



**GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

**PROGRAMA DE TEXTOS ESCOLARES
EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA
(TEXTOS ESCOLARES)**

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

JUNIO 2003

SINTESIS EJECUTIVA – N°05
PROGRAMA DE TEXTOS ESCOLARES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1999-2002

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2003: \$10.933 millones

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir a mejorar la calidad de los aprendizajes y la equidad de su distribución social en la educación escolar del país.

1.2. Propósito

Oportunidades de aprendizaje aumentadas de alumnos y docentes de los establecimientos subvencionados del país en áreas prioritarias del marco curricular¹ a través de la utilización esperada² de los textos escolares distribuidos por el Ministerio de Educación.

1.3. Población Objetivo

Todos los estudiantes de primero básico a cuarto medio de establecimientos educacionales subvencionados y los profesores que atienden a estos estudiantes³. En términos globales, el año 2001, la población objetivo alcanzaba a 3.035.761 personas (2.942.809 alumnos y 92.952 profesores de aula).

1.4. Población Beneficiaria

La población beneficiaria, alumnos a los que se entregó textos escolares, aumentó en un 29% en el período 1999-2002, llegando a 3.309.700 el año 2002.

¹ Áreas prioritarias del currículo: Lenguaje y Comunicación, Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Inglés, Química, Física, Biología e Historia y Geografía.

² El uso esperado de los textos, por docentes y alumnos, tiene dos dimensiones: (a) orientador del trabajo de la asignatura y (b) recurso didáctico. Estas dimensiones consideran el uso dado al texto escolar por ambos actores (docentes y alumnos), aunque es importante precisar que en la primera se destaca mayormente el rol del docente y en la segunda el rol del alumno. No obstante en ambas dimensiones están involucrados docentes y alumnos.

³ Cabe destacar, no obstante, que la población objetivo específica difiere de acuerdo a los distintos niveles educativos (básica y media), grados (1° a 8° básico, 1° a 4° medio) y subsectores en que están los alumnos. De esta manera y dependiendo del nivel, grado y subsector de aprendizaje serán los textos que el alumno, y su respectivo profesor recibirán. El subsector es relevante en cuanto representa las áreas prioritarias del Programa, es decir, aquellas que se ha decidido atender.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

El Programa de Textos consiste en la adquisición y posterior distribución de libros de textos a todos los alumnos de enseñanza básica y media de la educación subvencionada del país y a sus respectivos profesores. En su modalidad actual el programa surge en el año 1990, aunque el Estado de Chile distribuye textos escolares desde 1940.

La entidad responsable del programa es el Ministerio de Educación. Son muchos los actores que participan en la ejecución del Programa (entendido éste como el proceso global mediante el cual se adquieren los textos y se distribuyen): la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) a través del Programa Textos, la Unidad de Seguimiento, la Unidad de Planificación y Gestión (UPLAG); el Departamento de Administración General del MINEDUC (DAG), así como editoriales, expertos evaluadores, empresas de distribución, entre otros.

El Programa consta de un solo componente: "Adquisición y distribución de textos de calidad, velando por las preferencias de los establecimientos y dentro de las exigencias técnico pedagógicas".

En una primera etapa es el Programa de Textos-UCE quien coordina la dimensión técnico-pedagógica para la adquisición de los textos y los procesos de evaluación de calidad asociados, luego es la DAG quien asume la coordinación de la dimensión administrativa del proceso de licitación y los distribuye.

La adquisición de los textos se realiza mediante un proceso de licitación, el cual contempla la elaboración de los términos de referencia, la elaboración y producción de los textos por parte de las editoriales que participan en la licitación, la evaluación tanto individual como grupal de los textos que concursan, realizada por expertos, y la asignación del texto que se adjudica. Adicionalmente, para algunos textos, el proceso de adquisición incluye la posibilidad que los establecimientos elijan entre alternativas, previo a la asignación de los textos y antes de que el Programa culmine la licitación. Este se denomina proceso de elegibilidad y consiste en un proceso de elección que el MINEDUC pone a disposición de todos los establecimientos para que manifiesten sus preferencias respecto de textos para ciertos grados y subsectores.

