta investigación los autores distinguen entre los programas más sectoriales vinculados exclusivamente a la educación como solía ser Bolsa Escola en Brasil de programas más amplios como el actual Bolsa Familia u Oportunidades en México. Sin embargo consideran que esta distinción no es substancial y que ambos tipos de programas son políticas por lo menos parcialmente educativas.

En el estudio se señala que no existen suficientes evidencias para evaluar el impacto educativo real de estos programas lo que demandaría estudios longitudinales en los distintos países pero que, partiendo de la evidencia y las investigaciones disponibles, existen indicios no tan alentadores al respecto del impacto educativo. Considerando que estas políticas parecerían tener efectos positivos sobre la asistencia y años de logro educativo, sin embargo, dada la baja calidad educativa de los centros de asistencia, no existen evidencias claras de que esto se traduzca en mejores aprendizajes y los estudios al respecto muestran evidencias limitadas e inconclusas. Esto lleva a los autores a concluir de que existe un apoyo muy limitado a la idea de que estas políticas son instrumentos educacionales efectivos, principalmente en relación a mejorar los aprendizajes estudiantiles, la calidad de la educación y una mejora en las escuelas (Reimers, et. al, 2006).

El artículo de UNESCO explicita ausencias evaluativas que deberían ser llenados para tener mejor información disponible sobre la cual repensar estas políticas desde una perspectiva educativa, pero incluso con lo limitado de sus conclusiones, éstas deberían ser consideradas a la hora de pensar cualquier programa de transferencias financieras que tengan objetivos tanto educativos como sociales, lo que incluye a los programas uruguayos de becas.

b.2) Características de organización y gestión de los programas en Sudamérica: los casos argentino, chileno y brasileño

A continuación nos concentramos en las experiencias de tres países vecinos, Brasil, Argentina y Chile que presentan trayectorias con puntos en común pero también grandes heterogeneidades. Es una descripción que no pretende ser ni una síntesis exhaustiva ni un análisis comparativo de estos casos nacionales, lo cual escapa a los objetivos de esta investigación, sino presentar algunas de las características y evaluaciones que se han realizado sobre estas experiencias y desde las cuales pensar el caso uruguayo.

En el caso argentino que es al cual se prestará mayor atención, se puede distinguir un primer período entre 1997 y 2010 que se inicia en un contexto de reforma educativa que resignó a un “Ministerio de Educación sin escuelas” y que finaliza en un nuevo contexto de reforma durante el cual se buscó una re-estructura de las políticas socio-

educativas lo que incluyó la instalación de la asignación universal por hijo (AUH) para protección social y una merma de las becas educativas.

Al final de este período, E. Stuart identifica cinco programas de becas a nivel nacional de gran envergadura, las cuales tenían un carácter principalmente compensatorio, siendo el más significativo el Programa Nacional de Becas Estudiantiles que se creó en 1997 como parte del Plan Social Educativo (PSE) y que existían a la par de programas desarrollados desde otros niveles de gobierno como ser las becas de la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires o San Luis (Gutz, 2006). Stuart en sus tesis doctoral publicada en 2012 realiza un análisis del Programa Nacional de Becas Estudiantiles desde una perspectiva de los “ciclos de política” donde analiza su origen y transformación durante sus primeros veintiún años de ejecución, o sea de 1997 al 2008, año previo a la desaparición de este programa que proveía 500.000 cupos pero que fue discontinuado principalmente por la creación de la Asignación Universal por Hijo.

En este análisis se mencionan algunos aspectos de interés sobre la gestión y organización en las distintas etapas de este programa de gran envergadura. En sus orígenes, el programa tenía como objetivo: “...estimular la continuidad y completamiento de estudios del Tercer Ciclo de la Educación General Básica y del Nivel Polimodal o su actual equivalente, a alumnos pertenecientes a familias de precaria condición socioeconómica” (Stuart, 2012: 23) y contaba con una estructura en tres niveles (Nacional, Jurisdicción y Escuelas) cuyas características fueron variando con el paso del tiempo.

Al inicio, el programa funcionaba con un Coordinación Nacional que determinaba las reglas generales y un sistema de cupos por provincia, mientras que a nivel de estas últimas se definían las escuelas destinatarias y en base a un índice de vulnerabilidad se determinaban los estudiantes que recibían los pagos vía sus escuelas, las cuales tenían la obligación adicional de asumir un compromiso a nivel pedagógico de acompañamiento a los becarios y proyectos para fortalecer la retención estudiantil⁹. En el período entre

⁹ La Coordinación Nacional del Programa establecía las normas generales de funcionamiento incluyendo los requisitos de los postulantes y enviaba a las escuelas el material de difusión. Las becas se distribuían con sistema de cupos por provincia en base a un índice de precariedad educativa provincial y cada provincia decidía las escuelas destinatarias. Dentro de cada provincia se creaban circuitos de cinco escuelas con una de ellas como “Escuela Cabecera” que podría administrar un límite fijo de becas. En las escuelas destinatarias, los estudiantes podían presentar su postulación completando un formulario sobre sus características socio-educativas,

2003 y 2008 se realizaron varias modificaciones influidas entre otros factores por las recomendaciones del BID cuyos préstamos proveían fondos para este programa, entre las cuales se encuentran normas más detalladas y rígidas de funcionamiento, su inclusión en proyectos integrales de mejora educativa y un intento de reforzar sus aspectos educativos¹⁰. A pesar de lo cual, la autora identifica como debilidades la falta de articulación con otros programas ministeriales, una debilidad de los componentes educativos y un modelo de *gestión top-down* que influyó su baja adopción como propio por los actores escolares.

A nivel general, Stuart Milne concluye que a pesar de las transformaciones y avances gracias a procesos de aprendizaje institucional en sus dos décadas de funcionamiento, el programa no fue resultado de un análisis sistemático y posteriormente no se tuvo una perspectiva de largo plazo con intenciones de evaluarlo y mejorarlo más allá de solucionar los problemas diarios.

En 2003 asumió en este país un gobierno de corte progresista. Durante los primeros cinco años de gobierno, no solo se mantuvo este programa sino que aumentó considerablemente su cupo llegando a 500.000 en 2008 pero en 2009 es discontinuado como resultado de la creación de la Asignación Universal por Hijo.

Dadas estas modificaciones significativas se podría hablar del comienzo de un segundo período en la política de becas en Argentina, especialmente dado que estas se enmarcan en una búsqueda que tiene un momento clave entre 2008 y 2010, por un nuevo paradigma en las políticas socio-educativas, lo que incluyó la reformulación de las líneas de trabajo de la Dirección Nacional de Políticas Socio-educativas planteadas como una “síntesis superadora” de las transformaciones previas.

se realizaba una verificación domiciliaria del 10% de los postulantes y posteriormente en cada “Escuela Cabecera” se procesaba con un software específico la información para determinar los destinatarios en base a su vulnerabilidad. Posteriormente a que la Coordinación Nacional verificará y emitiera el listado final de destinatarios, las escuelas no solo publicaban la resolución sino que era vía los centros que se realizaban los pagos a los adultos responsables y además asumían responsabilidad vinculados a aspectos estrictamente pedagógicos que incluyen un compromiso de atención personalizada a los becarios como también se establecía la figura de “Proyectos Institucionales de Retención” (PIR) que debían ser proyectos en las escuelas con destinatarios focalizados en lograr la retención estudiantil. Al segundo año de ejecución, los pagos pasaron a realizarse directamente a los adultos responsables vía el Banco Nacional.

¹⁰A nivel de acciones concretas, esto incluyó reforzar las obligaciones de las escuelas para seguir siendo destinatarias vinculadas a compromisos de mejoras en sus indicadores de retención y asistencia y la intención de reforzar los “Proyectos Institucionales de Retención”.

En particular, se crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social que es una política de transferencia condicionada a hogares vulnerable con hijos menores de 18 años que implica una prestación monetaria a los hogares por “cada menor de dieciocho años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.” (InfoLEG, 2009) y estableciendo como obligación la concurrencia de los menores que tengan entre 4 y 18 años a establecimientos educativos públicos.

La instalación de esta política de transferencia condicionado implicó el consecuente declive de los programas de becas estudiantiles al ser considerados redundantes y se generan cambios en la institucionalidad de la educación secundaria para avanzar en la reconstrucción de la unidad nacional y en la universalización de este nivel (Pascual, 2014).

En este sentido, el caso argentino parece particularmente valioso de examinar porque contó con una arquitectura de becas que se creó y extendió durante la década de 1990 y la primera década de este siglo para después pasar a una considerable reducción y “sustitución” por un programa de transferencias condicionadas en un contexto de intento de generar una nueva síntesis entre universalización/focalización, educación/sociedad en las políticas socio-educativas de un “gobierno progresista”.

Por su parte, en el caso brasileño, la vinculación entre políticas de transferencias condicionadas como la Asignación Universal y la política de becas es todavía más directa. En 2001 después de varias experiencias regionales se creó un programa nacional de ingresos mínimos vinculado a la educación, *Bolsa Escola*, el cual fue integrado en 2003/2004 a *Bolsa Familia* que se convertirá en el caso icónico de los programas de transferencia de renta condicionada.

Bolsa Escola cuyo presupuesto en 2003 era de 680 millones de dólares (0,15% del PBI) pretendía mejorar las tasas de escolarización de la población más vulnerable a través de proveer una transferencia monetaria a familias en situación de extrema pobreza con hijos entre 6 y 15 años de edad, las cuales tenían la obligación de que los menores asistieran a un centro educativo con una asistencia superior al 85%. En su breve existencia, funcionó con fondos nacionales y era el gobierno federal quien determinaba las reglas generales pero eran los municipios que debían solicitar su incorporación, instaurarlo mediante ley municipal y además eran quienes “*nombran un órgano responsable del Programa, crean un consejo de control social, promueven actividades socio-educativas en las escuelas y controlan la asistencia escolar de los*

niños beneficiarios” (Andraca, 2016:29). Mientras que las escuelas solo tenían el rol de informar sobre la asistencia escolar de los destinatarios.

Su sucesor, Bolsa Familia que en 2012 contaba con 13.394.893 de beneficiarios y un presupuesto que representaba el 0,46% del PBI brasileño sigue un modelo de gestión y requisitos similares a su predecesor. Su gestión es descentralizada ya que aunque los fondos y el marco general provienen del gobierno federal, son los gobiernos locales (provinciales y principalmente municipales) que tienen a cargo su ejecución y fiscalización (Peixota, 2013). Por otro parte, las contraprestaciones demandadas incluyen aspectos vinculados a la salud y la educación, en éste son la “*asistencia mínima del 85% a los servicios socioeducativos para niños y niñas en riesgo o retirados del trabajo infantil*” (Cecchini, et. al, 2011:97) y la misma obligación que en su antecesor: el 85% de la asistencia escolar¹¹.

Por último, me detendré brevemente en el caso chileno donde al igual que en Uruguay conviven varios programas de becas para educación secundaria a nivel nacional. Dentro de la estructura chilena tiene un rol central la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) que cuenta actualmente con siete programas de becas para Educación Media¹²: Beca Presidente de la República, Beca de Integración Territorial, Beca de Apoyo a la Retención Escolar, Beca PSU, Beca Indígena, Beca Práctica Técnico Profesional y Beca Polimetales (JUNAEB, 2016).

En 2005, un equipo de académicos de la Universidad de Chile realizó para la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, una “*evaluación en profundidad de los programas de Becas escolares de educación básica y media del Ministerio de Educación y del Ministerio de Interior*” (Universidad de Chile, 2006). Sin entrar en el exhaustivo análisis de cada programa de becas, uno de los aspectos que probablemente sean más interesantes desde nuestra perspectiva es que en el año donde se realizó la investigación fue cuando se traspasó la gestión de dos importantes programas a la JUNAEB, la Beca Presidente de la República y la Beca Indígena concentrándose de esta forma estos programas en un único organismo gestor. Y las recomendaciones generales del informe se refieren principalmente a las cuestiones de la vinculación entre

¹¹ Mientras que la población destinataria de Bolsa Escola tenía una edad más restringida entre 6 y 15, los requisitos de Bolsa Familia son más amplios e incluye a todos los menores de edad. En el caso, de los adolescentes entre 16 y 17 años, la obligación de asistencia escolar mínima es 75%.

¹² Algunos de estos programas como la Beca Indígena también incluyen entre sus destinatarios a estudiantes de otros niveles de educación (básica o superior).

programas, en este sentido se indicaba la necesidad de repensar a la JUNAEB con la incorporación de dos becas con objetivos que se alejaban de su misión¹³ y mejorar la articulación, coordinación y complementación entre los programas (Universidad de Chile, 2006).

En un análisis comparativo entre los tres países sureños, Mancebo y Goyeneche destacaron a las becas como un “*instrumento de política educativa extendido en Chile, usado en Argentina y tímidamente ensayado en Uruguay*” (Mancebo, 2009: 10) y que desde actores locales se explica su extensión por la tradición histórica considerando que la JUNAEB existe desde 1964, su contribución a la equidad y la eficiencia de esta institución.

En este sentido, la experiencia chilena en el área posee una larga tradición donde conviven distintos programas que en sus orígenes tenían fundamentos, fines, racionalidades y modelos de gestión heterogéneos, parecería ser un caso que presente aprendizajes importantes para países con menor trayectoria al respecto y donde actualmente conviven de forma paralela varios programas de becas.

En síntesis, los tres casos nacionales mencionados presentan fuertes heterogeneidades en términos de sus políticas de *becas estudiantiles*, las cuales en dos de los casos han desembocado en políticas de transferencias condicionadas a los hogares de los estudiantes y en el tercero parecería existir un intento por centralizar la gestión en un único organismo con una amplia experiencia en el tema. Estas distintas respuestas frente a la temática, que implican distintas posiciones al respecto de la centralización/descentralización y el rol de las escuelas pero también a los fundamentos y modalidades de asistencia en relación a los debates planteados anteriormente, pueden ser interesantes puntos de referencia para pensar el caso uruguayo.

¹³ La actual misión de la JUNAEB es “*Favorecer la mantención y éxito en el sistema educacional de niñas, niños y jóvenes en condición de desventaja social, económica, psicológica y/o biológica, entregando para ello productos y servicios integrales de calidad, que contribuyan a hacer efectiva la igualdad de oportunidades, el desarrollo humano y la movilidad social*” (JUNAEB, 2016). Por su parte, la beca Presidencia de la República tiene objetivos vinculados al mérito académico y la Beca Indígena con valorización de la cultura indígena.

c) Criterios de clasificación de los programas de becas

Como se puede deducir de las discusiones anteriores, bajo el rótulo de programas de becas se puede encontrar un conjunto heterogéneo de herramientas que tienen en común la utilización de un mecanismo de transferencia monetaria directa para estudiantes, pero cuyos principios, criterios, modalidades y objetivos pueden diferir profundamente. Debido a esto puede ser fructífero intentar plantear algunos criterios que permitan categorizar a estos programas a la luz de la literatura y experiencia internacional y local, con el objetivo central de que este ejercicio sea una herramienta para reflexionar sobre las características de los programas uruguayos.

En este sentido se identificaron cinco criterios para clasificar estos programas.

I. El primero se refiere a los fundamentos que priman en los distintos programas y se construye desde dos tipos polares, por un lado aquellas intervenciones que premian el rendimiento académico y por el otro lado aquellas que atienden las inequidades a nivel de la sociedad, dos lógicas que tienen por detrás distintos criterios de justicia y que se traducen en mecanismos de selección y mantenimiento distintos.

En el primer extremo se encontrarían las becas con criterios de selección y renovación vinculados exclusivamente a los resultados educativos, en el medio entre estos tipos polares se pueden encontrar aquellas que combinan con distinta predominancia elementos académicos y extra-académicos, y en el otro extremo a aquellas prestaciones sin requerimientos claramente académicos, cuyos criterios de selección estén basados en elementos sociales y que solamente exijan asistencia al centro educativo.

Considerando las experiencias internacionales antes mencionadas se podría a priori ubicar en un extremo a las becas de mérito, en el medio a por ej. las becas con criterios académicos para estudiantes vulnerables de varios países y en el otro extremo a programas de transferencia condicionada.

II. Dentro de los criterios no-académicos se pueden distinguir a aquellas becas que utilizan criterios de selección puramente vinculados al nivel socio-económico como ser el ingreso del hogar o necesidades básicas insatisfechas, de aquellos que consideran

otras variables sociodemográficas como ser género o pertenencia étnico-racial¹⁴ o las que combinan ambos tipos de elementos.

Otros aspectos que se pueden analizar de los distintos programas de becas son los relacionados a sus modelos de gestión y organización.

III. Dentro de esta categoría se puede distinguir a los programas en función de los procesos de descentralización considerando los niveles de gobierno desde los cuales provienen los fondos, la organización y gestión de cada programa (nacional, departamental, municipal). También se tomará en cuenta, si para realizar la asignación de las becas se consideran aspectos geográficos que favorezcan la asignación de becarios en todo el país.

Teniendo en un extremo a los programas completamente centralizados en el gobierno nacional y en el otro a aquellos con un alto grado de descentralizados en instancias locales.

IV. Un cuarto aspecto a destacar es el rol que cumplen los centros educativos en términos de la gestión de las becas y los criterios de selección.

Pensando el rol de los centros en ambos aspectos se puede considerar en un extremo de baja participación a aquellos programas donde se incentiva directamente a la demanda educativa al realizar una transferencia económica a los estudiantes, sin tener en cuenta y sin que participe en la gestión el centro educativo al que asisten.

En el medio se encuentran aquellos programas donde los centros tienen distintos grados de participación relativamente secundaria tanto en la selección como en la gestión de las becas, o sea, en programas donde no son actores centrales pero cumplen ciertos roles. Por ejemplo, que desarrollen actividades especiales vinculadas al programa, que se incluya como criterio de selección excluyente en la selección pertenecer al centro o que participen marginalmente en el proceso de selección.

En el otro extremo se encontrarán aquellos donde los centros cumplen un rol central en la implementación del programa siendo actores claves en el proceso de

¹⁴ Esto incluye cupos de discriminación positiva a población considerada vulnerable como ser población rural, afro-descendientes, u otros.

selección de los becarios y en la gestión tanto de las becas como de otros componentes adicionales.

V. Por último, se pueden diferenciar aquellos programas que proveen exclusivamente asistencia económica con aquellos que combinan la asistencia con otras formas de intervención, como ser tutorías, actividades especiales u otros.

En el caso de que existan otras intervenciones se pueden distinguir los programas según el grado de importancia que tiene la asistencia económica en relación a los otros componentes en términos financieros y simbólicos.

En suma, considerando la literatura estudiada y las características de los programas uruguayos se han distinguidos cinco criterios de clasificación que se utilizarán para analizarlos y que se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro resumen de los criterios de clasificación utilizados en el trabajo			
Fundamentos del programa	Becas académicas	Combinación	Becas societales
Criterios extra-académicos		Nivel socio-económico	Ambos Criterios socio-demográficos
Grado de Descentralización	Centralizadas en el gobierno nacional	Modalidad mixta de financiamiento y gestión de las becas.	Descentralizadas en instancias locales
Rol de los centros	Ninguna intervención	Combinación	Selección y gestión en los centros.
Carácter de la asistencia	Solo asistencia económica	Asistencia económica y otros componentes	

Cuadro 1. Resumen de los criterios de clasificación de programas de becas utilizados en el trabajo

Los programas de becas educativas en Uruguay

a) Breve trayectoria histórica de la educación en Uruguay:

Antes de adentrarnos en las actuales características del sistema educativo uruguayo considero necesario mencionar algunas de sus características históricas que dado el peso de las trayectorias institucionales afectan nuestro presente.

Al respecto, G. Caetano y G. De Armas plantean que el sistema educativo uruguayo se distingue por una temprana implementación durante la cual se fue constituyendo su matriz constitutiva, particularmente en el período entre el último cuarto del siglo XIX y las dos primeras décadas del XX, con los siguientes tres rasgos distintivos:

“a) aun dentro de la fórmula balanceada de 1934, el predominio del sector público —del Estado— sobre el privado, tanto en la definición de los objetivos, contenidos y formatos de la educación, como en la prestación directa de los servicios educativos; b) la vocación universalista de la educación pública, entendiéndose por tal el intento de alcanzar a través de una educación básica obligatoria, gratuita y laica a todos los ciudadanos; c) el carácter uniforme de la oferta educativa y centralista del sistema de enseñanza.” (Caetano, 2013:12)

Los autores distinguen dos períodos, el primero que llega hasta mediados del siglo pasado caracterizado por una expansión educativa con niveles de cobertura relativamente altos y un período posterior marcado por cierto estancamiento. En este segundo período han existido avances en la cobertura educativa, especialmente en las décadas después de la restauración de la democracia, el problema es que aunque nunca han asistido tantos niños, adolescentes, jóvenes y adultos a la educación, si se considera a Uruguay en el panorama internacional se puede visualizar un proceso de divergencia con los países céntricos e incluso con otros países periféricos.

Por otro lado, al respecto del gobierno de la educación, Bentancur señalaba en 2008¹⁵ que la:

“Constitución Nacional vigente establece sólo dos elementos de organización institucional: que la enseñanza pública estará regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos, y que existirá una forma —no precisada— de coordinación de la educación; el resto de la organización se confía a la ley. Existen tres organismos públicos con competencia en la educación no universitaria: la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP), la Comisión Coordinadora de la Educación y el Ministerio de Educación y Cultura. Sin duda que el primero, creado en 1985 (Ley 15.739) con naturaleza de ente autónomo, es

¹⁵ El trabajo es anterior a la aprobación de la actual Ley General de Educación que modificó algunas de las características presentadas al respecto del gobierno de la educación.

el de más relevancia. Constituye una particularidad nacional, ya que en otros países sus atribuciones pertenecen normalmente a los ministerios de educación nacionales o territoriales. Es a su vez el organismo más complejo: se compone de un Consejo Directivo Central (CODICEN) con competencias generales de gobierno, y de tres Consejos Desconcentrados (Primaria, Secundaria y Técnico Profesional) dotados para la administración de los subsistemas.” (Bentancur, 2008: 228/9)

Más allá de las modificaciones realizadas en la actual Ley General de Educación existe un rasgo que sigue siendo distintivo del gobierno de la educación uruguaya: su autonomía. En este sentido, el MEC, ANEP y los desconcentrados coexisten con cuotas de competencias y poder que le agregan complejidad al sistema.

A pesar de lo estipulado por la Ley del 2008, en la actualidad ANEP está compuesto por los siguientes órganos: el Consejo Directivo Central, los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Consejo de Educación Secundaria, Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) y el Consejo de Formación en Educación.

Los cuatro organismos desconcentrados responden a los cuatro niveles de educación bajo la órbita de este ente, los cuales se puede considerar que tienen identidades distintivas entre sí.

En este sentido, Primaria se concibió muy matizado por el proyecto moderno vinculado principalmente a la figura de José Pedro Varela bajo el cual *“la sociedad uruguaya construyó un sistema de educación primaria que cubrió el espacio social y geográfico nacional, cumpliendo con la integración nacional, la alfabetización de la población y la educación de los niños a nivel primario.”* (MEC, 2013: 15) A la importante función social que se le dio a este nivel de temprana universalización, se puede agregar dos fenómenos incipientes durante el siglo pasado, la existencia de iniciativas que no se encuentran tan en línea con la tendencia de provisión uniforme e iniciativas de carácter social¹⁶.

Por su parte, la Educación Media es un nivel que fue creado como instancia preparatoria para los estudios universitarios con un fuerte componente academicista y de selección, al cual accedían principalmente las capas altas y medio-altas de la sociedad y cuyo proceso de masificación responde recién a las últimas décadas del siglo pasado. Este proceso en Uruguay como en otros países de la región ha implicado

¹⁶ Al respecto de lo primero se destaca la distinción entre las Escuelas Urbanas y Rurales y sobre lo segundo la existencia desde 1920 del “Programa de Alimentación Escolar”.

profundos desafíos que afectan a la propia identidad de la educación secundaria (*Tenti Fanfani*). Al respecto de este proceso, Caetano y De Armas sostienen que:

“En suma, el cotejo con el pasado muestra que la educación media ha vivido en las últimas décadas un cambio cuantitativo y cualitativo muy relevante: la llegada de los sectores populares a sus aulas; aulas que, de facto, estuvieron cuasi reservadas —y quizás también pensadas— para los sectores de ingresos altos y medios. El crecimiento significativo de la matrícula de educación media ha verificado en las últimas dos o tres décadas especialmente en el sector público y en particular en la educación media general. Ese crecimiento enfrentó al subsistema educativo público al desafío de atender una población cada vez mayor, dentro de la cual una proporción considerable corresponde a adolescentes y jóvenes de los contextos de mayor vulnerabilidad. Al mismo tiempo que la matrícula crecía y que el perfil social del alumnado cambiaba y se tornaba más diverso en tanto se aproximaba a niveles de acceso universal (al menos en la educación media básica), varios indicadores de resultado mostraban una evolución preocupante.” (Caetano, 2014: 31)

Un elemento adicional a mencionar al respecto de la Educación Media es que incluye la educación secundaria y la educación técnico-profesional y que a pesar de la clara hegemonía del primero a lo largo de la historia, recientemente se ha dado un crecimiento significativo de la educación técnica lo cual también conlleva desafíos adicionales para un sistema que usualmente la relegó y que tiene ciertas debilidades en la formación de docentes específicos de esta educación.

