

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal – EDEP

PROGRAMA NACIONAL BECA 18 DEL PROGRAMA NACIONAL DE BECAS Y CRÉDITO EDUCATIVO



Documento de Difusión

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal en el PpR

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) son una de las cuatro herramientas del Presupuesto por Resultados (PpR). Su objetivo es analizar el diseño, la gestión y desempeño (eficiencia, eficacia y calidad) de intervenciones públicas, con la finalidad de que las entidades responsables adopten las mejoras propuestas. Desde el año 2010 se identifica un listado de intervenciones a evaluar en la Ley Anual de Presupuesto Público.

Cada EDEP es encargada a un equipo de evaluadores independientes, que genera recomendaciones para la mejora del desempeño. Posteriormente, sobre la base de esas recomendaciones, el MEF con el sector evaluado negocian la firma de compromisos de mejora de desempeño. Dichos compromisos son sujeto de seguimiento a fin de velar por la implementación de las mejoras en la gestión de la intervención evaluada.

La EDEP Programa Nacional Beca 18 del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) fue realizada por un panel independiente de expertos integrado por Geoffrey Cannock (coordinador), Raúl Andrade Ciudad (especialista en metodologías de evaluación) y Paul Neira del Ben (especialista sectorial). Los juicios contenidos en el documento no reflejan necesariamente la visión del MEF.

El presente documento de síntesis tiene por objetivo difundir los resultados del informe final de la EDEP Beca 18 del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo. El informe final puede ser descargado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2015_beca18_inf_final.pdf

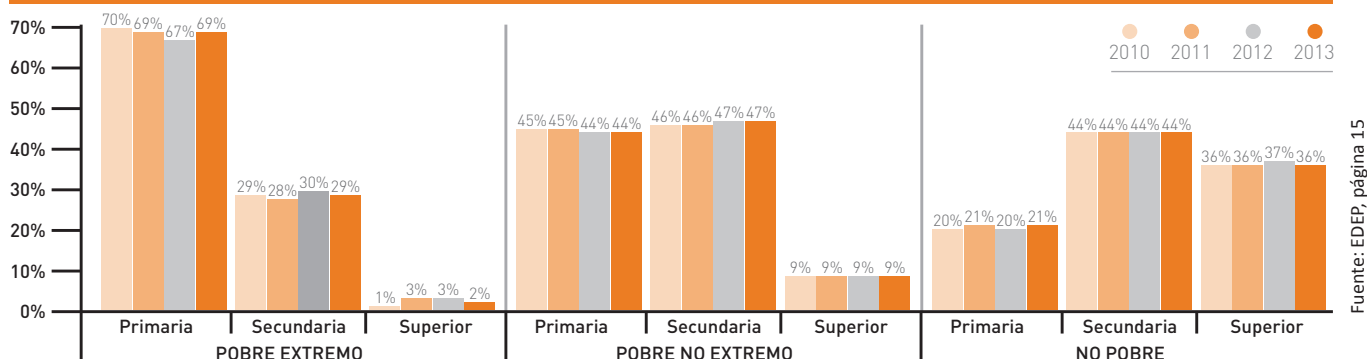
CONTENIDO

1 ANTECEDENTES	5
1.1 Objetivo de la Evaluación	5
1.2 Resultados del Programa	6
1.3 Gasto del Programa	6
1.4 Diagnóstico	6
2 DISEÑO DEL PP	7
2.1 Población objetivo	8
2.2 Actores participantes	8
2.3 Los resultados e indicadores	8
2.4 Principales productos	9
3 PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN.	11
3.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación.	11
3.3 Problemas en el proceso de implementación	11
3.4 Seguimiento y evaluación	12
4 PRESUPUESTO Y RESULTADOS	13
4.1 Criterios de asignación del presupuesto	13
4.2 Presupuesto por producto	14
4.3 Principales problemas en la ejecución del gasto	15
4.4 Desempeño del Programa en cuanto a sus productos y resultados	15
5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	16
5.1 Diseño del Programa	16
5.2 Procesos de implementación.	17
5.3 Presupuesto y resultados	18

PROGRAMA NACIONAL BECA 18 DEL PROGRAMA NACIONAL DE BECAS Y CRÉDITO EDUCATIVO¹

Como se puede observar en el siguiente gráfico el mayor nivel de educación obtenido por la población que vive en condición de pobreza extrema suele ser el nivel primario. En particular, entre 2010 y 2013, aproximadamente 69% de los pobres extremos alcanzaron el nivel de educación primaria y 29% el nivel de educación secundaria. Esto condiciona el logro educativo de este grupo poblacional, dado que completar la secundaria es un requisito para acceder a educación superior.

GRÁFICO 1: NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA MONETARIA



Según la ENAHO, en el 2012, 11 de cada 100 jóvenes en condición de pobreza extrema se matricularon en una institución de educación superior (IES). Sin embargo, solo el 2% de los jóvenes en condición de pobreza extrema logró culminar sus estudios superiores (técnicos o universitarios). Aún más, si se pudiese distinguir qué porcentaje de dicho grupo poblacional accedió y culminó sus estudios en una IES, se presume que esta cifra sería aún menor. Ello debido a que a pesar de que en los últimos años se ha experimentado un importante incremento de la oferta educativa de instituciones de educación superior (institutos y universidades), éste no ha ido acompañado de una reducción significativa en sus costos ni de una mejora en su calidad académica ni tampoco de una mejora en su distribución a nivel nacional² (EDEP, página 28).

Es por ello que jóvenes con alto rendimiento académico optan por integrarse a la fuerza laboral con salarios bajos, en lugar de seguir con su educación después de la secundaria. Las restricciones financieras, la baja calidad de la educación básica, y la desarticulación entre la demanda de profesionales con la oferta educativa nacional, son evidencia que las diferencias socioeconómicas existentes limitan el acceso de jóvenes con potencial académico a estudios superiores de calidad.

Este documento presenta un resumen de la EDEP del Programa Nacional Beca 18 del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) y está dividido en cinco secciones. La primera sección presenta los antecedentes de la intervención. Las siguientes 3 secciones ofrecen los resultados de la evaluación del diseño, los procesos de implementación, y del presupuesto y resultados. La última sección presenta las conclusiones y recomendaciones de la EDEP.

1. Este resumen se basa en la información de la EDEP realizada en noviembre del 2014.

2. Lima alberga a 50 universidades y 222 institutos, superando largamente el promedio departamental de 3.5 universidades y 32.8 institutos.

