

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

PROGRAMA REINSERCIÓN ESCOLAR

**SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN
MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

PANELISTAS:
MARCELO PIZARRO (COORDINADOR)
LUIS DE LA VEGA
MARÍA ORMAZÁBAL

ENERO – AGOSTO 2016

NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA REINSERCIÓN ESCOLAR
AÑO DE INICIO: 2004
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN
SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2012-2015

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2016: \$1.667 millones

1. Descripción general del programa

El Programa Reinserción Escolar forma parte de un conjunto de iniciativas gubernamentales en materia de reinserción y retención escolar, las cuales se orientan a asegurar que la población del país culmine los 12 años de escolaridad obligatoria establecidos en la constitución política del estado chileno. Administrativamente pertenece a la Coordinación de Inclusión y Diversidad, dependiente de la División de Educación General del Ministerio de Educación (MINEDUC)¹. Se ejecuta desde el año 2004 con cobertura a nivel de todo el territorio nacional y no posee fecha de término.

Sus objetivos a nivel de Fin y Propósito son:

FIN: Contribuir a que los niños, niñas y jóvenes prosigan los estudios y alcancen los 12 años de educación obligatoria garantizada por la Constitución Política del Estado de Chile.

PROPÓSITO: Niños, niñas y jóvenes en situación o en riesgo de exclusión educativa, superan barreras pedagógicas, psicosociales y psicopedagógicas a la prosecución de sus trayectorias educativas.

El programa financia la ejecución de proyectos a través del mecanismo de fondo concursable, que se formaliza anualmente mediante una resolución exenta del MINEDUC. Consta de dos componentes²:

Componente 1: Instituciones educativas acceden a financiamiento para ejecutar proyectos para retención escolar.

Componente 2: Instituciones educativas acceden a financiamiento para ejecutar proyectos para reinserción educativa.

Pueden postular al fondo concursable instituciones ejecutoras conformadas por establecimientos educacionales e instituciones públicas y privadas de carácter educacional, con experiencia comprobable en trabajo con población infanto-juvenil en situación de riesgo de abandono de la escuela o que ya haya abandonado el sistema

¹ La dependencia administrativa hasta marzo de 2015 fue Educación de Personas Jóvenes y Adultas. La División de Educación General es la unidad técnico-normativa responsable del desarrollo de los niveles de educación pre-básica, básica y media y sus correspondientes modalidades, así como de promover el mejoramiento permanente del proceso educativo formal.

² En los años 2012 y 2013, el programa sólo ejecutaba proyectos de reinserción.

educativo formal, y cuya intervención contemple acciones pedagógicas, psicopedagógicas y psicosociales³.

Las principales actividades para ambos componentes son: la elaboración y aprobación de bases técnicas y administrativas; la publicación del llamado a concurso y recepción, evaluación y adjudicación de propuestas; la suscripción de Convenios; la transferencia de los recursos adjudicados; y la supervisión de la ejecución de los proyectos seleccionados.

Las instituciones adjudicatarias han recibido una transferencia máxima de recursos desde el MINEDUC, por beneficiario inscrito, equivalente el año 2014 a \$400.000 para ambos componentes, y el año 2015 a \$400.000 en proyectos de reinserción y \$300.000 en proyectos de retención⁴.

Las bases de los concursos establecen que se espera que los proyectos consideren en sus estrategias los siguientes aspectos⁵: Constitución de espacios educativos, es decir, desarrollo de acciones diarias a nivel pedagógico y socioeducativo que aporten a la permanencia de los estudiantes; Propuesta Integral, esto es, respuestas integrales mediante innovaciones pedagógicas, acciones psicosociales y articulación con programas del nivel local; Planes de Continuidad de las trayectorias educativas específicos a cada beneficiario, según sus condiciones y características, ya sea en la educación regular o no; Inserción en Sistema Local de Educación, es decir, cada institución ejecutora debe contar con un plan de articulación formal para asegurar la trayectoria de los estudiantes.

Población potencial componente de Reinserción: Niños, niñas y jóvenes entre 6 y 17 años y 11 meses, en situación de exclusión educativa. De acuerdo a estimaciones del panel en base a la encuesta CASEN, considerando a la población entre 6 y 17 años que no está asistiendo a un establecimiento educacional, esta población alcanzaba a 86.701 niños, niñas y adolescentes (NNA) el año 2011 y a 67.275 NNA el año 2013.

Población objetivo componente de Reinserción: Niños, niñas y jóvenes que se encuentran fuera del sistema escolar y que tengan entre 11 y 17 años y 11 meses. Los criterios para identificarla son:

- Niños, niñas y jóvenes que hayan estado fuera del sistema de escolar regular, por al menos 1 año completo (sin matrícula el año 2015).
- Niños, niñas y jóvenes que habiendo estado matriculados el año anterior, hayan presentado una asistencia muy irregular y bajos resultados.
- Niños, niñas y jóvenes que habiendo estado matriculados el año anterior, tengan un rezago escolar mayor a dos años y tengan una trayectoria educativa irregular (repetencias, cambios reiterados de establecimientos, ausentismo).
- Jóvenes embarazadas o madres/padres que por este motivo hayan visto interrumpida su trayectoria escolar.

³ Postulan municipalidades y corporaciones municipales, corporaciones privadas y ONGs y fundaciones educacionales.

⁴ Las bases 2016 establecen que los proyectos de reinserción deben presentar un mínimo de 50 beneficiarios y un máximo de 100, lo cual se traduce en montos mínimos y máximos de los proyectos que fluctúan entre los \$20.000.000 y los \$40.000.000 respectivamente; para la línea de retención se establecen rangos de financiamiento según el comportamiento de matrícula de cada establecimiento educacional, lo cual se encuentra regulado en el decreto 399/2015.

⁵ Fuente: Bases Técnicas y Administrativas del Fondo concursable 2016. La descripción se ha resumido para efectos de este informe. El programa ha expresado que estos aspectos esperables en la ejecución de los proyectos serían transversales tanto para retención como para reinserción.