Al respecto de Formación en Educación, está históricamente no ha tenido carácter universitario y ha sido distinta para los docentes de primaria que para los docentes de secundaria. Para los primeros, en el marco del proyecto vareliano se fundó ya en 1885, el primer Instituto Normal en Montevideo y en el siglo posterior se fueron creando Institutos en todas las capitales departamentales lo cual dotó al país de un plantel de maestras recibidas capaces de llevar a cabo el proyecto modernizador. Estos Institutos Normales en el Interior pasaron en 1977 a denominarse “Institutos de Formación Docente” (IFD) e incluían la formación de maestros y profesores en un régimen de estudio semi-libre (Mancebo, 1998: 1).

El profesorado en cambio, recién tuvo un instituto de formación específico con la creación en 1949 del Instituto de Profesores Artigas (IPA) cuya:

“idea original fue la de formar una élite educativa, con niveles de excelencia —especialmente en las asignaturas específicas— de cada profesorado-, a lo que ciertamente contribuyó la fuerte selectividad aplicada en el momento de ingreso en el instituto (...) De lo anterior se deduce que, a diferencia de lo acontecido con magisterio, la propuesta apuntó más a la formación de generaciones de profesores con alto nivel que a la provisión de los docentes necesarios para todos

los liceos y escuelas técnicas del país. En este marco, es lógico que el plan curricular favoreciera a las asignaturas específicas frente a las del tronco pedagógico.” (Mancebo, 1998: 3)

En la actualidad, el IPA no cuenta con prueba de admisión y el plan de estudio vigente tiene entre sus objetivos jerarquizar la Formación en Educación pero la impronta original sigue pesando en las prácticas diarias del instituto.

Posteriormente, durante la reforma educativa llevada a cabo en el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-2000) se crearon seis Centros Regionales de Profesores (C.E.R.P.) para la formación de docentes en un régimen que tenía como objetivo que los estudiantes tuvieran una dedicación total a sus estudios y con un plan de estudios distinto al capitalino. A pesar de las grandes diferencias en el origen, en el último período se ha tendido a una homogeneización en términos curriculares de estos centros con el I.P.A.

A nivel del conjunto de la Formación en Educación, en la última Ley General de Educación se tuvo la intención de cambiar dos de sus características centrales, su carácter no-universitario y la divergencia entre la formación de maestros y profesores, con la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE), iniciativa que no se ha implementado.

Debido a lo cual la Formación en Educación sigue bajo la órbita del Consejo de Formación en Educación (CFE) que tiene a su cargo la formación de educadores sociales a través del Instituto de Formación en Educación Social (IFES), de maestros técnicos en el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), de la formación de postgrado de educadores en el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES) y de docentes en los Institutos Normales (IINN), el Instituto de Profesores "Artigas" (IPA), los veintinueve I.F.D. y los seis C.E.R.P (CFE, 2016).

Al respecto del perfil de los estudiantes de Formación en Educación, en un estudio realizado por la Consultora Cifra a pedido del CFE en 2012 se encontró que la carrera no suele ser el único compromiso de los estudiantes, en particular porque existe un número significativo de estudiantes que empiezan la carrera con más de 20 años y que necesitan trabajar mientras realizan sus estudios. Por otro lado,

“el informe agrega que la mayoría de los entrevistados (...) piensan que el capital cultural inicial de los estudiantes de formación docente es bajo y que las nuevas generaciones tienden a contar con menos capital cultural que las anteriores. (...) el deterioro del capital cultural, probablemente, es más acentuado en la formación docente que en otras instituciones terciarias, porque el

público que recluta tiende a provenir de estratos socioculturales y económicos algo más bajos que el público que atraen otras instituciones terciarias.” (MEC, 2014: 27).

Estas características del estudiantado se considera que afectan de forma negativa la tasa de egreso de estos institutos. Un problema que es particularmente grave si consideramos que el país tiene un problema de insuficiencia de docentes titulados y tasas de egresos insuficientes en los institutos formadores (INEEd, 2014).

Por otro lado, se puede considerar que durante la última década se ha iniciado un nuevo ciclo de política educativa desde la llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005, este período conceptualizado como el “segundo ciclo de reformas” ha tenido entre sus rasgos característicos la implementación en un grado sin precedentes de “*programas educativos complementarios*” que conviven con la arquitectura central de provisión universal.

Al respecto en 2013 y 2014, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) continuó una investigación que anteriormente había iniciado el MIDES intentando identificar el conjunto de intervenciones realizados por organismos estatales en materia educativa llegando a identificar 132 programas (INEEd, 2014). Dentro de ellos, el INEEEd estableció un conjunto de criterios¹⁷ para distinguir los que tuvieran como objetivo apoyar la educación obligatoria encontrando 18 programas con esta característica. Siendo significativo que de estos 18, solo uno de los programas era previo al período post-dictadura¹⁸ y más de la mitad se originó en el período posterior a 2005.

La expansión de estos programas, según lo expuesto por N. Bentancur y M. E. Mancebo, fue una respuesta al dilema universalismo-focalización al plantear a la focalización como una estrategia necesaria para efectivizar las políticas universales (Bentancur, Mancebo, 2010: 12). Estos programas son de variable índole e incluyen varios “programas de becas educativos”, algunos de los cuales tienen a la asistencia económica como su único componente y otros como uno de sus componentes.

¹⁷ Los criterios incluían la participación de la ANEP en el programa, que sus beneficiarios sean niños o jóvenes y que no sean actividades que se imparten habitualmente en los centros educativos (INEEd, 2014).

¹⁸ El “Programa de Alimentación Escolar” que se realiza desde 1920 (INEEd, 2014).

b) La trayectoria de la política de becas en Uruguay post-dictadura:

En los últimos treinta años desde la recuperación de la democracia se han venido gestionando una serie de cambios en el sistema educativo uruguayo que intentan enfrentar este conjunto de desafíos. Como se mencionó anteriormente, dentro de estas iniciativas se encuentran la creación y expansión de un conjunto de programas de becas para los distintos niveles educativos.

Ya en el período anterior, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) a quien se le encargó la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, planteó en 1965 dentro de sus recomendaciones para la educación, la idea de adjudicar becas a estudiantes, en particular a “los más aptos” que concurrían a la Universidad del Trabajo para permitir una dedicación completa (CIDE, 1965: 230). También se manejaba la posibilidad de generar un “sistema generoso de becas” o incluso un “salario estudiantil universal rodeado de fuertes garantías” en la Universidad de la República (CIDE, 1965: 327).

En las primeras dos décadas después de la restauración democrática se dieron tres grandes hitos en esta área: la creación de la Comisión Nacional de Becas y posteriormente la Oficina de Becas para darle apoyo a la tarea de la Comisión, del Fondo de Solidaridad y las becas para los C.E.R.P.

La Comisión Nacional de Becas que tenía como función original administrar lo que actualmente se denomina “Becas MEC”, estaba en sus orígenes compuesta por siete representantes honorarios: uno del Poder Ejecutivo que la presidirá, dos por la Universidad de la República, dos por la Administración Nacional de Educación Pública y dos por el Congreso Nacional de Intendentes. Posteriormente se agregará también un representante del Fondo de Solidaridad.

En 1994 se creó el Fondo de Solidaridad con el objetivo de financiar becas para educación terciaria¹⁹. En la actualidad es una institución central de la estructura de becas educativas aunque por su cometido central, otorgar becas a estudiantes de la Universidad de la República, el nivel terciario del Consejo de Educación Técnico

¹⁹ El fondo en sus orígenes era una dependencia del MEC hasta 2002 cuando adquiere la naturaleza jurídica de Persona de Derecho Público no Estatal. Su sistema de becas “*está basado en el concepto de solidaridad intergeneracional, mediante el cual un profesional egresado de la Udelar o CETP (UTU) debe realizar contribuciones a los efectos de financiar un sistema de becas para estudiantes de bajos recursos.*” (Fondo de Solidaridad, 2015)

Profesional (UTU) y la Universidad Tecnológica (UTEC), escapa a los alcances de este trabajo.

En el período posterior de gobierno (1995-2000) que, como se mencionó anteriormente, se caracterizó en lo educativo por una reforma que incluyó la creación de Centros Regionales de Profesores (C.E.R.P.) en los cuales se pretendía que los estudiantes tuvieran una alta dedicación al estudio para lo cual se desarrolló un programa de becas destinado a estudiantes de estos centros.

En la última década desde 2005 se han creado nuevos programas y ha aumentado la cobertura de los existentes.

Como resultado, en la actualidad y en base a los informes del MEC y el INEE se consideran dentro de esa categoría a los siguientes programas: Becas de Apoyo Económico del MEC, Compromiso Educativo, Programa Uruguay Estudia, Becas del Fondo de Solidaridad, Bienestar Estudiantil de la UdelaR, Becas Julio Castro, Becas del CFE, Becas de la ANII, el Programa de Becas Carlos Quijano y las Becas de la Fundación Chamangá.

De acuerdo a los datos publicados en el anuario del MEC de 2013, en 2005 se otorgaban a nivel público algo menos de 5.000 becas para el conjunto de la educación, cifra que se cuadruplicó en los ocho años posteriores ya que en 2013 llega a 22.716 becas, de las cuales 13.288 se destinan a Educación Media (MEC, 2015). En términos monetarios, esto implica un salto considerable del presupuesto en becas para Educación Media que fue de \$3.373.212 en el período 2005-2009 y en 2014 llegó a \$36.360.000 (Rey, 2014).

Este aumento se debió a un crecimiento de programas existentes como las Becas del MEC pero principalmente a la creación de nuevos programas como ser el Programa Uruguay Estudia (2009) y Compromiso Educativo (2011) como se puede apreciar en el siguiente gráfico elaborado por el MEC:

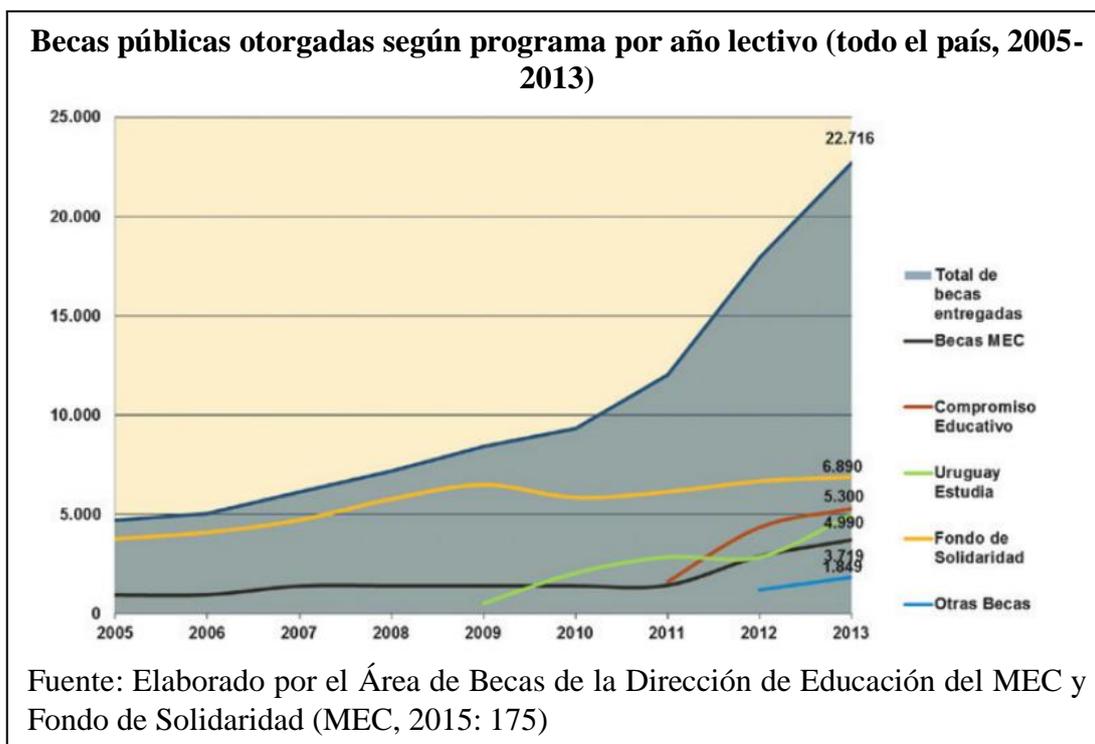


Gráfico 1: Becas públicas otorgadas según programa por año lectivo (todo el país, 2005-2013).

A pesar de este aumento significativo, la cifra puede ser considerada baja para un país que tenía en ese momento, 984.878 personas que asistían a centros de educación formal, de los cuales 337.634 eran estudiantes en Educación Media y 24.067 de Formación en Educación (MEC, 2015).

Por otro lado, el país sigue sin contar con un Sistema Nacional de Becas que funcione de forma articulada e interconectada, aunque existan avances²⁰ al respecto incluyendo mejoras en cuanto a la coordinación de los distintos programas y organizaciones involucradas²¹.

La Ley General de Educación aprobada a finales del 2008 estipula en el artículo 112 que la coordinación del “Sistema Nacional de Becas” le corresponde a la

²⁰ Dentro estos avances se puede mencionar la realización en 2012 de un seminario titulado “Hacia un Sistema Nacional de Becas” organizado por la ANII, el Fondo de Solidaridad y la Dirección de Educación del MEC en el cual participaron actores involucrados en distintos programas de becas de los distintos niveles. En el marco de este seminario se realizaron tres talleres con la participación de estos actores sobre las siguientes temáticas: a) Propuesta para instrumentar un Sistema Nacional de Becas, B) Sistema de difusión y selección de becarios y C) Sistema de evaluación, seguimiento y control de becas y becarios .

²¹ En general, los actores entrevistados señalan que han existido avances en la materia y que articulan con otras organizaciones aunque también se señalan dificultades y limitaciones en esta área que algunos asocian a la falta de institucionalización del SNB.

Comisión Nacional de Becas la cual *“procurará articular los sistemas de becas y apoyo a estudiantes para lograr una mayor racionalidad en la gestión y mayor impacto en los fines perseguidos con las becas”* (Ley 18.437, 2009).

Sin embargo en los hechos, según lo mencionado por algunos entrevistados, esta Comisión no está realizando estas tareas de coordinación sino que principalmente actúa como un espacio vinculado a las Becas MEC²². Además dos de los entrevistados mencionaron el poco peso político que tiene esta instancia, siendo uno de ellos especialmente crítico al respecto de su rol y desempeño²³.

²² Al respecto el entrevistado 3 señaló que *“En un momento se participó en la Comisión Nacional de Becas pero la CNB está muy orientada a las Becas MEC, entonces ahí no tuvo mucho sentido, tampoco hay un ámbito de coordinación de las becas, si bien está planteada que la CNB debería encargarse de todas las becas, después termina siendo la que se encarga de las becas MEC. Entonces tampoco hay un espacio de coordinación interinstitucional o inter-programas.”* (Entrevistado 3)

²³ Mientras que el entrevistado 12 que asiste a esta Comisión considera: *“Las oportunidades que he participado básicamente es tomar conocimientos sobre algunas cuestiones relacionadas a los procesos contables, intervenir a través del asesoramiento en procesos metodológicos de selección y adjudicación de becas, eh, y opinar de alguna manera desde lo político y también desde lo técnico sobre cómo mejorar ciertos procesos de trabajo que implica la adjudicación de beca o el seguimiento de las becas, etc. (...) El rol es políticamente muy débil, hacemos comentarios, hacemos apreciaciones, hacemos recomendaciones, pero no tenemos un lugar de decisor, yo al menos no lo siento así, tal vez está en lo formal, en términos prácticos, en términos reales, yo no lo vivo como un lugar decisor, no creo que se decidan cosas muy sustantivas en ese ámbito, en el ámbito de la CNB, si se contribuye con seriedad y con la trayectoria de que cada uno que estamos ahí o hemos pasado por ahí como universidad hemos logrado desde nuestro lugar individual aportar pero no sé si muy sustantivamente, me quedan mis dudas.”* (Entrevistado 12) El entrevistado 10 de forma más crítica consideró que: *“...voy a seguir con la discusión sobre si tiene que haber una CNB cuando no hay un SNB, el día que haya un SNB genera la comisión pero hace siete años que tenemos esa comisión y no logró pensarse, entonces seguimos, vamos a ese lugar a hacer cuestionamientos sobre los gurises pero no sobre nosotros que deberíamos ponernos de acuerdo. Igual voy a ir, tengo que hacerlo y voy a ir pero no creo mucho en eso, creo que es una Ley que dio unas potestades a alguien que no, capaz que los actores que vamos o que van no tienen respaldo institucional, que eso también hay que pensarlo. Cuánto sabe la directora de secundaria de quien está yendo a la CNB, yo te lo digo no sabe nada, no tiene idea, yo voy y hablo con la directora de secundaria, yo, la CNB resolvió esto y me dice cómo resolvió eso y bueno tenes actores tuyos yendo ahí, porque es un acto burocrático, es una comisión burocrático que alguien definió que vayan tales personas pero que no tiene peso real (...) ese es el lugar que tienen que tener los actores ahí, tiene que tener respaldo político, (...) La ANEP se está planteando el seguimiento de las trayectorias educativas como una línea de trabajo, bueno, yo voy a ir a esa comisión y voy a plantear eso, señores acá estamos en este marco y no lo discuto yo, está planteado, alguien definió la política y nosotros somos técnicos que desarrollamos esa política, yo a veces siento que esos lugares va gente suelta a plantear ideas sueltas, que muchas veces son contradictorias con las política general y que están básicamente pensadas como un sistema de controlar, yo no leí específicamente cómo se crea, cuales son las bases, (...) cuáles son las potestades de eso pero todo lo que recibo de ellas es contralor, (...) poco recibo de cómo difundo, como acceden a derechos que más le sumó a la propuesta y hace cinco años por lo menos que tengo vínculo con*

La ley también crea las Comisiones Departamentales de Educación que se instalarán en cada departamento con el fin de mejorar la descentralización y coordinación territorial de las instituciones educativas en el territorio. Dentro de sus cometidos, estas comisiones deberán *“Difundir, seleccionar y proponer las becas a otorgarse a estudiantes con dificultades económicas, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 15.851”* (Idem, art. 91), tareas que anteriormente debían realizar las Comisiones Departamentales de Becas.

Estas Comisiones se deberían encontrar integradas por representantes del C.O.D.I.C.E.N, del Instituto Universitario de Educación, del Instituto Terciario Superior, del Consejo Nacional de Educación No Formal, del Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia y de la UdelaR y en carácter de invitado, un representante de la Intendencia Municipal. Estos cargos son honorarios aunque actualmente para facilitar esa tarea, las comisiones cuentan con un pasante remunerada que actúa como secretaria de la Comisión.

Algunas de los comentarios realizados sobre la Comisión Nacional también se pueden realizar sobre éstas dado que no tiene participación en todos los programas de becas y en los que participa como ser las Becas MEC tienen un rol muy secundario, por lo que su rol se encuentra muy alejado del protagonismo asignado a nivel normativo²⁴.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, los programas de transferencias condicionadas a hogares vulnerables, han estado estrechamente vinculados a las políticas de becas en la región; por lo que considero necesario hacer una pequeña mención respecto al desarrollo de un programa de estas características en el país en este período. Con la modificación de las Asignaciones Familiares en 2004, y principalmente

ellas indirecto y siempre recibí eso entonces llámame a discutir cuales son las propuestas educativas que vamos a hacer en los centros, como mejoramos esto, me llamas a eso vamo arriba” (Entrevistado 10)

²⁴ Al respecto, el entrevistado referente de una de estas Comisiones considero: *“yo siento que en el discurso hay como la intención de atribuirle mucha, mucho protagonismo a las Comisiones Departamentales de Educación y podemos compartir eso, pero por la vía de los hechos no lo tiene porque es como una intención declarada no es otra cosa, ¿Por qué lo digo? En primer lugar que todos los representantes de la comisión son honorarios, cumplen esa función dentro de un tiempo que tiene asignado para otras (...) uno no tiene un tiempo de dedicación a la comisión para explorar, investigar y desarrollar líneas estratégicas de acción, eso es una cosa, eso le sucede a cada uno de los representantes, por eso es que no logramos que vengan a trabajar a la comisión determinadas personas (...) si bien se pretende dar protagonismo a las comisiones de educación, este, muchas cosas pasan por el costado, nos enteramos y nos agregan como por protocolo y no por necesidad (...) En cuanto a la política de becas, tampoco opinamos ni participamos de nada..”* (Entrevistado 11)

con la implementación del Plan de Emergencia y posteriormente el Plan de Equidad del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), se desarrolló un esquema de transferencias condicionadas que ha desembocado actualmente en las “Asignaciones Familiares del Plan de Equidad”.

Estas asignaciones tienen características similares a los otros programas de esta índole en la región, siendo una transferencia mensual a hogares vulnerables, relacionada a la cantidad de menores de edad que lo habitan y que tiene como contrapartida, la asistencia educativa y controles médicos. Sin embargo, a diferencia de lo que pasó en los dos países vecinos, esta política de transferencias condicionadas se encuentra desvinculada de los programas catalogados como “de becas educativas”.

En síntesis, los programas de becas son una novedad del período post-dictadura que han sido impulsados desde gobiernos de los tres partidos políticos que han ejercido la presidencia en este período. Sin embargo, ha sido durante la última década que estos programas, especialmente para Educación Media, han vivido una expansión considerable. A pesar de lo cual el país sigue sin contar con un Sistema Nacional de Becas y a pesar de los avances existen dificultades para que ciertos espacios inter-institucionales cumplan la función que deberían según lo determinado por la última Ley de Educación.

Por último, respecto a la acumulación académica sobre el tema en el país, probablemente debido a la baja magnitud e importancia que históricamente han tenido las becas económicas en la educación, es relativamente reducida y se concentra mayoritariamente en las becas para universitarios vinculadas al Fondo de Solidaridad. Aún dentro de este reducido universo, se encuentran algunos trabajos generados desde la academia o desde los organismos involucrados, sobre ciertos programas específicos como ser Compromiso Educativo (Ambrosi, 2014; ANEP, 2014), las Becas de Estudio del MEC (Errandonea, 2008; Rey, 2014) o Programa Uruguay Estudia (OPP, 2015).

En este sentido, estos primeros dos programas de becas han contado con evaluaciones cualitativas y cuantitativas, resultados de acuerdos entre el gobierno y la academia. Mientras que el tercero ha contado con una evaluación externa realizada por otros organismos estatales de diseño. Que estos tres programas cuenten con evaluaciones es bastante excepcional en el escenario uruguayo y ha permitido procesos

de aprendizaje institucional que incluyeron la propia creación del Programa Compromiso Educativo que toma en cuenta las recomendaciones realizadas por los investigadores que evaluaron el programa de becas de estudio del MEC.

c) Los programas de becas para Educación Media y Formación en Educación en el Uruguay contemporáneo

A continuación se analizarán los programas gubernamentales a nivel nacional para Educación Media y Formación en Educación, esto incluye a los siguientes programas: Becas de Apoyo Económico del MEC, Compromiso Educativo, Uruguay Estudia y Becas del Consejo de Formación en Educación (Beca Julio Castro, Beca de asistencia económica, Beca de residencia, alimentación y transporte y Beca de alimentación).

Los primeros dos tienen como destinatarios exclusivamente a estudiantes de Educación Media y el último a los estudiantes de Formación en Educación mientras que Uruguay Estudia abarca todos los subsistemas de la ANEP.

Al respecto de cada programa se presentará su trayectoria histórica, actual estructura de funcionamiento, población objetivo y beneficiarios, montos, formas y criterios de asignación y mantenimiento y las evaluaciones realizadas. Considerando estos aspectos se analizarán los programas en base a las categorías estipuladas: fundamentos de las becas, criterios extra-académicos, descentralización, rol de los centros y carácter de la asistencia.

1) Becas del MEC:

A) Descripción del programa

Trayectoria histórica

Las Becas del MEC tienen su origen en el período inmediatamente posterior a la recuperación democrática en 1986 creándose en el marco de la ley 15.851 donde se establece el otorgamiento de: “...una partida anual de N\$ 100:000.000 (nuevos pesos cien millones) con destino a otorgamiento de becas de estudio en el territorio nacional, en favor de estudiantes cuya condición económica así lo requiera y para la realización de cursos regulares en la enseñanza media o universitaria.” (Ley 15.851, art. 115).