ANTECEDENTES

El Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC), a cargo del Ministerio de Educación (MINEDU), fue creado en el 2012 y es responsable del diseño, planificación, gestión, monitoreo y evaluación de becas y créditos educativos. El fin del PRONABEC es contribuir a la igualdad en la educación superior, promoviendo la accesibilidad, permanencia y culminación a aquellos estudiantes de bajos recursos económicos y alto rendimiento académico. Esto se logra a través de tres componentes:

- Becas de pregrado (modalidad ordinaria y especial)
- Becas de postgrado
- Créditos educativos

El Programa Beca 18³, creado en el 2011, es parte del primer componente. A través de éste, PRONABEC financia los estudios de pregrado en universidades e institutos de educación superior tecnológicos públicos o privados, nacionales o extranjeros, a aquellos estudiantes egresados de secundaria con alto rendimiento académico y bajos recursos económicos y tiene como resultado final el lograr la movilidad social de los mismos a través de la adecuada inserción laboral.

El Programa responde al bajo acceso a la educación superior que se observa entre los jóvenes en condición de pobreza extrema. Por ejemplo, según la ENAHO (2012) solo 11 de cada 100 jóvenes del quintil más pobre se matriculan en una institución de educación superior (IES), mientras que en el quintil más rico, la cifra se eleva 56.

Un importante factor contextual que explica por qué la educación superior está fuera del alcance de los jóvenes que viven en condición de pobreza extrema es que en sus hogares el gasto mensual por persona es inferior al costo de una canasta básica de alimentos (S/. 284) (ENAHO, 2012) mientras que el costo de una matrícula o pensión supera su capacidad de gasto, por lo cual deciden trabajar para colaborar con los gastos del hogar.

Diversos estudios demuestran que el retorno a la educación superior completa en el Perú fluctúa entre 10 y 18% (Yamada y Castro, 2010). Por ello, otro de los retos existentes es la permanencia y culminación de los estudiantes inscritos en instituciones de educación superior. Sin embargo, según la ENAHO (2012) solo 2% de los jóvenes en condición de pobreza extrema logran culminar sus estudios superiores. Aún más, según los resultados obtenidos en el Censo Nacional Universitario 2010, se puede deducir que la razón principal por la cual estudiantes abandonan o interrumpen los estudios en universidades privadas es por falta de recursos económicos. En el caso de los estudiantes de universidades públicas, las principales razones de interrupción son la suspensión de los estudios por enfermedad o embarazos, y motivos laborales, donde los jóvenes se ven obligados a buscar trabajo para colaborar con los gastos del hogar.

Todos los factores anteriormente descritos indican la importancia de programas sociales que impulsen la igualdad en el acceso a una educación superior, teniendo en cuenta los beneficios que genera. La inversión en la educación superior genera no sólo un mejor desempeño económico, sino también la oportunidad de desarrollo social y estabilidad.

A continuación, se presenta un resumen de los objetivos de la EDEP y de la intervención, un análisis del gasto, y el diagnóstico de la evaluación según el equipo evaluador.

3. En el 2015, se constituyó como parte del PP 0122: Acceso y Permanencia de Población con Alto Rendimiento Académico a una Educación Superior de Calidad.

1.1 Objetivo de la evaluación

La Evaluación de Diseño y Ejecución del Programa (EDEP) tiene los siguientes objetivos:

- Evaluar si el PRONABEC está desarrollando intervenciones apropiadas para el logro de resultados esperados a través de la identificación y determinación de los principales puntos de mejora de las actividades del Programa Nacional Beca 18.
- Evaluar si las unidades responsables de las actividades para el desarrollo del Programa son eficaces para alcanzar las metas previstas y eficientes en el uso de recursos (EDEP, página 10).

1.2 Resultados del Programa

El Programa tiene como **resultado final**: Jóvenes egresados de la educación superior de calidad se encuentran insertados en el mercado laboral, y como **resultado específico**: Jóvenes con alto rendimiento académico acceden, permanecen y culminan una educación superior de calidad.

Para contribuir al resultado final, el Programa provee a jóvenes con alto rendimiento académico la oportunidad de participar en estudios superiores de calidad a través del otorgamiento de becas y la entrega de servicios de nivelación académica y tutoría, dándoles con esto herramientas que contribuyan a superar la condición de pobreza o exclusión.

1.3 Gasto del Programa

En el 2012, el presupuesto del PRONABEC ascendió a S/. 129.5 millones, de los cuales se logró el 94% de ejecución. En el 2013, el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de PRONABEC llegó a S/. 323.70 millones de nuevos soles, y en el año 2014, se estableció un PIA de S/. 512.05 millones. Para fines de setiembre del 2014, se logró ejecutar el 88% de este presupuesto.

CUADRO 1: GASTO TOTAL DEL PRONABEC (En Nuevos Soles)

AÑO	Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE)	PE/PIM
2012	-	129,468,816	121,063,263	0.94
2013	323,693,277	227,205,736	216,812,875	0.95
2014	512,048,445	387,684,841	341,323,927	0.88
2015	858,000,000	-	-	-

Fuente: EDEP, página 82

Nota: Los montos señalado pertenecen al PRONABEC.

Es importante mencionar que al momento de la elaboración de EDEP no contó con toda información necesaria para la evaluación, faltando particularmente la información relacionada a la estructuración y programación del presupuesto del Programa. Es por esto que no se ha podido profundizar en el análisis de ciertos contenidos (EDEP, página 84).