La etapa final del proceso es la distribución, que vela porque el texto llegue oportunamente a las manos de los alumnos y profesores. Parte importante de este proceso es realizado por empresas externas (servicios logísticos de recepción, almacenamiento, preparación de pedido y distribución), que preparan el despacho y distribuyen los textos a los establecimientos o a las Direcciones Provinciales de Educación (DEPROV), o los Departamentos de Educación Municipal (DAEM).

1.6. Antecedentes Financieros

El programa se financia con aporte fiscal directo. El gasto del programa aumentó en 102% en el período 1999-2002, alcanzando el año 2002 a \$11.513 millones. El presupuesto asignado para el año 2003 es de \$10.933 millones, el que representa un 3,3% del presupuesto asignado al MINEDUC.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El Programa posee un diseño adecuado en función de la necesidad que se ha detectado, cual es apoyar el proceso de enseñanza aprendizaje, donde el libro de texto es un aporte material que permite a los alumnos de establecimientos subvencionados tener mejores condiciones para el aprendizaje que las que tendrían si no contaran con este instrumento.

No obstante lo anterior, el programa consta sólo de un componente, adquisición y distribución de textos de calidad, lo que se considera insuficiente. Al respecto, el hecho de adquirir textos de calidad y de hacerlos llegar a los establecimientos no implica que estos sean utilizados y, por lo tanto, surge la necesidad de apoyar este componente único con un segundo componente que asegure, vele o acompañe a profesores y alumnos en el adecuado uso de los textos, de tal manera de generar las condiciones necesarias para una utilización adecuada o esperada y así cumplir con el propósito del programa.

Se considera adecuados en términos de diseño los indicadores definidos y sus respectivos medios de verificación. Al respecto, existen indicadores para medir las cuatro dimensiones del desempeño del Programa y de ellos un 46% (19) cuenta con cuantificación.

Las reformulaciones y cambios que ha experimentado el Programa en los últimos cuatro años han sido importantes y van en la dirección correcta. Entre estos se cuentan: la fusión, a partir del año 2000, de los programas de textos de educación básica y media, reubicándose el Programa formalmente en la Unidad de Currículum y Evaluación, con el objetivo de adecuar los textos al marco curricular; introducción, a partir del año 2001, del uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso de elegibilidad; el año 2002 comienza a implementarse gradualmente la nueva política de uso de los textos con la adquisición de textos a ser usados por dos promociones consecutivas de estudiantes, esto con el objetivo de optimizar los recursos y garantizar que todos los beneficiarios cuenten con textos⁴; a partir del año 2002, con el objetivo de mejorar la oportunidad de la distribución de los textos, comienza a distribuirse textos directamente desde las bodegas del nivel central a algunos establecimientos que cuentan con un alto nivel de matrícula y localizados en centros urbanos.

2.2 Organización y Gestión

El Programa involucra reparticiones de distintas divisiones e instancias del Ministerio, cuestión que lleva a que el elemento de la coordinación y la gestión sea un pilar importante. Al respecto, si bien existen buenos mecanismos de coordinación, no existe claridad de cuál es la repartición que conduce el proceso en su globalidad y que tiene, por consiguiente, el rol de informar y congrega a las demás instancias. Hasta ahora, la buena coordinación ha logrado suplir esta deficiencia, pero el panel cree que el programa debiera revisar estas definiciones, de manera de asegurar que en todo momento el proceso completo de adquisición y distribución de textos escolares tenga un único responsable.

⁴ Con la excepción de 1° a 4° básico, ya que en esos grados se utiliza textos cuadernos.

