



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**FONDO DE PROYECTOS
DE MEJORAMIENTO
EDUCATIVO
(PME)**

**MINISTERIO DE
EDUCACIÓN**

JUNIO 2002

**SÍNTESIS EJECUTIVA N°07
FONDO DE PROYECTOS DE MEJORAMIENTO EDUCATIVO (PME)
MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1998 – 2001
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2002: \$2.473 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Mejorar la calidad y equidad de la educación de los alumnos del sistema escolar en el contexto de la Reforma Educativa

1.2 Propósito

Docentes de establecimientos subvencionados por el Estado implementan el proceso de descentralización pedagógica¹ a través de prácticas innovativas y autónomas y se comprometen con los resultados de aprendizaje de los alumnos, en el marco del nuevo currículum.

1.3 Población Objetivo

La población objetivo del Programa Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) está constituida por alumnos de establecimientos educacionales subvencionados en los niveles básicos y medio². De este conjunto, el programa da preferencia a los establecimientos educacionales que reciben a la población más vulnerable en términos sociales y económicos. Por las características de este programa, su población objetivo es equivalente a la población potencial (alumnos del sistema educativo subvencionado). Al respecto, los alumnos del sistema educativo subvencionado llegaron a 3.282.703 el año 2001.

El Programa cuenta también con una población objetivo intermedia constituida por los docentes del sistema subvencionado, los cuales el año 2000 alcanzaron a 121.650³.

1.4 Población Beneficiaria

La población beneficiaria disminuyó en un 38% en el período 1998-2001, llegando a 225.549 alumnos el año 2001⁴. La población de docentes beneficiarios disminuyó en un 41.9% en el mismo período, alcanzando a 10.658 docentes el año 2001. Estas disminuciones se explican principalmente por una disminución similar en el presupuesto asignado al Programa.

¹ Entendida por el Programa como la posibilidad que tiene la comunidad educativa de optar con autonomía a recursos concursables, propuestas educativas innovadoras, responsabilizándose de los resultados de aprendizaje de los alumnos.

² Considerando tanto la matrícula de niños y jóvenes como de educación de adultos.

³ No se cuenta con información para el año 2001.

⁴ Por la naturaleza del Programa, los beneficiarios pueden repetirse en los diferentes años, es decir en distintos períodos los beneficiarios no son necesariamente excluyentes.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

Este Programa consiste en un fondo concursable de proyectos destinados a profesores de establecimientos educacionales del sistema subvencionado cuyo objetivo es realizar innovaciones pedagógicas de carácter descentralizado. Se inició el año 1992 y depende del Ministerio de Educación, específicamente de la División de Educación General de ese Ministerio.

El Programa está diseñado sobre la base de dos componentes:

1.5.1 Componente 1: Capacitación a Supervisores y Docentes en Metodología y Gestión de Proyectos.

Consiste en capacitar a supervisores del sistema escolar para que estén habilitados en la evaluación ex ante de diseño de proyectos y transfieran contenidos metodológicos de proyectos⁵ a los docentes de los establecimientos subvencionados interesados en postular al PME. La capacitación a los supervisores es realizada por las SEREMIs de Educación.

Se realiza inicialmente una difusión del Programa a través de Municipios, SEREMIs⁶ y DEPROVs⁷. A nivel regional se reciben las peticiones de capacitación provenientes de los establecimientos educacionales y se realizan los apoyos correspondientes, dando preferencia a los establecimientos con mayor riesgo socioeducativo. Posteriormente, se desarrolla la capacitación a los docentes, la que habilita pero no obliga a la participación en el concurso de proyectos del programa.

1.5.2 Componente 2: Desarrollo de Proyectos. Docentes elaboran y ejecutan proyectos de mejoramiento educativo.

Este componente tiene como objetivo el desarrollo de Proyectos de Mejoramiento Educativo en establecimientos educacionales subvencionados.

Cada año se actualizan las bases de concursabilidad tomando como base la experiencia del año anterior. En seguida se recoge y actualiza la información relativa a los establecimientos habilitados e inhabilitados para postular en cada año⁸. Posteriormente se reciben las fichas de inscripción al concurso anual de proyectos. Esta información sirve de base para determinar los cupos regionales de asignación, los que obedecen principalmente a la demanda manifestada por los establecimientos y a los criterios de focalización entregados por el programa a las regiones.