1.4 Diagnóstico

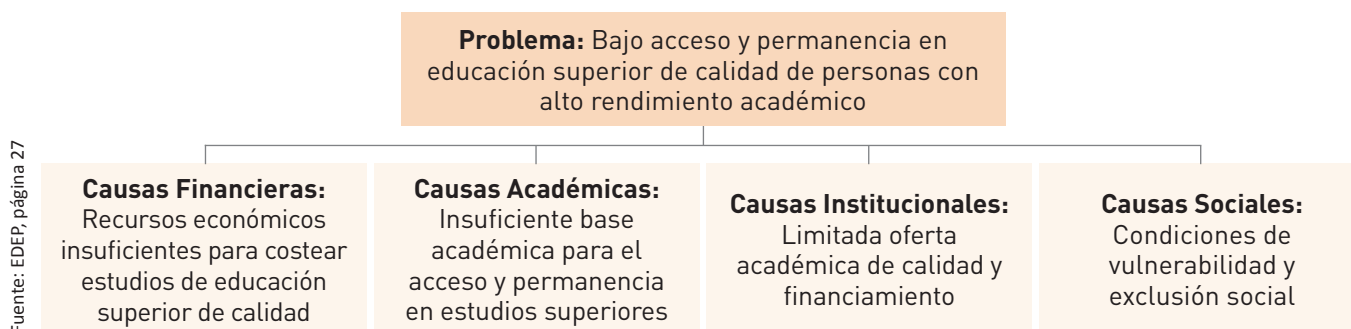
Todos los involucrados en el Programa concuerdan en que su implementación ha significado un gran desafío para cada uno de ellos desde su área de intervención. No obstante, reconocen al Programa como una herramienta importante para lograr la inclusión de los becarios y sus familias, así como una oportunidad para movilidad social.

El panel evaluador concluyó que el Programa demostró un buen desempeño general y recomienda su continuidad. Sin embargo, para asegurar su continuidad se deben mejorar los aspectos que aún presentan debilidades, específicamente en el diseño tales como los sistemas de focalización de potenciales beneficiarios, así como brindar información a los mismos sobre la elección de IES y carreras. Además, se deberán implementar estrictos sistemas de selección para las IES, para asegurar la calidad académica que reciben los becarios. Asimismo, se debe reforzar el apoyo a los becarios; primero a superar con éxito la etapa de transición entre la educación básica y la superior a través de tutorías y cursos de nivelación y luego, una vez culminados sus estudios superiores, a insertarse en el mercado laboral.

DISEÑO DEL PROGRAMA

En el siguiente gráfico, se indican las causas directas del problema que el Programa pretende resolver según la evaluación realizada en el año 2014:

GRÁFICO 2: ÁRBOL DE PROBLEMAS PROPUESTO POR EL PROGRAMA



Nota: Cabe señalar que el Árbol de Problemas no presenta el desagregado de causas, pues a la fecha de la evaluación, este se encontraba aún en proceso de elaboración por el Programa.

Las causas financieras:

Éstas se refieren a la influencia directa que la falta de recursos económicos suficientes tiene sobre el nivel de educación que alcanzan las personas. Como se presentó anteriormente, la población viviendo en condiciones de pobreza o pobreza extrema alcanza niveles muy bajos de estudios superiores. Al considerar las barreras que enfrentan, es posible comprender por qué un joven con talento escogería ingresar al mercado laboral ante invertir tiempo y dinero en una educación superior. Sin embargo, esta decisión alimenta el ciclo de pobreza: un joven sin una educación superior recibirá un salario inferior al que recibiría con un título de grado, perpetuando así el ciclo de pobreza.

Las causas académicas:

La educación básica de los jóvenes de la población objetivo es en promedio de baja calidad, dificultando su acceso y permanencia en la educación superior.

Las causas institucionales:

En los últimos años, se ha visto un aumento de la oferta educativa. Sin embargo, éste no ha contribuido a incrementar el número de IES que ofrecen una educación de calidad. Además, la mayoría de las universidades e institutos se encuentran en la ciudad de Lima⁴. La concentración de la oferta educativa en Lima y otras ciudades genera un costo más alto para los jóvenes del interior del país, quienes tienen que migrar para encontrar mejores oportunidades formativas.

4. 50 universidades y 222 institutos, mientras que el promedio en provincias es de 3.5 y 32.8, respectivamente

Causas sociales:

Los jóvenes que pertenecen a grupos poblacionales que sufren de exclusión social y vulnerabilidad ven limitadas sus posibilidades de desarrollo, incrementando las probabilidades de continuar en la exclusión social.

A continuación, se presenta el detalle de la población objetivo, los actores participantes, los resultados e indicadores de la intervención y los principales servicios y bienes del Programa.

2.1 Población objetivo

En el 2014, la población objetivo estimada del Programa era de 556,162 personas ambas modalidades (252,453 en la ordinaria y 307,709 en la especial). La modalidad ordinaria contaba con 2 productos: Beca 18 Pregrado Nacional y Beca 18 Pregrado Internacional. La modalidad especial contaba con 6 productos: Beca 18 VRAEM, Beca 18 Licenciados del SMV, Beca 18 REPARED, Beca 18 Albergues, Beca 18 Huallaga, y Beca 18 Educación Intercultural Bilingüe.

El Programa cuenta con un listado de requisitos mínimos para acceder a sus productos, los cuales han ido variando a través de los años. En el 2014, la EDEP identificó tres requisitos generales y aplicables:

1. Los postulantes en todas las modalidades debían acreditar haber culminado exitosamente la educación secundaria. Para la modalidad ordinaria, el Programa requería un promedio de notas mínimo de 14 para institutos y 15 para universidades, y para la modalidad especial, dependiendo de la beca, varía entre 12 para institutos y 15 para universidades.
2. Los postulantes con aspiraciones a una de las becas especiales debían demostrar que cumplían con los requisitos específicos y alcances adicionales
3. Los postulantes debían contar con bajos recursos económicos: haber sido considerado como pobre o pobre extremo de acuerdo con los criterios establecidos por el SISFOH.

2.2 Actores participantes

Los objetivos del Programa se enmarcan dentro de los objetivos del Programa Nacional PRONABEC, donde participan los siguientes actores:

- A nivel nacional, con el Acuerdo Nacional y el Plan Bicentenario, como políticas de consenso y Estado de largo plazo;
- A nivel intersectorial, el Programa se refiere al Plan Nacional de Ciencia y Tecnología al 2021 y al Plan Nacional de Competitividad; y
- A nivel sectorial (sector Educación), se alinea al Proyecto Educativo Nacional, las Prioridades de la Política Nacional 2012-2016 y el Plan Estratégico Sectorial al 2016.

Con el fin de lograr una estrategia de implementación descentralizada, el PRONABEC cuenta con Unidades Regionales en todo el ámbito nacional. A través del PRONABEC, el Programa trabaja con los actores involucrados para establecer los criterios de elegibilidad de las carreras superiores para la asignación de cuotas de becas regionales.

2.3 Los resultados e indicadores

El siguiente cuadro muestra la población atendida entre el periodo 2012 a 2014.