Según CASEN 2013 esta población asciende a 59.279 niños, niñas y jóvenes, de las cuales el 85% reside en zona urbana, el 48% lo hace en la Región Metropolitana, el 51% corresponde a mujeres y un 74% corresponde a jóvenes de 16 a 17 años.

Población potencial componente de Retención: “Niños, niñas y jóvenes en riesgo de exclusión educativa⁶”. Actualmente alcanza a 509.753 NNA, de los cuales un 56% cursan enseñanza básica y el 44% restante, enseñanza media. La distribución por sexos presenta un 54% de hombres y un 46% de mujeres⁷.

Población objetivo componente de Retención: Estudiantes que cursan entre 5º básico y 3º medio, que viven situaciones de vulnerabilidad social, y que han visto comprometida su permanencia en el establecimiento, estando afectados a alguno de los siguientes factores escolares: presentan una o más repitencias a lo largo de su trayectoria educativa, bajo promedio de notas en distintos períodos del año escolar, bajo promedio histórico de asistencia a clases, jóvenes embarazadas que asisten a la escuela regular, madres o padres adolescentes que siguen asistiendo a la escuela regular, estudiantes que habiendo vivido su proceso de reinserción educativa se han matriculado en una escuela regular para continuar con su trayectoria educativa, estudiantes que luego de haber abandonado por un período el sistema regular se matriculan en la modalidad de educación de adultos y jóvenes. Actualmente alcanza a 77.315 NNA, de los cuales un 42% son mujeres y un 58% varones, mientras que un 54% cursa enseñanza básica y un 46% enseñanza media⁸.

La principal fuente de financiamiento del programa proviene del presupuesto de la nación, de transferencias para financiar a las instituciones ejecutoras. Existe también una fuente importante de recursos extrapresupuestarios, correspondiente a los montos de aporte propio comprometidos por las instituciones que se adjudican los proyectos; sin embargo no existe evidencia de que estos recursos comprometidos hayan sido efectivamente gastados.

2. Resultados de la Evaluación

▪ *Justificación del programa*

El programa responde a una necesidad concreta, cual es la existencia de una población de niños, niñas y jóvenes del país en situación o en riesgo de exclusión educativa, que enfrentan barreras pedagógicas, psicosociales y psicopedagógicas a la prosecución de sus trayectorias educativas, siendo éste el problema que da origen al programa evaluado.

El problema está bien identificado y diagnosticado, considerando por ejemplo que, según la encuesta CASEN 2013, en Chile existen 91.902 niños, niñas y adolescentes en edad

⁶ Existen múltiples causas de la desescolarización y por lo tanto diversas características de los jóvenes que pueden ser consideradas factores de riesgo de exclusión educativa. La literatura menciona entre otras: baja asistencia o rendimiento, ser madre o padre, embarazo, sobre edad y carencias económicas. El Programa no ha hecho una cuantificación ni caracterización de esta población. El panel, usando bases de datos de JUNAEB, ha estimado el tamaño de esta población como el total de estudiantes de 5º básico a 3º medio que presentan al menos uno de los siguientes factores de riesgo: pertenecen a Chile Solidario o Ingreso Ético Familiar, son madre o padre, está embarazada, tiene baja asistencia o tiene sobre edad

⁷ Estimaciones del panel en base a datos de JUNAEB.

⁸ Ídem

escolar (6 a 17 años) que no asisten a un establecimiento educacional. Al desagregar esta cifra por edad, se observa que 13.472 niños y niñas tienen entre 6 y 13 años; y 73.229 adolescentes tienen entre 14 a 17 años. De la población de 14 a 18 años no matriculados, sólo el 62,1% posee 8 años de escolaridad o más. De esta población no matriculada, 13,9% están inscritos para exámenes libres (5.035). Esta población tiene en promedio 2,2 años fuera del sistema escolar. Por su parte, para el mismo año 2013, la tasa neta de asistencia al nivel de escolaridad en niños de 6 a 13 años de edad fue de 91,9%. En el tramo de edad de 14 a 17 años, la tasa neta de asistencia es menor, 73,3%.

La relevancia de la existencia del programa es clara en relación al componente de Reinserción, que atiende a la población que se encuentra o encontraba fuera del sistema escolar y que debe ser reinsertada y retenida, ya que existe escasa oferta pública orientada específicamente a resolver este problema para esta población⁹. En cambio la relevancia es menor en el caso del componente de Retención, que atiende a población actualmente matriculada en establecimientos educacionales y que tiene riesgo de deserción, ya que existen otros programas gubernamentales dirigidos a la misma población objetivo, y con coberturas mucho mayores, como es el caso de las transferencias monetarias condicionadas (Beca de apoyo a la retención escolar, Bono deberes, Subsidio Único Familiar), el Programa de apoyo psicosocial para la retención escolar (PARE) y las subvenciones: Subvención escolar preferencial y Subvención pro retención. Tomando en cuenta lo anterior, se considera que se justifica la intervención del estado mediante el componente de Reinserción escolar, mas no se justifica que el programa continúe incluyendo el componente de Retención en su diseño.

La pertinencia del componente de reinserción escolar, a juicio del panel, se ve reforzada con la reciente Ley de Inclusión Escolar (Nº 20845/2015), que establece entre otras cosas, que el sistema educativo debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales¹⁰, que las condiciones por las cuales a un estudiante se le puede cancelar la matrícula de un establecimiento educacional, obligan a éste a prestar previamente el apoyo pedagógico y psicosocial que se requiera.

Por otra parte, el programa ha experimentado una reformulación a contar del año 2016¹¹, la que se traduce básicamente en dos procesos de licitación de proyectos autónomos, uno para reinserción y otro para retención, cada uno de ellos con sus propias bases técnicas y administrativas. Además, se incluirá una nueva modalidad de fondo concursable denominada “Escuelas de segunda oportunidad”¹², la que contará con sus propias bases técnicas y administrativas. Esto es interpretado por el panel como interés del programa por focalizarse paulatinamente en la línea de reinserción, lo cual es

⁹ Si bien existe el programa de Nivelación de estudios para personas jóvenes y adultos (EPJA), éste está dirigido a población mayor de 15 años y no se focaliza en población vulnerable.