Una vez recibidos los proyectos se procede al proceso de selección de los mismos. Para ello se establece una comisión regional conformada por el SEREMI o su representante en cada Región y por supervisores de regiones distintas a las que normalmente trabajan, de manera de dar transparencia al proceso. La selección se realiza mediante la asignación de puntajes a partir de

⁵ Elaboración y gestión de proyectos de mejoramiento educativo.

⁶ Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, en cada Región del país.

⁷ Departamento Provincial de Educación.

⁸ Aún cuando los PME están destinados a los establecimientos subvencionados (municipales y particulares subvencionados), por efectos de política interna de focalización del MINEDUC se ha establecido en los últimos años que no pueden participar en el Programa los establecimientos del Programa Montegrande y esporádicamente los establecimientos del Programa Liceo para Todos (LPT) y del Programa P-900 .

una pauta estandarizada, que considera entre los principales criterios de selección la calidad del proyecto y su incidencia en la equidad. La calidad es medida atendiendo al diagnóstico que el establecimiento educacional realiza respecto del nivel de aprendizaje de sus alumnos, a la participación de los distintos actores, a la viabilidad del proyecto y requerimientos de recursos necesarios. El segundo criterio busca favorecer a los establecimientos educacionales cuyos alumnos evidencian mayores déficit en logros de aprendizaje y atienden alumnos de mayor riesgo social.

En los días siguientes a la selección se comunica la decisión a los sostenedores de cada uno de los establecimientos que participó en el proceso, lo que en el caso de los proyectos seleccionados implica la tramitación, aprobación y firma de convenios. A partir de ese momento el nivel regional transfiere la primera cuota del proyecto, correspondiente al 40% del valor total del proyecto, con lo cual se da inicio al mismo. Las transferencias se realizan siempre al sostenedor de los establecimientos.

Para efectos de la recepción de las dos cuotas siguientes -por un valor de 30% cada una- los docentes deben completar pautas de autoevaluación del proceso, las que son distribuidas desde el nivel central. Para dar término al proyecto los establecimientos deben entregar un informe final del mismo.

1.6 Antecedentes Financieros

El gasto del programa disminuyó en un 0,4% en el período 1998-2001, alcanzando a \$3.116 millones el año 2001. El presupuesto asignado para el año 2002 es de \$2.474 millones.

El programa recibe aportes de terceros que provienen de sostenedores de establecimientos bajo la modalidad de financiamiento compartido. Si bien el aporte promedio en el período 1998-2001 alcanza al 11,2 % con respecto al total de ingresos del Programa, se observa claramente una disminución de este aporte en el tiempo, alcanzando el año 2001 a un 3,2%.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1. Diseño

El Programa define claramente la necesidad a la cual busca responder. Ella consiste en la carencia de instancias que posibiliten una efectiva descentralización y autonomía pedagógica en los establecimientos. Esta necesidad cobra sentido en el marco de una política global que busca desarrollar autonomía pedagógica en los establecimientos. A su vez esta necesidad se engloba en una hipótesis mayor consistente en que mediante el hecho de posibilitar un marco para las libres iniciativas en los establecimientos, ellas no sólo se van a desarrollar sino que tal desarrollo va a implicar una mejoría en la calidad de los aprendizajes de los alumnos.

Existe consistencia entre las actividades y los componentes y también entre los componentes y el propósito. Sin embargo, se detecta dificultades en el paso del propósito al fin, debido a que la definición de descentralización pedagógica utilizada tiende a resultar tautológica y no permite deducir - por efectos de causalidad - su contribución al cumplimiento del fin. De acuerdo al marco lógico del programa, la descentralización pedagógica es "entendida como la posibilidad que tiene la comunidad educativa de optar con autonomía a recursos concursables, propuestas educativas innovadoras, responsabilizándose de los resultados educativos de los alumnos". Lo anterior implica que todo proyecto PME se traduciría en descentralización pedagógica, ya que el desarrollo de un proyecto PME significa acceder con autonomía a recursos concursables.

Respecto de los indicadores, sólo se valida aquellos a nivel de actividades y componentes. A nivel de propósito, se presenta un problema derivado del hecho que la implementación de descentralización pedagógica no es entendida como cambios en las prácticas pedagógicas haciéndolas más pertinentes a las necesidades de los alumnos. El resto de los indicadores corresponde sólo a constataciones de desarrollo de los proyectos y no a evidencias de nuevas prácticas pedagógicas.