CUADRO 2: BECAS OTORGADAS- PROGRAMA BECA 18

Tipo	Becarios Nuevos			Meta			Porcentaje Ejecutado		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Nacional	3,757	5,045	12,294	4,000	5,900	10,760	94%	86%	114%
Internacional	-	115	19	-	200	56	-	58%	34%

Fuente: EDEP, página 55

En cuanto al cumplimiento de sus objetivos, el Programa monitorea su desempeño desde dos frentes: las instituciones y los becarios.

CUADRO 3: INDICADORES PARA SEGUIMIENTO DE INSTITUCIONES

Indicador	Operacionalización
Presencia de instituciones en los departamentos	Promedio del número de instituciones que brindan servicios educativos por departamento.
Procedencia de los becarios según institución	Promedio del número de departamentos receptores de servicios educativos brindados por una misma instituciones.
Calidad del servicio recibido	(Número de beneficiarios que califican como "bueno" o "muy bueno" el servicio recibido) / (Total de evaluados en la institución)

El seguimiento a becarios permite evaluar el proceso de inserción, adaptación, permanencia y desenvolvimiento durante la carrera. Para esto, la EDEP propone la evaluación de los aspectos de rendimiento académico a partir de los siguientes indicadores (EDEP, página 61):⁵

- Nivel de inserción del becario en el entorno de la educación superior;
- Porcentaje de becarios involucrados en proyectos de investigación;
- Porcentaje de becarios con experiencia de publicación científica; y
- Porcentaje de becarios que participan en eventos científicos.

Al momento de la EDEP, el Programa contaba con dos productos principales: "Jóvenes con beca integral en la modalidad ordinaria" y "Jóvenes con beca integral en la modalidad especial."⁶ Los indicadores de estos productos, según el anexo 2 correspondiente al año fiscal 2015 del Programa, eran los siguientes:

Producto 1: Jóvenes con beca integral en la modalidad ordinaria

- Porcentaje de jóvenes con alto rendimiento académico viviendo en condición de pobreza o pobreza extrema que accedieron a la educación superior de calidad en relación a la población objetivo; y
- Porcentaje de jóvenes con alto rendimiento académico viviendo en condición de pobreza o pobreza extrema que permanecen en los estudios en relación a los que accedieron.

Producto 2: Personas con beca integral en la modalidad especial

- Porcentaje de personas con alto rendimiento académico viviendo en condición de pobreza o pobreza extrema que accedieron a la educación superior de calidad en relación a la población objetivo; y
- Porcentaje de personas con alto rendimiento académico viviendo en condición de pobreza o pobreza extrema que permanecen en los estudios en relación a los que accedieron.

Para dichos indicadores, se propuso emplear como medio de verificación el Sistema de Becas de Pregrado (SIBEPREG) y el Sistema Integrado de Becas (SIBEC).

Uno de los problemas que la EDEP encuentra con los indicadores es que el propósito del Programa plantea que la educación brindada debe ser "de calidad." Sin embargo, el Programa no especifica ningún indicador o herramienta que mida, aproximadamente, la calidad de la formación educativa que reciben los becarios.

2.4 Principales productos

El producto "Jóvenes con beca integral en la modalidad ordinaria" se refiere a la asignación de becas

5. El Anexo 2 correspondiente al año fiscal 2015 se encontraba en elaboración en el momento de la EDEP, razón por la cual los indicadores mencionados son los propuestos por los evaluadores. Al momento de la evaluación, no se contaba con indicadores de desempeño pero si de producto.

6. A partir del 2015, el Programa Nacional BECA 18 se constituyó en Programa Presupuestal (PP) y desde esta fecha cuenta con solo producto: ENTREGA DE BECA INTEGRAL DE EDUCACION SUPERIOR A POBLACION CON ALTO RENDIMIENTO ACADEMICO. En dicho producto, se consideran como actividades las becas ordinarias y las becas especiales.

integrales a jóvenes que clasifican como beneficiarios, acompañado de un sistema de seguimiento que asegura la permanencia en la educación superior. La modalidad ordinaria se refiere a la entrega de becas dirigidas a egresados de secundaria de colegios públicos, que hayan logrado un alto nivel de rendimiento académico, y se encuentren en situación de pobreza o extrema pobreza.

Las actividades definidas para la entrega del primer producto son las siguientes:

- **Adjudicación de beca integral en la modalidad ordinaria:** Se basa en el otorgamiento y aceptación de la beca ordinaria a jóvenes que cumplen con los requisitos.
- **Entrega de servicios de nivelación para becarios de la modalidad ordinaria:** El Programa promueve el ciclo de nivelación al inicio de la carrera universitaria o técnica, con el objetivo de nivelar las competencias académicas de los becarios con sus compañeros. Sin embargo, solo se entrega el servicio en algunas universidades privadas y en un instituto (Tecsup).
- **Entrega de servicios de tutoría para becarios de la modalidad ordinaria:** El servicio de tutoría es brindado por las IES, como parte del convenio con el Programa.
- **Entrega de beca para becarios de la modalidad ordinaria (Incluye subvención y tasas académicas):** La subvención incluye materiales de estudio, vestimenta y artículos de seguridad requeridos por las IES, útiles de escritorio, movilidad local, alimentación, alojamiento, y dos pasajes para transporte interprovincial.

El segundo producto, "**Jóvenes con beca integral en la modalidad especial**", consiste en la asignación de becas a grupos específicos de la población, según su situación de vulnerabilidad, exclusión u otras que determine el Programa.

A continuación las categorías de la modalidad especial:

- **Beca 18 VRAEM:** Beca integral para realizar estudios de pregrado, dirigida a jóvenes pobladores de valle de los ríos de Apurímac, Ene y Mantaro, que cumplen con los requisitos del Programa.
- **Beca 18 Licenciados del Servicio Militar Voluntario:** Becas integrales para estudios en institutos tecnológicos y en carreras elegibles por PRONABEC, dirigidas a jóvenes licenciados de las fuerzas armadas en situación de vulnerabilidad y con alto rendimiento académico.
- **Beca 18 REPARED:** Becas integrales de estudios técnicos productivos, estudios universitarios o tecnológicos, dirigida expresamente a la población identificada como víctimas de la violencia ocurrida en nuestro país entre mayo de 1980 y noviembre del 2000.
- **Beca 18 Albergue:** Se dirige a adolescentes en situación de abandono y/o tutelados por el Estado, jóvenes que residen en Centros de Atención Residencial como aldeas, albergues, hogares, o comunidades.
- **Beca 18 Huallaga:** Becas para estudios en el área de ciencia, dirigida a jóvenes de escasos recursos de 16 distritos de influencia e intervención directa en las zonas del Huallaga localizados en tres departamentos: Huánuco, San Martín y Ucayali.
- **Beca 18 Educación Intercultural Bilingüe (EIB):** Becas para estudios en carreras de Educación Intercultural Bilingüe para jóvenes que acrediten pertenecer cultural e idiomáticamente a una comunidad campesina, nativa, indígena u originaria (EDEP, página 21-24).

