

**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 del 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