2.2. Organización y Gestión

En términos de organización, el Programa tiene el mérito de establecer, por una parte, un proceso de capacitación a supervisores y docentes y, por otra, un proceso de concursabilidad y asignación de recursos a los establecimientos subvencionados, utilizando los diferentes niveles del MINEDUC (nivel central, SEREMI y DEPROV). Esto motiva una importante participación de docentes del sector subvencionado.

En lo relativo a la gestión del programa, se establecen interesantes y efectivos mecanismos para generar equidad en el acceso competitivo a la instancia concursable y en torno a la asignación de recursos diferenciados⁹. También es interesante la estructura para captar recursos privados para el desarrollo de los proyectos de los sostenedores de establecimientos con financiamiento compartido (con cobro por alumno mayor a \$2000 mensuales). La participación de los niveles regionales en decisiones sobre los proyectos elegidos es también un logro en torno a la descentralización de aspectos claves del Programa.

La gestión de recursos en general está bien encaminada, pero se observa tardanzas importantes en la transferencia de los mismos y en las rendiciones oportunas de las cuotas. Las principales demoras se observan en el traspaso desde el MINEDUC a los sostenedores - hasta 51 días de promedio para el traspaso de la primera cuota después de aprobado el proyecto, en el año 2000 - y de sostenedores municipales a los establecimientos (tiempo no determinado pero constatado por una evaluación externa al Programa). Por otra parte, en promedio, cerca de un 40% de las rendiciones de los proyectos se produce fuera de plazo. Al respecto, no se pudo establecer los motivos que explican estas situaciones.

El Programa carece de mecanismos de evaluación regulares y objetivos de la calidad de la capacitación¹⁰, del cambio en las prácticas docentes y del impacto de los proyectos en los aprendizajes de los alumnos.

⁹ La focalización se basa –a objeto de generar una diferenciación en la asignación de los montos para el desarrollo de cada PME- en el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE), administrado por la JUNAEB. En el IVE, el puntaje resultante por establecimiento se divide en tres tramos siendo los valores ascendentes correspondientes con mayor grado de riesgo socioeducativo. Las escuelas focalizadas por el Ministerio de Educación, se encuentran en el tramo más alto en la distribución hecha por la JUNAEB. Se puede establecer que coinciden ambas categorizaciones (Focalización e IVE) en la determinación de los establecimientos más deficitarios, tanto en el aspecto relacionado con logros de aprendizaje como en los de tipo socioeconómico. A partir del valor IVE del establecimiento se determinan los recursos máximos de cada proyecto, a los que pueden postular las escuelas y liceos.

¹⁰ Sólo se cuenta con información de autoevaluación de los proyectos por parte de los establecimientos, es decir, no existen mediciones externas.

2.3. Eficacia y Calidad

Pese a que el Programa lleva más de una década de funcionamiento, éste carece de indicadores con medición para dar cuenta del cumplimiento del propósito y para evaluar el eventual aporte de este último al cumplimiento del fin.

Si bien no existe antecedentes respecto del número de docentes y supervisores capacitados por primera vez (versus aquellos que ya han sido capacitados antes), las cifras brutas indican que entre un 16% y un 12% de los docentes de establecimientos subvencionados son capacitados anualmente. Respecto de los supervisores, la cifra correspondiente se sitúa entre un 28% y un 39%. En relación al desarrollo de proyectos, anualmente participan cerca de un tercio de los establecimientos del sistema subvencionado, y en éstos cerca de dos tercios de sus docentes.

El programa presenta importantes grados de focalización de sus acciones. Al respecto, en 1999, en el caso de la educación básica, la participación en el desarrollo de proyectos alcanzó a un 63% de establecimientos focalizados y, en el caso de la educación media, a un 42%.

La medición del grado de satisfacción de los usuarios ha sido escasamente desarrollada y referida sólo a los docentes. De hecho sólo se dispone de indicadores con medición para el año 1999, el principal de los cuales dice relación con que el 70% de los docentes considera que el material producido por el programa es adecuado para las necesidades de desarrollo de proyectos.

2.4. Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

La ejecución presupuestaria del programa ha ido en aumento, pasando desde un 86,7% en 1998 a un 99.8% en el 2001. Adicionalmente, la proporción efectivamente transferida a los establecimientos alcanza el 90% del presupuesto PME, lo cual se compara favorablemente con otros programas similares.