Se crea de una Comisión Nacional de Becas con el objetivo de administrar dicha partida y posteriormente en 1991 en el marco del art. 335 de la Ley 16.170 se crea la Oficina de Becas con el cometido de dar apoyo a la tarea que desarrolla la Comisión y la cual funciona en la órbita de la Dirección de Educación del MEC.

En estos primeros veinte años de existencia, según los entrevistados al respecto, las becas además de ser un programa bastante pequeño en términos de cantidad de becas entregándose por debajo de 1.000 becas anuales, eran planteadas como “becas del interior” y tenían un carácter fuertemente descentralizado (Entrevistado 1; Entrevistado 2). En cada departamento existían Comisiones Departamentales que determinaban los montos para cada departamento por lo que podían existir montos diferentes para cada uno y en el caso de Montevideo solo se contaba con alrededor de 20 cupos (Entrevistado 2).

Esta situación empieza a cambiar en 2005 cuando las autoridades realizan modificaciones significativas a estas becas. Se establecieron criterios a nivel nacional distribuyéndose las becas en base a cupos departamentales contruidos considerando los indicadores de población socio-económicamente vulnerable de cada departamento.

Al año siguiente, en 2006 se realizó el primer convenio con la Facultad de Ciencias Sociales para evaluar los resultados del programa. Y en el marco de la ley 18.046, se autorizó al Fondo de Solidaridad a reforzar los fondos de estas becas lo cual permitió continuar el proceso de aumento de la cantidad de becas a otorgar.

Posteriormente con la aprobación en 2008 de una nueva Ley General de Educación se introdujeron otras modificaciones al funcionamiento de estas becas dado la re-significación de la Comisión Nacional de Becas y la creación de las Comisiones Departamentales de Educación.

La última modificación significativa realizada a nivel legislativo fue en 2014 con la inclusión de medidas de carácter afirmativo destinadas a la población afro-descendiente, lo cual ya se estaba realizando en este programa desde 2011. La ley 19.112 que tiene el objetivo de favorecer la participación de los afrodescendientes en las áreas educativa y laboral decreta dentro de las medidas de acción afirmativa que: *“Los sistemas de becas y apoyos estudiantiles que se resuelvan y asignen a nivel nacional y departamental, aun cuando su fuente de financiamiento sea la cooperación internacional, deberán incorporar cupos para personas afrodescendientes en la resolución y asignación de las mismas.”* (Ley 19.112, 2014, art. 6).

Estructura actual

La estructura de gestión actual de la beca cuenta con tres actores centrales: la Comisión Nacional de Becas, las Comisiones Departamentales y la Oficina de Becas.

El reglamento vigente de la Comisión Nacional aprobado en 2014 estipula que al respecto de las Becas MEC, esta es la encargada de su administración, teniendo la responsabilidad de estudiar y aprobar las solicitudes de becas que le remiten las comisiones departamentales, determinar qué proporción de becas le corresponde a cada departamento e informar y difundir las becas.

Además debe asesorar y supervisar la labor de las Comisiones Departamentales de la Educación en relación a las becas, las cuales deben “*coordinar acciones e intercambiar experiencias sobre los avances y dificultades del sistema de becas*” (MEC, 2015b) y realizar una evaluación anual. Para facilitar esa tarea, las pasantes de estas comisiones suelen actuar como enlace entre la Comisión Departamental, los centros educativos en el departamento y las instancias nacionales.

La Oficina de Becas del MEC tiene la función de acompañar las tareas de esta Comisión como también otras tareas que incluyen la gestión de la Beca “Carlos Quijano” para estudiantes de postgrado.

Aunque a nivel normativo, la Comisión Nacional y las Departamentales tienen un rol destacado dentro de estas becas, este parece ser significativamente menor en la práctica.

Por un lado, como se mencionó anteriormente según la opinión de varios de los entrevistados al respecto, la Comisión Nacional a pesar de sus mayores competencias a nivel legislativo sigue enfocada principalmente a esta beca e incluso en ésta no cumple un rol central. Situación similar a las Comisiones Departamentales de Educación que también cumplen un rol menor, teniendo principalmente un rol de supervisión de las becas otorgadas al final de cada proceso de selección²⁵ y de asistencia a la Oficina de Becas en la gestión, tarea esta última de la que se encargan principalmente las pasantes que tiene cada una de estas comisiones actuando como enlace entre las Comisiones Departamentales, los centros educativos del departamento y las instancias nacionales.

²⁵ Al respecto el referente entrevistado señaló que: “*En cuanto a la política de becas, tampoco opinamos ni participamos de nada, es decir, hay algo que el MEC acordó con el MIDES recogen un ICC, recogen de una base de datos la situaciones familiares, socio-económicas, el MEC financia eso y nosotros decimos bueno hicieron el procedimiento y terminó ahí, es decir no tenemos ninguna incidencia en que es lo conveniente, que procesos hacer*” (Entrevistado 11)

Al respecto del rol de los centros, tanto el referente del programa entrevistado como otros actores del sistema señalan que a pesar del rol que cumplen en la asignación de la beca y en las tareas de seguimiento para asegurarse de que el estudiante siga estudiando, la “baja participación”, especialmente en algunos centros, de estos es una de las debilidades del programa²⁶.

Por lo cual, la Oficina de Becas es el espacio que cumple el rol central en la difusión, selección y gestión de estas becas mientras que las comisiones cumplen roles principalmente de asesoramiento, supervisión y acompañamiento.

Población objetivo y beneficiarios

Al respecto de la población objetivo del programa, la actual normativa determina que los beneficiarios serán: *“Aquellos estudiantes que estén cursando o ingresen a Educación Media Básica o Superior que tengan dificultades económicas y vulnerabilidad educativa”* (MEC, 2015b). Al respecto del concepto de dificultad económica se menciona que deberían recibir la beca: *“Aquellos estudiantes donde el ingreso de su núcleo familiar no supere el monto equivalente a dos Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) per-cápita.”* (MEC, 2015b).

La normativa sólo menciona explícitamente que la puede solicitar cualquier estudiante que esté cursando Educación Media sin estipular el carácter del centro pero solo pueden acceder al programa los estudiantes de centros públicos de educación formal en sus distintas modalidades. Además a los estudiantes de bachillerato, se les demanda estar cursando por lo menos la mitad de las materias del año y que en su centro no se encuentre Compromiso Educativo.

²⁶ El referente del programa consideró que: *“Bueno las debilidades que tenemos es que nos cuesta muchas veces la coordinación con los centros, digo tenemos muchos centros que sí, que ellos colaboran muchísimo, que ves el interés porque nos llaman permanente en que está el tema de la becas, cuando sale el listado y hay otros centros que lamentablemente no los tenemos, eso no hay una persona responsable que se esté ocupando del tema de las becas y los perdemos un poco, nosotros coordinamos mucho con los centros, sobre todo por el mantenimiento de la beca porque son ellos los que nos informan si sigue o no sigue estudiando y muchas veces el Centro Educativo o no le avisa de los pagos y bueno no tenemos un referente dentro de los centros para que esté conectado entre nosotros y el estudiante para poder brindar toda esta información.”* (Entrevistado 2). Mientras que otro de los entrevistados mencionó que: *“lo que me parece que hay que hacer más hincapié es el involucramiento de los centros educativos y de personal de los centros educativos para identificar a los becarios y darles el apoyo como para que puedan culminar”* (Entrevistado 1).

Al respecto de los beneficiarios del programa se presentan a continuación una tabla con los datos sobre becas otorgadas y solicitadas en el período 2004-2015 como también algunos datos sobre el tipo de centro al que asisten (CES o CETP) para el período 2011-2014, el nivel de Educación Media al que asisten (EMB o EMS) del 2011 al 2013 y la cantidad de becarios que se autoidentificaron como afro-descendientes del 2011 al 2015.

Becas MEC: Cantidad de becas solicitadas y otorgadas (2004-2015)							
Año	Solicitudes	Otorgadas	CES	CETP	EMB	EMS	AFRO
2004	3819	1154					
2005	3479	940					
2006	3673	959					
2007	3301	1379					
2008	4446	1406					
2009	5047	1406					
2010	5247	1405					
2011	5335	1436	1115	321	856	580	20
2012	4800	2795	2323	571	2027	867	31
2013	-	3703	3136	583	2998	721	180
2014	-	4545	3751	794	-	-	500
2015	-	4296	-	-	-	-	752

Fuente: Elaboración personal en base a datos provistos por la Oficina de Becas.

Tabla 1: Becas MEC: Cantidad de becas solicitadas y otorgadas (2004-2015)

De estos datos se destaca la tendencia creciente de las becas otorgadas en este período, especialmente después de 2011 como también el mayor peso que tienen para estas becas los estudiantes de Ciclo Básico en relación a los de Media Superior en 2012 y 2013 lo cual puede explicarse por la importancia que tiene Compromiso Educativo entre los segundos a pesar de no cubrir la totalidad de liceos del país.

Por otro lado, uno de los elementos más originales de este programa, es la existencia de cupos para poblaciones específicas en el marco de políticas de acción afirmativa del Estado.

Como se mencionó anteriormente desde 2014 se establece por ley que se debe favorecer la presencia de estudiantes afrodescendientes en los programas de becas. Aunque antes de la ley ya en 2011, la Unidad Temática por los Derechos de los Afrodescendientes de la Intendencia de Montevideo en convenio con la Dirección de Derechos Humanos del MEC entregó 20 becas para esta población.

En 2012 y 2013 se establecieron dentro de las Becas MEC, 180 cupos para afrodescendientes. En la actualidad un 8% de las becas están destinadas para población afro-descendientes.

Dada la existencia de esta cuota, los postulantes al llenar el formulario de solicitud de la beca deben declarar si se identifican como afro o no. Más allá de los problemas que tiene este tipo de auto-identificación, la cantidad de beneficiarios que se auto-identifican como afro ha crecido constantemente desde 2011 superando en 2015 a la cuota mínima estipulada.

Por su parte, en los últimos años se han desarrollado un conjunto de acciones afirmativas para la población Trans en Uruguay. En 2016 por primera vez, las Becas MEC reservará un cupo del 2% para esta población.

Al respecto del perfil de los postulantes de la beca, en la evaluación publicada en 2014 del programa se comparó a la población objetivo del programa: *“jóvenes entre 11 y 25 años (96% de los aspirantes en el año 2012) residentes en hogares con ingresos totales (sin valor locativo) per cápita, por debajo de 2 BPC3 y que habiendo culminado la Educación Primaria, no completaron la Educación Media Básica o Superior”*. (Rey, 2014: 10) con los postulantes de las becas siendo los principales hallazgos que:

“1. Los aspirantes a las becas representan un 6% del total de la Población Objetivo y un 12% de la Población Objetivo escolarizada (cercana a la mitad). 2. Montevideo y Canelones son los dos departamentos que proporcionalmente presentan menos aspirantes a las becas en relación al peso que presentan en la población objetivo, en tanto en Salto ocurre lo contrario, el número de aspirantes es proporcionalmente mayor a su peso en la Población Objetivo. 3. La participación femenina en el colectivo de aspirantes es levemente superior a su peso en la Población Objetivo. 4. Entre los 13 y los 18 años se concentra el 86% de la población aspirante a becas. En este tramo etario la proporción de postulantes es sustantivamente mayor que la de los potenciales destinatarios (59,7%). 5. La presencia de discapacitados entre los solicitantes es marginal. 6. Aspiran a las becas casi 3 veces más estudiantes de UTU, en proporción, que los potencialmente esperados. 7. Uno de cada 3 candidatos a becas repitió alguna vez en su trayectoria académica, este dato no difiere del observado en el conjunto de la Población Objetivo. 8. Los estudiantes que aspiran a becas prácticamente no trabajan, sin embargo, entre la población objetivo 1 de cada 4 sí trabaja. 9. La proporción de estudiantes que aspirando a las becas MEC, reciben otro tipo de becas es marginal. 10. Entre los postulantes predomina la condición de soltero casi unánimemente, sin embargo en la población objetivo hay un 16% de jóvenes que ya vive en pareja. 11. Casi la práctica totalidad de los candidatos a becas vive con ambos padres, sin embargo esta situación no ocurre entre la Población Objetivo, donde solo 1 de cada 3 vive con ambos padres. 12. Respecto a la atención médica, entre los postulantes, aquellos que se atienden en

IAMC representan un número sustantivamente mayor a los integrantes de la Población Objetivo. 13. En cuanto a las condiciones de la vivienda, aquellos que viven en asentamientos y se postulan a las becas, representan un número significativamente menor que el identificado entre la población objetivo. Sin embargo, las condiciones de la vivienda, en términos de materiales, no difiere sustantivamente entre una población y otra.” (Rey, 2014: 41-42)

Formas y criterios de asignación y mantenimiento

El proceso de asignación de las becas se compone básicamente de tres etapas: autopostulación, ordenamiento utilizando el índice correspondiente y modificaciones personalizadas para la confección de la lista final.

En 2015, este proceso se realizó de la siguiente forma: los estudiantes se postulaban completando el Formulario de Solicitud a través de la página del MEC, los centros educativos podían acceder a las solicitudes de sus estudiantes lo que permitía que si estaban interesados se pudieran comunicar con aquellos estudiantes que no habían completado el formulario pero que consideraban que deberían hacerlo.

Posteriormente, el MEC realiza el ordenamiento de todas las solicitudes de becas del país utilizando el Índice estipulado para cada departamento. Es importante mencionar que el ordenamiento se realiza dentro de los departamentos cuyos cupos son determinados a priori en base a lo que estipula la Comisión Nacional.

Al respecto del índice, en 2016 al igual que en ediciones anteriores se utilizó el Índice de Carencia Crítica (ICC) que fue *“elaborado en 2008 en el marco de un convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Universidad de la República, con el propósito de seleccionar a los hogares en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica de forma de definir a la población elegible de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAMPE).”* (MIDES, 2013)

Sin embargo, existió la intención de utilizar un índice elaborado específicamente para estos programas en el marco de un convenio entre el MEC y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Con esta finalidad se creó el Índice de Vulnerabilidad Educativa (IVE) como paso previo para la creación del índice definitivo, el “Índice a la Asignación de Becas de Estudios (IABE)” que tomaría en consideración distintos aspectos sociales que se consideran afectan la vulnerabilidad educativa de los estudiantes. Sin embargo, la utilización de este nuevo indicador en 2015 no tuvo los resultados deseados y se volvió a utilizar el índice del MIDES.

El listado de los becarios, titulares y suplentes, en función del índice es enviado a los centros quienes deben confirmar que los estudiantes estén efectivamente inscriptos y pueden ratificar o rectificar este listado.

Si desean recomendar que se realicen modificaciones a este ordenamiento., deberán elaborar un informe técnico con el apoyo del Equipo Multidisciplinario²⁷.

Al respecto de la frecuencia de estas modificaciones, éstas suelen ser poco frecuentes y usualmente vinculadas a casos de estudiantes que dejaron los estudios o se transfirieron a otros centros (Entrevistado 2).

Finalmente, considerando estas recomendaciones, la Oficina de Becas confecciona el listado final de titulares y suplentes, las cuales posteriormente son mandadas a las Comisiones Departamentales para que cumplan un rol de supervisión del proceso y por último a la Comisión Nacional de Becas que aprueba el listado final.

Los estudiantes becados mantendrán esta beca por el año lectivo, salvo que no cumplan con las condiciones de mantenimiento, las cuales son contar con un rendimiento aceptable y asistir al centro de estudio. En caso de no cumplir estas condiciones pueden perder la beca o ser suspendidos por un período y no existe la posibilidad de renovación automática de las becas.

Montos de la beca

El fondo para el conjunto de becas de Educación Media que incluyen tanto a las Becas MEC como a las de Compromiso Educativo actualmente es provisto por el MEC y durante parte de este período también del Fondo de Solidaridad. La evolución reciente de este monto se puede apreciar en el siguiente gráfico:

²⁷ “Los centros educativos con apoyo de los Equipos multidisciplinarios (Trabajadores Sociales, Educadores, Psicólogos) realizarán el informe técnico correspondiente cuando se sugiere una modificación en el orden del listado del ordenamiento primario del IABE. El mismo estará referido fundamentalmente a la situación socioeconómica, escolaridad del aspirante (una visión integral sobre el proceso educativo) y a la conveniencia de la adjudicación o renovación de la beca, cuando corresponda.” (MEC, 2015).

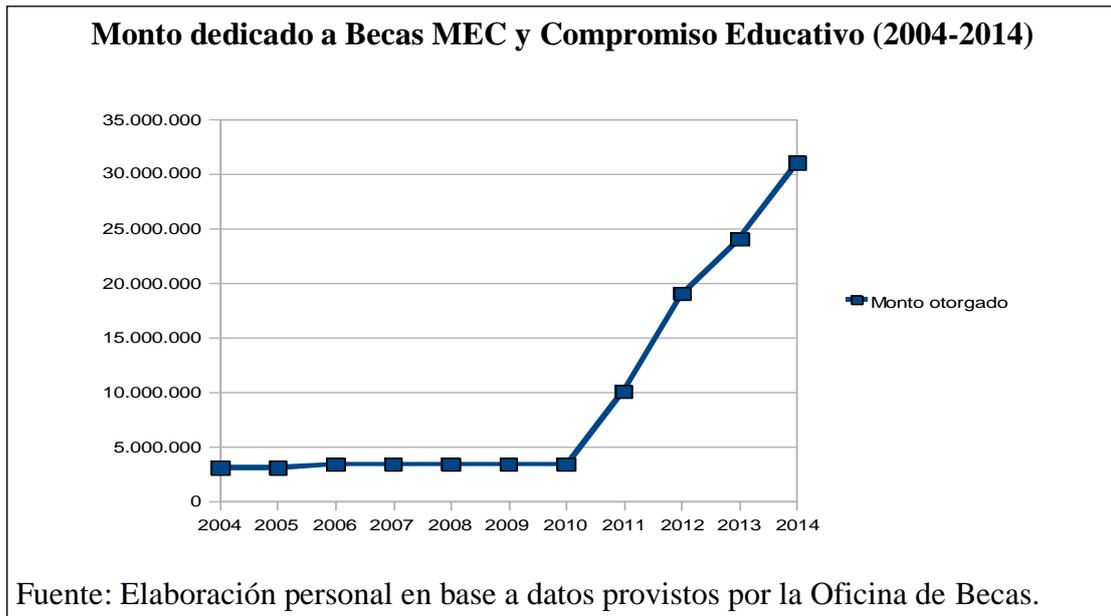


Gráfico 2: Monto dedicado a Becas MEC y Compromiso Educativo (2004-2014)

Este aumento considerable en el monto para el período posterior a 2010 se debe principalmente a un aumento de los beneficiarios y no del monto de la beca.

Al respecto de esto último, la normativa establece que el monto mensual se deberá encontrar entre 1 y ¼ de *Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC)*²⁸. En 2015, se realizaron cuatro pagos bimestrales de \$u2.000 lo que significó un monto anual de \$u8000 para cada becario. A continuación se encuentra una tabla con los montos otorgadas en el período 2004-2014:

Evaluaciones realizadas

Hasta la fecha se han publicado dos investigaciones de corte evaluativo sobre este programa sobre las cuales se pasará a mencionar algunos de sus hallazgos más significativos.

La primera titulada “Estudio de la población becaria 2006 en Montevideo” desarrollada en el marco de un acuerdo de cooperación entre la Dirección de Educación del MEC y el Departamento de Sociología, de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), de la Universidad de la República. Su investigador responsable fue Gabriel Errandonea que trabajó junto a Rafael Rey.

²⁸ El valor de la BPC es establecido de forma anual por el Poder Ejecutivo, en 2016 su valor será de \$u 3.340.

Esta investigación de carácter cualitativo que solo analizó a los becarios montevideanos tuvo como objetivo: *“alcanzar a obtener, por medio de entrevistas colectivas, descripciones en profundidad que permitieran comprender el efecto de las becas sobre los beneficiarios y sus núcleos familiares, vinculando sus comportamientos y vivencias con los procedimientos establecidos para la obtención de la beca primero y para el efectivo cobro del beneficio después.”* (Errandonea, 2006)

Para comprender los efectos que tenían estas becas, especialmente a nivel simbólico, se dividió a la población becaria en cinco grupos: estudiantes con beca renovada que aprobaron, estudiantes renovados que no aprobaron, estudiantes con beca por primera vez que aprobaron, estudiantes primerizos que no aprobaron y estudiantes que fueron dados de bajas por diversos motivos. El primer hallazgo del estudio es que los grupos presentan homogeneidades a su interna y diferencias entre sí al respecto de variables que incluyen: cuánto valoran la beca, cómo la conocieron, la utilidad que le dieron, la percepción de la complejidad de los trámites y sus estrategias de estudio.

Esto plantea la necesidad de pensar cómo estimular a estos heterogéneos becarios en este contexto de desigualdad donde coexisten los grupos de estudiantes aprobados que se destaca por la presencia de relaciones virtuosas entre condiciones estructurantes y simbólicas que permiten que sean estudiantes que tengan usualmente mayores respaldos del hogar, mayor motivación y desarrollo de alguna estrategia de estudio, junto a los grupos de estudiantes que no lograron la aprobación y que tienen usualmente menor respaldo y motivación como también un bajo desarrollo de estrategias de aprendizaje.

Por otro lado, a nivel transversal, algunos hallazgos que los investigadores valoran como centrales incluyen que la beca era valorada pero se aspiraba a un monto mayor, que estos montos se usaban en general para costos corrientes del hogar y que debido a lo tardío de su entrega no se podía utilizar para la compra inicial de materiales educativos. Por otra parte, también recomiendan que es importante buscar mecanismos de asignación y mantenimiento de la beca que faciliten que estas no se conviertan en una fuente de desigualdad dentro de una población objetivo donde por ej. existen distintos grados de familiaridad con la realización de trámites sencillos.

La investigación termina con una serie de recomendaciones para mejorar el programa, algunas de las cuales parecerían haber sido tomadas en cuenta dadas las modificaciones posteriores del programa lo cual puede hacer obsoletos algunos de los hallazgos de la investigación.

A su vez, la segunda investigación titulada “*El impacto de la política de becas del MEC en el logro educativo de los jóvenes*” también fue resultado de un convenio entre el MEC y el Departamento de la Sociología de la FCS teniendo como investigadores principales a Rafael Rey y Leonardo Cuello.

Esta investigación se propuso: “*aportar evidencia sobre los efectos del programa de becas del MEC: conocer la población objetivo del programa, estudiar las características de quienes aplican a las becas, para finalmente presentar una evaluación de los resultados del programa.*” (Rey, 2014: 5)

Al respecto de la evaluación sobre el impacto de la beca, se realizó a través de comparar los resultados educativos de los solicitantes exitosos con el de los solicitantes que estando en condiciones de obtenerla no lo hicieron. Encontrándose una diferencia del 7% entre la aprobación de ambos grupos, siendo del 79% entre beneficiarios y del 72% entre los no beneficiarios

Los investigadores analizaron tanto el impacto bruta de la beca como el impacto neto (controlando por efectos terceros usando la metodología “Propensity Score Matching (PSM)), encontrando en promedio un efecto bruto del 10% y uno neto del 5%.

Estos efectos varían según la población y los autores destacan cuatro grupos en los cuales estos efectos son mayores:

“1. Los residentes en asentamientos mejoran sustantivamente sus oportunidades si son integrados al programa. En esta subpoblación las chances de acreditar el curso son 21,5% mayores si cuentan con la beca MEC. 2. Aquellos becarios con edades comprendidas entre los 18 y los 20 años, mejoran un 21% sus chances de aprobar el curso escolar. 3. Los estudiantes con un bajo clima educativo en el hogar (padres con primaria completa o menos) mejoran sus perspectivas al ser incluidos en el Programa de Becas del MEC, tienen una chance 10% mayor de acreditar el curso escolar, si disponen de la beca. 4. Quienes cuentan con antecedentes de repetición en primaria o secundaria, al participar del Programa de Becas del MEC, mejoran un 10% sus chances de acreditar el año escolar, que aquellos que no están integrados al Programa de Becas.” (Rey, 2014: 62-63)

En líneas generales, estas investigaciones señalan que existen efectos positivos de estas becas pero que sus magnitudes e impactos a nivel simbólico varían según las características de los becarios lo cual abre un conjunto de interrogantes sobre esta herramienta y como se podía potenciar su impacto. Ello incluye pensar sobre la asignación de becas y si se deberían enfocar en los grupos con mayores efectos o las formas en las cuales se podría complementar esta herramienta para aumentar el efecto neto que tienen en la actualidad.