Los esfuerzos de evaluación y seguimiento existentes no son suficientes como para generar la retroalimentación que el programa requiere respecto de los textos entregados a alumnos y profesores, para un conjunto de variables de interés como lo son la utilización, la satisfacción y la percepción de calidad, entre otros. Al respecto, el programa realiza actividades de seguimiento al uso de los textos a través de la Unidad de Seguimiento y Planificación de la UCE; sin embargo, se trata de esfuerzos parciales (sólo algunos textos, para algunos niveles, en ciertos períodos) y donde se abordan sólo algunas dimensiones de relevancia en el uso de los textos. En todo caso, el "Estudio sobre uso del texto escolar en primer ciclo básico"⁵, que actualmente está llevando a cabo la Unidad de Seguimiento de la UCE del Ministerio de Educación, permitirá disponer de una visión más precisa sobre utilización, valoración y necesidades de los docentes respecto de los textos escolares distribuidos por el MINEDUC.

2.3 Eficacia y Calidad

Eficacia

El Programa ha avanzado en el logro de su propósito. A partir del año 2001 ha alcanzado el objetivo de que un 100% de las áreas prioritarias del currículum estén cubiertas por los textos escolares.

Con respecto a la utilización de los textos, si bien no existe constancia de la utilización de los mismos para todo el período de evaluación, se cuenta con información reciente del Estudio antes citado sobre uso de textos escolares en el primer ciclo básico, cuyos resultados preliminares fueron procesados para esta evaluación⁶. Al respecto, en casi la totalidad de niveles y subsectores, sobre el 95% de los profesores encuestados utiliza el texto escolar para el alumno distribuido por el Mineduc. El texto guía para el profesor, que acompaña el texto para el alumno, es reconocido como una herramienta muy útil o útil para la gran mayoría de los profesores (sobre el 90%).

En relación a la cobertura del texto, es decir, la cantidad de unidades temáticas trabajadas durante el año, un promedio del 85% aproximadamente de los profesores declara haber cubierto las tres cuartas partes o más de las unidades.

En todos los niveles y subsectores, el texto escolar del alumno ocupa el segundo lugar entre los documentos utilizados para la planificación y la preparación de las clases. Para la planificación figura como el documento más usado después del Programa de Estudio del Mineduc, constituyéndose en orientador de la planificación. Para la preparación de las

⁵ Para la realización de este Estudio, la UCE elaboró cuestionarios semiestructurados para cada subsector y curso que cuenta con textos escolares del Mineduc (Lenguaje y Comunicación, y Matemáticas, de primero a cuarto básico y Comprensión del Medio Natural, Social y Cultural, de tercero y cuarto básico). Los cuestionarios se aplicaron a dos muestras probabilísticas de escuelas subvencionadas del país, cada una de 323 escuelas básicas, durante el mes de marzo de 2003. El estudio recoge evidencia sobre los siguientes ámbitos o dimensiones: uso del texto escolar; valoración del texto escolar y necesidades de los docentes para el mejoramiento del texto del alumno y del profesor.

⁶ En el marco de la presente evaluación, durante el mes de abril de 2003, se llevó a cabo un Estudio Complementario financiado por DIPRES consistente en la elaboración de un informe preliminar de los resultados del "Estudio sobre uso de textos escolares en el primer ciclo básico", que lleva a cabo la Unidad de Seguimiento de la UCE, que permitiera tener información acerca del uso que dan los docentes a los textos entregados por el Mineduc a los establecimientos subvencionados.

clases aparece como más utilizado después de las guías o planificaciones preparadas por los docentes. Del mismo modo, para el Subsector Lenguaje y Comunicación y Comprensión del Medio Natural, Social y Cultural se observa un alto uso, por sobre el 60%, de los diferentes elementos del texto: contenidos, actividades, ejemplos, conceptos y definiciones, esquemas, gráficos, mapas, planos y actividades. No obstante, para el caso del Subsector de Matemática, el uso de los elementos del texto, como conceptos y definiciones, se encuentra bajo el 40% en 1º, 3º y 4º básico.