El aporte de terceros proviene de los sostenedores de establecimientos bajo la modalidad de financiamiento compartido, y en promedio ha alcanzado a un 11.2 % con respecto al total de ingresos del Programa. Al respecto, se observa claramente una disminución de este aporte en el tiempo, alcanzando el año 2001 a tan solo un 3,2%. No es posible señalar las causas de esta disminución.

El PME financia su personal administrativo con cargo a la División General de Educación. Para el año 2001, dicha contribución al PME alcanza al 4% del gasto total, sin incluir los costos de supervisores.

Eficiencia

El costo administrativo por cada alumno beneficiado fluctúa entre \$1.000 y \$1.503 por alumno, y entre \$19.577 y \$30.748 por docente beneficiado. Este análisis permite señalar que entre un 80 y un 89% del costo total del programa llega efectivamente a los beneficiados¹¹. La cifra

¹¹ Estos cálculos no incluyen los gastos de supervisión.

señalada parece razonable si se considera que entre los costos administrativos indicados deben incluirse también todas las tareas de apoyo a la capacitación, las cuales si bien constituyen parte integral de los beneficios, no se reflejan en el monto de transferencias.

La asignación promedio por alumno en el período 1998-2001 es de \$12.631. Por su parte, la asignación de fondos por docente beneficiado fluctúa en torno a los \$247.000.

2.5. Principales Recomendaciones Priorizadas

- i) Reconceptualizar las nociones de descentralización pedagógica e innovación educativa, precisando así el propósito del Programa y potenciando su evaluación en torno a un aporte al fin.
- ii) Establecer un procedimiento de evaluación del impacto de los proyectos en los aprendizajes de los alumnos, aislando las variables pertinentes y estableciendo tipologías de establecimientos y de alumnos.
- iii) En la línea de determinar la relevancia de los montos para generar impacto pedagógico e innovaciones educativas relevantes, se recomienda que el equipo PME determine en primer lugar las características y alcance de los cambios e innovaciones pedagógicas que considera necesario establecer en los establecimientos y luego determine el costo aproximado de tal tipo de innovación. El panel sostiene que las innovaciones deben plantearse en una perspectiva de sustentabilidad en el mediano y largo plazo y que deben impactar en un determinado aumento del puntaje SIMCE, considerando que se mantienen estables otras variables, incluida la composición socioeconómica de los alumnos.

En la misma línea de esta recomendación, se debe analizar lo que ha ocurrido con aquellos establecimientos que han postulado a proyectos pero que no los han obtenido, y que en los períodos siguientes o no han postulado o han presentado proyectos distintos. Se debe examinar si las iniciativas de innovación realmente se han llevado a cabo sin el apoyo del PME o por el contrario se han postergado. Un estudio de esta naturaleza daría luces respecto de la importancia del aporte PME para generar innovaciones pedagógicas buscadas por los establecimientos y sobre los montos mínimos necesarios para promover alguna forma de innovación pedagógica.

- iv) Establecer metas incrementales en torno al cumplimiento en el traspaso de recursos de los sostenedores a los establecimientos. Para ello, se debe precisar los tiempos de las demoras y luego ver los motivos y las posibles soluciones a esta situación. Además, se debe establecer un sistema de información que permita observar de manera diferenciada el traspaso de la primera y de la segunda cuota por parte del MINEDUC a los sostenedores y de estos a los establecimientos.
- v) Estudiar las tardanzas que se suscitan en torno a las rendiciones de los proyectos. Junto con determinar las causas y los tipos de proyectos, establecimientos y/o sostenedores mayormente proclives a tal situación, se deben establecer las medidas necesarias para que ello no ocurra, las que pueden llegar a una exclusión temporal del concurso de proyectos.
- vi) Establecer criterios de egreso o certificación de los supervisores que ya han sido capacitados y/o que tienen amplia experiencia en el PME o en experiencias de diseño y evaluación de proyectos. Esto permitiría focalizar la capacitación anual sólo en aquellos supervisores que ingresan al sistema o en aquellos que por motivos diversos no tienen una

experiencia importante en tales labores. Lo mismo es pensable para los establecimientos o para los docentes de manera de no recapacitar a personas o colectivos que ya tienen amplia y exitosa experiencia en el Programa.