¹⁰ Esta afirmación de la Ley justificaría la implementación de alternativas no convencionales como serían las Escuelas de segunda oportunidad.

¹¹ Parte de esta reformulación se encuentra en el documento “Minuta MINEDUC Escuelas de Segunda Oportunidad, Experiencias Piloto 2015 – 2016”.

¹² Se entiende por Escuelas de Segunda Oportunidad a alternativas de provisión educativa sistémica, permanente y pertinente que permita la continuidad de la trayectoria educativa de niños, niñas y jóvenes que se encuentran fuera del sistema escolar. Se caracterizan por ser iniciativas experimentales, adaptadas al entorno social y cultural al que pertenecen los jóvenes, organizando alternativas formativas flexibles y motivadoras. “Desde el Fondo de Reinserción Educativa y Segunda Oportunidad se abordan problemáticas que más que trabajar sobre la vuelta a la escuela de estudiantes desescolarizados, lo hace sobre el otorgar respuestas educativas para trayectorias reales de estudiantes que se encuentran fuera del sistema” (p:2) Fuente: Minuta Mineduc Escuelas de Segunda Oportunidad, Experiencias Piloto 2015 - 2016

pertinente, toda vez que existen iniciativas gubernamentales para retención, como ya fue mencionado precedentemente.

- *Diseño*

Ante la diversidad de causas del problema y la ausencia de conocimiento sistematizado acerca de las mejores formas de enfrentarlas, resulta adecuada en el diseño del programa la inclusión de procesos competitivos de asignación de recursos en la forma de fondos concursables, para aprovechar la experiencia e innovación de múltiples actores vinculados al problema. Sin embargo, la carencia de un sistema de seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, impide al programa sistematizar las lecciones aprendidas en cada concurso e incorporar estos conocimientos en los concursos siguientes. Este mecanismo de procesos competitivos también estimula a los establecimientos educacionales y a las instituciones ejecutoras a diagnosticar y proponer alternativas de intervención para favorecer la permanencia de niños y jóvenes en el sistema escolar, así como reinsertar a quienes han desertado. Paralelamente promueve la participación de la sociedad civil a través de ONGs que cumplen el rol de instituciones ejecutoras. Sin embargo, hay aspectos del diseño de los concursos que deben ser revisados, entre los que destaca la duración de los proyectos, que en las bases se prevé en alrededor de 7 meses, pero en la práctica es aún menor, debido a que los proyectos deben ser ejecutados dentro del año. Lo anterior no se ajusta a las recomendaciones recogidas en la literatura¹³ acerca de los tiempos necesarios para abordar exitosamente un proceso de reinserción educativa, los cuales deberían al menos extenderse hasta el año escolar siguiente con actividades de seguimiento y reforzamiento de los logros alcanzados.

Se evalúa negativamente que al incorporarse al programa el año 2014 los proyectos de retención escolar (RET), se haya considerado para ellos el mismo incentivo financiero que para proyectos de reinserción (REI), dado que el esfuerzo y el costo de implementar procesos de reinserción y retención pueden llegar a ser muy diferentes, sobre todo considerando que en el caso de la reinserción se debe identificar a los beneficiarios que están fuera del sistema. Esto es probablemente una de las causas de la disminución de la cantidad de beneficiarios de reinserción en el período evaluado. No obstante, se evalúa positivamente que a partir del 2015 se haya comenzado a reconocer que debe haber una diferencia en los montos por beneficiario entre los proyectos de reinserción y los de retención, diferenciándose a partir de ese año los montos entre proyectos REI y RET; sin embargo, no se tuvo acceso a información que explique el sustento de dichas cifras (\$400.000 en proyectos de reinserción y \$300.000 en proyectos de retención).

¹³ El documento “La exclusión educativa, un desafío urgente para Chile” (2013), elaborado por UNICEF y otras instituciones relacionadas con el tema, incluye dentro de sus recomendaciones, respecto a los proyectos de reinserción educativa impulsados por MINEDUC:

“- Que los proyectos tengan una duración mayor, de al menos 18 meses.

- Aumentar el financiamiento de los proyectos...

- Garantizar las condiciones más adecuadas para el desarrollo de los exámenes libres”. (op.cit. p.3).

Por su parte, Sepúlveda y Opazo (2009) destacan que el “Fondo Intersectorial de Reescolarización (antecedente del programa evaluado) tiene entre sus puntos críticos las restricciones de tiempo para el trabajo con la población que deserta de sus estudios (p. 131).

- *Eficacia y Calidad*

El programa carece de un adecuado sistema de seguimiento y evaluación, que permita tener un conocimiento confiable acerca de la evolución de resultados intermedios y finales. Para enfrentar esta dificultad, en el presente proceso de evaluación DIPRES encargó un estudio complementario¹⁴, orientado prioritariamente a construir indicadores para estimar el grado en que el programa ha alcanzado sus objetivos.

El análisis global de los indicadores a nivel de fin y propósito no permite evidenciar un desempeño favorable del programa, identificándose un bajo resultado en general y, como es esperable por las diferencias en complejidad de ambos componentes, menor a nivel de reinserción en comparación a retención.

Respecto a la eficacia del componente de Reinserción (REI), el citado estudio complementario muestra el porcentaje de beneficiarios de Reinserción que se matricularon en un establecimiento educativo el año siguiente a su participación en el programa. Al respecto, 61% de los beneficiarios REI del 2012 están matriculados el año 2013 y 71% de los beneficiarios REI del 2014 están matriculados el año 2015.

No obstante, si se considera solo a los beneficiarios de Reinserción sin matrícula y con asistencia inferior a 50% el año anterior a su participación en el programa, un 27% de los del 2012 se matricularon y tuvieron una asistencia mayor a 50% el año 2013, lo que podría ser efectivamente considerado un cambio positivo en su trayectoria educativa. Este indicador se considera más efectivo que medir solamente el cambio en la matrícula al año siguiente, dado que la asistencia permite inferir sobre la permanencia efectiva en el sistema educativo.