Los niveles de adquisición y distribución de textos escolares son adecuados para atender a la población objetivo del Programa. En el 2001, se entregó 10.222.111 textos para 2.942.809 alumnos y 382.198 textos guía y otros similares para 92.952 profesores. En el 2002 se distribuyeron a los alumnos, 11.739.241 textos, cifra que sube en 2003 a 12.442.890 de textos. Al respecto, el año 2001 la cobertura⁷ es total para todos y cada uno de los niveles de enseñanza básica, entregándose un promedio de 3,5 libros de texto por alumno. En el nivel medio la cobertura es casi del 100% en 2º y 3º medio y más baja en 1º (69,5%) y 4º medio (86,7%)⁸.

En cuanto a la eficacia del proceso de elegibilidad en 2002 más de un 65% del total de los establecimientos adjudicatarios de los textos que distribuye el Programa comunicaron su elección por vía electrónica.

Calidad

Respecto de los niveles de satisfacción, para el subsector Lenguaje y Comunicación, un 80% de los profesores declara que el tratamiento de los ejes de lectura, escritura y comunicación oral son "muy adecuados" y "adecuados".

En el caso del subsector Matemáticas, un 90% de los profesores declara que el tratamiento de los ejes números, operaciones aritméticas (adición y sustracción), formas y espacios para NB1(1º y 2º básico), y números naturales, operación aritmética (adición, sustracción, multiplicación y división), fracciones, formas y espacios para NB2 (3º y 4º básico) es "muy adecuado" y "adecuado".

En el subsector Comprensión del Medio Natural, Social y Cultural, respecto del tratamiento de los ejes para tercero básico (principios básicos de clasificación, interacción seres vivos y ambiente, estados de la materia, actividad de la vida comunitaria, cronología, ubicación y representación espacial, pueblos nómadas y sedentarios y culturas originarias) y de aquellos para cuarto básico (principios básicos de clasificación, interacción seres vivos y ambiente, estados de la materia, ubicación y representación espacial, zonas climáticas de la tierra y el universo), el 90% de los profesores manifiesta tener altos niveles de satisfacción.

Con respecto a la oportunidad de la distribución de los textos, aún persisten algunos problemas. La exigencia en el proceso de distribución es que todos los textos estén

⁷ La cobertura de este Programa se estima identificando la población objetivo (nivel y grado) que específicamente se espera atender y la que efectivamente recibió textos por nivel, grado y subsector.

⁸ La más baja cobertura de 1º y 4º medio en el 2001 está asociada a que para esos niveles se realizaron compras que consideraban el stock disponible del año anterior y, por otra parte se tomó la decisión de llevar a cabo una entrega acotada de Textos, equivalente a aproximadamente al 65% de la matrícula nacional, debido a que no se contaba con los recursos necesarios.

simultánea y oportunamente disponibles para cada uno de los alumnos de cada nivel, grado y subsector y su correspondiente profesor. Al respecto, los textos son entregados a los estudiantes y profesores durante el mes de marzo de cada año. Esto significa que existe un período (un mes) durante el cual algunos de estos textos no están disponibles para todos los beneficiarios. Para poder emitir una opinión más certera respecto de la oportunidad con que los textos son puestos a disposición de los escolares y sus profesores sería necesario establecer la distribución que esta entrega tiene a lo largo del mes, información que no estuvo disponible para este proceso de evaluación. Sin embargo, en general, se puede afirmar que el sistema de distribución es eficaz. En el año 2001, el 98,5% de los textos se entregó en el mes de marzo y sólo fue una pequeña cantidad la que se terminó redistribuyendo en el mes de mayo de ese año, 1,5% del total de textos adquiridos el 2001. Al respecto, se han realizado serios esfuerzos para conseguir una distribución oportuna de los textos, incorporando en los dos últimos años la entrega directa desde las bodegas del nivel central del MINEDUC a los establecimientos; es así como el año 2002 se distribuye textos directamente a 566 establecimientos⁹ y el año 2003 a 632 establecimientos, lo que encarece la distribución, pero la hace más segura y oportuna.