- vii) Para una mejor gestión del Programa y para establecer juicios certeros respecto de la cobertura del Programa el Panel recomienda que se establezca un sistema de información que permita conocer la cifra neta de beneficiarios nuevos y antiguos por año (establecimientos, docentes y alumnos).
- viii) Homologar la terminología del formulario de postulación y de las bases de postulación. Lo anterior, debido a que las diferencias en la terminología utilizada en estos documentos *podría* inducir a error a los postulantes al concurso y en último término complejiza innecesariamente el proceso de postulación.
- ix) A efecto de incluir todos los costos implicados en el desarrollo del Programa, se debe incorporar aspectos no cuantificados tales como el apoyo de los supervisores y el trabajo de los docentes de los establecimientos en la implementación de los proyectos. El Panel estima conveniente que inicialmente esta recomendación se centre en los costos de supervisión.
- x) Establecer un proceso de evaluación de la capacitación recibida tanto por supervisores y docentes, que vaya más allá de los instrumentos y procesos de autoevaluación. Lo importante es que el Programa reciba información de agentes externos sobre los eventuales aspectos deficitarios y/o reiterativos de la capacitación de manera que el componente 1 del Programa gane en eficiencia, calidad y/o focalización.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

JUNIO 2002



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

**RESPUESTA INSTITUCIONAL
AL INFORME DEL PANEL CONFORMADO POR HACIENDA
PARA LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA FONDO DE PROYECTO DE
MEJORAMIENTO EDUCATIVO (PME)**

Julio del 2002

A.- Comentario General:

El Informe Final refleja una comprensión de lo que es el Programa “Fondo de Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME)”. Recoge en forma adecuada sus aspectos más sustantivos y resulta satisfactorio el reconocimiento de la calidad en general, en cada uno de los aspectos centrales del Programa:

- **Diseño del Programa:** Sobre el cual en el Informe Final se afirma: *“el PME tiene un buen diseño en tanto Fondo concursable puesto que abarca el conjunto del sistema educativo con criterios de discriminación positiva y sus procedimientos garantizan niveles importantes de equidad en lo que se refiere a recursos”* (p. 32).
- **Organización y Gestión:** Se expresa con claridad en el ya citado Informe Final, que *“la estructura organizacional es básicamente adecuada para establecer formalmente el funcionamiento del Programa en sus diferentes etapas de desarrollo, es decir, en lo que responde a (a) implementar el concurso; (b) seleccionar proyectos; (c) establecer convenios y (d) asignar recursos”* (p. 37). Además el Panel de Expertos, indica que considera apropiado el criterio utilizado para asignar fondos a las regiones, porque premia la participación de los establecimientos educacionales y favorece la autonomía regional realizando su propia focalización. Se concluye además que *“los criterios establecidos para asignar los montos a los proyectos, apuntan claramente, a una discriminación positiva, a favor de los sectores más necesitados”* (p. 37).
- **Eficacia y calidad:** El resultado de la evaluación a este respecto, donde si bien se identifican aspectos mejorables (los que se verán más adelante en este texto), se manifiesta en forma positiva con relación a la participación de los establecimientos y docentes, al grado de focalización, al uso de métodos de

autoevaluación y el nivel de satisfacción de los usuarios, en particular, los profesores.

- ❑ **Eficiencia /Economía (desempeño financiero).** En el Informe se concluye que no se observan “*duplicidades de funciones entre el PME y otros programas complementarios*”(p. 62); el porcentaje de recursos transferido a los establecimientos con relación al gasto global del Programa es alto, fluctúa en un 90%; el gasto efectivo respecto del asignado es de un 100%, lo cual se compara favorable con relación a otros programas similares.
- ❑ **Continuidad.** Si bien, el Panel considera que los PME deben ingresar en una nueva etapa, donde se justificarán por los efectos y sustentabilidad, se reconoce que “*la modalidad del tipo concursable –aún cuando no sea la única posibilidad de descentralización pedagógica para los establecimientos- como centro de la estrategia de los PME, se sigue justificando plenamente*” (p. 61)
- ❑ **Sostenibilidad:** En cuanto a sostenibilidad, “*a juicio del Panel el programa es sostenible de acuerdo a las capacidades institucionales dispuesta para su desarrollo*” (p. 62) a lo que se agrega la alta motivación de los usuarios.
- ❑ **Aspectos innovadores del Programa.** Por último, el Panel reconoce que “*el PME corresponde a una estructura legitimada en la política pública moderna consistente en fondos concursables*” (p. 63), pero se suma a ello, lo que constituye una innovación, “*la existencia de procedimientos diversos para generar equidad en el acceso a los beneficios*” (p. 63).