Con todo, este porcentaje ha mantenido una tendencia estable en el periodo 2012-2014. El panel considera que, si bien no se dispone de una referencia de logro en este tipo de programas para efectos comparativos, un porcentaje de sólo un 27% unido a la escasa cobertura del programa respecto de la población potencial, lleva a concluir que la gestión del programa en las actuales condiciones no permite abordar el problema que le da origen de manera satisfactoria.

En términos de la persistencia del efecto del programa en el tiempo, al analizar los resultados de los beneficiarios REI 2012 a los 3 años después de su participación en el programa (mismo grupo anterior, los sin matrícula o con asistencia inferior a 50%), se obtuvo que los porcentajes de reinserción disminuyen en un 44% (bajan de 27% a 15% los matriculados con asistencia mayor al 50%) agudizándose el problema.

No obstante, se evalúa positivamente que este indicador haya aumentado entre cohortes medidos a los 2 años de su participación, pasando de 18% en el caso de los beneficiarios¹⁵ 2012 a 23% para los del 2013, aunque no es posible identificar los factores que explican esta mejora, debido a la ya mencionada falta de seguimiento.

¹⁴ Estudio Complementario para obtener información de las trayectorias educativas seguidas por los participantes en los proyectos, en los años siguientes a concluida su participación en el programa (todos los beneficiarios identificados por el programa, para los cuales se disponga de información válida en las variables necesarias para el cálculo de los indicadores definidos) y para contar con información sistematizada de los proyectos financiados por el Programa entre los años 2012 y 2015 (en base a una muestra de 20 proyectos de Reinserción y Retención).

¹⁵ Beneficiarios de REI sin matrícula y con asistencia inferior a 50%

En relación con el componente de Retención, un 67% de los beneficiarios del 2014 se matricularon y asistieron más de un 75% al año siguiente a su participación, lo que podría ser efectivamente considerado una reducción en su probabilidad de deserción (este resultado aumenta sólo a 76% si se relaja la restricción de asistencia a 50%). El panel considera que este porcentaje resulta bajo, a lo que se suma que la población beneficiaria recibe otras intervenciones con el mismo objetivo sin que se pueda estimar cuánto de este cambio corresponde a aporte de este programa.

El cambio en el rezago escolar¹⁶ promedio de los beneficiarios de reinserción, a dos años de su participación, fue de 0,33 años y 0,2 años, para los beneficiarios de 2012 y 2013, respectivamente, lo que se evalúa positivamente. Por otra parte el mismo indicador muestra que el rezago promedio de los beneficiarios 2013, el mismo año de su participación, es poco más de un año menor que para los beneficiarios 2012, lo que sugiere que las instituciones buscaron beneficiarios con una exclusión escolar menos severa, en el sentido de que tenían un rezago escolar menor. De hecho, el rezago promedio de los beneficiarios 2013, el año 2013, fue de 0,84 años, hecho que indica que una parte de ellos no tenía rezago cuando entraron al programa, lo cual refuerza la necesidad de mejorar los mecanismos de control del programa, en este caso los referidos a focalización.

Variación del Rezago Escolar Promedio de Beneficiarios 2 años después de su participación en el Programa (Reinserción)

	Beneficiarios 2012	Beneficiarios 2013
Rezago escolar promedio de los beneficiarios el año de su participación en un proyecto de reinserción	2.1 años	0.84 años
Rezago escolar promedio de los beneficiarios 2 años después de su participación en un proyecto de reinserción	2.43 años	1.04 años
Indicador	0.33 (16%)	0.2 (24%)

Fuente: Estudio complementario

En relación a los resultados de la segunda parte del estudio complementario (muestra de 20 proyectos), el porcentaje de asistencia de los beneficiarios a espacios diseñados por los ejecutores para la realización de las actividades contempladas en los proyectos, da cuenta que la adhesión a los mismos es mayor en el caso de Reinserción: 64% el 2014 y 73% el 2015; cifras que en el componente de Retención son de 48% y 71% para los mismo años.

El porcentaje de instituciones ejecutoras que declaran el logro en un 100% de sus metas u objetivos propuestos en sus respectivos proyectos es notoriamente bajo, un 35% promedio en el periodo 2014-2015. Si bien el nivel de logro es bajo en ambos componentes, la evolución de ambos en este período es diferente. En el caso de Reinserción el porcentaje de proyectos que cumplió con el 100% de las metas aumentó de un 40% a un 60% mientras que en Retención cayó del 40% al 0%, siendo el ámbito

¹⁶ A partir de la fecha de nacimiento se calculó la edad del beneficiario, sumado esto al nivel del curso en el que estaba matriculado, se contrastó con un nivel teórico de 12 años de escolaridad (8 años de enseñanza básica, más 4 años de enseñanza media) lo que permite señalar qué rezago tiene (Ejemplo: mrun 80944 cuya fecha de nacimiento es el 30/11/1996, tenía 17 años en 2014, su curso era 10, es decir, 2M y su nivel teórico debería ser de 12 años, es decir, 4M, por lo tanto su rezago es de 2 años)

con menor logro la articulación entre lo pedagógico y lo psicosocial. No se considera adecuado que tan alto porcentaje de proyectos no cumpla los objetivos declarados en sus propuestas y que justificaron la asignación de los recursos del programa¹⁷.

En base a la revisión de datos de producción de los componentes, se puede constatar que aumentó considerablemente la cantidad de beneficiarios efectivos a contar del 2014, lo que se explica por los proyectos de retención que comenzaron a ejecutarse ese año, de los cuales el 2014 se adjudicó 60 proyectos con un total de 4.496 participantes versus 40 proyectos de reinserción con 2.246 participantes.

Cantidad de Beneficiarios y Proyectos, por componente 2012-2015

Año	Retención		Reinserción	
	Participantes	Proyectos	Participantes	Proyectos
2012	0	0	1.702	37
2013	0	0	3.618	54
2014	4.496	60	2.646	40
2015	6.385	62	2.196	30

Fuente: Programa de Reinserción Escolar.