2.4 Eficiencia y Economía

Eficiencia

Los gastos de administración del Programa de textos escolares-UCE se conservan en niveles bastante adecuados, del orden del 6% al 8% del gasto efectivo total.

El Programa adquiere textos de forma eficiente, con un costo promedio por unidad inferior a mil pesos (en pesos año 2003), aunque este costo ha subido desde \$791 (1999) a \$971 (2002). Los costos aumentan por la expansión de cobertura en educación media¹⁰, por el proceso de elegibilidad y por la mejora en el tipo de papel de los textos. En realidad, son los volúmenes de compra del Programa los que permiten reducir el precio de los textos y llevarlos, en promedio, a una décima del valor que éstos tienen en el mercado.

Los costos promedio por alumno beneficiario son del orden de \$3.000 a \$3.500 por alumno, quienes reciben en promedio 3,5 textos anualmente.

Economía

El Programa ha sido altamente eficiente en la formulación y el manejo de su presupuesto. Su tasa de ejecución para el período de evaluación está en niveles cercanos al 100%. En especial, se destaca el eficiente manejo de sus operaciones, pues en el curso de cuatro años prácticamente dobló su presupuesto y consiguió, sin embargo, ejecutarlo casi en toda su magnitud.

⁹ Equivalente a 6,25% del total de establecimientos educacionales que recibe texto. El año 2002 se distribuyó directamente el 21% de los textos adquiridos y el 79% de textos restantes fue distribuido a través de los DEPROV y DAEM.

¹⁰ Como el volumen de textos que se adquiere en media es menor, los costos son más altos.

2.5 Principales Recomendaciones*

1. Complementar el componente de adquisición y distribución de textos escolares de calidad con un segundo componente que apoye, oriente y facilite la utilización esperada¹¹ de los textos escolares distribuidos, para así contribuir al logro del objetivo del programa. Para tal efecto, la institución responsable del programa debe realizar las gestiones pertinentes para incorporar nuevas actividades, tales como, capacitación o reuniones "motivadoras" / "orientadoras" a docentes y alumnos.
2. Mejorar la actual estructura de gestión, nombrando un "conductor" único de todo el proceso de producción del programa, que tenga las atribuciones y capacidad para establecer los mecanismos de coordinación necesarios de las distintas actividades que se llevan a cabo en diversas unidades del Ministerio de Educación para la ejecución de este programa.
3. Diseñar y poner en práctica un sistema de seguimiento y evaluación que permita conocer los resultados del programa en términos de la utilización de cada uno de los textos por parte de alumnos y profesores y obtener así la retroalimentación necesaria para mejorar los mismos. Lo anterior, en el marco de la estructura organizacional existente en el Mineduc para fines de seguimiento y evaluación.
4. Perfeccionar el mecanismo de distribución de textos para asegurar una mayor oportunidad en la entrega de los mismos (Por ejemplo: incluir en el contrato con las editoriales la distribución de los textos a los establecimientos o aumentar las entregas directas desde las bodegas del nivel central a los establecimientos educativos).
5. Estudiar la posibilidad de aplicar acciones destinadas a recuperar parcialmente los costos de los textos entregados, con el objetivo de mejorar la focalización del programa.

* El informe Final elaborado por el panel evaluador separa las recomendaciones en aquellas que requieren de recursos adicionales significativos de aquellas que no lo requieren. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente. Por ello, este informe de síntesis no hace una distinción en las recomendaciones en materia de identificación de necesidades de recursos.

¹¹ El uso esperado de los textos, por docentes y alumnos, tiene dos dimensiones: (a) orientador del trabajo de la asignatura y (b) recurso didáctico. Estas dimensiones consideran el uso dado al texto escolar por ambos actores (docentes y alumnos), aunque es importante precisar que en la primera se destaca mayormente el rol del docente y en la segunda el rol del alumno. No obstante en ambas dimensiones están involucrados docentes y alumnos.