B) Análisis en base a las categorías estipuladas

Fundamentos de los programas de becas y criterios extra-académicos

Si consideramos los criterios de asignación y mantenimiento de estas becas nos encontramos frente a un programa cuya lógica es básicamente societal. Que además dentro de los criterios no-académicos no solo considera el nivel socio-económico sino que también cuenta con cupos que responden a un marco de políticas públicas afirmativas destinado a población afrodescendiente y población trans.

El intento fallido de cambio del índice utilizado para realizar la asignación primaria implicaba un intento por ampliar los elementos sociales considerados, que permitía considerar otros elementos que no toma en cuenta el índice que se está usando, el cual fue elaborada para prestaciones sociales y mide principalmente lo socio-económico.

Estamos entonces en la actualidad frente a una beca societal que dentro de los criterios extra-académicos considera principalmente el nivel socio-económico pero también toma en cuantos otros criterios socio-demográficos.

Descentralización

Al respecto de estas categorías, estos programas parecen haberse transformado desde un contexto anterior al 2005 donde tenían un fuerte impronta departamental a ser becas que se encuentran fuertemente centralizadas. Aunque esta última afirmación debe ser matizada si se considera que la distribución de las becas se realiza en base a cupos departamentales y que existe participación de las Comisiones Departamentales en el proceso de asignación.

Igualmente, la percepción de baja participación por parte del representante de una de estas Comisiones Departamentales parecería ser un indicador de que el rol de estas comisiones es poco significativo, especialmente en relación a su rol anterior que era bastante más central. Al respecto de los cupos, aunque estos tienen una base departamental fueron fijados por la Unidad Central en función de datos estadísticos considerados como relevantes lo que también señala una impronta intermedia en términos de descentralización.

Por lo cual considero que estamos frente a un programa que en términos de “gestión”, se encuentra altamente centralizado aunque tiene elementos, especialmente en su diseño que matizan esa consideración. Y que en términos de la asignación de las becas se puede considerar relativamente descentralizada.

Rol de los centros

El programa se encuentra disponible para cualquier estudiante de educación pública formal de los niveles correspondientes que no se encuentren en condiciones de aplicar a Compromiso Educativo sin importar el centro al que asisten.

Además el grado de involucramiento de los centros educativos es bastante bajo si se considera que sus únicos roles son la verificación de que el estudiante asista al centro y la posibilidad de poder modificar el listado primario. Al respecto de esto último, la representante del programa mencionó que los centros realizan pocas modificaciones y una de las principales debilidades identificadas por varios actores se encuentra en el bajo relacionamiento con los centros aunque existe heterogeneidad en el interés y atención que se presta desde el personal al programa.

Por lo que en líneas generales estamos frente a un programa donde el rol de los centros es medio-bajo.

Carácter de la asistencia.

Al respecto del carácter de la asistencia, este es el único de los programas para educación media que solo brinda asistencia económica, lo cual como se explorará en otra sección (VIII), es un aspecto cuestionado por otros actores del sistema.

2) Compromiso Educativo:

A) Descripción del programa

Trayectoria histórica

El programa Compromiso Educativo (CE) es de origen más reciente habiéndose implementó por primera vez en 2011 y se destaca por ser resultado de un acuerdo inter-institucional en el que participaron ANEP, INAU, MEC, UdelaR y MIDES (INJU e INFAMILIA).

Estas instituciones junto a representantes de la Federación de Estudiantes Universitarios de la Universidad de la República (FEUU) habían establecido desde el año anterior un “conjunto de diálogos interinstitucionales y de coordinaciones que desde 2010 se venían desarrollando y que dieron lugar a la conformación de una Comisión de diseño para pensar y proyectar una estrategia conjunta que permitiera abordar la realidad educativa desde su complejidad” (Ambrosi, et. al., 2014: 15) que

tuvo como resultado la firma en octubre de 2010 del acuerdo interinstitucional para la creación de este programa.

Siendo su objetivo general: *“contribuir a enriquecer y consolidar la matriz de programas educativos existentes con el fin de mejorar las condiciones para que los estudiantes de Educación Media Superior (EMS) permanezcan y potencien sus trayectorias en el sistema educativo público, logrando completar así el segundo ciclo de enseñanza media.”* (ANEP, 2014: 5)

El programa recoge aspectos de la experiencia de las “Becas MEC” pero con la diferencia de que pretende centrarse exclusivamente en algunos centros de EMS y en ellos desarrollar un conjunto más amplio de acciones que la simple transferencia monetaria, teniendo tres componentes que se explicarán más abajo: los espacios de referencia, los acuerdos educativos y las becas.

En el período entre 2011 y 2014, la estructura del programa no tuvo grandes modificaciones, con algunos ajustes resultados de procesos de aprendizaje institucional. Por otra parte, el programa ha tendido a ampliar su cobertura tanto en los grados que abarca (en 2011 solo primero de EMS, al año siguiente se incorporó segundo y desde 2013 cubre todos los años de EMS), la cantidad de centros donde funciona el programa (pasó de 39 a 95), la cobertura geográfica (de funcionar en 9 departamentos, ahora cubre los 19 departamentos del país) y las becas asignadas (de 1659 en 2011 a 7000 en 2014) (Ambrosi, et. al., 2014).

Desde el 2015 y hasta la actualidad²⁹, el programa se encuentra en un proceso de transición por la cual cambia su situación y pasa de ser inter-institucional a encontrarse directamente bajo la órbita de la A.N.E.P. y específicamente de la recientemente creada División de Inclusión Educativa en el marco del establecimiento de un Sistema de Protección de Trayectorias. En este contexto, Compromiso Educativo pasa a ser uno de los dispositivos de este sistema y está viviendo un proceso de reestructura de su unidad de gestión.

Estructura actual

Dado que el programa se encuentra actualmente en estado de transición, se pasará a detallar como era su estructura antes de que iniciara este proceso. Y dado que está en marcha no se detallará cómo está trabajando el programa en la actualidad, aunque es

²⁹ Primer semestre del 2016.

importante mencionar que en cuanto al desarrollo de sus componentes, esta organización no ha tenido mayores cambios. Sí los ha tenido a nivel de sus organismos centrales de gestión, especialmente en los roles que cumplen las instituciones participantes, algunas de las cuales como la UdelaR han dejado de tener un rol institucional activo.

La gestión cotidiana se encontraba principalmente a cargo de la “Unidad de Gestión del Programa”, *“integrada por técnicos de las instituciones participantes encargada de coordinar su implementación en todas las dimensiones, llevar adelante la gestión cotidiana de los diversos componentes y sus respectivos procesos, acompañar el trabajo en los Centros Educativos, desarrollar junto con las instituciones participantes un sistema de evaluación y monitoreo, y llevar adelante instancias de coordinación y formación con AP, equipos de Dirección y RP.”* (Ambrosi, et. al., 2014: 38)

Por otra parte, también funcionaba una Comisión Interinstitucional que se reunía periódicamente y donde estaban representadas las instituciones integrantes que era *“la responsable de las decisiones estratégicas relativas al Programa, de construir los acuerdos necesarios para ello y de realizar el seguimiento del Programa. Sus integrantes son los interlocutores entre el Programa y las autoridades de cada organismo, y responsables de asegurar el compromiso de cada Institución ante las demandas del mismo.”* (Ambrosi, et. al., 2014: 37)

Al respecto del rol de los centros educativos, el Programa solo funciona en aquellos que se han inscrito y en los cuales se desarrollan sus tres líneas de trabajo y en cada uno se cuenta con la figura del articulador pedagógico (AP) que es el referente institucional del programa en el centro teniendo la responsabilidad de la coordinación del programa. Consultados sobre el grado de involucramiento de los centros educativos, tanto los referentes del programa entrevistados como las evaluaciones realizadas señalan que varía fuertemente dependiendo del centro pero que en líneas generales, el paso del tiempo y algunas de sus características particulares, como ser la presencia de la figura del AP, han fomentado un mayor involucramiento y una mejora en la percepción del Programa por parte de la comunidad educativa³⁰, lo que se valora como una de las ventajas de este programa.

³⁰ Aunque según una de sus evaluaciones: *“Si bien se han realizado avances en lo que respecta al nivel de participación docente, aún se continúan observando discursos que cuestionan al*

En el rediseño del 2012 se introdujo otra figura que son los Articuladores de Cercanía (AC)³¹, los cuales integran la Unidad de Gestión central pero funcionan como enlace con los centros de una determinada región.

Al respecto de la implementación del programa, una de sus características destacadas es que se estructura a partir de tres componentes: los espacios de referencia, los acuerdos educativos y las becas educativas. Los primeros son el aspecto más original del programa siendo ámbitos que se generan en los liceos con instancias semanales de dos horas donde puede concurrir cualquier estudiante del liceo interesado y una figura creada por este programa, los referentes pares³², estudiantes de educación terciaria voluntarios, con el objetivo de ser un espacio “juvenil” que pueda potenciar las capacidades de los estudiantes desde una perspectiva distinta a la tradicional.

Por su parte, los acuerdos educativos en el inicio del programa consistían en dos tipos de acuerdos, el de seguimiento y el de acompañamiento³³. Debido a la confusión que generaba la existencia de dos acuerdos, desde 2013 solo existe la figura de “Acuerdos educativos y de acompañamiento” que firman todos los becarios donde ellos, las familias y el centro asumen un conjunto de compromisos mutuos y se pretende que exista un acompañamiento específico a un número limitado de estudiantes aunque no exista un acuerdo formal.

programa, así como demostraciones de desinterés y desinformación con respecto a este.” (ANEP, 2014: 52)

³¹ Sus “*tareas específicas consisten en conformar un equipo de trabajo entre los RP (referente par), el AP y otros actores, con el fin de brindar apoyo técnico en la planificación, implementación y evaluación de las actividades del programa en cada centro perteneciente a determinada región. A la vez, el AC debe participar y apoyar a la unidad de gestión en la planificación, ejecución y evaluación de encuentros regionales y nacionales de coordinación y capacitación que se realizan en el marco de CE.*” (ANEP, 2014: 8)

³² Al respecto de los referentes pares, su rol: “*consiste en acompañar a los estudiantes estableciendo un proceso de aprendizaje conjunto, que a través de la promoción de procesos motivacionales y relacionales, incide favorablemente en las trayectorias educativas individuales. La tarea del RP no es una tarea en solitario, su fortaleza reside en el trabajo en equipo, las reuniones de trabajo y planificación son fundamentales para consolidar y llevar adelante su actuación, principalmente junto al AP y el resto de los RP del centro educativo.*” (Ambrosi, et. al. 2014: 22)

³³ El primero era un documento formal donde los estudiantes becados, su familia y el centro educativo asumían determinadas compromisos y responsabilidades que habilitan el cobro de la beca, los segundos eran acuerdos que firmaban un número limitado de estudiantes que podían estar o no becados y que implicaban un seguimiento personalizado de estudiantes en situación de vulnerabilidad educativa.

Población objetivo y beneficiarios

La población objetivo de estas becas es similar a la mencionada para las Becas MEC, con la diferencia de que este programa solo se encuentra en un conjunto de centros seleccionados de EMS por lo que solo los estudiantes inscritos en estas instituciones pueden solicitar la beca. Estos centros eran 95 en 2014, 55 pertenecientes al CES y 41 al CETP.

Al respecto de los beneficiarios se encuentra a continuación una gráfica elaborada en base a los datos publicados en “Miradas. 4 años de Compromiso Educativo” donde se muestran la evolución de las solicitudes de beca y de las becas asignadas entre 2011 y 2014:

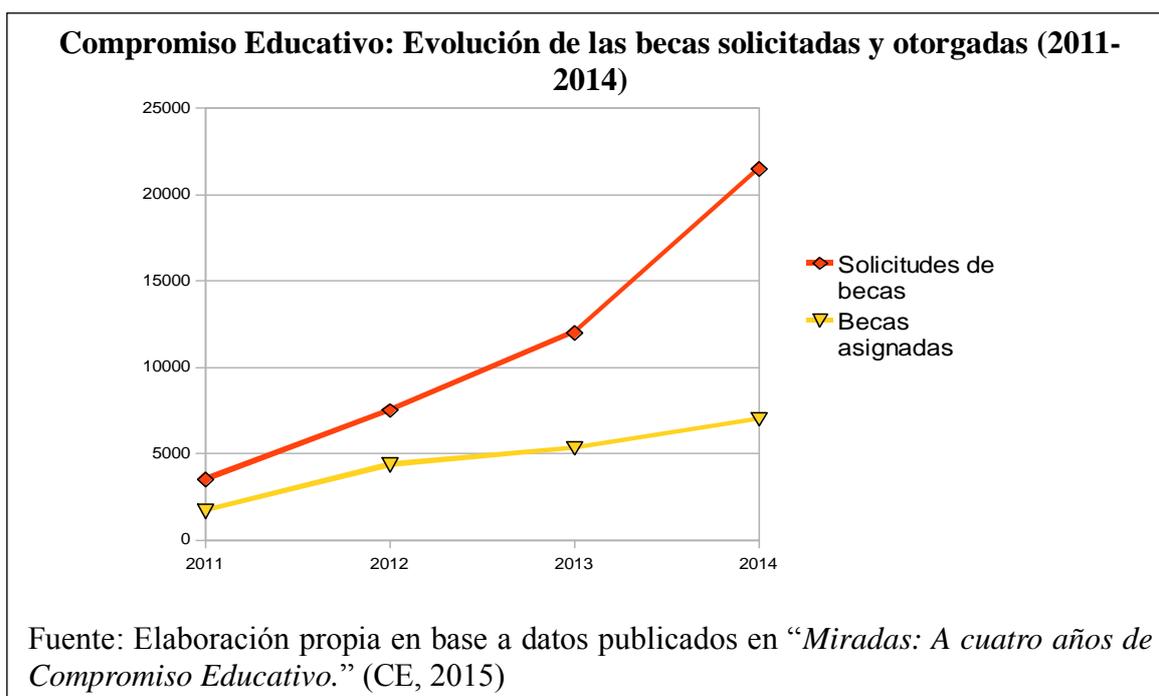


Gráfico 3: Compromiso Educativo: Evolución de las becas solicitadas y otorgadas (2011-2014)

En esta gráfica se puede evaluar cómo ha crecido constantemente la cantidad de becas asignadas aunque a un ritmo más lento que la demanda, dado que se ha multiplicado aprox. 4 veces la cantidad de becas y 6 veces la demanda, lo cual llevó a que mientras en 2011 se le otorgaba la beca a un poco menos de la mitad de los solicitantes, este valor bajó a un tercio en 2014.

Al respecto del perfil de los becarios, en la evaluación del programa realizada para los años 2011-2012 se encontró que:

“La edad promedio de los estudiantes que postulan a la beca es más alta en 2012 que en 2011, siendo ésta un año mayor que la esperada para el grado en consideración; y el mayor promedio se observa en el CETP. • En ambos años se postulan y son becadas más mujeres que varones en general. Sin embargo, por subsistema, se destaca una mayor incidencia de postulantes varones en el CETP. • En 2011, el 13% de los postulantes trabajaba, porcentaje que para el 2012 se reduce a 7%, subiendo para este año la proporción de estudiantes que declaran buscar trabajo. • Para ambos años, los que no recibieron beca tienen una mayor participación en el mercado laboral que quienes fueron becados. • Tanto en 2011 como en 2012 el principal motivo de trabajo declarado fue “contribuir económicamente en el hogar” y en segundo lugar “para independizarse”. • En 2012 se mejora la convocatoria-postulación al programa en relación al número de becas otorgadas de manera que se pasa del 80% de los postulantes becados en 2011 a 66% en 2012. Esto tiene un efecto en el perfil de los postulantes en lo que hace a las características socioeconómicas de los mismos, de manera que en términos medios se produce una mejora del nivel socioeconómico de los postulantes, así como de los becados (en comparación con el año 2011).” (ANEP, 2014: 25)

Formas y criterios de asignación y mantenimiento

Las formas y criterios de asignación de este programa también son similares a las Becas MEC con quien comparte el software de gestión de becas desde el cual los estudiantes solicitan la beca correspondiente. Siendo la principal diferencia, la distribución de las becas que en este caso se realizan considerando un cupo mínimo fijo de 10 becas asignadas para cada centro y una distribución del resto de las becas entre el conjunto de estos centros según el ordenamiento correspondiente.

Realizándose la asignación entonces en el sig. orden: solicitud del estudiante, ordenamiento utilizando el ICC, envió a los centros educativos con posibilidad de sugerir modificaciones, envió de estas a la Unidad de Gestión que se la remite a la Comisión Departamental la cual aprueba el listado de becarios y suplentes teniendo la competencia de poder modificar el listado que se les envía y finalmente se la remite a un Consejo de Ministros donde se firma la lista final.

Dado el mayor contacto con los centros de este programa podría ser interesante conocer si esto genera un mayor involucramiento de los centros en esta tarea. Al respecto, aunque no se cuenta con información comparativa, para C.E. se consideró que: *“La experiencia de estos años muestra que los Centros Educativos han cumplido un rol fundamental en la definición de qué estudiantes las perciben, ya que cada vez más se sienten en la libertad de proponer cambios al ordenamiento inicial o preliminar, cuando consideran que lo amerita.” (Ambrosi, et. al., 2014: 72).*

Además al respecto de la Comisión Departamental se consideró que “*cada vez más las Comisiones se sienten más involucradas con esta tarea, y en algunos departamentos los AP han participado de las instancias en que la Comisión evalúa los listados, para brindar información mano a mano*” (Ambrosi, et. al., 2014: 72) aunque uno de los referentes entrevistados del programa consideró que eso generalmente no pasaba y que esta era una instancia burocrática³⁴.

Montos de la beca

Las becas que otorga el programa son “análogas a las Becas MEC” en términos de sus fechas y montos de pago. En el período 2011-2014, esto implicó la realización de cuatro pagos bimestrales de \$u2.000 que significaron un monto anual de \$u8000 para cada becario.

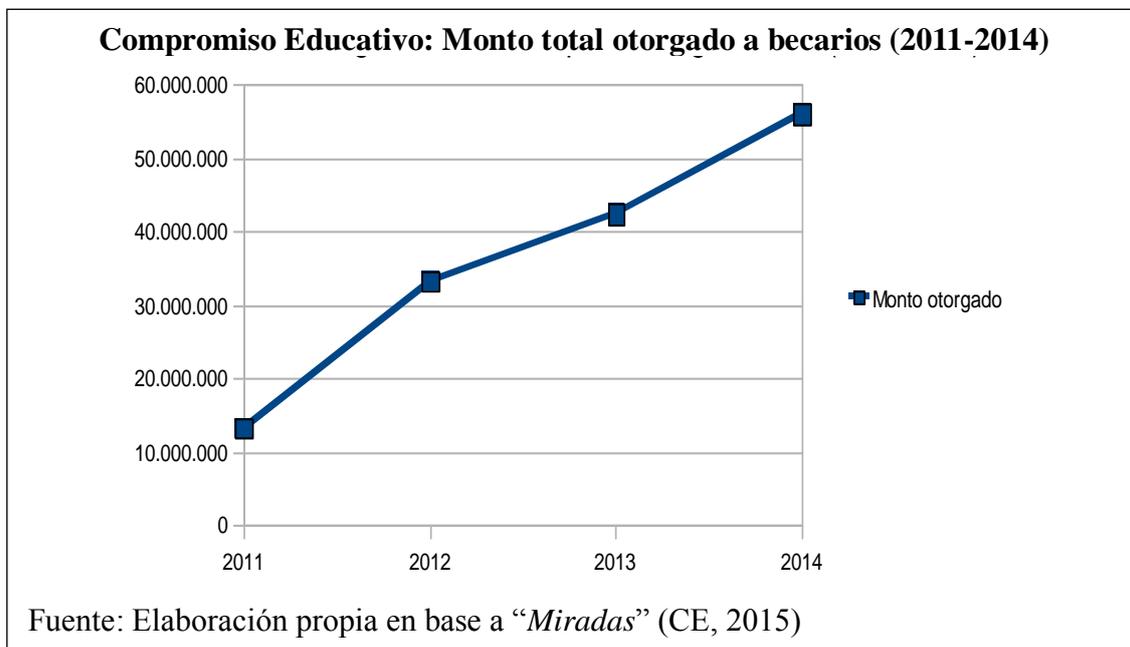


Gráfico 4: Compromiso Educativo: Monto total otorgado a becarios (2011-2014)

Evaluaciones realizadas

El programa Compromiso Educativo ha realizado dos investigaciones de evaluación en estos primeros años de implementación.

³⁴ Uno de los referentes del programa mencionó que: “*esa lista va a las comisiones departamentales de educación que validan la lista, pueden hacer, sugerir hacer otro ordenamiento, generalmente no pasa, es una cuestión burocrática que termina firmando, se reúne cada comisión departamental de educación firma esas listas, este y viene a la centralidad, digamos, en un Consejo de Ministro se tiene que firmar, terminar firmando la lista completa*” (Entrevistado 8)

La primera realizada por ANEP y MIDES fue titulada “Informe de evaluación del programa Compromiso Educativo (Ediciones 2011-2012)” y publicada en 2014.

En ese documento se presentó la evaluación de distintos aspectos de este programa durante sus primeros dos años de implementación con el objetivo de que fuera un insumo para la toma de decisiones futuras del programa. La información que se encuentra en esa evaluación *“fue obtenida mediante la aplicación de diferentes instrumentos de evaluación y monitoreo, tanto de corte cualitativo como cuantitativo, durante los años 2011 y 2012”* (ANEP, 2014: 4) lo que permitió la evaluación de cuatro dimensiones: proceso de implementación, evaluación de participación, resultados e impactos.

El trabajo incluye entonces un conjunto de información de gran valor como ser una descripción del programa, de su implementación, cobertura y perfil de sus estudiantes, el grado de participación³⁵, un panorama sobre las percepciones que los jóvenes que asisten a centros educativos y otros actores del programa tienen sobre él y un análisis de resultados e impactos del programa en los participantes. Para finalmente en el capítulo final presentar algunos comentarios generales sobre el funcionamiento del programa y sugerencias para su mejora (ANEP, 2014: 4).

Al respecto de las percepciones sobre la implementación del programa y especialmente en el componente “becas” se destaca que existe una valoración generalmente positiva sobre este componente y en ambos años se encuentran tres formas principales de de caracterización como: *“a) “contrapartida”, b) como identificador de realidades socioeconómicas vulnerables y c) como elemento motivacional. Aunque particularmente se pone menos énfasis que el año anterior en su carácter de contrapartida.”*³⁶ (ANEP, 2014: 34-35).

³⁵ En este aspecto, uno de los hallazgos más interesantes es la alta proporción de becarios en los espacios de referencia: *“A su vez, es importante señalar que los estudiantes que participan de los espacios de referencia son mayormente los que reciben beca, y representan en julio de 2012 casi el 68%, y en noviembre el 72%. Lo anterior podría indicarnos que este espacio puede estar siendo percibido por los becados como un ámbito de “participación obligatoria”* (ANEP, 2014: 27)

³⁶ En el Informe de Evaluación 2011 se señalan tres significados que se asocian con la buena aceptación del beneficio económico: *“Por una parte se evidencia que las becas son necesarias en tanto se identifican realidades sociales y económicas vulnerables, de modo que el recibir la beca se entiende como una “ayuda” para cubrir necesidades materiales. Por otra parte, la beca opera como elemento motivacional. (...)En tercer lugar, su valoración positiva se encuentra atada a la existencia de “contrapartidas”, ya que en los relatos de los adultos se denota la noción de que si no existieran “exigencias” hacia quienes reciben beca se caería en*

Al respecto de la percepción de los estudiantes se destaca que:

“- Referente a las percepciones que tienen los estudiantes sobre los objetivos del programa, un 17.8% opina que la principal contribución es la generación de espacios de participación para los jóvenes, mientras que el 15.8% considera que el objetivo es acompañar a jóvenes con problemas y un 12.2% para que los estudiantes reciban apoyo en algunas asignaturas. - Dentro de los motivos para la inscripción al programa, el apoyo económico constituye el más importante de acuerdo a las respuestas de los estudiantes entrevistados (46,9%). Mientras que la no inscripción se vincula, en primer lugar, con el desconocimiento de C. E (40.5%). - En general existe un clima positivo en referencia a la beca.” (ANEP, 2014: 61)

En el marco de esta investigación se realiza una evaluación de resultados e impactos del programa en los centros del CES como del CETP cuyo resultado principal fue:

“En conclusión, tanto desde una perspectiva comparativa como desde la evaluativa emergen importantes resultados del Programa Compromiso Educativo. Analizando comparativamente los resultados educativos de los estudiantes expuestos al programa frente a los no expuestos, se obtuvieron efectos positivos en promoción y en continuidad educativa, tanto en CES como en CETP. Cuando en vez de aplicar un análisis comparativo se recurrió a técnicas de evaluación de impacto, se encontró evidencia robusta de que el programa se relaciona positivamente con la continuidad educativa de los estudiantes. (...) En cuanto a la aprobación, el panorama es algo más incierto. (...) Por lo tanto es posible afirmar que hay indicios de efectos positivos del programa también en cuanto a la aprobación, aunque la evidencia es menos robusta.” (ANEP, 2014: 94-95)

Encontrándose que el efecto del programa en la continuidad educativa se encuentra entre el 7%-13% dependiendo de la fuente de información. Aunque los datos a nivel de impacto sobre la aprobación son menos robustos, en términos de resultados se encontró que por ej. la tasa de aprobación de los becarios es superior a aquellos que no participan, siendo 18% mayor en CETP (76,6 a 58,7 respectivamente) y 10% mayor en el CES (71,1% contra 61,1% respectivamente).