Estos datos evidencian que las instituciones ejecutoras se interesarían más por participar en proyectos de retención que de reinserción (63.5% versus 36.5% proyectos licitados para los años 2014-2015). Al respecto, el reclutamiento de beneficiarios es una tarea más compleja para las instituciones ejecutoras cuando se trata de proyectos de reinserción, puesto que se trata de población que está fuera del sistema escolar; sin embargo, al incorporarse los proyectos de retención el año 2014, se definió para ellos un pago por beneficiario igual al de los proyectos de reinserción. Si bien el año 2015, se estableció un monto diferenciado para cada componente (siendo el de retención un 75% del de reinserción), el número de beneficiarios de reinserción siguió cayendo. De mantenerse esta situación, es preocupante, puesto que el menor interés de las instituciones ejecutoras por proyectos de reinserción afectaría la solución del problema que se espera resolver con el programa.

En Reinserción, la cobertura respecto de la población potencial aumenta de 2% a 5% en el periodo 2012-2013, para descender a 3,3% el 2015. Por su parte, la cobertura respecto de la población objetivo el 2015 es de 3,7%. En Retención, el año 2015 la cobertura respecto de su población potencial y objetivo es de 1,3% y 8,3%, respectivamente. Los resultados de cobertura alcanzados se consideran insuficientes para contribuir a la solución del problema que aborda el programa.

¹⁷ Los porcentajes referidos a asistencia a espacios diseñados y logro de metas declaradas en los proyectos corresponden a resultados obtenidos con la revisión de la muestra de 20 proyectos de Reinserción y Retención, sección contemplada en el estudio complementario. Por tanto no son datos representativos estadísticamente y por tanto tampoco extrapolables a toda la población. ,

Indicadores de focalización 2012-2015

Indicador	2011	2013	2014	2015
<u>Reinserción:</u> Porcentaje de beneficiarios que no estaban matriculados, o tuvieron asistencia menor que 85%, el año anterior	83%	72%	80%	84%
<u>Retención:</u> Porcentaje de beneficiarios que son Prioritarios SEP	-	-	77%	66%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el programa y SIGE.

Como el componente de Reinserción está orientado a población fuera del sistema escolar, se ha calculado el porcentaje de beneficiarios que no estaban matriculados el año anterior, o bien, que habiéndolo estado, su asistencia fue inferior al 85%. Al respecto, este indicador en promedio alcanza a 80% en el período evaluado, lo que se considera adecuado.

En el caso del componente de Retención, orientado a población escolar en riesgo de exclusión educativa, se calculó el porcentaje de beneficiarios que están clasificados como prioritarios para la Subvención Escolar Preferencial (SEP), encontrando que el año 2014 este porcentaje alcanzó a 77%, cayendo a 66% el año 2015. Lo anterior, da indicios de que una parte importante de los beneficiarios no estaría siendo considerada dentro de la población escolar más vulnerable y por lo tanto es posible que tampoco corresponda a población con mayor riesgo de exclusión educativa.

En definitiva, dado que la cobertura del programa, en particular del componente de reinserción, es baja y se ha reducido en el período, que el 50% de los beneficiarios de este componente no necesariamente corresponden a población objetivo el año anterior a la participación, y además su eficacia (en términos de matrícula y asistencia superior a 50%) es sólo 27% al año siguiente a la participación y cae en los años subsiguientes, se puede concluir que tal como viene funcionando, su contribución a resolver el problema que le da origen es baja.

▪ *Economía*

✓ *Antecedentes Financieros*

Durante todo el período evaluado, el presupuesto inicial del programa representa una proporción ínfima (0,05% aprox.) del presupuesto de la Institución Responsable, que es la que aporta la totalidad del financiamiento público. El presupuesto del programa contó con fluctuaciones durante el período analizado, identificándose un alza significativa en los años 2014 y 2015 (en promedio 3195 millones), para luego decrecer de manera relevante en 2016, a 1.667 millones.

La asignación presupuestaria más relevante a lo largo de todo el período correspondió a las transferencias para las instituciones ejecutoras de los proyectos de reinserción y retención escolar, alcanzando en promedio un 96% del gasto devengado del presupuesto del programa entre 2012 y 2015.

✓ *Evolución del presupuesto y gasto del programa durante el período de evaluación*

**Presupuesto del programa y Gasto Devengado 2012-2015
(Miles de \$ 2016)**

<i>Año</i>	<i>Presupuesto Inicial del programa (a)</i>	<i>Gasto Devengado (b)</i>	<i>%¹⁸ (b/a)*100</i>
2012	824.804	785.091	95,2
2013	1.660.981	1.650.134	99,3
2014	3.085.160	3.043.716	98,7
2015	3.305.407	3.229.197	97,7

En relación con la ejecución presupuestaria del programa, se aprecia que el programa ha gastado un porcentaje muy cercano al 100% de su presupuesto en los cuatro años del período de evaluación. El año 2013 este porcentaje fue el más alto (99,3%), mientras que el menor porcentaje de ejecución del presupuesto se observó en 2012, con un 95,2%.

Aporte de terceros

Existen aspectos que favorecen la economía del programa. En primer lugar, el fondo concursable incluye la posibilidad de considerar aportes propios de parte de los ejecutores. El aporte declarado por los proyectos ha llegado a ser prácticamente la mitad del total de recursos presupuestados, lo que se considera un aspecto positivo y relevante de gestión de los recursos. Sin embargo, el programa no controla ni fiscaliza la real existencia y uso de esos recursos, situación que impide consolidar una conclusión favorable en este aspecto. Se trata de una debilidad general de la gestión del programa, relacionada con el registro, sistematización y análisis de la información, así como el control de los procesos que se ejecutan en la implementación de los proyectos.

▪ *Eficiencia*

Gastos Administración

Un aspecto positivo es que los gastos de administración a lo largo del período de evaluación, corresponden a una baja proporción de los gastos del programa. En efecto, el rango del porcentaje de los gastos de administración tuvo su máximo en 2012 con 5,61% y su mínimo en 2014, con 0,78%.