B.- Observaciones con relación a aspectos considerados cuestionables:

Junto al reconocimiento del trabajo del Panel, que permitió al equipo de PME tener una mirada global del trabajo que realiza, reconocer los avances a la fecha y detectar aspectos que pueden y deben ser mejorados, se hace necesario realizar algunas precisiones y/o aclaraciones, principalmente a lo que en el Resumen Ejecutivo del Informe Final se identifica como “tres aspectos problemáticos en el Programa” (p. 6), los que a continuación se transcriben y se comentan:

- ❑ “*El primero se observa en torno a excésivos tiempos de demora en el traspaso de recursos tanto del MINEDUC a los sostenedores como éstos -en el caso de los municipios- a los establecimientos. En la misma línea hay una importante proporción de rendiciones fuera de plazo*” (p. 7).

Si bien es un aspecto siempre mejorable, en lo cual el Programa ha tenido especial cuidado, como se puede ver en una anterior evaluación de la Pontificia Universidad Católica en 1997, donde se indica que “*la demora en el traspaso de fondos a los establecimientos (...) ya fue rectificadada en lo que compete a la responsabilidad de la Coordinación Nacional*” (Citado por el propio Panel en el Informe Final, p. 50).

Por lo tanto, reconociendo que es un aspecto en que se debe aún mejorar, es adecuado indicar para un justo juicio, que el tiempo promedio de transferencia, tomado el total de años considerados es de 37 días, donde los extremos son 25 días el '99 y 51 el 2000. A este respecto en el cuerpo del Informe Final se reconoce, que *“información reciente no incluida en la tabla [de la que se obtienen los datos antes mencionados], da cuenta de una significativa reducción en el número de días promedios de demora para situarse entre 20 días y un mes”* (p. 42).

En cuanto al cumplimiento del plazo de rendición de cuentas, ello está dado en gran medida por el desplazamiento de los tiempos de los propios establecimientos con relación a su cronograma original, de hecho, sólo un poco más de 50% cumple oportunamente los plazos de ejecución de los proyectos.

- *“Un segundo aspecto problemático es que se carece de catastros y mediciones que podrían aumentar la eficiencia del programa evitando duplicidades. Nos referimos a determinar la cantidad real de supervisores y docentes que son capacitados por primera vez, a los que han sido capacitados en numerosas oportunidades y que no se justifica que se les siga haciendo”* (p. 7).

Si bien hay elementos que permitirían justificar en parte esta situación, principalmente por la existencia de nuevas formas y contenidos en la capacitación, se reconoce que éste es un tema, si bien no sustancial, que debe ser mejorado, generando los catastros y mediciones que permitan evitar duplicidades.

- *“Por otra se carece de evidencias que permitan avalar el aporte del propósito al fin, lo que a juicio del panel se problematiza aún más puesto que el propósito señalado por la gerencia del Programa resulta ambiguo y tautológico, particularmente en lo que se refiere a la definición de descentralización e innovación”* (p. 7).

A este respecto es necesario hacer una distinción de un aspecto de forma con relación a otro fondo. Entendiendo en este caso como aspecto de forma, la definición de los conceptos de descentralización e innovación, mientras que lo de fondo, es el cuestionamiento de la carencia de evidencias que permitan avalar el aporte del propósito al fin.

Con relación al primero, es necesario reconocer que la redacción primera y hasta la fecha de esta evaluación, del diseño y modalidad de evaluación del Programa, no estaba dentro de lo establecido como Marco Lógico, lo que implicó que se debió vaciar a dicho esquema, toda la información disponible del Programa, lo que podría justificar imprecisiones conceptuales y/o en las relaciones causales o de condicionamiento entre éstos. Se debe agregar a ello, que ésta fue una tarea, sino compartida, al menos en interacción con el propio Panel, el cual no realizó reparos mayores al respecto.

En el mismo Informe de Evaluación se reconoce esta situación, cuando se sostiene que *“para efectos de esta evaluación (...) se ha señalado como objetivo, a nivel de propósito...”* (p. 11).

En este punto es necesario destacar que llama fuertemente la atención que este punto no haya sido discutido en el proceso normal de la evaluación y sólo haya sido incluido por el Panel en una segunda versión del informe final, cuando ya no había tiempo para realizar un análisis en profundidad o para realizar una reunión aclaratoria.

No obstante lo hasta aquí indicado, se cree conveniente revisar con detalle –fuera del marco de un proceso evaluativo- la formulación del propósito, para que exprese de una mejor forma su sentido y significado.