Por otra parte, la segunda investigación que realizó el programa al respecto de los primeros cuatro años de implementación fue titulada “Miradas: a cuatro años de Compromiso Educativo” y publicada en 2014. En ese documento se pretendió “sistematizar y difundir las experiencias educativas que se desarrollan en el marco del programa y conocer la percepción de los actores de C.E. sobre sus alcances.” (Ambrosi, et. al., 2014: 11).

una suerte de “asistencialismo” no deseable. En cierta forma se observa que los estudiantes también plantean una lógica similar; identificando correcto que “se les exija”, de hecho esta idea se confirma con la utilidad e importancia que le otorgan a los acuerdos educativos.” (ANEP, 2014: 34)

En ese trabajo se destacan experiencias y aprendizajes positivos de este programa como dispositivo innovador en el sistema educativo uruguayo destacándose: la importancia del trabajo interinstitucional tanto entre las instituciones que pertenecen al programa como de los vínculos que se han desarrollando a otros niveles con distintas instituciones³⁷, el trabajo en conjunto con los centros educativos, la flexibilidad y apertura del programa y la integralidad de los tres componentes del programa los cuales *“no son novedosos si se consideran de manera individual, pero al ponerlos en diálogo y amalgamarlos uno con los otros, generan una mayor potencia en tanto abordan distintas dimensiones y dan respuesta a diferentes necesidades”* (Ambrosi, et. al., 2014: 92)

B) Análisis en base a las categorías estipuladas

Fundamentos de los programas de becas y criterios extra-académicos

Al respecto del componente de becas³⁸ de este programa, el mismo tiene un proceso muy similar al de las Becas MEC por lo que comparte sus características, siendo también becas societales, dentro de los cuales se considera principalmente el nivel socio-económico contando también además con un sistema de cuantificación que considera otras características y con la posibilidad de modificaciones que se pueden realizar al ordenamiento primario donde pueden tomarse en cuenta otros aspectos.

Descentralización

En esta categoría también nos encontramos en una situación similar a la del programa anterior aunque en este caso la cuotificación se hace por centro sin considerar la variable departamental. Siendo un elemento positivo la distribución de los centros inscritos al programa en todo el territorio nacional, por lo cual estamos en un contexto de baja descentralización en la gestión y un grado intermedio en cuanto a la asignación de becarios.

Rol de los centros

³⁷ Por ejemplo de los centros educativos con otras instituciones de la zona.

³⁸ Escapa los límites de esta investigación pero podría ser interesante conocer y analizar de forma más exhaustivas los otros componentes para pensar desde qué perspectiva se realizan considerando este eje de análisis.

En esta categoría se presentan mayores diferencias con el programa anterior, ya que los centros deben inscribirse al programa y solo los estudiantes de estos pueden participar. Además la presencia de los tres componentes y de figuras como el Articulador Pedagógica en los centros puede permitir una mayor participación de los centros en la implementación del programa, lo cual es identificado como una de sus principales fortalezas. Por lo cual estamos frente a un grado intermedio de involucramiento de los centros.

Carácter de la asistencia.

Al respecto del carácter de la asistencia, estamos frente a un programa que combina la asistencia económica con otros componentes y donde además desde los actores involucrados en su gestión se prioriza de forma discursiva el rol de las becas como un componente más del programa ya que se considera que de por sí solas no son suficientes para tener los efectos deseados en términos de acceso y continuidad de los jóvenes en el sistema educativo.

Por otro lado, en los Centros donde se encuentra el programa se debe contar con los tres componentes, pero los estudiantes becarios no tienen la obligación de participar de los espacios de referencia aunque si se los obliga a firmar el acuerdo educativo y según las evaluaciones realizadas, suele existir una alta correlación entre el usufructo de la beca y la participación en estos espacios. Por lo cual pueden existir personas que solo participen en uno de los componentes no-económicos (ER), otros que solo reciban la asistencia económica y hayan firmado el acuerdo y otros que participen en las tres instancias.

Estamos entonces frente a un programa que combina ambos elementos, siendo incluso conflictiva la importancia simbólica que tienen las becas que son probablemente el componente más conocido públicamente pero considerado secundario desde los actores involucrados en la gestión central del programa.

3) Programa Uruguay Estudia

A) Descripción del Programa

Trayectoria histórica

El “Programa Uruguay Estudia” (PUE) se empezó a desarrollar en 2009 y al igual que Compromiso Educativo es resultado de un acuerdo interinstitucional, entre las siguientes organizaciones estatales: MEC, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), ANEP, Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), UdelaR y el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU).

Surgió como resultado de la preocupación de las autoridades gubernamental, especialmente de Presidencia, a partir principalmente de un informe elaborado por la OPP sobre la culminación de ciclos educativos, en el cual se evidenció que Uruguay se encontraba entre los países más rezagados en la región en sus tasas de egreso de la Educación Media. Esto fue considerado un problema tanto desde una perspectiva del desarrollo económico como también de derechos humanos.

Al respecto de este segundo enfoque, es importante mencionar que la no finalización de la Educación Media empezó, con especial énfasis en este período, a conceptualizarse como un problema de inclusión social, y es a partir de la Ley de Educación aprobada ese mismo año, que pasa a ser considerada como obligatoria. Además, la evaluación DID del programa plantea que existe una tensión entre ambas miradas, la económica y la de derechos y que con el correr del tiempo se ha ido priorizando la segunda perspectiva (OPP, 2015: 44)

En ese contexto se decidió crear este programa cuyo objetivo general es: “Contribuir a la formación de personas jóvenes y adultas para su inclusión y participación social, activa e inteligente, en los procesos de desarrollo humano del Uruguay democrático, social, innovador, productivo e integrado.”

Para lograrlo se diseñaron un conjunto de acciones programáticas orientadas por cinco componentes de trabajo a modo de líneas estratégicas: becas de apoyo económico, formación que incluye dos sub-componentes (tutorías y cursos y talleres), pasantías educativo-laborales, crédito al egreso de cursos y orientación educativa.

Pueden separarse éstas en tres categorías, por un lado aquellas destinadas a la finalización de ciclos educativos a través de modalidades especiales de enseñanza y otorgamiento de becas que permiten culminar la Educación Primaria, Media Básica,

Media Superior y Formación en Educación. Una segunda destinada a la formación de “beneficiarios exitosos” de la primera que incluye la posibilidad de acceder a formación y capacitación adicional, pasantías laborales y créditos. Y una tercera que incluye otras actividades no vinculadas al programa de becas como ser la creación en 2014 del desarrollo del componente “Orientación Educativa” con la creación de una línea gratuita de consulta al público sobre la oferta educativa que existe en el país.

A su vez mientras que en el origen del programa, las tutorías y las becas se consideraban como un paquete donde las segundas eran asignadas automáticamente para quienes hacían las tutorías, posteriormente se separó la asignación de ambos componentes. Por lo que mientras que las tutorías se asignan a cualquier persona que lo solicite y cumpla las condiciones básicas demandadas, las becas solo se utilizan para aquellos que dentro de estas poblaciones tengan ciertas características socio-económicas que impliquen que sea necesaria esta asistencia para su reinserción o continuación de su asistencia a centros educativos. Además se fue ampliando progresivamente la población que podría solicitar esta beca en distintas modalidades.

Los componentes del programa vinculados a la segunda categoría no se encuentran igualmente desarrollados, en particular las pasantías y los créditos no han sido implementados (OPP, 2015) aunque han existido algunas experiencias puntuales en esta línea³⁹. Esto puede estar vinculado a la priorización del enfoque desde una mirada de “derechos” por sobre una mirada “económica” o “desarrollista”.

Por otro lado la experiencia con tutorías de este programa ha sido retomada por otras iniciativas, en particular por el programa de “Culminación de Ciclos” que se enmarca en la iniciativa de “Cultura del trabajo para el desarrollo” enfocada exclusivamente a trabajadores activos del sector privado y que tiene como actores principales a ANEP, el MTSS e INEFOP habiendo sido lanzado en el segundo semestre del 2015.

Estructura actual

La instancia superior y de coordinación interinstitucional de este programa es la Comisión Directiva integrada por representantes de las organizaciones estatales involucradas: el MEC que la preside, MTSS, MEF, OPP, ANEP, UdelaR, BROU y el

³⁹ Dentro de estas acciones se incluye la realización de un concurso en 2014 titulado “Seguí Estudiando” en el que los egresados del programa que deseaban continuar sus estudios en áreas donde no existía oferta pública gratuita podían presentar sus propuestas de formación y en el caso de ser aprobados podían acceder a una beca de hasta \$40.000.

CND. Además cuenta en sus reglamentos con la posibilidad de la participación de diferentes actores sociales, empresariales y de trabajadores. Siendo la Dirección de Educación del MEC quien asume la coordinación de las acciones del programa.

Durante el segundo semestre del 2015 y este primer semestre del 2016, esta Comisión Directiva no se ha estado reuniendo.

Por su parte, sobre la financiación y gestión directa del programa, se pueden identificar tres actores principales:

El MEC que además de su rol como articulador interinstitucional del espacio, realiza desde la Oficina de Becas tareas de apoyo de la gestión administrativa que incluyen el chequeo de que ningún estudiante está recibiendo otra beca gubernamental para Educación Media.

INEFOP que cumple tareas de gestión financiera del componente de becas es además el mayor financiador de este programa (OPP, 2015).

Mientras que ANEP se encuentra a cargo de la coordinación de los componentes vinculados a la finalización de ciclos en sus distintas modalidades, en particular a través de la oficina del programa. En particular, la Oficina PUE de la ANEP tiene un rol central en la gestión cotidiana del programa.

Por su parte, dependiendo de las modalidades y de los componentes, se encuentran involucrados en distintos grados otras organizaciones estatales o los distintos entes desconcentrados de la ANEP.

Mientras que al respecto del rol de los centros, esto también depende de la modalidad, en particular en aquellas modalidades que cuentan con componentes de tutorías. El programa solo está presente en centros que acepten participar en el programa aunque no se firme un compromiso explícito de participación, en esos centros se cuenta con un referente administrativo y otro pedagógico a los cuales se les paga una partida salarial adicional por cumplir esas funciones.

Modalidades

A continuación se describirán brevemente las modalidades disponibles de educación alternativa y becas para culminación de cada ciclo educativo.

Para la finalización de educación primaria para adultos, la Dirección Sectorial de Educación de Adultos (DSEA) de la ANEP desarrolla un conjunto de propuestas. El

PUE ofreció becas a personas mayores de 15 años que culminaron este ciclo en el marco de estas propuestas de la DSEA (ANEP, 2014b).

Para la culminación de Educación Media Básica, el programa cuenta con dos modalidades pedagógicas alternativas: el Ciclo Básico Tutorado Plan 2009 que es un plan orientado a personas mayores de 21 años que se desarrolla preferentemente en pequeñas localidades del interior del país y tutorías para alumnos del 1er. año de EMS que tienen materias pendientes del ciclo anterior.

Al respecto de becas, ofrece becas para personas que cursan materias de este ciclo en cinco modalidades: a) Mayores de edad que concurren al Programa Rumbo (Rumbo), b) Mayores de 15 años que asisten al Programa Formación Profesional Básica (FPB), c) Estudiantes que tienen entre 15 y 20 años del Plan 2012 Ciclo Básico (modalidad nocturna para este grupo etario) (CB2012), d) Mayores de 15 años que asisten al Programa de Áreas Pedagógicas (PAP) y e) estudiantes mayores de 21 años del Ciclo Básico Tutorado Plan 2009 (CBT2009) (OPP, 2015: 45).

Para la Educación Media Superior, se ofrece un programa de tutorías para personas mayores de edad que tengan 4 o menos asignaturas pendientes para la culminación del ciclo.

Al respecto de las becas, además de a los destinatarios de las tutorías, se ofrecen también becas a alumnos en los últimos años de Educación Media Técnica (EMT) del CETP-UTU que tienen que trasladarse de localidad (Transporte CETP-UTU) (ANEP, 2014b).

Para Formación en Educación (FeE) se ofrece la posibilidad de tutorías para estudiantes de magisterio, profesorado o maestro técnico que deban menos de 5 asignaturas para culminar la carrera. Los cuales pueden también recibir una beca.

Además el programa ha desarrollado modalidades especiales para ciertos casos, en particular en 2016 se ofrecieron becas especialmente dedicadas a estudiantes de la recientemente creada carrera terciaria: Tecnólogo en Biotecnología del Consejo de Educación Técnico Profesional-UTU

En líneas generales, el programa ofrece varias modalidades de educación alternativa para finalizar los ciclos educativos dentro de lo cual se distingue la propuesta de tutorías personalizadas. A su vez, se ofrecen becas de apoyo económico tanto a estudiantes de este tipo de modalidades alternativas como a otros estudiantes asistiendo a cursos

tradicionales u otras propuestas alternativas que permitan la finalización del ciclo educativo.

En resumen, estas becas son para la culminación de: a) Educación Primaria: a personas que la culminan en el marco de las propuestas de la DSEA, b) Educación Media Básica: estudiantes de FPB, Programa Rumbo del CETP-UTU y CB Tutorado 2009, CB Plan 2009 y 2013 y de PAP del CES, c) Media Superior: estudiantes en los últimos años de EMT del CETP-UTU que tienen que trasladarse de localidad y alumnos que culminan la EMS a través del componente de tutorías y d) Formación en Educación: alumnos que culminaron a través del componente de tutorías del PUE.

Población objetivo y beneficiarios

A nivel general, la población objetivo de este programa definida inicialmente eran los jóvenes y adultos que se encuentren desafiliados del sistema educativo formal y que se encuentren cerca de finalizar uno de los ciclos educativos incluidos en el programa.

Dado que el Programa ha desarrollado diversas modalidades de trabajo para la finalización de cada uno de estos ciclos, las cuales en algunos casos se alejan del diseño original existen para las distintas modalidades criterios más específicos al respecto de su población objetivo.

En particular, las distintas modalidades tienen requerimientos distintos al respecto de la edad de sus destinatarios aunque todos implican ser mayor de 15 años. Como también distintos requisitos vinculados a la situación de desafiliación dado que aunque el programa pretende atender a personas en esta situación, no todas las modalidades realmente están trabajando con población ya desafiliada.

En particular, para las becas de ciclo básico que se presentan en diversas modalidades, se estipuló que la población objetivo se debe definir “*a nivel local según la condición de la persona en su contexto*” (PUE, 2015).

Es así que por ej. mientras los estudiantes que ya han cursado estudios de Educación Media Básica, se deben encontrar en calidad de estudiante libre para poder acceder a las becas para estudiantes del Ciclo Básico Tutorado Plan 2009, no existen requisitos de este tipo para estudiantes de Rumbo o FPB.

Mientras que para EMS, la población objetivo para las tutorías de finalización es definida como uruguayos o residentes mayores de 18 años que tengan pendientes entre

1 y 4 materias para la finalización de este ciclo sin haber estado inscritos en el último año.

En el caso de Formación Docente son “*estudiantes que registren entre 1 y 5 asignaturas y/o seminarios para finalizar la carrera teniendo todos los cursos de didáctica aprobados (que deben) registrar la calidad de libre (y) no haberse inscripto para cursarlas en el año anterior al que se inscribe en la propuesta de culminación-PUE.*” (PUE, 2016).

Al respecto de la cantidad de beneficiarios en cada modalidad en el período 2009-2014, según la tabla elaborado por la Oficina PUE de ANEP es la siguiente:

Programa Uruguay Estudia: Becas por modalidad según año lectivo (2009-2014)								
Año	Total	EP	EMB		Cursos PUE-COCAP	Magisterio y Profesorado	Tutorías culminación EMS	Cantidad de grupos CES Tutorado
			CES	CETP (UTU)				
2009	533	s/d	s/d	80	n/c	139	314	n/c
2010	2.074	937	s/d	963	n/c	s/d	154	20
2011	2.701	1.026	s/d	1.406	n/c	s/d	248	21
2012	3.450	1.000	654	1.000	29	600	124	43
2013	4.966	899	370	3.000	63	373	261	s/d
2014	5.025	907	552	3.235	31	50	250	sd
2015	5.097	907	1.500	2.500	0	38	220	62

Fuente: Elaborada por la Oficina PUE de ANEP

Tabla 2: Programa Uruguay Estudia: Becas por modalidad según año lectivo (2009-2014)

Formas y criterios de asignación y mantenimiento

Las distintas modalidades cuentan con distintos criterios y formas de asignación de las becas.

En líneas generales, el programa no cuenta con lineamientos operacionalizados estrictos de adjudicación para todas las modalidades. Además aunque se han determinado criterios generales para la asignación en los distintos niveles, dado que este proceso es realizado por distintos equipos con ciertos márgenes de discrecionalidad pueden existir distintas consideraciones sobre los criterios explícitos e implícitos que toman en cuenta los distintos equipos evaluadores.

A nivel protocolar, en el caso de las becas para EMS y Formación en Educación se incluyen dentro de los criterios a considerar la distancia entre el centro de tutoría y el domicilio, su situación laboral e ingresos como también la “*situación en la que se encuentra la persona: hogar monoparental femenino o masculino con hijos menores a cargo, hogar biparental con varios hijos a cargo, discapacidad, condicionamientos o problemas de salud*” (PUE, 2015). Mientras que para Educación Media básica se considera que “*la población objetivo se define a nivel local según la condición de la persona en su contexto. Los referentes de cada centro (equipo de dirección, referente docente y/o administrativo y TS o Educador según el caso) estudian las condiciones y características de la población que solicita la beca e informan en el formulario de solicitud del aspirante. Se pondera dentro de cada grupo, las solicitudes de aquellas personas en las que se identifica mediante el estudio de cada caso, que el acompañamiento económico condiciona la educabilidad (asistencia, permanencia y egreso)*” (PUE, 2015).

Al respecto del proceso de adjudicación, este es distinto dependiendo de la modalidad, pero en líneas generales se sigue la siguiente estructura: a) La persona interesada o los educadores⁴⁰ deben llenar un formulario para solicitar la beca⁴¹. B) En base de la cual el equipo correspondiente⁴², usualmente del centro o subsistema correspondiente o de la Oficina PUE, realiza una evaluación para determinar si esta debe ser adjudicada o no⁴³. C) En el caso de que esta decisión no fue realizada por la Oficina PUE se traslada a ella para que registre la información. Si fue realizado por la Oficina, se le informa al centro correspondiente para que verifique la información, quien notifica posteriormente a la Oficina del PUE. D) Si se verifica que no hay problemas con la solicitud, desde la Oficina del PUE se la envía la información la Oficinas de

⁴⁰ En la modalidad para FPB son los educadores los que realizan la solicitud. En el resto son los estudiantes.

⁴¹ En la mayoría de las modalidades, este debe ser entregado en el centro educativo de referencia pero en el caso de culminación de formación en educación y de educación media superior vía tutorías esto se realiza vía web.

⁴² Al respecto de la composición de estos equipos para las distintas modalidades: en el caso de primaria son inspectores de la DSEA, en las modalidades Rumbo, CB2009, PAP y CB2012 es un equipo del centro de estudio. Para FPB y Transporte (CETP-UTU) se realiza a nivel del desconcentrado CETP-UTU. Mientras que en el caso de culminación de formación en educación y culminación de EMS vía tutorías es la Oficina PUE la que realiza la evaluación de las solicitudes.

⁴³ En el caso de algunas modalidades como ser Rumbo y CB2009 existen cupos fijos por centros, que en caso de no ser llenados pueden ser transferidos a otros centros donde los cupos sean deficitarios.

Becas del MEC quien corrobora que el estudiante no esté usufructuando otra beca. E) Si no se registran problemas con la solicitud, la Oficina de Becas autoriza el usufructo de la beca y le solicita a INEFOP que inicie los procedimientos de pago.

Montos de la beca

Al respecto de los montos que se otorgan a los beneficiarios de cada componente, estos según la información provista por la Oficina PUE en el 2016 son los siguientes:

Programa Uruguay Estudia: Montos de pago en las distintas modalidades (2016)	
COMPONENTE	PAGOS
Primaria (DSEA)	1 BPC al comienzo y 2BPC al aprobar Primaria (3BPC)
EMB (CES y UTU)	8 pagos al 1/2 BPC (4BPC)
Transporte (UTU)	2 pagos al 2BPC y 6 pagos al 1BPC (10BPC)
EMS (CES y UTU)	1/4BPC al comienzo y 3/4 al aprobar el examen (1BPC por materia)
Formación docente	2 pagos de 1BPC (2BPC)
Tecnólogo en Biotecnología	1 pago de 2BPC, 6 pagos de 1BPC y un pago final de 2BPC (10BPC)

Fuente: Elaborado por la Oficina del PUE de la ANEP

Tabla 3: Programa Uruguay Estudia: Montos de los pagos en las distintas modalidades (2016)

Evaluaciones realizadas

Aunque se habían realizado algunos esfuerzos evaluativos sobre el programa, la única evaluación significativa realizada sobre el PUE fue una evaluación externa llevada cabo por la Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión de la OPP (AGEV_OPP) y el INEED siendo una evaluación de diseño, implementación y desempeño (DID) (OPP, 2015).

En el marco de esta evaluación se realizan una serie de diagnósticos y recomendaciones sobre el diseño e implementación del programa donde se menciona la necesidad de generar estrategias de sistematización de la información entre los actores involucrados como también ajustar el diseño del programa para una mejor y más

explícita coherencia entre sus objetivos y componentes incluyendo la construcción de indicadores que permitan evaluar los resultados de la intervención.

B) Análisis en base a las categorías estipuladas

Fundamentos de los programas de becas y criterios extra-académicos

A priori y considerando solamente su diseño, parece que también nos encontramos frente a una beca societal. Aunque la mayor discrecionalidad en la asignación de las becas podría o no implicar que en la práctica esto se encuentra más matizado.

Por su parte, aunque esta discrecionalidad y los distintos criterios por modalidad complejizan el análisis sobre si se considera solo el nivel socio-económico o también otras variables socio-demográficos, se puede decir que en el caso de las becas para EMS y Formación en Educación, se encuentra explicitado en el protocolo que se deben considerar otras variables y que para EMB, esto no se encuentra tan explicitado pero probablemente también se consideren otras variables sociales.

Al encontrarnos ante una asignación más discrecional y “contextual” puede ser valioso que en otras instancias de evaluación se indaguen sobre cuáles son los criterios que los distintos equipos de evaluación están realmente considerando y bajo qué ponderaciones.

Por lo cual estamos frente a una beca societal que considera ambos criterios, incluso quizás que más que las otras becas de Educación Media pero esta afirmación puede ser relativizada si consideramos el carácter más heterogéneo, discrecional y “contextual” de la asignación que nos impide realizar un juicio más robusto sobre el conjunto de las becas asignadas en las distintas modalidades.

Descentralización

Al respecto de los niveles de gobierno involucrados en la organización y gestión nos encontramos frente a un programa en el cual no participan actores de niveles de gobierno departamentales o locales por lo que puede considerarse que se encuentra fuertemente centralizado a nivel nacional, pero al tener una fuerte participación de los centros, que se ubican en todo el país, se debería matizar un poca esa afirmación.

Por otro lado, al respecto de la asignación, aunque no existe una cuantificación departamental específica, sí existe una intención de que el programa se encuentre en centros de todo el país y algunas modalidades se encuentran específicamente diseñadas para favorecer la inclusión educativa de personas que viven en pequeñas localidades y/o alejadas de centros con la oferta educativa deseada.

Por lo cual estamos frente a un programa que a nivel de gestión se encuentra medianamente descentralizado dependiendo de las modalidades y lo mismo puede considerarse en cuanto a la distribución de las becas.

Rol de los centros

Estamos frente a un programa donde existe fuerte heterogeneidad al respecto del rol de los centros, mientras que existen modalidades donde estos sin dudas son los grandes protagonistas de la gestión y donde además existen cupos determinados para cada centro, en otras modalidades estos cumplen un rol más secundario al no participar de la asignación.