Las actividades definidas para la entrega del segundo producto son las siguientes:

- **Adjudicación de beca integral en la modalidad especial:** Se basa en el otorgamiento y aceptación de la beca ordinaria a jóvenes que cumplen con los requisitos.
- **Entrega de servicios de nivelación para becarios de la modalidad especial:** En el caso de la modalidad especial, cursar el ciclo de nivelación es obligatorio debido a la vulnerabilidad de las poblaciones objetivo.
- **Entrega de servicios de tutoría para becarios de la modalidad especial:** El mismo que se le brinda a los becarios de la modalidad ordinaria.
- **Entrega de beca para becarios de la modalidad especial (Incluye subvención y tasas académicas):** La entrega de la misma subvención especificada para el caso de los becarios en la modalidad ordinaria.

Las becas otorgadas por el Programa cubren todos los costos directos de la educación superior, e indirectos, desde el día de inicio de clases y durante toda la carrera.

PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN

Al 2014, el Programa contaba con 2 productos, y ambos consistían en la otorgación de becas integrales a jóvenes que cumplan con los requisitos de selección. Cada producto contaba con actividades para lograr sus objetivos. A continuación se detalla la estructura organizacional y los mecanismos de coordinación, la distribución del recurso humano, los problemas en el proceso de implementación y los sistemas de seguimiento y evaluación de la intervención.

3.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

El PRONABEC, como institución responsable del Programa, asigna a sus diferentes áreas tareas y roles específicos con el fin de promover la implementación del Programa de manera eficiente. Bajo la lógica horizontal, el PRONABEC se vincula con sectores como Economía, Trabajo, y Producción. Bajo la lógica vertical, se relaciona con los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil.

En cuanto a la relación interinstitucional, PRONABEC cuenta con órganos de dirección de línea, asesoramiento y apoyo, así como Unidades de Enlace Regional (UER). Las UER contribuyen a que el Programa se relacione con los potenciales beneficiarios, becarios y demás agentes involucrados en los niveles regional y local, lo que permite que se cree una red de atención en todo el territorio nacional.

El Consejo Directivo de PRONABEC es el encargado de establecer los criterios de priorización para la atención de los beneficiarios y los lineamientos de elegibilidad de las instituciones de educación superior. El Director Ejecutivo ejerce la representación oficial de la institución ante cualquier entidad. Así mismo, dirige, monitorea y evalúa los programas y proyectos de capacitación y otorgamientos de becas de Pregrado y becas especiales. A nivel operativo:

- **Oficina de Becas de Pregrado:** Encargada de administrar e implementar los programas de becas nacionales e internacionales, gestionadas y subvencionadas por la Institución.
- **Oficina de Coordinación Nacional:** Responsable de programar, dirigir, coordinar y controlar el cumplimiento de las actividades planificadas por el Pronabec, así como de su ejecución por parte de las Unidades de Enlace a niveles Regional y Local.
- **Oficina de Becas Especiales:** Encargada de implementar y administrar los programas de becas especiales no contempladas en las otras Unidades de Becas (EDEP, página 41).

3.2 Problemas en el proceso de implementación

El Programa basa sus criterios de focalización en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). A pesar del alto nivel de complejidad del SISFOH, aún se encuentran errores en la calificación que realiza sobre el nivel de pobreza de los aspirantes a una beca del Programa. Durante las entrevistas que condujo el panel evaluador, se encontraron diversos casos de subcobertura o filtración. Un sistema de focalización que no funciona adecuadamente crea tareas adicionales para los agentes involucrados en la selección de los beneficiarios del Programa, generando una sobrecarga de trabajo. Además, la calificación de pobreza errónea, que por consecuencia excluye a potenciales becarios, genera un descontento en

la población y puede, en el tiempo, desalentar a la población de aplicar al Programa. Esto limitaría la capacidad de la intervención para generar un cambio real para los más pobres del país.

En cuanto al proceso de afiliación de beneficiarios, la EDEP encontró necesario incluir la participación de los Comités de Validación Descentralizados (CVD) y Comités de Validación Regional (CVR) en el proceso de selección de los becarios, pues son el vínculo directo entre el Programa y los aspirantes a una beca.

En cuanto a la entrevista personal de los potenciales beneficiarios, es necesario que la evaluación resulte lo más objetiva posible y se base principalmente en el desempeño académico o condición de pobreza del aspirante a una beca. La intervención de los Comités, como representantes de la sociedad civil, es importante. Sin embargo, es necesario precisar que su rol debe ser ejercido de la manera más imparcial posible.

En cuanto al proceso de obtención y entrega de las becas, se encuentran problemas en el proceso de selección de las IES participantes del Programa, el proceso de selección de las carreras elegibles por parte del Programa, y la información que recibe el postulante a la beca. En cuanto a la selección de las IES participantes, es importante que el proceso de selección sea riguroso. Se debe minimizar la posibilidad de su exclusión en años consiguientes por falta de desempeño, ya que ésto generaría una falta de continuidad para aquellos becarios ya inscritos en esas IES. Para lograr una selección adecuada, es necesario, como se mencionó anteriormente, definir lo que se entiende por “calidad superior”. Asimismo, la EDEP recomienda crear un ranking de las IES, a cargo de una entidad externa, para identificar las IES que ofrecen la mejor calidad de educación. El ranking puede revisarse cada año, con el fin de asegurar la consistencia de la calidad de educación que ofrecen las IES asociadas con el Programa.

En cuanto a las carreras ofrecidas a los becarios, es importante que se les informe adecuadamente sobre sus opciones, al igual que las diferentes instituciones donde pueden seguir sus estudios superiores. Aunque el Programa ha incrementado sus esfuerzos de difusión desde el 2012, aún no logra transmitir de manera constante la información correcta a potenciales beneficiarios. La difusión oportuna del Programa desde los primeros años de secundaria permitiría a potenciales becarios mejorar su rendimiento escolar a fin de obtener el promedio de notas requerido para ingresar al Programa.