Sin embargo, importante consignar que el análisis del gasto administrativo debe tener en consideración la particularidad del programa que se está analizando, cuya estrategia se sostiene en un fondo concursable. En estos casos, los organismos ejecutores de los proyectos de retención y reinserción reciben recursos para la ejecución del proyecto, lo que ciertamente implica la existencia de otros gastos operacionales. De acuerdo a conversaciones establecidas con los responsables del programa, no está estipulado de manera explícita el porcentaje de los recursos transferidos que pueden ser utilizados como gastos de administración. Tampoco existe un registro del valor promedio o las fluctuaciones de este gasto entre los ejecutores del proyecto en los distintos años de su ejecución, lo que dificulta el juicio del panel respecto de la proporción del presupuesto de

¹⁸ Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

los proyectos que se destina a gastos de administración. El panel evalúa negativamente esta situación, puesto que dificulta la gestión de los recursos que se entregan a las instituciones ejecutoras, al invisibilizar el conocimiento de la proporción del valor de los proyectos que se ocupa en el gasto de administración.

- *Desempeño Global*

Desde el punto de vista estratégico resulta indispensable que el Estado intervenga para promover la reinserción educativa de los jóvenes que se encuentran fuera del sistema escolar, para cumplir las garantías constitucionales en materia de educación. Ante la diversidad de causas del problema y la ausencia de conocimiento sistematizado acerca de las mejores formas de enfrentarlas, resulta adecuada una estrategia como la del programa, que busca aprovechar la experiencia e innovación de múltiples actores vinculados al problema, mediante procesos competitivos de asignación de recursos en la forma de fondos concursables. Sin embargo, lo anterior sólo es válido en la medida que el programa sea capaz de sistematizar las lecciones aprendidas en cada concurso e incorporar estos conocimientos en los concursos siguientes, para lo cual resulta indispensable que la institución ejecutora opere con un buen sistema de seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, del cual actualmente carece. Ante la escasez, o absoluta ausencia para parte de la población objetivo, de intervenciones públicas orientadas a la reinserción educativa (en contraposición con la amplia oferta pública de intervenciones orientadas a la retención), es estratégicamente importante que este programa exista, con un diseño adecuado, y focalizado en población que está fuera del sistema escolar.

El programa responde a una necesidad concreta cuál es, la existencia de una población de niños, niñas y jóvenes del país que está fuera del sistema escolar regular de educación y aquella que se encuentra en riesgo de deserción, que enfrentan barreras para acceder al derecho constitucional de 12 años de escolaridad. La relevancia de este problema es clara en relación al componente de Reinserción, que atiende a la población que se encuentra o encontraba fuera del sistema escolar y que debe ser reinsertada y retenida, ya que existe escasa oferta pública orientada específicamente a resolver este problema para esta población. Por el contrario, no se justifica la ejecución del componente de retención, que atiende a población actualmente matriculada en establecimientos educacionales y que tiene riesgo de deserción escolar, ya que existen múltiples programas gubernamentales dirigidos a la misma población objetivo, y con coberturas mucho mayores, como es el caso de las transferencias monetarias condicionadas (Beca de apoyo a la retención escolar, Bono deberes, Subsidio Único Familiar), programa de apoyo psicosocial para la retención escolar (PARE) y las subvenciones: subvención escolar preferencial y subvención pro retención.

Si bien se considera pertinente la estrategia de intervención basada en la asignación de recursos mediante procesos competitivos, no se considera adecuada la duración de los proyectos, que en las bases se prevé en alrededor de 7 meses, pero que en la práctica es aún menor. Lo anterior, debido a que según la literatura revisada, los tiempos necesarios para abordar exitosamente un proceso de reinserción educativa, deberían al menos extenderse hasta el año escolar siguiente con actividades de seguimiento y reforzamiento de los logros alcanzados.

El programa presenta debilidades en su gestión, en particular a nivel de planificación estratégica, seguimiento y control de gestión, las que derivan de carencias en el equipo profesional en estas materias, así como de la ausencia de un sistema informático que facilite administrar y efectuar un efectivo control de gestión del programa.

En relación al cumplimiento del propósito del programa, la evidencia disponible no permite concluir, o sustentar argumentos en favor de que el programa resuelve el problema por el cual fue creado. Por el contrario, la evidencia disponible indica que su contribución a la resolución del problema es baja. De acuerdo a los indicadores propuestos para la matriz de marco lógico, en términos de eficacia/resultados finales, se tiene que el porcentaje de beneficiarios de proyectos de reinserción que se matricularon en el sistema educativo al año siguiente, es de un 69% promedio para el periodo 2012-2014¹⁹. Sólo considerando el grupo de todos los beneficiarios REI del año 2012, este porcentaje es de 61%. Para este mismo grupo, pero considerando no sólo matrícula al año siguiente sino también asistencia mayor a 50%, este porcentaje baja a un 33%, y cae al 20% al medirlo tres años después de su participación en proyectos REI. Estas cifras demuestran espacios de mejora en el componente de reinserción, particularmente en la sustentabilidad de la reincorporación al sistema educativo, la cual tiende a disminuir transcurridos uno, dos y tres años de haber sido beneficiarios del programa. Por su parte, a nivel de componentes, se observa un débil nivel de logro que es necesario mejorar.

Por otra parte, respecto a la eficacia del programa, independientemente del grado de efectividad de los proyectos de Reinserción, el programa cubre al año menos del 4% de la población objetivo, por lo que su contribución a resolver el problema sería baja aun si se evidenciara que los proyectos logran sus objetivos con sus beneficiarios.

En definitiva, dado que la cobertura del programa, en particular del componente de reinserción, es baja y se ha reducido en el período, que el 50% de los beneficiarios no necesariamente corresponden a población objetivo el año anterior a la participación, y además su eficacia (en términos de matrícula y asistencia superior a 50%) es sólo 27% al año siguiente a la participación y cae en los años subsiguientes, se puede concluir que tal como viene funcionando, su contribución a resolver el problema que le da origen es baja.