En este sentido, modalidades como CB2009 y Rumbo implican un muy alto grado de involucramiento de los centros en términos de gestión y asignación. Las dos modalidades de tutorías para EMS y Formación en Educación son modalidades de involucramiento medio, si consideramos que requieren que los centros acepten contar con esta modalidad y existan figuras de referencia del programa en el centro. Sin embargo, los centros no participan de la asignación y dado que el componente de tutorías se encuentra segregado de la oferta normal de los centros, esta puede realizarse externamente a ellos, cumpliendo entonces un rol principalmente de contralor y de facilitar cuestiones de gestión para el encuentro inicial entre tutores y tutoriados.

Por lo cual estamos frente a un programa donde conviven modalidades de alto involucramiento con otras de involucramiento intermedio.

Carácter de la asistencia.

Se deduce que a nivel general el programa analizado combina la asistencia económica con otros tipos de asistencia ya que incluye varios componentes, uno de los cuales son las becas. Sin embargo, es importante mencionar que no todos los componentes se encuentran desarrollados, teniendo un rol central dentro del programa el componente de tutorías y de becas.

En relación a programas como Compromiso, en este caso los componentes se encuentran incluso menos vinculados, porque aunque en todas las modalidades donde se ofrecen tutorías se ofrecen también becas, estas también pueden ser solicitadas por estudiantes de otras modalidades de educación que no responden al PUE.

Por lo tanto puede catalogarse al Programa de poseer carácter mixto, donde además desde el diseño se determina que algunos estudiantes solo pueden recibir⁴⁴ asistencia económica, otros solo pueden recibir asistencia de otro tipo y algunos ambas.

4) Becas del Consejo de Formación en Educación

A) Descripción del programa

Trayectoria histórica

A diferencia de los tres programas mencionados anteriormente, las becas del Consejo de Formación en Educación no son técnicamente un Programa de Becas sino el conjunto de becas que ofrece este Consejo para los estudiantes de Formación en Educación en distintas modalidades.

Al respecto de su trayectoria histórica, como se mencionó anteriormente en el marco de un intento de reforma de la educación uruguaya se crearon los Centros Regionales de Profesores (C.E.R.P.) en los cuales se pretendía que los estudiantes tuvieran una alta dedicación. Con este objetivo se implementó un programa de becas por primera vez en 1997:

“...tendiente a situar la carrera de profesorado como una alternativa atractiva y viable para los jóvenes del Interior: 60 becas anuales en cada CERP, destinadas a estudiantes no residentes en la ciudad donde está ubicado el CERP, más 10 becas de almuerzo para estudiantes de dicha ciudad. En particular, se quiere captar a bachilleres con buen rendimiento académico y de condición socioeconómica baja (...) En su gran mayoría, las becas se financian con recursos de la ANEP y las Intendencias del Interior también solventan algunas de ellas. A título de ejemplo, de un total de 328 becas otorgadas en 1999, 276 fueron sufragadas por la ANEP y 52 por las Intendencias...” (Mancebo, 2001: 69)

Posteriormente se crearon las Becas de Asistencia Económica CFE y entre los años 2005-2006 se empezó un proceso de transformación de ambas becas que pasaron a la órbita de la “División de Formación y Perfeccionamiento Docente” y posteriormente con la creación del Consejo de Formación en Educación a este organismo en 2010.

⁴⁴ Me estoy refiriendo estrictamente a intervenciones de este programa y no del conjunto de las intervenciones que realiza el gobierno.

Por otro lado, en mayo de 2012 como respuesta a la preocupación por la baja tasa de egresos de Magisterio, se crearon las becas de asistencia económica “Julio Castro” destinadas a estudiantes de la carrera en el marco de un convenio entre el CFE, el MEC y el Fondo de Solidaridad donde se pretendía tener un criterio no solo vinculado a la vulnerabilidad socio-económica sino también considerar la variable vocacional para poder atraer y estimular a estudiantes con una fuerte vocacional a esta carrera.

A nivel general en esta última década desde 2005, se han generado procesos de homogeneización de la oferta de becas pero manteniéndose las diferencias en los perfiles y características específicas entre estas modalidades.

Por lo que el Consejo provee actualmente becas en cuatro modalidades: becas Julio Castro, beca de asistencia económica - “CFE”, beca de residencia alimentación y transporte (completa) y beca de residencia, alimentación o transporte (parcial). Y desde 2015, el CFE se encuentra en un proceso de transformación de sus becas, en el marco de la cual se pretende seguir avanzando en términos de la homogeneización de estas cuatro heterogéneas modalidades como también en la mejora de su gestión, especialmente para solucionar el pago tardío de las becas y los montos otorgados (Entrevistado 1).

Modalidades de beca

Las “Julio Castro” son destinadas a estudiantes de la carrera de Magisterio en cualquiera de los Institutos del país que la pueden solicitar en el primer año y si cumplen los criterios renovarla durante los siguientes tres años necesarios para completar esta carrera. Se caracterizan por su impronta inter-institucional al surgir de un convenio entre los tres actores que participan en este programa: el MEC que provee la financiación, el CFE que realiza la selección de estudiantes y el Fondo de Solidaridad que participa en la administración y control.

Las becas de asistencia económica “CFE” son destinadas a estudiantes de las otras carreras de Formación en Educación (Profesorado, Educador Social, Maestro/Profesor Técnico, Asistente Técnico en Primera Infancia y Asistente Técnico en Laboratorios Digitales) de los IFD, IPA e INET.

Las becas de residencia, alimentación y transporte pueden ser recibidas de forma completa o parcial, estando destinadas a estudiantes de los Centros Regionales de Profesores por lo cual se las suele denominarse “Becas CERP” y mantienen la impronta

territorial de las “viejas becas CERP” al ser exclusivamente para estudiantes de centros del interior mientras que las otras no tienen requerimientos en base al lugar de estudio.

Las becas completas están destinadas a los estudiantes de 1° año de estos centros e incluyen “a) *el uso de las residencias estudiantiles administradas por los Centros Regionales de Profesores; b) almuerzo y cena diarios y c) transporte al centro de estudios y pasaje de ida y vuelta a la localidad de origen del becario dos veces por mes*” (CFE, 2016: 2).

Las parciales pueden ser solicitadas por cualquier estudiante de los centros de estudios del CFE en sus tres tipos: transporte, alimentación o residencia.

La beca de transporte “*puede asumir distintas modalidades: entrega de abonos, órdenes de transporte o transporte de vehículos oficiales asignados al centro de estudios para la asistencia a los cursos.*” (CFE, 2016: 2)

La de alimentación: “*consiste en una comida diaria (almuerzo) que puede asumir diversas modalidades según las condiciones que ofrezca el centro de estudios.*” (CFE, 2016: 2)

Por último, las de Residencia: “*consiste en el uso de las residencias estudiantiles administradas por los Centros Regionales de Profesores. En lugares en que no exista residencia estudiantil, se podrá ofrecer esta beca en viviendas no dependientes del CFE, cuyas características, requisitos y cupos se definirán oportunamente por el Consejo.*” (CFE, 2016: 2)

Estructura actual

Dentro del CFE, la unidad que se encuentra a cargo de la gestión de las becas es la “División Estudiantil” y en particular su subunidad “Bienestar Educativo”.

De forma adicional, la normativa vigente aprobada en 2015 establece la existencia de un sistema de becas para este nivel, lo que “*constituye una política educativa pública que tiene como finalidad promover el acceso, la permanencia y el egreso en tiempo de los estudiantes de sus centros dependientes cuyas condiciones requieren apoyos a esos fines, fortalecer requerimientos docentes del sistema educativo y promover instancias de profundización del desarrollo académico.*” (CFE, 2016: 1)

En este marco se establece para asesorar al Consejo al respecto del sistema de becas, la conformación de una “Comisión Nacional de Becas” integrada por el Director de la División Estudiantil y representantes de los estudiantes, docentes y de los directores de

los centros. A su vez, en cada centro se deberá conformar una “Comisión de Becas” local en la que participarán dos docentes y dos estudiantes con la tarea de asesorar a la dirección del centro y a la Comisión Nacional.

En esta línea, la Comisión Nacional que debería estar compuesta por tres estudiantes propuestos por la Consejera Estudiantil del CFE, tres docentes propuestos por el orden de docentes de la mesa permanente de ATD, un director de un Instituto de Formación Docente designado por el Consejo y el director de la División Estudiantil, se encontraba a principio de este año conformada por un representante estudiantil, dos docentes, una Directora de instituto, el director de la División y un Consejero que está acompañando este proceso.

Además en este proceso de transformación también se pretende darle mayor protagonismo a los centros, los cuales solo estaban participando en tareas de recepción de la documentación necesaria de la solicitud y comprobación de que los estudiantes realmente estuvieran cursando. Por lo cual se pretende constituir a las Comisiones Locales en cada centro y que puedan tener un rol más protagónico en la asignación y seguimiento de las becas, especialmente dado el mayor conocimiento sobre el estudiantado que pueden tener aquellos que se encuentran en el territorio. (Entrevistado 1, entrevistado 5).

Población objetivo y beneficiarios

Aunque en el reglamento de becas no está definido claramente cuál es la población objetivo, considerando lo estipulado a nivel de reglamento y lo expresado por los entrevistados se puede considerar que la población objetivo de estas becas son genéricamente estudiantes de carreras de Formación en Educación que presenten dificultades a nivel socioeconómico y tengan un buen nivel académico.

Mientras que las distintas modalidades implican ciertas especificidades en cuanto a las carreras, centros o años para las cuales están destinadas como ya fue presentado anteriormente.

En particular, las Becas Julio Castro, están destinadas a egresados de Educación Media que quieren seguir la carrera de magisterio y que además de las características ya mencionadas muestren un interés “vocacional” por esta formación.

A nivel general, mientras que anteriormente existieron becas destinadas a determinados profesados, en la actualidad no se prioriza ningún profesado en

particular. Y se está trabajando en contar con cupos para determinadas poblaciones, en particular se pretende destinar un cupo del 8% para población afro-descendiente y priorizar a las “*madres jefas de hogar con hijos menores a tres años, de 0 a 3, que se les va a dar una consideración especial*” (Entrevistado 5).

Al respecto de la cantidad de beneficiarios, en el año 2016 se entregaron 944 becas Julio Castro, siendo 704 renovaciones y 240 otorgamientos por primera vez. En la modalidad CERP se entregaron 730 becas. Y el total para 2016 serán 2.124 becas en todas las modalidades (El Observador, 2016).

Al respecto de los beneficiarios, se cuentan con ciertos datos resultados del censo estudiantil.

En particular al respecto de la proporción y distribución de los estudiantes becados se encontró que el 19,3% de los estudiantes censados reciben o han recibido una beca estudiantil. Su distribución en función de los distintos institutos de formación se encuentra resumida en la siguiente tabla publicada por el Consejo (CFE, 2015: 23):

Becas del CFE: Distribución porcentual de estudiantes que reciben/han recibido becas CFE por institución		
	No reciben	Si reciben
IFD profesorado	85,8	14,2
IPA	92,3	7,7
CERP	63,6	36,4
I. NORMAL	85,7	14,3
IFD Magisterio	70,2	29,8
INET	94,7	5,3
Total	80,7	19,3

Fuente: Elaboración del CFE, en base a Censo estudiantes de Formación en Educación, CFE-ANEP 2015

Tabla 4: Becas del CFE: Distribución porcentual de estudiantes que reciben/han recibido becas CFE por institución

Dentro de la población becaria se buscó conocer la cantidad de años durante la cual reciben la beca los estudiantes teniendo en cuenta su año de ingreso, la información recolectada está sintetizada en la tabla (CFE, 2015: 24):

Becas del CFE: Distribución porcentual de estudiantes becados por cantidad de años que reciben/recibieron becas según año de ingreso a CFE

Año ingreso	1	2	3	4	5 o más
Antes 2005	50,0	21,7	20,7	5,4	2,2
2005-2010	44,6	28,2	10,7	14,2	2,3
2011	32,9	21,1	26,4	19,7	-
2012	27,1	22,3	50,6	-	-
2013	48,6	51,4	-	-	-
2014	100	-	-	-	-
Totales	51,9	25,2	15,8	6,6	0,6

Fuente: Elaboración del CFE, en base a Censo estudiantes de Formación en Educación, CFE-ANEP 2015

Tabla 5: Becas del CFE: Distribución porcentual de estudiantes becados por cantidad de años que reciben/recibieron becas según año de ingreso a CFE

También se estudió la distribución de los estudiantes en función de la beca/s que recibieron, considerando como posibilidades la beca económica, la beca completa de residencia, alimentación y transporte, la de alimentación o la de transporte. Encontrándose la siguiente distribución (CFE, 2015: 25):

Distribución porcentual de estudiantes de Formación Docente que reciben/han recibido becas según tipo de beca

Tipo de Beca	% sobre total de estudiantes que reciben becas	% sobre total de estudiantes
Económica	73,2	11,9
Alimentación	33,6	5,5
Completa	31,8	5,2
Transporte	27,1	4,4
N	2287	14068

Fuente: Elaboración del CFE, en base a Censo estudiantes de Formación en Educación, CFE-ANEP 2015

Nota: Los totales no suman 100, dado que los estudiantes pueden recibir más de un tipo de prestación.

Tabla 6: Becas del CFE: Distribución porcentual de estudiantes de Formación Docente que reciben/han recibido becas según tipo de beca

Formas y criterios de asignación y mantenimiento

Al respecto del proceso de asignación en líneas generales para las distintas modalidades, los estudiantes deben solicitar la beca a través de un formulario que incluye aspectos socioeconómicos como también se les requiere la escolaridad

correspondiente (la de Educación Media para los de primero, la de Formación en Educación para los estudiantes más avanzados).

En el caso de las BJC, estas solo se pueden solicitar en el primer año aunque existe un cupo particular para otorgar becas a estudiantes de segundo año que la habían solicitado el año anterior y no la recibieron⁴⁵.

Después de la solicitud, los centros deberán validar esta información y se procederá en el caso de las Becas Julio Castro y las CERP, pero no de las CFE, a una instancia de entrevistas.

Para las becas nacionales, con esta información se hace el ordenamiento primario nacional de los estudiantes, donde tiene una ponderación del 40% aspectos vinculados a la escolaridad y del 60% los socioeconómicos, esto último incluye en el caso de las Julio Castro y CERP, elementos recogidos en la entrevistas realizada⁴⁶. En el caso de las Becas CERP se realiza el mismo procedimiento pero el ordenamiento considera los cupos ya predeterminados por centros.

Este ordenamiento primario se envía a las Comisiones Locales para que lo aprueben o realicen las recomendaciones de modificaciones fundamentadas que consideran correspondientes.

Posteriormente el CFE resuelve la adjudicación final de becas y los estudiantes firman un “compromiso de esfuerzo y dedicación” para poder ser oficialmente considerados como becarios.

La continuación del cursado es el requisito básico para el mantenimiento de las becas. Y estas además incluyen la posibilidad de la renovación automática por un plazo de hasta “cuatro años en las carreras de grado y por un término máximo de dos años en

⁴⁵ Al respecto el representante del CFE manifestó: “La BJC se solicita en primer año y hemos permitido también, el tema que soliciten los estudiantes de segundo, en años anterior, seguramente en este año también se maneje así, eso todavía está por verse en la Comisión Nacional de Becas de que se les ha otorgado un cupo a estudiantes, un cupo chico en relación a las que se asignan por primera vez, a estudiantes de segundo que no se le dio la beca en primer año pero han cumplido con el 100% de aprobación del primer año, como que buscamos estudiante excelente que ingresaron en un año y que han, sin ningún tipo de becas han tenido un buen desempeño académico, tratamos de apoyar a esos estudiantes que la solicitaron en un año y vuelven a solicitar si tienen esa condición, digamos de estudiante excelente. Por tanto, es primer año, si, donde le hacemos todo el proceso de entrevista y los de segundo, un grupo chico para estudiantes particulares que tienen esas características.” (Entrevistado 5)

⁴⁶ En el caso de las BJC al respecto principalmente del perfil vocacional y en el de las “beca de residencia, alimentación y transporte, se valorará la perspectiva del aspirante para la convivencia manifestada en una entrevista personalizada.” (CFE, 2016)

las tecnicaturas o hasta cursar el último año de la carrera” (CFE, 2016) si se cumplen los requisitos estipulados⁴⁷.

Montos de la beca

Al respecto de los montos de estas becas en 2016, en el caso de las Becas Julio Castro, los estudiantes reciben 10 cuotas de 2BPC que equivalen a \$ 6.600, que en el caso de los estudiantes que la obtienen por primera vez son 8 cuotas de ese mismo valor. En el caso de las becas de Asistencia Económica se realizarán pagos de ocho cuotas de este mismo valor.

Mientras que las becas CERP tienen un monto variable dependiendo del contexto del estudiante y el centro de pertenencia.

Evaluaciones realizadas

No existen investigaciones ni evaluaciones realizadas al respecto de las becas educativas de Formación en Educación.

Dada esta situación, los datos más significativos que se tienen sobre el funcionamiento de estas becas son resultado del Censo Estudiantil realizado por el CFE entre noviembre de 2014 y febrero de 2015. Este tuvo como objetivo poder contar con mejor información sobre las características básicas de este estudiantado. Partiendo de los datos aportados por el censo se publicó en noviembre de 2015, un estudio titulado “*Los estudiantes de formación en educación*”.

En particular, se ahondó en las becas de apoyo estudiantil que han recibido estos estudiantes queriendo conocer “*la prestación y distribución de las becas de apoyo estudiantil, la distribución de los estudiantes de acuerdo a la cantidad de años en que recibieron becas, e información sobre las apreciaciones -en una escala de*

⁴⁷ Las condiciones para la renovación automática son las siguientes, que el estudiante: “a) Obtenga un rendimiento académico mínimo del 60% de los cursos promovidos y exámenes aprobados al mes de febrero para los alumnos de 1° año; b) Haya aprobado o promovido, al mes de febrero, el 70% de la totalidad de los cursos de los años anteriores, para alumnos de 2° y 3°; c) Se encuentre inscripto en al menos en el 70% de las asignaturas del año siguiente; d) Cumpla con las obligaciones establecidas en la normativa general vigente; e) No supere el 20% de inasistencias a las clases que debieron dictarse en los cursos presenciales en los que se encuentra reglamentado, contabilizadas en junio y en octubre; f) En caso de la modalidad semipresencial, además de lo establecido en el literal e), se ajuste a las exigencias de la normativa específica de la modalidad; los estudiantes solo podrán registrar inasistencia a uno de los encuentros presenciales obligatorios, por asignatura. g) Se ajuste a la normativa específica en el caso de las residencias estudiantiles.” (CFE, 2016)

acuerdo/desacuerdo- con respecto a las becas que recoge las opiniones en las dimensiones: administrativa, informativa y de eficacia para la continuidad de los estudios.” (CFE, 2015: 5). Uno de los aspectos más interesantes del censo al respecto de este tema es que se les preguntó a los estudiantes tanto aquellos que fueron becados como los que no lo fueron sobre la percepción que tenían sobre el sistema de becas. Para facilitar la lectura de estos datos se encuentran a continuación en formato gráfico:

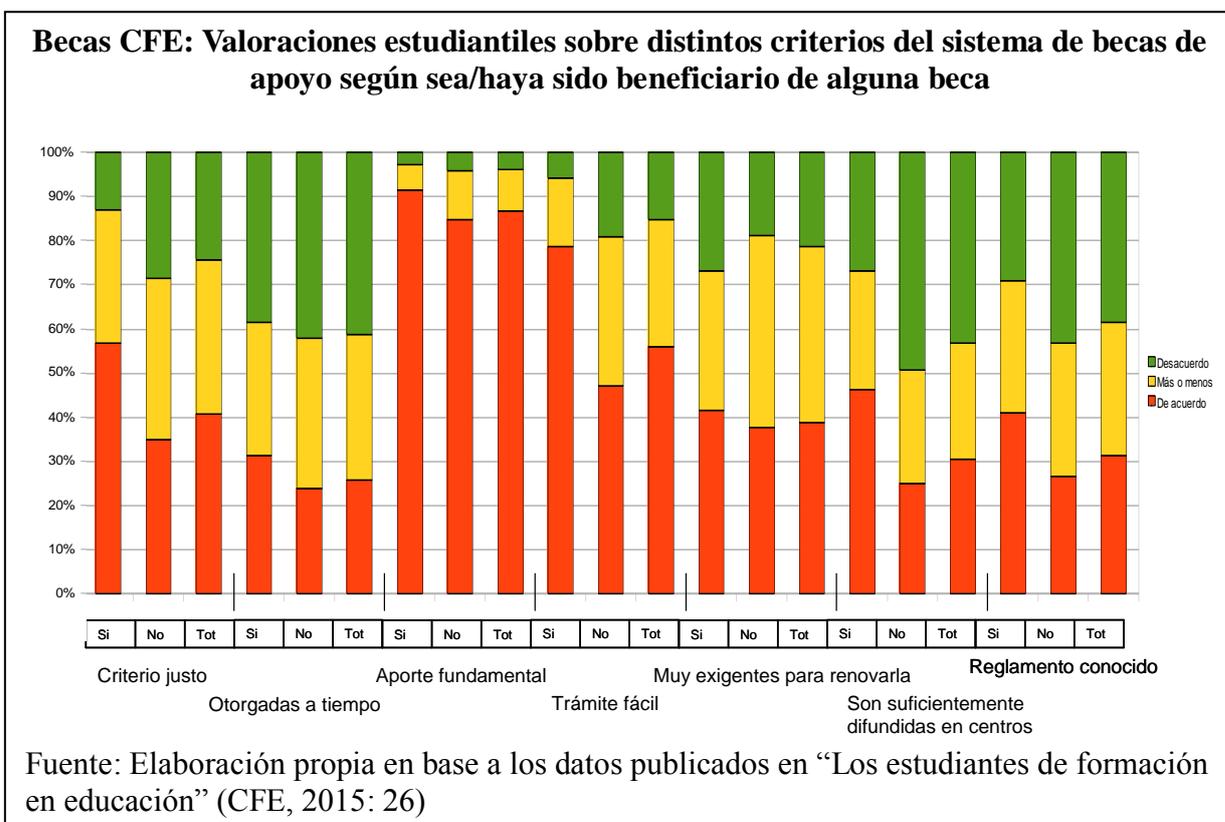


Gráfico 5: Becas del CFE: Valoraciones estudiantiles sobre distintos criterios del sistema de becas de apoyo según sea/haya sido beneficiario de alguna beca

En líneas generales, se destaca que la percepción de los becarios es más positiva que la de los no-becarios en todos los criterios considerados. Las mayores brechas se encuentra en los criterios: reglamento conocido y trámite fácil, mientras que esta es relativamente pequeña en los criterios: otorgadas a tiempo, aporte fundamental y la exigencia para renovarla

Al respecto de la percepción general sobre estos criterios, aquellos que concentran una percepción general más negativa son: lo conocido que es el reglamento, cuando se otorga y su difusión; seguidas por criterio justo y exigencia para renovarla, siendo los mejor evaluados los vinculados al trámite fácil y ser un aporte fundamental.

Esto parecería indicar que las becas como herramientas cuentan con una alta aprobación, a pesar de que la percepción de su gestión no sea tan positiva, especialmente dentro de los no becarios.

B) Análisis en base a las categorías estipuladas

Fundamentos de los programas de becas y criterios extra-académicos

En el caso de estas becas, las mismas tienen claramente un criterio mixto que considera tanto lo societal como lo académico. Esto se encuentra muy explicitado en la forma en la cual se realiza el ordenamiento primario donde se pondera en un 40%, elementos académicos y en un 60%, elementos sociales.

Estamos entonces frente a una beca claramente de carácter mixto. Por su parte al respecto de los aspectos extra-académicos considerados, nos encontramos frente a ciertas diferencias en las distintas modalidades pero en todas se consideran componentes adicionales al nivel socio-económico que incluyen al perfil vocacional, el lugar de residencia y la adscripción étnico-racial.

Descentralización

En la trayectoria histórica de estas becas se ha ido modificando la impronta sobre estos temas, desde un origen marcado por las Becas CERP y una apuesta a la descentralización, con participación de los gobiernos locales, a lo que ha sido posteriormente un esfuerzo de nacionalización y centralización de estas becas. Una trayectoria con ciertas similitudes a la que tuvieron las becas MEC.

Un esfuerzo a contramarea de esta tendencia en la actual transformación de estas becas, es el rol que se pretende dar a las Comisiones Locales las cuales de todas formas funcionan a nivel de centro y no departamental o municipal y tampoco tendrán un rol central en la gestión y asignación de las becas.

Por otro lado al respecto de las distintas modalidades, en el caso de las Becas CERP que son una apuesta para favorecer la descentralización educativa y en cuya asignación se toma en cuenta el lugar de residencia con esta lógica, estamos frente a una modalidad que en términos de considerar esta variable para la asignación lo hace en un alto grado mientras que las otras no lo consideran, por lo que tomadas en conjunto como

complementarias, podemos considerar que estamos en un grado intermedio al respecto de consideración de esta variable en la asignación.