Finalmente, el ciclo de nivelación como nivelador académico no es ofrecido a todos los becarios. Sin embargo, según las opiniones levantadas durante el trabajo de campo, se reconoce al ciclo de nivelación como uno de los principales servicios que el Programa debe dar obligatoriamente a todos los becarios. Debe, también, estandarizarse los contenidos del ciclo de nivelación, pues al momento de la evaluación, no se ofrecían de manera homogénea. En lo que se refiere al sistema de tutoría, los tutores no cuentan con mayor detalle de las causas por las que los jóvenes podrían encontrarse en riesgo alto, medio o bajo. Además, el servicio de tutoría no se brinda con la frecuencia que los tutores recomiendan.

3.3 Seguimiento y evaluación

El Sistema Integrado de Becas (SIBEC) contiene información sobre el becario, su avance académico y los servicios de tutoría que recibe. Un problema que este sistema presenta es que no permite realizar un monitoreo constante y actualizado del rendimiento académico del becario durante un semestre en particular, a través de notas como las de los exámenes parciales, prácticas calificadas, participación, controles de lectura, entre otros de la misma índole.

En cuanto al seguimiento de las tutorías, actualmente no se define qué agentes involucrados en el programa tienen acceso a lo estipulado por el tutor, ni las clasificaciones de riesgo académico y socio-afectivo inicial y parciales.

Los indicadores de progreso se elaboran a partir de la información generada dentro del Programa. Sin embargo, la EDEP considera que los riesgos de manipulación de datos, aunque menores, son potenciales.

PRESUPUESTO Y RESULTADOS

A continuación se presenta la evaluación sobre los criterios de asignación del presupuesto, el presupuesto dividido por producto, los principales problemas en la ejecución del gasto y el desempeño y los resultados de la intervención en cuanto a sus productos.

4.1 Criterios de asignación del presupuesto

La Oficina de Becas Pregrado del PRONABEC diseña la distribución de ofertas de becas por región. Esta distribución toma en consideración el tamaño poblacional de cada región, con el fin de asegurar que la intervención facilite el acceso a la educación superior de manera descentralizada y proporcional a la demanda. La asignación de presupuesto por región depende directamente de la cantidad de becas otorgadas y los acuerdos con las IES sobre el pago de las subvenciones.

A continuación, se detallan los 5 criterios utilizados por el Programa para definir las cuotas de becas por regiones:

- **Demanda Potencial:** Se refiere a la población en proceso de inclusión a la educación superior por región de intervención. Está conformada por jóvenes menores de 23 años con educación secundaria completa en centros educativos públicos.
- **Algún miembro del hogar con Educación Superior Completa:** Indicador que mide el porcentaje de hogares de la región que cuenta con algún miembro que tenga educación superior completa. Su importancia radica en la existencia de una relación significativa entre dicho indicador y la probabilidad de que un joven acceda a la educación superior.
- **Índice de Pobreza Multidimensional:** Refleja la combinación de necesidades básicas insatisfechas que presentan los miembros de un hogar al mismo tiempo. Posee nueve criterios agrupados en tres dimensiones con la misma ponderación: salud, educación, y condiciones de vida. Así, un hogar se considera pobre solo si la suma ponderada de sus privaciones es mayor a 1/3.
- **Proporción de Población Indígena por Departamento:** Este indicador pretende reducir la desigualdad en el acceso a la educación superior para el segmento de la población indígena. Este sector de la población cobra representatividad al saberse que uno de cada cinco jóvenes en proceso de inclusión a la educación superior tiene como lengua materna al quechua, aimara u otra lengua nativa.
- **Prima Salarial entre Mano de Obra Calificada y No Calificada:** Los hogares deciden entre enviar a un hijo a la universidad o que comience a trabajar, dadas las condiciones de pobreza que caracterizan la población objetivo. Por ello, se compara el beneficio de estudiar con el costo de no trabajar, de modo que este indicador intenta cuantificar el beneficio de culminar la educación superior. Así, la prima salarial es definida como la razón entre el salario por hora de mano de obra calificada y el salario por hora de mano de obra no calificada (EDEP, página 75).

Al momento de la evaluación por departamento, cada indicador recibe una calificación, los cuales suman el puntaje final. Este puntaje determina en qué orden se debe priorizar cada departamento al momento de la

asignación de las becas.

El desglose de los pesos por indicador es el siguiente:

- Demanda potencial: 20%
- Que algún miembro del hogar haya completado la educación superior: 10%;
- Pobreza Multidimensional: 40%;
- Proporción de población indígena: 25%; y
- La prima salarial entre mano de obra calificada y no calificada: 5%.

La determinación de la calificación se realiza de manera cualitativa, basándose en el nivel de influencia del indicador sobre la población objetivo del Programa.

Además, los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín y San Martín reciben una penalidad de un punto sobre la calificación final. Esto se debe a que la población de estos departamentos califican para otros programas de becas focalizadas.

Una vez determinado el total de becas ofrecidas por región, se determina la proporción de becas que irán a los distintos tipos de IES. Los criterios de asignación de la cuota de becas por tipo de institución de educación superior son: demanda de becarios de universidades e institutos, tasa neta de matrícula, y las necesidades del mercado (EDEP, página 76).

En el 2013, se registraron más postulaciones para institutos que para universidades. Es por esto que, para el 2014, el Programa consideró asignar el 60% de la cuota total de cada departamento a institutos, y el 40% restantes a las universidades.

El Programa considera ser flexible al momento de la asignación de becas en cada departamento, tomando en cuenta el número de postulaciones que se registren y el número de becarios que cada IES puede recibir. Una vez establecidas y asignadas las becas ofrecidas para cada región, se procede a cumplir con el pago de subvenciones por las becas otorgadas a i) becarios, ii) instituciones educativas, y iii) proveedores, que incluyen los servicios de tutoría y el seguro médico.

4.2 Presupuesto por producto

En el 2014, el 93% del presupuesto total de PRONABEC se destinó a subvenciones, el 6% a la provisión de bienes y servicios, y el 1% a los créditos educativos.