El panel considera que el programa evaluado debe contar con continuidad en su ejecución, principalmente por la relevancia del problema que aborda, especialmente su componente de reinserción. Para ello, debiera incorporar ajustes en su diseño y ejecución, de tal forma de mejorar las deficiencias que ya se han identificado.

¹⁹ No se ha medido el indicador para 2015 debido a que a la fecha del estudio complementario no se disponía del dato de matrícula 2016. Si bien a primera vista los porcentajes pueden parecer elevados, deben ser analizados con precaución pues corresponden a matrícula el año siguiente, y la matrícula no necesariamente implica reinserción, ya que son frecuentes los casos de matriculados con asistencia cero o muy baja. De hecho, para estos mismos beneficiarios de programas de reinserción, el porcentaje promedio de matrícula el año anterior a su participación en el programa fue de 72%, pero su nula o baja asistencia los hacía elegibles para el programa.

Principales Recomendaciones

A nivel de diseño del programa:

1. Definir el Fondo de Reinserción como componente único del programa. Esto implica descontinuar el componente de Retención, reasignando todos los recursos a proyectos de Reinserción²⁰. Asimismo, implica considerar la implementación de las Escuelas de Segunda Oportunidad como una modalidad educativa relacionada con el programa pero separada de éste.
2. Ampliar el tiempo de duración de los convenios para permitir el seguimiento de los beneficiarios al año siguiente y reforzamiento de los logros alcanzados.
3. Utilizar la información de SIGE para identificar a la población escolar desertora (no matriculada al año siguiente de acuerdo a región y comuna) y proporcionarla a las instituciones ejecutoras para que éstas manejen información oficial de MINEDUC para efectuar el reclutamiento de los beneficiarios.

A nivel de gestión del programa:

4. Implementar un sistema de información para el seguimiento y evaluación de los proyectos ejecutados, de manera que sea posible registrar, entre otras cosas: una caracterización de las instituciones ejecutoras (tipo de institución, tamaño, presencia a nivel país, trayectoria, entre otros), las buenas prácticas institucionales (estrategias exitosas de reinserción y/o retención), perfil de los niños, niñas y jóvenes que participan como beneficiarios, indicadores de desempeño del programa, entre lo más importante. En esta dirección, es urgente estandarizar las variables que utilizan las instituciones ejecutoras para reportar al programa²¹. Para ello se requiere además fortalecer al equipo de la unidad ejecutora incorporando competencias de control de gestión y sistemas de información.
5. Definir mecanismos de regulación para supervisar a las instituciones ejecutoras, de manera que sea posible efectuar un efectivo control del cumplimiento de resultados esperados señalados en las bases técnicas y administrativas de licitación.
6. Aplicar anualmente el cruce de información de beneficiarios con SIGE a objeto de identificar las trayectorias educativas de los beneficiarios del programa.

²⁰ La recomendación se refiere exclusivamente a los recursos asignados actualmente a Retención dentro del programa, no a todos los recursos asignados a retención por la institución responsable.

²¹ A modo de ejemplo, una dificultad adicional para la tarea de construir los indicadores solicitados al Estudio Complementario, lo constituyó la cantidad de niveles educacionales en dichos reportes, debido a que, a la hora de asignar rango educacional a los beneficiarios estudiados, las instituciones utilizaron diferentes clasificaciones, algunas con hasta 21 categorías.

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

AGOSTO 2016



ORD: N° 603 /

ANT: Ordinario N° 1269 de
DIPRES, de fecha 23
agosto de 2016.

MAT: Envía Respuesta
Institucional Evaluación
Programa Reinserción
Escolar.

SANTIAGO, - 2 SET. 2016

DE: SRA. ADRIANA DELPIANO PUELMA
MINISTRA DE EDUCACIÓN

A: SR. SERGIO GRANADOS AGUILAR
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Junto con saludarlo y, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales correspondiente al año 2016 realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, remito a usted respuesta institucional al Informe Final de la Evaluación del Programa Reinserción Escolar, dependiente de la División de Educación General del Ministerio de Educación.

Este Ministerio valora el trabajo realizado por DIPRES, por el panel de evaluación y por los profesionales del Programa que participaron en el proceso evaluativo.

Asimismo, considera que los resultados de esta evaluación constituyen un aporte para la revisión de la problemática de la deserción y reinserción escolar de niños, niñas y jóvenes, especialmente en el marco de la política de inclusión y diversidad que se impulsa en la actual Reforma Educacional.

Sin otro particular, saluda atentamente


ADRIANA DELPIANO PUELMA
MINISTRA DE EDUCACIÓN

VVA/RSS/SMS/MRC/cqj

Distribución:

- Destinatario
- Srta. Subsecretaria de Educación
- Sr. Jefe División Educación General
- Sra. Jefa División Control de Gestión DIPRES



RESPUESTA INSTITUCIONAL AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN AL PROGRAMA DE REINSERCIÓN ESCOLAR (EPG).

Se ha recibido el Informe final de Evaluación del “Programa de Reinserción Escolar”, del Ministerio de Educación, elaborado por el Panel de Expertos contratado por DIPRES, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) 2016.

El presente documento da cuenta de las principales consideraciones que la División de Educación General (DEG) formula en relación a la Evaluación de Programas.

El proceso de evaluación por parte del Panel se desarrolló de manera regular, en un marco de colaboración entre las partes involucradas (DEG-DIPRES-Panel), siendo una instancia positivamente valorada por este Ministerio. No obstante, respecto de los contenidos del informe, es necesario hacer algunas precisiones en relación a las conclusiones y recomendaciones; las que se exponen a continuación:

I. Respecto de la información del Programa:

1. El Panel declara: “El panel evalúa como pertinente esta estrategia de intervención basada en la asignación de recursos mediante procesos competitivos, puesto que estimula a los establecimientos educacionales y a las instituciones ejecutoras a diagnosticar y proponer alternativas de intervención para favorecer la permanencia de niños y jóvenes en el sistema escolar, así como reinsertar a quienes han desertado.”