En cuanto al aspecto mayor de fondo, de que se carece de evidencias que permitan avalar el aporte del propósito al fin, situación que el mismo Panel precisa al sostener que se ***“constata que el Programa carece de mecanismos regulares y objetivos de evaluación (es decir, producto de mediciones externas) sobre la calidad de la capacitación, sobre el cambio en las prácticas docentes y sobre el impacto de los proyectos en los aprendizajes de los alumnos”*** (p. 5).

Con relación a lo indicado, es necesario precisar en primer lugar que no existe una relación mecánica entre evaluación objetiva y medición externa. La ejecución de cada PME implica un conjunto de evaluaciones internas, que no están exenta de los necesarios controles de validez y confiabilidad. Como se indica en el Informe Final de Evaluación, cada establecimiento debe realizar informes de avance y de evaluación final del PME, conteniendo este último (a) logros con relación a la ejecución del PME; (b) logros de objetivos con relación al proceso de enseñanza y (c) avances relevantes en aprendizajes de los alumnos (cfr. p. 26). Esta evaluación interna es a su vez, validada por el supervisor provincial. Por último, en cuanto a seguimiento, en un tercer nivel, es el Provincial el que debe emitir un informe consolidado que suma a los dos anteriores.

Junto a las anteriores, el Programa ha tenido numerosas evaluaciones externas, las cuales fueron informadas al equipo evaluador. En p. 28 se identifican 5 entre 1995 y 1997. A las que se deben agregar, una evaluación de resultados e impacto realizada por la Universidad Católica en 1998 (la que por lo demás se cita en el Informe Final; ver p. 36 y 44); la “Evaluación intermedia del programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación media” (1999) y el “Informe evaluativo fondo PME. Educación especial 1998” e “Informe evaluativo tercera jornada adultos” 2000. Todas estas últimas citadas en p. 42 del Informe Final de Evaluación elaborado por el propio panel.

En el caso particular de la evaluación realizada por la Universidad Católica se aclara que este estudio incluía estimaciones de impacto del programa en los resultados del SIMCE, sin embargo, dado los avances en las metodologías de evaluación que hoy permiten evidenciar que algunas de las estimaciones hechas no son correctas, se decidió no incluir mayormente los resultados de dichas estimaciones. Por lo tanto, se debe reconocer que el Programa posee evaluaciones externas sobre el impacto en los aprendizajes de los alumnos, el problema es que en la actualidad se sabe que algunas de dichas estimaciones no son correctas.

Si bien el resultado de cada una de estas evaluaciones externas, no permiten llegar a resultado concluyentes, lo que el mismo Panel reconoce como algo difícil de lograr, dado que es “importante consignar –dice los panelistas- que los logros en innovación pedagógica son extremadamente difíciles de medir” (p. 66). Los resultados de las investigaciones externas indican como logro, sólo citando lo reconocido en el Informe Evaluativo Final lo siguiente.

- El estudio de la Universidad Católica (1998) “en base a una muestra de docentes beneficiados con PME, da cuenta de un favorable impacto del programa sobre los docentes. Esta evaluación positiva se basa en tres aspectos. Primero un impacto positivo en la *innovación de sus prácticas pedagógicas*. Esto es, en la incorporación de prácticas originales de enseñanza. Un segundo aspecto es el *mejoramiento en el intercambio de experiencias entre docentes*, vale decir la capacidad de los docentes de compartir experiencias. En tercer lugar, el informe destaca la *incorporación lenta y gradual de nuevos materiales educacionales y medios de enseñanza*, hecho que se expresa en el acceso a medios materiales de enseñanza, no disponibles con anterioridad al proyecto. El mismo informe da cuenta que, en forma indirecta, los PME también sirven al propósito antes referido mediante la generación de un apropiado clima organizacional y *la incorporación de material y recursos didácticos tendientes a mejorar la enseñanza*. (p. 44).
- Las y los estudiantes han desarrollado buena disposición a estas innovaciones, y se sienten estimulados a participar. Para quienes pueden comparar dentro de su experiencia en enseñanza media, los cambios impulsados por el PME y otras líneas del MECE Media en su Liceo, los nuevos modos de hacer les resultan significativos, en especial, se valoran las nuevas formas de evaluación que son definidas como menos rígidas y más entretenidas. (Informe Final Evaluación PME de Enseñanza Media en Ejecución 1997 – 1998)
- En el ámbito del mejoramiento de los aprendizajes, considerando que la apuesta del PME es aportar en las condiciones que están a la base de la optimización de dichos aprendizajes, se señalan: la mejoría en las relaciones entre estudiantes y entre estudiantes y docentes; el aporte a la autonomía, la autoestima y el descubrimiento de valores en las y los jóvenes; existe mayor participación de las y los docentes en las decisiones el Liceo; se ha innovado metodologías que implican aportar al mejoramiento de los aprendizajes. (Informe Final Evaluación PME de Enseñanza Media en Ejecución 1997 – 1998)