Según el tipo de beca otorgada, se destinó el 57% del presupuesto total para subvenciones a las Becas Pregrado, el 29% a las Becas Especiales y el 14% a las Becas Posgrado.

En ese mismo año, el presupuesto destinado a nuevas becas fue de S/. 167 millones, de los cuales el 70% se destinó a becas pregrado de la modalidad ordinaria y el 30% a becas de la modalidad especial. Como se muestra en el cuadro siguiente, el presupuesto se distribuye por tipo de beca.

CUADRO 4: PRESUPUESTO DE LAS BECAS- AÑO 2014

Modalidad	Beca	Presupuesto (en millones de S/.)
Becas Pregrado Ordinaria	Beca 18 Nacional	S/. 113.8
	Beca 18 Internacional	S/. 2.6
Becas Especiales	Beca 18 Licenciados de FF.AA.	S/. 19.0
	Beca 18 VRAEM	S/. 9.4
	Beca 18 REPARAD	S/. 4.1
	Beca 18 Albergue	S/. 4.9
	Beca 18 Huallaga	S/. 5.8
	Beca 18 EIB	S/. 6.9
	Total	S/. 167.0

Fuente: EDEP, página 83

Cabe mencionar que la información solicitada sobre el presupuesto y ejecución del Programa no fue recibida en su totalidad, por lo que la evaluación se ha desarrollado en base a la información recibida al cierre del documento (EDEP, página 84).

4.3 Principales problemas en la ejecución del gasto

La EDEP encontró que los criterios para las subvenciones económicas destinadas a los becarios no son conocidos por algunos de los agentes involucrados en la implementación del Programa. Además, no todos los becarios cuentan con una orientación económica para el manejo de los fondos que reciben, lo cual puede resultar en un malgasto del dinero.

Es importante poder evaluar si las cuotas son adecuadas en relación a la población objetivo del Programa. La EDEP encontró que no siempre se asignan todas las becas disponibles en las regiones. Esto ocurre por una falta de demanda, que se puede deber a desinformación o desconocimiento sobre la beca por parte de potenciales becarios.

Resulta necesario, además, estandarizar el indicador presupuestal. La falta de información precisa sobre las metas físicas y financieras para los años 2012 al 2014 dificulta el cálculo del presupuesto anual requerido para alcanzar las metas físicas de los próximos años (2015 al 2018).

Otro problema que la EDEP encontró en la ejecución del gasto es que las fechas para la presentación de documentación requerida para el pago de las subvenciones mensuales muchas veces no coincide con las fechas que manejan las IES para la entrega de dicha documentación. Esta situación retrasa el pago a los becarios y ellos deben encontrar una manera de lidiar con la falta de recursos económicos. Finalmente, el presupuesto asignado a las UER es limitado, y muchas veces dificulta sus funciones.

4.4 Desempeño del Programa en cuanto a sus productos y resultados

El desempeño de la intervención en cuanto a sus productos debe ser evaluado en función a cómo contribuye al logro de las metas y el alcance sobre la población objetivo.

En general, la EDEP encuentra que el nivel de ejecución presupuestal del Programa es alto, alcanzando el 94% y 96% en el 2012 y 2013, respectivamente. No obstante, es posible que la determinación en cumplir las metas de ejecución planificadas cause que se sacrifiquen ciertos aspectos en el camino, afectando la calidad del producto entregado, los procesos del PP, sus becarios y el personal involucrado.

Con respecto a la población atendida por el Programa entre el 2012 y el 2014, el siguiente cuadro muestra la distribución del total de becarios según modalidad de beca:

CUADRO 5: POBLACIÓN ATENDIDA Y POR ATENDER SEGÚN TIPO DE BECA

Tipo		Becarios Nuevos			Meta			
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nacional	Modalidad Ordinaria	3,757	5,045	12,294	13,000	13,000	15,294	15,294
	Modalidad Especial				4,000	4,000	4,706	4,706
Internacional		-	115	19	-	100	100	100
Total		3,757	5,160	12,313	17,000	17,100	20,100	20,100

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La EDEP concluye que el Programa justifica su intervención y atención directa a sus beneficiarios. A través de los productos del Programa, logra ofrecer a jóvenes con alto potencial académico la oportunidad de una educación superior, y así contribuir al desarrollo del país. La intervención logra llegar a jóvenes a nivel nacional, creando la oportunidad de obtener un título superior para aquellos jóvenes con alto rendimiento académico viviendo en condición de pobreza y pobreza extrema. No obstante, el panel evaluador encontró problemas con el diseño, la implementación y el desempeño presupuestal del Programa.

En esta sección, se presentan las principales conclusiones, enfocándose en los problemas a resolver, y recomendaciones para el Programa. Éstas se enfocan en tres aspectos: diseño de la intervención, procesos de implementación, y presupuesto y resultados.

5.1 Diseño del Programa

Problema 1:

El resultado final señalado por la intervención presenta como indicador al "lograr la inserción en el mercado laboral de aquellos jóvenes egresados del nivel de educación superior bajo un estándar de calidad" (EDEP, página 20). La EDEP considera que, para observar el impacto del Programa a un nivel más agregado, se debería medir el resultado final no sobre la población atendida (los becarios), sino sobre la población objetivo. Este resultado debería ser medido con los objetivos de política nacional, para lograr medir la contribución de Beca 18 a los objetivos del Estado.

Recomendación:

El indicador correspondiente al resultado específico debería medir el avance efectivo del Programa con respecto al total de la población objetivo (atendida y no atendida), en línea con lo propuesto para el resultado final. El indicador se puede plantear como "porcentaje de la población objetivo que logra concluir la educación superior de calidad en el tiempo previsto".

Problema 2:

Inserción en el Mercado Laboral: El Programa no cuenta con objetivos a nivel de producto que justifiquen la integración de actividades destinadas a impulsar, apoyar y monitorear la adecuada inserción de los becarios al mercado laboral.

Recomendación:

Incluir un componente adicional a nivel de producto, a fin de facilitar la transición de los becarios egresados del Programa hacia el mercado laboral. El objetivo se podría lograr a través de actividades que incluyan el acompañamiento, orientación y seguimiento al becario durante el proceso de inserción laboral.

Problema 3:

Calidad Educativa: Las entrevistas a becarios reflejaron opiniones diversas sobre el nivel de enseñanza de las IES participantes del Programa. Los becarios mencionaron las diferencias sobre el nivel de exigencia, infraestructura, dotación de equipos (capital físico), calidad de docentes (capital humano) y nivel de empleabilidad.