Por lo cual estamos frente a becas que a nivel general están principalmente centralizados aunque existan instancias locales que participan en la gestión y cuentan con una modalidad que considera lo territorial en la asignación para favorecer la descentralización, por lo cual estamos frente a un grado de descentralización medio-bajo.

Rol de los centros

Aunque vinculado al proceso de las becas CERP, los centros han tenido cierto involucramiento mayor en las becas tanto como criterio de asignación como en su gestión. En la actualidad, este rol es bastante secundario, especialmente en las otras modalidades e incluso en las becas CERP donde los centros tampoco tienen un rol central en la gestión. Esto se encuentra en cierto proceso de transformación si consideramos las Comisiones Locales que se realizan a nivel de centro pero cuyos roles son principalmente de asesor, de contralor en el territorio y con un rol secundario en la asignación.

Por lo cual, existe un grado de involucramiento de los centros bajo pero que con las últimas transformaciones puede pasar a ser considerado de un grado medio-bajo de participación.

Carácter de la asistencia.

Las becas de asistencia económica y Julio Castro son becas exclusivamente de asistencia económica, mientras que las becas CERP también pueden incluir otros tipos de asistencia como ser la residencia.

De todas formas, no se cuenta con tipos de asistencia de tipo educativo sino que todas son formas de transferencia de fondos de forma directa o vía provisión de bienes y servicios para asistir económicamente a los becarios.

Por lo cual aunque en algunas de sus modalidades, existan asistencias que no son estrictamente transferencias monetarias, se puede considerar que estas becas tienen en general un carácter exclusivo de asistencia económica.

Cuadro resumen sobre los programas gubernamentales de becas para Educación Media y Formación en Educación.

Becas	Organismos responsable	Año de origen	Población objetivo	Cantidad de Beneficiarios	Componentes	Evaluación
Becas MEC	MEC	1986	Estudiantes que estén cursando o ingresen a EM que tengan dificultades económicas y vulnerabilidad educativa	2015: 4296.	Beca. Monto mensual: Entre una BPC y 1/4 de una BPC (En 2015: 4 pagos bimestrales de \$2000).	Dos evaluaciones que en conjunto incluyen aspectos tanto cualitativos como cuantitativos.
C.E.	En proceso de transformación, antes acuerdo interinstitucional, actualmente ANEP.	2011	Estudiantes que estén cursando o ingresen a EMS que tengan dificultades económicas y vulnerabilidad educativa	2014: 7000	Beca, espacio de referencia y acuerdo educativo. Monto: 4 pagos bimestrales de \$2000	Dos evaluaciones que en conjunto incluyen aspectos tanto cualitativos como cuantitativos.
PUE	Acuerdo interinstitucional (MEC, MTSS, MEF, OPP, ANEP, CND, INEFOP, Ude-laR).	2009	Originalmente: Jóvenes y adultos desafiliados del sistema educativo formal que se encuentren cerca de la finalización de un ciclo educativo. Actualmente abarca a un conjunto más amplio de población definido específicamente para cada modalidad de trabajo.	2014: 5.025 (Primaria: 907, EMB: 3787, EMS: 250, FD: 50, Otros: 31).	Varios componentes (beca, tutorías, etc.). Monto de beca económica: Primaria: 3BPC, EMB: 4 BPC. Transporte: 10BPC. EMS: 1 BPC por asignatura. FD: 2 BPC por asignatura	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño.
Becas del CFE	CFE	1997*	A nivel general, estudiantes de carreras de FD que presenten dificultades a nivel socioeconómico y tienen un buen nivel académico.	Total: 2.124 becas.	Becas. JC: 10 o 8 cuotas de 2BPC, CFE: 8 cuotas de 2BPC. CFE: Varía.	No ha sido evaluado. Datos del Censo Educativo sobre percepción de funcionamiento por estudiantes en 2014-2015.

* Año de origen de las primeras becas de este Consejo que fueron las becas CERP

Cuadro 2a. Resumen de información sobre los programas gubernamentales de becas para Educación Media y Formación en Educación. Parte 1

Becas	Fundamentos del programa	Criterios extra-académicos	Grado de Descentralización	Rol de los centros	Carácter de la asistencia
Becas MEC	Societal	Principalmente socio-económicos y cupos para ciertas poblaciones.	Antes, muy descentralizada. Actualmente, gestión: medio-baja, asignación: medio-alta.	Contralor y secundario en asignación: Medio-bajo.	Solo económica
C.E.	Societal	Principalmente socio-económicos y cupos para ciertas poblaciones.	Gestión: medio-baja, asignación: medio-baja.	Inscripción del centro con todos los componentes, figuras del programa en el centro, rol de contralor y secundario en asignación: Medio.	Ambos
PUE	Societal	Ambos, siendo más heterogénea, discrecional y contextual por lo cual no existe ponderación explícita general de las distintas variables sociales consideradas.	Gestión: medio-baja, asignación: medio-baja.	Heterogéneo incluye modalidades de alto involucramiento con otras de involucramiento relativamente medio-bajo.	Ambos
Becas del CFE	Mixta	Principalmente socioeconómicas, aunque BJC y CERP también consideran otros aspectos y en todas hay cupos o prioridades para ciertos grupos sociales.	Gestión: medio-bajo, asignación: intermedia.	Contralor y secundario en asignación: Medio-bajo.	Sólo económica pero no exclusivamente vía transferencias.

Cuadro 2b. Resumen de información sobre los programas gubernamentales de becas para Educación Media y Formación en Educación. Parte 2

¿Hacia un Sistema Nacional de Becas?

La construcción de un Sistema Nacional de Becas es un gran desafío, si consideramos el actual panorama de fragmentación de esta oferta, marcado por la existencia de distintos programas que son autónomos entre sí. Dada esta situación, analizar hasta qué grado coordinan estos programas, qué tan coherentes son entre sí y pensar las implicancias que esto tiene; pueden ser insumos importantes para reflexionar sobre el proceso de construcción y las características que éste podría llegar a tener.

a) Conceptos teóricos básicos:

Antes de pasar al análisis de la coordinación y coherencia de la oferta de becas en los niveles seleccionados se conceptualiza brevemente a estos dos términos.

Con respecto al concepto de coordinación se retomará lo planteado por Julia Pérez en el marco de su análisis de la coordinación entre los programas de inclusión educativa del Plan de Equidad en el período 2005-2009. Pérez por su parte retoma a Repetto quien entiende a la coordinación como:

“el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí.” (Repetto en Pérez, 2011:9).

Partiendo de esta conceptualización y para analizar los grados en los cuales los programas que ella analiza coordinan, Pérez parte del pensamiento de Guy Peters y plantea tres dimensiones de la coordinación: reconocimiento entre los distintos programas, trabajo en común (entre programas⁴⁸ y con la ANEP) y rol de una autoridad central desde el gobierno (Pérez, 2011: 26).

⁴⁸ Al respecto de la coordinación entre programas que es de particular interés para este estudio, Pérez determinó cuatro niveles de coordinación horizontal: “a. Cuando no existió ningún tipo de interacción entre los programas, el valor del trabajo en común horizontal fue NULO. b. Cuando se generaron reuniones donde los responsables de los programas compartieron experiencias sobre el funcionamiento de los mismos pero no implementaron el programa en coordinación con algún otro, el valor del trabajo en común horizontal fue BAJO. c. Cuando existió un trabajo conjunto entre los responsables de los programas a la hora de implementarlos, el valor del trabajo en común horizontal fue MEDIO. d. Cuando existió un trabajo interinstitucional a la

En base a estos antecedentes teóricos, en el marco de esta investigación se analizará el reconocimiento y la coordinación horizontal entre los programas de becas con la intención de saber cuánto conocen los responsables de estos programas sobre los otros y cuánto y cómo trabajan en común. También se analizará el rol que cumplen las distintas autoridades centrales de la educación en pautar el diseño e implementación de cada programa prestando atención a los roles que cumplen en cada uno tanto el MEC como la ANEP y sus desconcentrados, para intentar conocer la arquitectura vertical de esta oferta en un contexto de atribuciones divididas entre los organismos con competencias en la educación no-universitaria.

Por otro lado, al respecto de la coherencia entre los programas se partió de la definición de coherencia externa del Instituto de Desarrollo Regional.

Este Instituto en su “Guía para la evaluación de políticas públicas” publicada en 2000 definió a la coherencia externa como la: “*Compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia de un programa con otras políticas o programas con los que pueda tener sinergias o complementariedad en el tiempo o en el espacio.*” (IDR, 2000: 161). Por lo cual:

“El análisis de coherencia externa permite valorar el grado de correspondencia que existe entre un programa y otras intervenciones que se están ejecutando en su mismo espacio temporal y físico-territorial (...) Este tipo de evaluaciones requiere el análisis de los objetivos e instrumentos de intervención de forma comparada entre los programas que convergen en un territorio o para un población determinada. Habría que contrastar el grado de complementariedad existente y los posibles efectos sinérgicos derivados de la aplicación conjunta de los mismos” (ICR, 2000: 46).

En el caso de este estudio, el análisis de coherencia entre programas buscará examinar las similitudes y diferencias que estos programas tienen entre sí en funciones de las categorías estipuladas para pensar cómo estas pueden afectar la complementariedad y sinergia entre las propuestas.

b) Coordinación y coherencia entre los programas estudiados

Considerando que los distintos programas corresponden a distintos niveles educativos se evaluará por un lado la coordinación horizontal y la arquitectura vertical

hora de diseñar los programas el valor del trabajo en común horizontal fue ALTO.” (Pérez, 2011: 28-29) Aunque no se utilizará esta caracterización explícitamente se la tomará de referencia para pensar la coordinación entre programas.

de los programas para Educación Media (Becas MEC, C.E. y PUE) y, por el otro, la de las becas para Formación en Educación (PUE y CFE), para posteriormente avanzar en un análisis sobre la coherencia entre todos los programas estudiados.

A nivel de Educación Media nos encontramos con un alto grado de coordinación horizontal en cuanto los programas muestran un alto nivel de conocimiento mutuo como también actividades de coordinación, principalmente para asegurarse que ningún estudiante usufructúe más de una beca. Además las interrelaciones entre las oficinas y los programas involucradas facilita esa tarea, si se considera que por ej. Compromiso Educativo nace de las Becas MEC y estos programas comparten el software de ingreso de las solicitudes y asignación, en el marco del cual se distribuyen los estudiantes para asegurarse que todos aquellos que puedan acceder a Compromiso Educativo apliquen a ese programa dado que en él tienen mayor probabilidad de aprobación de la solicitud que en las Becas MEC.

Sin embargo, uno de los referentes de Compromiso Educativo señaló que a pesar de esta articulación que él considera es a nivel administrativo, no se ha podido avanzar más porque se tienen visiones distintas: *“Como no hay miradas más similares, yo te diría que no hemos avanzado más que eso, en algún momento cuando tengamos miradas más similares o cuando alguien piense un poco más en el marco de la política y le haga definiciones”* (Entrevistado 10).

Al respecto de la relación entre las Becas MEC y el PUE, el rol que la Oficina del MEC cumple en ambos programas y el vínculo que esto implica entre la Oficina PUE y MEC facilita la coordinación entre ambos espacios.

Por su parte, entre Compromiso y el PUE que son los programas que tienen menos vínculos formales entre sí, se han implementado acciones en común que buscan sinergias entre ambas iniciativas aunque los referentes de Compromiso Educativo entrevistados no mencionan o consideran que no conocen lo suficiente este programa, en particular uno de ellos que la mencionó manifestó que: *“están las de PUE también que no logro entender bien cómo se adjudican”* (entrevistado 10).

Sin embargo, dentro de los entrevistados existen opiniones heterogéneas sobre cuánto y de qué calidad es la coordinación entre estos programas, en general, mientras que algunos valoran los vínculos entre los programas y especialmente que se compruebe que ningún estudiante usufructúe más de una beca, otros consideran que se debería coordinar más y mejor para asegurarse una mejor sinergia entre las distintas iniciativas.

Al respecto de la estructura vertical, cada uno de los programas responde a distintos organismos aunque los organismos involucrados suelen ser los mismos.

En este sentido, las Becas MEC aunque son responsabilidad del Ministerio cuentan con un espacio interinstitucional como es la Comisión Nacional de Becas donde están presentes representantes de varias organizaciones incluyendo representantes de la ANEP. En el caso de Compromiso Educativo, éste en su origen también incluía un espacio interinstitucional e incluso su unidad de gestión contaba con referentes de distintas instituciones incluyendo el MEC y la ANEP y aunque en el contexto de transformación actual pasa directamente a la órbita de la ANEP, sigue contando en su unidad de gestión con referentes de otras organizaciones incluyendo el MEC y el MIDES.

El PUE también cuenta con una instancia interinstitucional donde están presentes varios organismos incluyendo el MEC, INEFOP y la ANEP que son las organizaciones más involucrados con el programa, teniendo INEFOP, una participación significativa como financiador mientras que la unidad de gestión central responde a la ANEP.

Estamos entonces con tres programas donde participan varios organismos del Estado. Y donde el MEC y la ANEP participan en todos ellos con distinta importancia dependiendo del programa.

Por otra parte, mientras que todos los programas tenían espacios interinstitucionales de cierta importancia en su estructura, en el caso de Compromiso Educativo, esta situación se ha modificado a nivel de reglamento, en el caso del Programa Uruguay Estudia, esta no se está reuniendo actualmente, y en el de Becas MEC un espacio que debería ser central para el conjunto de los programas, en la práctica se encuentra poco vinculado a los otros programas y cuyos actores tampoco consideran que cumplen un rol central en este programa.

Esta situación parece por lo menos abrir la interrogante al respecto de la necesidad o utilidad de este tipo de instancias o por lo menos de la forma en las cuales se han llevado a cabo.

Como también desde una perspectiva más global se puede evaluar si no hubiera sido más productivo ahondar esfuerzos sin caer en redundancias. La existencia independiente de cada uno de estos programas y la presencia de varios diferentes actores en los distintos espacios (ya que no todas las organizaciones están involucradas en todos los

programas) también complejiza el pensar la posibilidad de contar con mayores espacios comunes.

Sin duda, el responder a distintas instituciones como también el contar con estructuras de relativa complejidad en cuanto a los roles de cada organización en cada uno de ellos, son elementos que complejizan ahondar en procesos de mayor coordinación entre los programas.

Como también lo es la ausencia de un espacio claro de coordinación entre programas, rol que probablemente debería tener la Comisión Nacional de Becas pero que no parece estar cumpliendo.

Por su parte, al respecto de los dos programas que dan becas para Formación en Educación, los actores entrevistados manifestaron que no realizan actividades de coordinación porque además dentro de estos niveles apuntan a poblaciones distintas por lo cual no debería existir superposición entre ambos. Uno de los referentes del CFE cuando se lo consultó al respecto mencionó que tal vez eso es una debilidad a corregir.

Estamos además frente a dos programas que responden a organismos distintos en cuanto las becas CFE responden a ese desconcentrado de la ANEP mientras que el PUE a un espacio interinstitucional con particular importancia del MEC, INEFOP y la ANEP. En este sentido aunque la ANEP cumpla un rol en ambos programas dado la autonomía relativa que tienen los desconcentrados tampoco es tan significativo el vínculo.

Por lo que a nivel de Formación en Educación nos encontramos frente a un panorama de nula o baja coordinación horizontal y de programas que responden a distintas instituciones estatales.

Respecto a la coordinación entre los programas de Educación Media y el Consejo de Formación en Educación, los entrevistados mencionaron que aunque no existen vínculos formales estables, sí existen instancias de diálogo informales entre el Consejo y la Oficina de Becas.

Mientras que la coordinación parecería ser mayor entre la Oficina de Becas y el Fondo de Solidaridad, dado que este último además de contar con un vínculo formal al participar en la Comisión Nacional de Becas, también realiza acciones puntuales, como recibir la información sobre los becarios que egresan de Educación Media para que puedan ser foco de particular atención, lo que facilita el trayecto de estos becarios por el conjunto de la oferta de becas, lo cual no sucede con el CFE.

Sobre la coherencia entre los programas, se puede considerar como positiva que los tres programas para Educación Media respondan a una misma lógica, la societal y no tienen diferencias muy significativas en cuanto a los criterios considerados para la asignación. En este sentido se puede decir además que estas similitudes pueden responder a que nos encontramos frente a programas con objetivos similares y con intervenciones que de forma más o menos explícita se fundamentan de la misma forma: incentivar la afiliación o reafiliación y la continuidad de los uruguayos al sistema educativo formal para lo cual se considera necesario un conjunto de acciones estatales dentro de las cuales se encuentran intervenciones de asistencia económica a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Un aspecto periférico a este análisis, pero que considero vale la pena mencionar, es que la primacía de la lógica societal en las becas para este nivel, hace particularmente paradigmático que éstas se encuentren desvinculadas y no se articulen con otros programas sociales, especialmente con las Asignaciones Familiares por Hijo. Lo cual probablemente sea resultado de la histórica separación entre políticas educativas y sociales. Ya que estos programas, a pesar de su carácter societal, son concebidos como educativos y se encuentran en la órbita de organismos “educativos” como el MEC y la ANEP, y no sociales como el MIDES.

Volviendo al análisis de la coherencia entre programas, también existen bastantes similitudes al respecto del grado de descentralización de los programas.

Sin embargo las diferencias especialmente en cuanto a la existencia e importancia relativa de los componentes no-económicos, pero también del rol de los centros, implican diferencias de fondo que pueden ser, y así lo son valorados por alguno de los entrevistados, como positivas en cuanto hacen a la variedad de propuestas para atender a distintas poblaciones con distintas necesidades⁴⁹ pero que puede ser un obstáculo a la hora de pensar un Sistema Nacional de Becas.

Al respecto de las diferencias entre los programas que son exclusivamente de asistencia económica y los que no, varios actores mencionan como una importante

⁴⁹ Por ejemplo, uno de los entrevistados sostuvo que: “A ver, la diversidad de la oferta este, en algunos casos es necesario” (entrevista 1).

fortaleza contar con programas que no sean exclusivamente de becas e incluso uno de los entrevistados cuestiono fuertemente a las Becas MEC por ese carácter⁵⁰.

Y aunque los criterios de asignación son similares, las diferencias en los grados de discrecionalidad y las valoraciones al respecto⁵¹ también son un elemento a considerar.

Por su parte, las becas para Formación en Educación, especialmente del CFE, tienen una lógica mixta y son exclusivamente económicas. Características que comparte con otras becas terciarias no estudiadas, incluyendo las del Fondo de Solidaridad, por lo cual aunque se puede considerar que estamos frente a becas bastante distintas a las de Educación Media, éstas probablemente son bastante similares a otras del mismo nivel.

⁵⁰ Mientras que uno de los entrevistados consideró que “...una fortaleza es cuando se vincula la beca con otras políticas educativas, por eso en compromiso educativo, la beca tiene una fortaleza” (Entrevistado 1), uno de los referentes de Compromiso Educativo entrevistados considero que: “siempre lo digo cuando arranque subestimaba un poco la beca, después del correr del tiempo de C.E. me he dado cuenta de que es algo importante a la hora de poder pensar una estrategia más amplia, si la colocas sola, no, pero colocarla en el marco de una estrategia más amplia en la cual esa objetivación nos pueda servir para cuestionarnos y para pensar otras acciones, ahí vale la pena (...) a mí me parece que las becas como se dan, este, por parte del MEC (...) a mí me parece que no vale la pena, no estoy diciendo que a cada gurí no le sirva, cada persona sí, pero como política a mí me parece que es contraproducente,” (Entrevistado 10)

⁵¹ Los referentes del PUE que es el programa que tiene elementos más discrecionales en la adjudicación defendieron esta decisión por sobre otras formas de asignación: “a veces selecciones por datos, nosotros nunca lo hemos querido, no hemos querido incursionar por ahí, si no que hemos querido incursionar por esta cuestión de que es más el referente del centro educativo, el educador el que nos indique (...) obviamente que ahí hay una dimensión que es la subjetividad, que uno puede decir, a veces la beca se us-, la beca como un premio y le doy la beca al bueno y al que se porta medio, bueno pueden haber esas subjetividades pero nosotros igual sostenemos que hay el centro educativo tiene que tener, apostamos a que tenga esa perspectiva más educativa, de decir mira, capaz que hay ciertas condiciones de diagnóstico estadístico que a este no le deberían dar la beca pero mira en realidad vive en determinada situación, le pasa esto, le pasa aquello y ante esto, nosotros, para nosotros es necesario encontrarte una beca, entonces nosotros, creo que ahí, obviamente que el, se hace una limitación del tema becas si tiene que haber algún, alguna intermediación que sea la que permita la beca, ¿no?” (entrevistado 3). Mientras que el referente de Compromiso Educativo considera que tal vez se deberían pensar modelos que contemplen distintas situaciones: “...en algunos casos hay que ser más universalistas y también habría que guardarse un cupo para discrecionalidades porque hay situaciones que no nos entran en ningún período, o sea, que solo teniendo la posibilidad de decir bueno te doy esta beca para que empieces este proceso y que este proceso sea acompañado por una beca pero en el marco de una estrategia y ahí habría que ser discrecionalidad tampoco podemos, estamos hablando de 3.000 casos, de 4.000 casos, habría que guardarse una bolsa de plata para decir bueno, estos 4.000 casos que lo descubriste en junio, julio y que no se inscribieron, bueno ta, dale la beca y hacerte responsable como estado, bueno, obvio, si después la repartís a cambio de votos es un problema, no, pero bueno ahí está la responsabilidad de los técnicos que tenemos hacernos cargo de esto, (...) generar sistemas de contralor” (entrevistado 10).

Entonces, dado que son becas destinadas a un nivel educativo distinto con grandes diferencias en las características de su población, esto no es identificado como un problema por ninguno de los entrevistados, especialmente dado que contar con distintos criterios para los distintos niveles es una cuestión donde probablemente existan mayores consensos que sobre esta misma cuestión intra-nivel educativo.

c) Reflexiones sobre las características y fundamentos del conjunto de la oferta de becas estudiadas de cara a un Sistema Nacional de Becas.

Recuérdese la salvedad de que en el marco de esta investigación solamente se estudiaron cuatro “programas” de becas, lo que implicó excluir a los programas de becas destinados a estudiantes universitarios y de posgrado, así como becas que se ofrecen desde otros niveles de gobierno que no son el nacional como ser a nivel departamental o aquellas que ofrecen instituciones privadas. Por lo tanto ni se estudiaron todas las becas que se brindan en el territorio ni se entrevistó a representantes de todas las organizaciones que podrían llegar a participar en un Sistema Nacional de Becas.

Considerando estas limitaciones, como también la riqueza de haber podido entrevistar y consultar al respecto a representantes de varias de las organizaciones centrales del sistema de becas y de estudiar conjuntamente a varios de los programas de becas, se deduce que pueden realizarse algunas reflexiones al respecto de las características y fundamentos del conjunto de la oferta de becas estudiadas de cara a un Sistema Nacional de Becas.

Por un lado, parece que existen ciertos consensos al respecto de algunos aspectos centrales, como ser la importancia de considerar variables socio-económicas para la asignación de las becas. Aunque como se mencionó anteriormente, los distintos niveles educativos cuentan con programas que tienen diferentes lógicas, incluyendo el considerar aspectos académicos y no-académicos en los criterios de asignación. Esto, puede indicar cierto margen de heterogeneidad en la oferta de becas para los distintos niveles, característica necesaria tal como es mencionado por varios de los entrevistados.

Por otra parte, las diferencias significativas entre los programas de Educación Media y la discusión entre mantener sus particularidades o tender a unificar es un aspecto que parece ser podría ser conflictivo a la hora de pensar un Sistema Nacional de Becas. Al respecto, el único entrevistado que llegó a mencionar que capaz no es necesario este Sistema mencionó como principal resistencia, la necesidad de mantener la heterogeneidad de propuestas⁵².

En esta línea, es interesante que en general los actores entrevistados parezcan coincidir en la importancia de consolidar este Sistema y de que se debe dar una discusión política al respecto de las características que debería tener. Como también consideran que existen actualmente esfuerzos de coordinación y vínculos tanto institucionalizados como no-institucionalizados entre las distintas organizaciones que probablemente son un capital significativo para facilitar la construcción de este Sistema⁵³.

Sin embargo, cuando se les preguntó a los entrevistados al respecto de algunas de las características que consideran que sería deseable que tuviera el Sistema, varios prefirieron no contestar mientras que entre quienes contestaron se pueden distinguir principalmente dos tipos organizacionales muy distintos: una organización con características de Agencia encargada de administrar todas las becas o un espacio

⁵² El entrevistado 3 considero que: *“A ver, yo lo que creo es que tendríamos que dis-, primero, yo no sé si es necesario un sistema, tendríamos que discutir cuál sería el alcance, porque si vamos a un sistema nacional de becas que lo que haga es homogeneizar criterios, accesos, yo creo que no, si nos permite mantener cierta heterogeneidad pero si articular las políticas y coordinar las políticas de becas, yo creo que sí, o sea, yo un sistema que homogenice no sería lo más adecuado, no, mi punto de vista.”* (Entrevistado 3)

⁵³ Además de los espacios y vínculos ya mencionados, existen otros como el Sistema Nacional de Educación Pública que también son espacios inter-institucionales desde los cuales se puede construir en esta dirección. Al respecto, la referente del MEC entrevistado mencionó que: *“Bueno, el MEC tiene definido en la actual Ley de Educación un espacio de articulación en esa lógica dentro de la Dirección de Educación hay un espacio especialmente definido que tiene que ver con, en primer lugar, un espacio macro que es la articulación de los espacios del SNEP y en ese marco se han definido determinadas líneas que luego se ejecutan en espacios definidos, como por ej. la Oficina de Becas. (..) Entonces en un espacio macro por ejemplo nosotros participamos de los grupos de trabajo que en este momento tienen como ámbito de acción, la propuesta del territorio socio-educativo de la ANEP, en ese macro-ámbito digamos en conjunto con la ANEP y específicamente con la Dirección de Integración Educativa, muchas veces la discusión de las becas tiene que ver con aquellas poblaciones que para cada territorio socio-educativo, bueno se consideren o se evalúen ajustes o cambios de foco, respecto a cuáles serían, este, para fortalecer las trayectorias educativas las más ajustadas. Entonces nosotros participamos del ámbito, del grupo, de coordinación de ese espacio en conjunto con la ANEP, la ANEP tiene sus actores como por ejemplo C.E., nosotros también participamos, dis-, también participamos por ejemplo del PUE.”* (Entrevista 7)

interinstitucional donde pueden converger distintas instituciones (¿y Programas?) para mejorar la coordinación, coherencia y generar mejores sinergias en la oferta de becas gubernamentales pero manteniendo los distintos espacios gubernamentales desde los cuales se ofrecen las distintas becas.

En esta línea, considerando lo explicitado por los actores entrevistados mientras que parece existir cierto consenso al respecto de avanzar en términos de articular y compartir información; avanzar hacia otro tipo de propuestas que incluirían mayores grados de coordinación e incluso la integración de los distintos programas en un mismo espacio probablemente se encuentre con resistencias desde los actores⁵⁴.

Por tanto, si bien parece claro que habría que discutir las características que debería tener un Sistema Nacional de Becas, tanto a nivel de su estructura como del tipo de becas que debería entregar, por ser una discusión política que el país se debe si se pretende avanzar hacia aquello que se declaró hace ya más de siete años en la última Ley de Educación.

Tanto las diferencias entre los programas estudiados como las heterogéneas percepciones de los actores entrevistados indican algunos de los obstáculos que se pueden presentar en ese camino. El no cumplimiento del rol asignado en la Ley de la actual Comisión Nacional de Becas puede ser sintomático de las dificultades que implica pensar la transformación de esta oferta.

Como se ha venido mencionando, también es claro que el grado de dificultad encontrada depende de qué tan profundo es el grado de transformación deseado. En este sentido dentro de los dos tipos organizacionales mencionados probablemente genere mucho más resistencias la idea de una Agencia Nacional que la de un espacio interinstitucional que no necesariamente demande mayores cambios a la estructura actual e incluya la posible continuidad de los programas actuales de becas incluyendo las Becas MEC, Compromiso Educativo y el PUE⁵⁵.

⁵⁴ Al respecto el entrevistado 1 señaló que ya en la actualidad existen dificultades en el trabajo inter-institucional dado que “... yo creo que si es necesario un sistema, acá hay dificultades institucionales y de recursos, los que manejan los recursos quieren seguirlos manejando” (Entrevista 1).

⁵⁵ Tal vez una señal positiva al respecto es que tanto referentes de Compromiso Educativo como del Programa Uruguay Estudia indicaron que sería positivo dejar en un futuro de ser programas para estar integrados a la matriz central del sistema socioeducativo. Al respecto, un referente del PUE considero que: “para nosotros que desaparezca el programa central sería lo ideal, porque eso quiere decir que esta estrategia de contemplar lo diferente está integrado al sistema y eso para nosotros sería la, lo mejor que nos puede pasar, no a nosotros como programa o no

Concluyendo, el Sistema Nacional de Becas es un concepto que se encuentra en la última Ley de Educación y es de conocimiento de todos los actores entrevistados, los cuales suelen considerarlo necesario y positivo. Sin embargo, más allá del slogan y de los avances que se han realizado en términos de coordinación y vínculo entre las organizaciones, si consideramos los distintos organismos involucrados con sus cuotas de poder respectivos, y la heterogeneidad de la oferta de becas actuales y de discursos al respecto de éstas, parece evidente que la necesaria discusión política para pensar cómo institucionalizar este Sistema y las características que deberá tener, se va a enfrentar a varios obstáculos. Esto puede ser que explique por lo menos parcialmente los pocos avances realizados en estos años en este sentido.

Comentarios finales

En el marco de este trabajo se investigó sobre cuatro “programas” de becas gubernamentales, su trayectoria histórica, su estructura y algunas de sus características, pero sin incluir aspectos de evaluación de desempeño o resultados. Pretende ser un insumo para pensar sobre esta oferta de forma conjunta, especialmente teniendo en cuenta la posibilidad de que eventualmente se consolide un Sistema Nacional de Becas.

Esto implicó un inevitable recorte al respecto de la oferta estudiada, por lo cual estamos frente a una “imagen” incompleta de las becas que se ofrecen en el país.

Sin embargo, dado que las investigaciones sobre programas de becas en Uruguay no han estudiado en general más de un programa ni se han centrado en los vínculos entre éstos, considero que esta investigación puede ser un aporte. Que tuvo como fuentes fundamentales a las investigaciones realizadas anteriormente sobre estos programas

como PUE porque dejaría de serlo, pero sí como digamos impulsores de política educativa, creo que sería lo mejor, que pasara de ser programa y que pasará a ser parte de la política educativa, ¿no?” (Entrevistado 3). Y desde Compromiso Educativo: “...en una lógica de que los programas en sí, yo creo que son válidos en la medida de que sea clara su muerte, ¿Qué quiero decir con esto? De que atienden una demanda específica, este, pero o un agujero que deja el sistema pero el sistema lo tiene que incorporar porque si no es una parche del sistema constante y quiere decir que no sirvió, no, si el sistema no aprendió que tiene que incorporar la práctica de acompañar al chiquilín en esos aspectos que trascienden la cuestión meramente curricular; este, no sirvió para nada, este, que el programa lo mantengas veinte años, si estaremos contentos nosotros, tenemos trabajo, divino pero a la realidad de la práctica educativa, este, sirve de poco “ (Entrevistado 8).

como también intentó incorporar la literatura internacional con énfasis en la regional sobre esta temática, como referencias para pensar la experiencia nacional.

El objetivo era partiendo de estos antecedentes, poder aportar un granito de arena para pensar sobre una herramienta de creciente utilización en el país y que puede contribuir a uno de los grandes retos que tenemos por delante: garantizar una educación de calidad para todos los ciudadanos, condición necesaria pero también fin en sí mismo del desarrollo del país.

Con esa perspectiva en la mirada, al realizar el trabajo me fui encontrando con algunos nudos críticos sobre los cuales realizaré algunos comentarios, principalmente en clave de pregunta abierta.

Lo primero es al respecto de los montos de las becas, si tenemos en cuenta que existe una amplia literatura a nivel internacional sobre los incentivos económicos en la educación y sus impactos, que señala que la eficacia de los incentivos responde fuertemente a los montos, parecería necesario repensar si los actuales montos, especialmente los de Educación Media que son relativamente bajos, son adecuados.

Sobre las formas de asignación y mantenimiento, estamos mayoritariamente frente a becas de autopostulación y con procesos de cierta complejidad para lograr postularse, ¿es esta la forma más justa, eficaz y correcta para la asignación de estos recursos focalizados?. No es una pregunta sobre la cual yo tenga una respuesta pero es un aspecto sobre el cual creo que no es menor meditar.

Por otro lado, especialmente considerando que estamos frente a becas en su mayoría societales, parecía razonable pensarlas desde una lógica conjunta en términos de políticas sociales y educativas y especialmente en relación a sus primas “las asignaciones universales con contraprestaciones educativas”. Mantener esa separación parece particularmente contraproducente cuando nos enfrentamos a esta herramienta mezcla de social y educativa tan cercana a otra, de la cual se encuentra desconectado dado el tradicional divorcio político entre políticas sociales y educativas.

Pero no solo de cara a las políticas sociales hay debates para dar, también en relación al resto de las políticas educativas. Uno de los grandes debates a la interna de los programas de becas se da entre aquellos que las entregan en cuanto incentivo en sí mismo y aquellos que lo hacen atado a otras propuestas educativas alternativas a la matriz tradicional, lo que despierta dos grandes preguntas: ¿tienen las becas sentido en

si mismas? y ¿tiene sentido atarlas a otros mecanismos para hacerlos más atractivos a ellos y juntos ser más efectivos?.

A su vez, si programas como Compromiso Educativo o el PUE se destacan por sus modalidades de enseñanza y/o acompañamiento innovadoras, ¿Cómo se pueden extender estos mecanismos?, ¿es importante mantenerlas atadas a incentivos económicos? y ¿cómo serían éstos incorporados (o no) en un Sistema Nacional de Becas?.

Por detrás de estas preguntas, están las tensiones entre universalidad y focalización presentes interrogándonos, ¿universalizar las propuestas alternativas es posible?, ¿es deseable?.

De la mano de estas cuestiones: los dilemas asociados a que tener distintos programas permite contar con iniciativas distintas para un público heterogéneo, pero también potencia la redundancia y la fragmentación de una oferta, que dado el tamaño del país y de la cantidad de beneficiarios, no parece ser tan razonable que existan tantos programas, que además responden a organismos distintos.

Anteriormente mencioné las tensiones resultado de las diferencias entre los programas y también cómo sus arquitecturas verticales respondiendo a distintos organismos son obstáculos para la consolidación de un SNB.

Si ampliamos la mirada y pensamos en estas herramientas, necesariamente en dialogo con las otras políticas sociales y educativas, tenemos entonces que abordar todos estos nudos y temas conflictivos, no solo de cara a construir un Sistema Nacional de Becas; si es que éste es realmente necesario y positivo, sino también a como podría actuar en sinergia con otras intervenciones que permitan avanzar hacia un país más inclusivo.

Bibliografía

A) Bibliografía consultada

- AEVAL (2009) “Evaluación del sistema general de becas educativas”. España: AEVAL.
- Aldas, J; Uriel, E. (1999) “Equidad y eficacia del sistema español de becas y ayudas del estudio” España: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas,
- Ambrosi, N.; Conteri, C.; Cousillas, L. (2014) “Miradas: a cuatro años de Compromiso Educativo”. Montevideo: ANEP, MEC, MIDES, INJU, INAU, Udelar, CES, CFE, UTU.
- Andraca, A. M (2006). “Programas de becas estudiantiles: la experiencia latinoamericana.” En *Cuadernos de Investigación IIPE. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning, 77.*
- ANEP, MIDES (2014a) “Informe de evaluación del programa Compromiso Educativo (Ediciones 2011-2012)”. Montevideo: ANEP, MIDES.
- ANEP (2014b) “Relevamiento de Programas Centrales y de los Consejos Desconcentrados”. Montevideo: ANEP
- Aristimuño, A.; De Armas, G. (2012). “La transformación de la educación media en perspectiva comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay.” Colección Innovar en Educación. Montevideo: UNICEF.
- Bentancur, N. (2008). “Las Reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay: Racionalidad Política, Impactos y Legados para la Agenda actual”. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Bentancur, N.; Mancebo, M. (2010). “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda”. En Narbondo, P.; Mancebo, M., Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Ed. Fin de Siglo.
- Blanco, R., et. al. (2007). “Educación de calidad para todos, un asunto de derechos humanos.” Santiago de Chile: EPT/PRELAC
- Blanco, R; et. al (2007) “Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos” Argentina: UNESCO
- Bonal, X.; Tarabini, A, (2006) “Programas de garantía de renta condicionados a la asistencia escolar. Una revisión de evaluaciones del programa Bolsa Escola” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 30, julio-septiembre, 2006, pp. 943-970
- Borthelle, J. A. Y., Melendez, C. E., & Diaz, A. G. (2014). Equidad y políticas universitarias: perspectivas desde Latinoamérica en REDU: Revista de Docencia Universitaria, 12, 4.

- Cabado, G., et. al. (2010). Políticas de inclusión y gestión educativa en escuelas medias en contextos de alta vulnerabilidad Relación entre políticas y prácticas. Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires.
- Caetano, G; De Armas, G. (2014) “Nuestro tiempo 18. Educación”. Uruguay: Comisión del Bicentenario.
- Cecchini, S.; Madariaga, A. (2011) “*Programas de transferencias condicionadas*” Santiago de Chile: CEPAL
- Cecchini, S; Martinez, R. (2011) “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”. Chile: CEPAL.
- CFE (2015) “Los estudiantes de formación en educación” (Online) Disponible en:
http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Noticias_Doc/2015/estudio%20censo%202014-2015.pdf
- CIDE (1965) “Informe sobre el estado de la educación”. Montevideo: Ministerio de instrucción pública y previsión social
- Cifra (2011) “Los problemas del país”. (Online) Disponible en:
<http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=152>
- Corbellini, H. (2014) “Ilustrados y valientes” (Online) Disponible en:
http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Publicaciones/LibrosDigitales/ilustrados_y_valientes.pdf
- Cosse, G. (2005) “Políticas públicas y Estado. Las políticas compensatorias en la educación argentina: El caso del programa nacional de becas estudiantiles (1997-2003)” (Online) Disponible en: www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Cosse.doc
- Delaney, J.; Ness, E. (2009) “A State-Level Merit Aid Typology” (Online) Disponible en:
http://ihe.uga.edu/uploads/publications/faculty/Delaney_Ness_Merit_Aid_Typology.pdf
- Dirección de Educación del MEC (2005) “Desafíos de la educación uruguaya” (Online) Disponible en:
<http://www.debateducativo.edu.uy/Desafiosdelaeducacionuruguaya.pdf>
- Dynarski, S. (2004) “The New Merit Aid” (Online) Disponible en:
<http://www.nber.org/chapters/c10098>
- Dynarski, S.; Scott-Clayton, J. (2013) “FINANCIAL AID POLICY: LESSONS FROM RESEARCH” (Online) Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w18710>
- El observador (2014) “Tras varios años con vacantes, en 2015 magisterio llenará los cupos” (Online) Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/tras-varios-anos-vacantes-2015-magisterio-llenara-los-cupos-n271170>
- El observador (2016) “Para que se reciban más docentes, aumentan montos de las becas” (Online) Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/para-que-se-reciban-mas-docentes-aumentan-montos-las-becas-n914093>
- Elson, A. (2009) “Disappearing Without a Case—The Constitutionality of Race-Conscious Scholarships in Higher Education”. (Online) Disponible en:
http://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol186/iss4/4

- Equipos (2014) “Inseguridad, educación, desempleo y economía, principales preocupaciones de uruguayos” (Online) Disponible en: www.equipos.com.uy/noticias_despliegue.php?i=159
- Errandonea, G.; et. al (2009) “ESTUDIO DE LA POBLACIÓN BECARIA 2006 EN MONTEVIDEO “ Montevideo: Udelar
- Feldman, D., Atorresi, A; Mekler, V (2012) “Oportunidades para aprender: sistematización de programas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.” Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento; UNICEF.
- Fernandez, T; Mancebo, M. (2014) “Las políticas de inclusión educativa en Uruguay: ¿erosión de la matriz institucional clásica de la arena educativa? ”. Montevideo: FCS
- Filardo, V; Mancebo, M. (2013) “Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos.” Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica – Udelar
- Fondo de Solidaridad (2015) “Fondo de solidaridad” (Online) Disponible en: <http://www.fondodesolidaridad.edu.uy/conceptos-claves/>
- Franco, R (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina” . Cepal
- Gajardo, M. (1999). “Reformas educativas en América Latina: Balance de una década.” Santiago de Chile: PREAL.
- Gluz, N. (2006). La construcción socioeducativa del becario: La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Gluz, N. (2007) “La pobreza como cuestión: ¿la focalización como solución? Neasistencialismo y cotidianeidad escolar.” (Online) Disponible en: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/359.pdf
- Godoy, L. (2004) “Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil”. Santiago de Chile: CEPAL
- Heinrich, C. J. (2007). Demand and supply-side determinants of conditional cash transfer program effectiveness en *World Development*, 35, 121-143
- Heller, D.; Marin, P.; ed. (2002) “Who Should We Help? The Negative Social Consequences of Merit Scholarships.” New York: Harvard Civil Rights Project.
- IDR (2000) “Guía para la evaluación de políticas públicas”. España: Instituto de Desarrollo Regional (IDR)
- INEE (2014) “Informe sobre el estado de la educación del Uruguay” (Online) Disponible en: <http://ineed.edu.uy/informe-sobre-el-estado-de-la-educación-del-uruguay>
- InfoLEG (2009) “Asignaciones familiares” (Online) Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181250/norma.htm>
- Jimenez, M; Rio, M.; Caro, M (2014) “Política de becas en España y cambios en sus condiciones académicas de preservación: las experiencias, dilemas, recálculos y estrategias de un becariado en riesgo.” En Peláez-Paz, C.; Jociles, M.; eds. ”Estudios etnográficos de las políticas públicas en contextos educativos”

- JUNAEB (2016) “Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas” (Online) Disponible en: <http://www.junaeb.cl>
- Kantrowitz, M. (2011) “The Distribution of Grants and Scholarships by Race” (Online) Disponible en: www.finaid.org/scholarships/20110902racescholarships.pdf
- Krichesky, M, coor. (2010) “Políticas de inclusión y gestión educativa en escuelas medias en contextos de alta vulnerabilidad. Relación entre políticas y prácticas”. Buenos Aires: Dirección de Investigación y Estadística
- La Republica (2014) “Desciende la percepción de la seguridad como problema” (Online) Disponible en: <http://elecciones.republica.com.uy/la-seguridad-como-problema/>
- Landsberg, B. (1995) “Balanced Scholarship and Racial Balance”. Estados Unidos: McGeorge School of Law
- Lanzaro, J. (2004). "La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa", en Serie Políticas Sociales nro. 91. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mancebo, M. (2007). “La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación.” En Bentancur, N. (Coord.) *Las políticas educativas en Uruguay*. Perspectivas académicas y compromisos políticos. Montevideo: V Congreso Uruguayo de Ciencia Política.
- Mancebo, M. E. (1998). La formación inicial de docentes en Uruguay: orígenes y modelo. *Organización de los Estados Iberoamericanos. Una educación con calidad y equidad. Madrid, OEI*.
- Mancebo, M.; Carneiro, F.; Lizbona, A. (2014). "La educación: ¿un “outsider” de la protección social?: un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005-2013)", en *Psicología, conocimiento y sociedad*, vol. 4 nro. 2. Montevideo: 2014
- Mancebo, M.E.; Vaillant, D. (2001). “Uruguay: Las transformaciones en la formación del personal docente.” En *Los formadores de jóvenes en América Latina desafíos, experiencias y propuestas*, pp. 67-76.
- Mancebo, M; Goyeneche, G. (2009) “Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010)” en *Políticas Educativas*, Porto Alegre, v. 3, n.1, pág. 1-17.
- MEC (2013) “Desarrollo Profesional Docente y Mejora de la Educación. Informe País”. Montevideo: MEC
- MEC (2015). “Anuario Estadístico 2013”. Montevideo: MEC
- Mediavilla, M (2013) “Heterogeneidad en el impacto de la política de becas en la escolaridad secundaria postobligatoria en España: un análisis por subgrupos poblacionales” en *Estudios de Economica*, vol. 40, n° 1, pp. 97-120
- MIDES (2013) “¿Qué es el índice de Carencias Críticas?” (Online) Disponible en: http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35169/1/que_es_el_indice_de_carencias_criticas_-_daes_-_desytc_-_dinem.pdf

- MIDES (2015) “Cartilla de recursos sociales”. Montevideo: Mides-DINEM-Observatorio social.
- Motta, Laura (2013) “Presentación PUE” (Online) Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/13.pdf>
- Motta, Laura (2014) “Presentación PUE” (Online) Disponible en: www.inacal.org.uy/files/userfiles/presentacion_pue_laura_motta.pdf
- Nuñez, P. (2012) “¿Qué dar a cada quien? Los actores educativos y sus percepciones sobre la distribución de las becas estudiantiles en la escuela secundaria” en *Polifonías*, año 1, N° 1, pp. 58-74
- OPP, INEE (2015) “Evaluación de diseño, implementación y desempeño (DID) Uruguay Estudia” Uruguay: AGEV_OPP
- Palamidessi, M. (2012) “Investigación educativa y política en América Latina”. Buenos Aires : Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico
- Pascual, L; dir. (2014) “Las contribuciones de las políticas socioeducativas para el nivel secundario”. Argentina: Ministerio de Educación
- Patrón, R. (2008) “La educación como inversión y como actividad productiva formadora de recursos. Principales aspectos teóricos”. Montevideo: DECON-FCS.
- Peixota, M. (2013) “El Programa Bolsa Familia y la pobreza en Brasil: mucho más que números a considerar” en *Rev. Sociedad & Equidad*, N° 5, pp. 164-187
- Pérez, J. (2011) “Los programas de inclusión educativa en el marco del plan de equidad: un estudio sobre la coordinación de las políticas públicas (2005-2009)” Montevideo: FCS.
- Perna, L.; et. al. (2008) “A Typology of Federal and State Programs Designed to Promote College Enrollment” en *The Journal of Higher Education*, Vol. 79, No. 3, pp. 243-267.
- PREAL (2006) “Programas de becas estudiantiles” en *Serie Mejores Practicas*, Año 8, N° 22
- Programa Uruguay Estudia (Online) Disponible en: <http://www.pue.edu.uy>
- Psacharopoulos, G., Patrinos, H. A. (2004). “Returns to investment in education: a further update” en *Education economics*, 12, 111-134.
- Reimers, F., et.al. (2006). “Where is the "Education" in Conditional Cash Transfers in Education?” Canada: Unesco.
- Rey, R.; Cuello, L. (2014) “El impacto de la política de becas del MEC en el logro educativo de los jóvenes” Montevideo: MEC.
- Río, M; Jiménez, M. (2014) “LAS BECAS 6000 A EXAMEN. Resultados, prácticas, expectativas y oportunidades escolares de familias y estudiantes incluidos en el programa” en *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Vol.72, n° 3, Septiembre-Diciembre, pp. 609-632
- Sabel, C. (2012) “Rethinking the Street-level Bureaucrat: Tacit and Deliberate Ways Organizations Can Learn”. Estados Unidos: Columbia Law School.

- Slavina, R. (2010) “Can financial incentives enhance educational outcomes? Evidence from international experiments” en *Educational Research Review*, vol. 5, pp.68–80
- Stuart Milne, E. (2012). *El Programa Nacional de Becas Estudiantiles (1997-2008): un rompecabezas para armar Argentina*: Universidad de San Andres.
- Tenti Fanfani, E., comp. (2003) “Educación media para todos”. Argentina: UNESCO.
- Universidad de Chile (2006) “Informe Final. Evaluación en profundidad becas escolares educación básica y media. Ministerio de educación y ministerio del interior.” Chile: Ministerio de Hacienda
- Valencia, E. (2008) “ Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of Their Contributions and Limitations” *en Annual Review of Sociology*, Vol. 34, pp. 475-498
- Willms, D. (2006) “Las brechas de aprendizaje: Diez preguntas de la política educativa a seguir en relación con el desempeño y la equidad en las escuelas y los sistemas educativos”. Canadá: UNESCO.
- Yuni, J.; Melendez, C.; Diaz, A. “Equidad y políticas universitarias: perspectivas desde latinoamérica.” Argentina: Universidad Nacional de Catamarca.

B) Documentación y normativa citada

- CFE (2016) “Reglamento de becas para estudiantes del consejo de formación en educación”.
- MEC (2015b) “Reglamento de la Comisión Nacional de becas”.
- PUE (2015) “Protocolo de Becas PUE”
- PUE (2016) “Protocolo de Becas para Formación Docente”
- Poder Legislativo de la Republica Oriental del Uruguay (1986) “Ley 15.851”
- Poder Legislativo de la Republica Oriental del Uruguay (2008) “Ley 16.170”
- Poder Legislativo de la Republica Oriental del Uruguay (2009) “Ley 18.437”
- Poder Legislativo de la Republica Oriental del Uruguay (2014) “Ley 19.112”