Comentarios CID: Nos parece que el abordaje competitivo entre instituciones que deben ser garantes de un derecho (educación) responde a lógicas adecuadas para otros contextos o temáticas. En este caso nos parece pertinente para el pilotaje de las experiencias iniciales de procesos de reingreso, como primer impulso al tema; lo que en el caso de la respuesta a la necesidad de reinserción educativa nos parece que limita, pues dejaríamos de garantizar el derecho a la educación de este tipo de población allí donde no se logre una adjudicación.

2. En un pie de página en la hoja n° 19, el informe señala: “Tal como se señaló precedentemente, el problema de la deserción escolar en Chile presenta mayor incidencia en el nivel de educación media. Si bien para la población mayor de 17 años existe el programa de nivelación de estudios EPJA, éste no utiliza la estrategia del

programa para recuperar las trayectorias educativas de la población especialmente vulnerable, por tanto no existe duplicidad.”

Comentarios CID: Nos parece que esta opinión del Panel es gravitante para el diseño que estamos contemplando. Sabemos que no estamos en etapa de correcciones, pero nos parece importante que se considere como un elemento importante respecto de la complementariedad de la oferta educativa actual a nivel escolar.

3. El informe señala: “Por otra parte, llama la atención de que a pesar de ser un aspecto considerado en las bases de los concursos, ninguna de las instituciones ejecutoras incluidas en el muestra haya reportado alumnos beneficiarios con Plan de Continuidad de Estudios, lo cual se evalúa como una debilidad del programa.”

Comentarios CID: Varias veces, en el marco de la revisión de los informes elaborados por el Panel, hemos comentado que estos Planes de Continuidad de Estudios fueron sólo implementados a partir del concurso de reinserción 2016, planes que están siendo reportados en estos momentos por primera vez. Por tanto no procede que se considere una debilidad que no tengamos reporte de algo que no se ha implementado con anterioridad.

4. El informe dice: “Lo anterior, da indicios de que una parte importante de los beneficiarios no estaría siendo considerada dentro de la población escolar más vulnerable y por lo tanto es posible que tampoco corresponda a población con mayor riesgo de exclusión educativa.”

Comentarios CID: Creemos que el dato no es directamente proporcional. Sobre las causales de la desescolarización se cuentan mayoritariamente las razones relacionadas con la experiencia educativa más que respecto de la situación socioeconómica o de vulnerabilidad.

5. En el apartado de Calidad del servicio, el panel sostiene que las entidades ejecutoras, opinan lo siguiente: Respecto del “monto del financiamiento: Las instituciones expresan dificultades para solventar los proyectos por cuanto les permite financiar solo honorarios profesionales en jornadas parciales.”

Comentarios CID: Sostenemos que esto no es así. En los concursos hemos privilegiado el financiamiento de RRHH (70%). Por tanto, la duración de las jornadas laborales es determinada por los mismos ejecutores. No nos corresponde a nosotros definir estos detalles.

II. Respeto de las Recomendaciones:

Respecto de las recomendaciones, en general estamos de acuerdo. Necesitamos un mejor y más expedito sistema de control administrativo, de procesamiento de la información producida, de ajuste de la supervisión a nivel territorial y de concentración de la intervención en el componente de reinserción educativa, por sobre otras líneas.


Nos parece importante resaltar que desde el Fondo de Reinserción Escolar se abordan problemáticas que más que trabajar sobre la vuelta a la escuela de estudiantes desescolarizados, abordan situaciones de alta complejidad de estudiantes que se encuentran fuera del sistema; situaciones que la institucionalidad del sistema regular no está en condiciones de poder resolver. Las políticas y programas educativos de reinserción están orientados a reencauzar las trayectorias educativas de quienes han abandonado la escuela o se encuentran en riesgo de retiro del sistema. Es en este sentido que hemos definido avanzar en la priorización de las acciones en reinserción, sacando paulatinamente el componente de retención del Fondo Concursable, en la idea de devolver a la Escuela su rol retenedor.

Y continuando con la reflexión anterior, no nos resulta pertinente continuar el abordaje de este tipo de respuesta educativa para población desescolarizada, sino es en el marco de un sistema de retención, reinserción y reingreso que prevenga el abandono en primer lugar, luego que pesquise la ubicación y establezca un vínculo con quienes han salido del sistema a pesar de los procesos de retención; para luego identificar a aquellos que, aunque posean niveles importantes de rezago y desapego de la institución escuela, estén en condiciones de retomar sus trayectorias educativas en una respuesta escolar diferenciada y adecuada a sus condiciones.

En la reflexión interna de este Ministerio hemos avanzado en la denominación de este tipo de alternativas educativas hacia "Escuelas de Reingreso". Esto por dos razones: Una se relaciona con lo poco adecuados al sentido educativo de esta respuesta escolar, de los conceptos de "segunda oportunidad"; es decir, la educación debe ser entendida como un derecho, no una oportunidad, y también en el hecho de que creemos que esta respuesta educativa debe constituirse en el espacio donde confluyen todos los niños, niñas y jóvenes que han visto interrumpida su trayectoria educativa, por diferentes causales. El segundo motivo del cambio en la denominación obedece a que entendemos esta labor en un flujo de abordaje de las distintas realidades asociadas a la desescolarización; como se detallaba antes, comenzando con la retención en las escuelas, luego procesos de reinserción para quienes ya hayan salido del sistema (visibilidad) y finalmente un espacio de reingreso, para

quienes deseen retomar sus estudios escolares pero ya no estén en condiciones de volver a la escuela regular.

Creemos que solo de esta manera el Estado de Chile se estará haciendo cargo en primer lugar de garantizar el derecho a la educación de todos y todas; pero por otro lado, también estaría generando una inversión en un sistema sinérgico que no admite pérdidas, sino que responde a todas las situaciones que la complejidad de las vidas de niños, niñas y jóvenes desescolarizados presentan.



JUAN EDUARDO GARCÍA-HUIDOBRO
JEFE
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN GENERAL