Recomendación:

Elevar la rigurosidad y exigencia del proceso de selección de IES para minimizar el riesgo de descalificación al momento de la evaluación anual. Elaborar un ranking de universidades, calculado año a año por una institución externa, con el fin de expandir la inclusión de IES a nivel nacional.

Problema 4:

Elección de IES y Carreras: Algunas IES demuestran un mayor grado de compromiso con el becario y el Programa. Éstas, por ejemplo, brindan información sobre las carreras ofrecidas así como mayores servicios incluidos en la pensión. No todos los becarios reciben información clara y oportuna durante el proceso de inscripción y postulación al Programa.

Recomendación:

Establecer un mecanismo de orientación vocacional para los postulantes. De esta manera, los postulantes podrán tomar una decisión correcta e informada sobre a qué IES asistir y la carrera que desean estudiar. Se recomienda además trabajar con la Dirección de Educación Secundaria del MINEDU para contar con su apoyo en la orientación vocacional, la identificación de las escuelas con difícil acceso al Programa y alto índice de pobreza, y la referencia alumnos talentosos que puedan ser potenciales candidatos.

Problema 5:

Atención del población objetivo: El sistema de focalización de potenciales beneficiarios no ayuda al Programa a llegar a la mayor parte de su población objetivo. El algoritmo utilizado por el SISFOH no logra identificar adecuadamente a la población viviendo en condición de pobreza o pobreza extrema.

Recomendación:

Evaluar la introducción de mecanismos que permitan disminuir la tasa de subcobertura y filtración generada por el sistema de focalización.

5.2 Procesos de implementación

Problema 1:

Acceso al Programa y asignación de cuotas regionales: Existen regiones que presentan un gran número de becas disponibles pero que no presentan el mismo grado de demanda efectiva. Estas regiones muchas veces se quedan con becas por asignar al final de la convocatoria de becarios.

Recomendación:

Los criterios usados en la asignación de recursos deben ser reevaluados, considerando una metodología que permita dar un mayor peso a la demanda potencial de becas por región.

Problema 2:

Comité de validación descentralizado: Desde el 2014, las funciones del Comité de Validación Descentralizado se han reducido a la revisión de los requisitos planteados por el programa para acceder a una beca. Se han eliminado las entrevistas personales.

Recomendación:

Retomar la dinámica de entrevistas personales, de manera objetiva, con el propósito de identificar inconsistencias entre la documentación presentada y el testimonio del postulante.

Problema 3:

Sistema de Tutoría: Los tutores no cuentan con mayor detalle de las causas por las que los jóvenes podrían

encontrarse en riesgo alto, medio o bajo. Además, desde el punto de vista de los tutores, una asesoría al mes no resulta suficiente para los becarios de bajo riesgo.

Recomendación:

Implementar mayor supervisión y control sobre los procesos del Sistema de Tutoría y la calidad de los servicios ofrecidos. Además, se recomienda reforzar los contenidos tratados en las tutorías individuales sobre los temas que requieren mayor atención.

Problema 4:

Programa de nivelación: Algunas de las IES cuentan con un programa de nivelación adecuado, que considera reforzar aspectos académicos y sociales. Sin embargo, si este paquete de nivelación no está correctamente formulado antes del ingreso de los becarios –o antes del ingreso de la IES al programa– es posible que este servicio sea implementado de manera inadecuada o improvisada, afectando el desempeño de los jóvenes becarios.

Recomendaciones:

El Programa debe considerar expandir a toda la población de becarios el ciclo de nivelación, además de mejorarlo; al estar a cargo únicamente de la IES, es necesario ejercer mayor control sobre los cursos brindados y los estándares de exigencia.

5.3 Presupuesto y resultados

Problema 1:

Eficiencia en el uso de los recursos: La calendarización de fechas para la presentación de documentación requerida para el pago de las subvenciones mensuales muchas veces no coincide con las fechas que manejan las IES para la entrega de dicha documentación. Esta situación retrasa el pago a los becarios y estos deben encontrar una manera de hacer frente a la falta de recursos económicos.

Recomendación:

Se recomienda tomar en cuenta las diferencias entre los calendarios manejados por las IES en la programación de fechas de entrega de documentación.

Problema 2:

Las Unidades de Enlace Regional poseen algunas funciones que no han sido consideradas por la oficina central del Programa y que, por tanto, no cuentan con un presupuesto asignado. Si bien al inicio del año se asignan recursos a cada UER, tras presentar un Plan de Trabajo, para llevar a cabo una serie de actividades, éstos no son suficientes.

Recomendación:

Las UER deben contar con partidas presupuestarias específicas, que les permita contar con recursos financieros asignados desde el principio del ejercicio fiscal.

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP Programa Nacional Beca 18 del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC)

Proyecto: “Fortalecimiento del Sistema Nacional Presupuestario en los tres niveles de gobierno” – II Etapa

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Jirón Junín 319, Cercado de Lima, Lima, Perú

www.mef.gob.pe

Programa de Cooperación al Desarrollo Económico de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza-SECO

Avenida Salaverry 3240, San Isidro, Lima

Teléfono: (511) 264-0305

www.cooperacionsuizaenperu.org.pe/seco

www.seco-cooperation.admin.ch

**Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)**

Avenida Los Incas 172, piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú

www.buenagobernanza.org.pe

Responsables de la contribución

MEF:

Rodolfo Acuña, Director General de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP-MEF)

Cooperación Suiza-SECO:

Martin Peter, Director de la Cooperación Suiza – SECO en Perú

Cooperación Alemana:

Hartmut Paulsen, Director del Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)

Elaboración de contenidos:

Dirección de Calidad del Gasto Público de la DGPP - MEF

Coordinación, supervisión y edición de contenidos:

Dirección de Calidad del Gasto Público de la DGPP - MEF

Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)

Adecuación didáctica de contenidos, diseño y diagramación:

Enrique Mendizabal

Impresión:

1000 ejemplares, 1era edición

xxxx de 2016

Fotos de carátula:

PRONABEC

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:

Nº 2016-xxxx

Cooperación Alemana al Desarrollo-Agencia de la GIZ en el Perú

Prolongación Arenales 801, Miraflores

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección General de Presupuesto Público

www.mef.gob.pe | Jr. Junín N° 319 Lima Cercado | (511) 311-5930