Por último, es necesario recordar que en este punto que durante el año 2002 estaba programada la realización de una evaluación de impacto del PME, la que debió ser postergada por la evaluación dirigida por el Ministerio de Hacienda. Esto fue informado en su momento tanto a la DIPRES como a los panelistas.

C.- Recomendaciones:

A partir del año 2001 el Ministerio de Educación se encuentra en una nueva fase de la Reforma Educativa en la cual, uno de los énfasis de las políticas es el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula y el hacerse responsable por los resultados educativos, por parte de los docentes y directivos; en este marco, se consideran válidas las recomendaciones del Panel, principalmente en lo que dice relación a la necesidad de evaluar la calidad de la capacitación impartida y el impacto de los PME en las prácticas docentes y en los aprendizajes de los alumnos.

D.- Proceso de la evaluación:

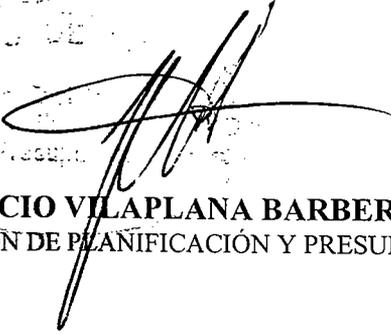
Tal como se ha expresado en diversas ocasiones, el Ministerio de Educación valora fuertemente los procesos evaluativos, sin embargo, presenta reparos a varias de las etapas de este proceso evaluativo. En particular, en esta evaluación se presentaron los siguientes problemas que pudieron afectar los resultados de la misma:

- al seleccionarse este programa para ser evaluado se debió postergar la planificación interna que consideraba una evaluación de impacto para el programa durante el año 2002. Era de esperarse que los panelistas centraran una parte de su análisis en este punto. En este sentido el Ministerio de Educación insiste en que la institución sea a lo menos consultada sobre la pertinencia de evaluar uno de sus programas.

- una evaluación externa como las que realiza la Dirección de Presupuesto requiere de gran cantidad de información y, por lo tanto, de mucho tiempo destinado a recopilar la información y a presentarla de acuerdo a los formatos solicitados. Si el aviso de inicio del trabajo y las primeras solicitudes de información llega muy cerca de la fecha límite para entregarla, tal como ocurrió el año 2000 y el 2001, se corre el riesgo de no poder cumplir los plazos debido a compromisos previamente asumidos o de resentir el funcionamiento del programa (algunas personas del programa deben dejar de lado sus actividades normales para dedicarse a cumplir con los requerimientos de la evaluación). Avisar con mayor tiempo la selección del programa, explicando los pasos a seguir, permitiría planificar de mejor manera las cargas de trabajo. De esta forma se disminuiría el impacto que significa para un programa entrar en un proceso de evaluación.

- Se agrega a la dificultad de los tiempos ya mencionada, la exigencia de vaciar a una matriz de marco lógico proyectos que no fueron diseñados dentro de dichos parámetros (que llevan además muchos años de funcionamiento), lo que obviamente produce, como en este caso, imprecisiones que obedecen más a una falta de discusión y decantación que a un problema con un contenido de fondo.

- el proceso de la evaluación fue llevado normalmente por las distintas partes involucradas: la Dirección de Presupuesto, los Panelistas y el Ministerio de Educación. Sin embargo, en la etapa final de la evaluación se produjeron cambios importantes en el informe incorporándose temas que no habían sido discutidos o, al menos, en los que no se consideraba la opinión del Ministerio de Educación. Como ya se expresó antes, llama la atención que estos cambios no hayan sido incorporados en el proceso normal de la evaluación. Este tipo de cambios puede restar transparencia y credibilidad a futuros procesos evaluativos.



PATRICIO VILAPLANA BARBERIS
JEFE DIVISIÓN DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO