

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

AGOSTO 2009

ORD: 04 8 0 0

ANT.: C- 224/09 del 03 de agosto
de 2009.DIPRES.

MAT.: Envía Respuesta Institucional
al Informe Final de Evaluación del
Programa Recursos Educativos.



SANTIAGO, 14 AGO. 2009

DE : MINISTRA DE EDUCACIÓN

A : DIRECTOR DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

Junto con saludarlo y, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales 2009, tengo a bien remitir a usted la Respuesta Institucional al Informe Final de Evaluación del Programa Recursos Educativos, dependiente de la Unidad de Curriculum y Evaluación del Ministerio de Educación.

Este ministerio valora los resultados de la evaluación, pues se ha reafirmado la labor que el Programa realiza en los establecimientos educacionales. Efectivamente, tal como señala el Informe, las Bibliotecas Escolares CRA (Centros de Recursos del Aprendizaje), constituyen un elemento estratégico de las políticas educativas para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación.

Sin duda, además de mantener y mejorar las condiciones de los CRA, el desafío institucional será adoptar los cambios necesarios para la sostenibilidad y la integración de estos Centros como espacio pedagógico en los establecimientos educacionales subvencionados.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



MÓNICA JIMÉNEZ DE LA JARA
MINISTRA DE EDUCACIÓN



**Respuesta institucional al Informe Final sobre
Evaluación del Programa Bibliotecas Escolares CRA
Unidad de Currículum y Evaluación
Ministerio de Educación**

El informe final muestra la evaluación que un panel de expertos, por encargo de la Dirección de Presupuestos, ha realizado al desempeño del programa en la modalidad de Evaluación de Programas Gubernamentales. El programa, previo a este proceso, contaba con un número reducido de indicadores que escasamente dimensionaban el trabajo realizado. La mayor parte de los indicadores usados en esta evaluación han sido creados en consenso con la Dirección de Presupuestos.

El panel destaca que *“los Centros de Recursos del Aprendizaje constituyen un elemento estratégico importante de las políticas nacionales de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación nacional, según lo señalan numerosos estudios internacionales”*¹. En este sentido, el programa valora positivamente el proceso de evaluación pues se ha reafirmado la labor que éste realiza en los establecimientos educacionales

En la misma línea, *“el panel recomienda dar continuidad al Programa, pero reorientado desde su actual foco en el logro de cobertura hacia un nuevo foco puesto en el aseguramiento de la sostenibilidad de los centros y en su integración como espacio pedagógico en las labores cotidianas de enseñanza-aprendizaje de los establecimientos”*². Contar con la visión de expertos externos que validen la necesidad de dar un giro al funcionamiento del programa en la línea en que estaba prevista, es un incentivo y oportunidad para adoptar los cambios que sean necesarios y apropiados, de acuerdo a los compromisos que asuma el Ministerio de Educación y a los plazos adecuados para esto.

Este proceso, cuya duración aproximada fue de 7 meses en opinión del programa, no alcanzó a recoger todas las complejidades que un programa a nivel nacional involucra. Por esta razón, a través de este documento se dará cuenta del punto de vista del programa en aspectos destacados de las conclusiones de este informe.

I. Observaciones generales

La información se presenta ordenada y ha logrado un nivel de síntesis adecuado para explicar el funcionamiento y el modo de producción del programa.

Posiblemente, debido al tiempo en que se enmarca este tipo de evaluación, en algunos aspectos de interés del programa, el panel de expertos no pudo profundizar a nivel de lo que el programa hubiese requerido en esta etapa, de manera tal que permitiera una apertura hacia otros aspectos no

¹ Ver Informe final Programa Recursos Educativos Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA) Ministerio de Educación Subsecretaría de Educación (2009), página 114.

² Id. p. 113.

contemplados aún por la coordinación nacional del programa. Esto, por ejemplo, se refleja en la necesidad del programa de recibir orientaciones concretas para la medición del propósito.

II. A nivel de diseño

a) Propósito del programa³

El propósito del programa busca que el CRA⁴ sea un espacio pedagógico integrado a la labor cotidiana de estudiantes y docentes. Para dar cuenta de indicadores de este nivel de integración, el programa en la actualidad ha desarrollado, dentro de los alcances que los recursos humanos y financieros permiten, instancias de seguimiento que dan cuenta de la realidad de los establecimientos que han sido beneficiarios (autoevaluación, estudios de representatividad nacional, acuerdos con la Coordinación Nacional de Supervisión). Si bien lo desarrollado puede no ser suficiente como control de la integración del CRA, las actividades propuestas generan información adecuada para que el Ministerio de Educación responda a las necesidades detectadas en los beneficiarios.

Parte de las explicaciones de por qué el diseño actual del programa no ha considerado la reposición y actualización de la colección entregada a los establecimientos educacionales subvencionados, es que aún existen algunos que no han accedido a los beneficios. El programa, como se ha explicado al panel evaluador, se encuentra en una fase de expansión de la cobertura, lo que también ha llevado a iniciar discusiones sobre propuestas de cómo implementar un sistema de actualización y reposición de la colección. En una segunda fase de desarrollo del programa, es necesario determinar cuáles son las características y la forma de operación en que la actualización y reposición de recursos de aprendizaje beneficiaría a los establecimientos educacionales subvencionados. Es necesario, a juicio del programa, establecer una política a largo plazo sobre desarrollo de las bibliotecas escolares a partir de las necesidades detectadas en la fase expansiva del programa.

Para el panel evaluador, resulta también un obstáculo para el cumplimiento del propósito que el diseño actual del programa no considere la disponibilidad de tiempo de los docentes para preparar el material pedagógico utilizando los recursos educativos provistos. En la actualidad el objetivo del programa es que los docentes usen los recursos de aprendizaje disponibles en la biblioteca, pero no puede interceder ni modificar la estructura horaria de los docentes para que éstos, a partir del uso de los recursos, se dediquen a elaborar material pedagógico⁵. Por este motivo, en la actualidad, el Ministerio de Educación no puede considerarlo dentro de sus objetivos a cumplir. No obstante, sería necesario estudiar en un futuro oportunidades para que los recursos de los Centros de Recursos para el Aprendizaje sean usados y evaluados por un número mayor de docentes. Para esto, también estudiar la forma de fortalecer la formación de los docentes para contribuir en experiencias colaborativas en generar materiales pedagógicos.

³ Ver Informe final Programa Recursos Educativos Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA) Ministerio de Educación Subsecretaría de Educación (2009), página 114.

⁴ Centro de Recursos para el Aprendizaje

⁵ La situación contractual, y por tanto, las horas de trabajo asignadas a los docentes responde a una relación suscrita con el sostenedor –privado o municipal –y se acoge a lo establecido en el Estatuto Docente.

b) Selección de recursos de aprendizaje

En otra arista del diseño del programa, la selección de los recursos de aprendizaje que configurarán las bibliotecas escolares ocupa un lugar muy relevante dentro de la labor que realiza el programa. Para contextualizar la observación que realiza el panel sobre la selección de recursos de aprendizaje, es necesario explicitar que durante el funcionamiento del programa bajo el alero de MECE Media (1994-2000) la operación del entonces Componente Bibliotecas, contemplaba la selección de recursos por parte de los liceos subvencionados que se adscribían al programa MECE. En el informe final se dice que: “El programa sufrió un rediseño que significó que los establecimientos ya no participan en la selección de los recursos de la colección inicial sino que ésta es definida por el nivel central”⁶. Ciertamente el modo de operación y funcionamiento entre el trabajo con establecimientos que imparten educación media y básica, ha tenido cambios. El primero y evidente, es el horizonte de tiempo. MECE Media tenía una duración definida entre 1994 y 2000, tiempo en que los acuerdos con el Banco Mundial, organismo que financiaba el proyecto de mejoramiento, finalizaba. Por el contrario, la fase expansiva del programa hacia los establecimientos que imparten educación básica se ha configurado sin un horizonte de tiempo determinado y sólo con una visión de expansión de la existencia de estos espacios educativos. Además, considerando que el periodo de evaluación comprende los años 2005-2008, esta observación no es pertinente, puesto que el cambio en la forma de selección sucedió a partir del año 2003, año de inicio del programa con los establecimientos educacionales que imparten básica..

Si bien en la actualidad el Ministerio de Educación selecciona los recursos de aprendizaje que conformarán las colecciones, su objetivo no es sólo vincular los recursos de aprendizaje con el currículum, sino también contribuir a la formación general de los estudiantes. En una segunda fase del programa, tal como se hizo con MECE Media, es posible estudiar la forma en que las comunidades educativas participen del proceso de selección de recursos de aprendizaje que apoyaran las labores educativas del establecimiento.

c) Definición de la población potencial y objetivo⁷

La definición de la población beneficiaria está dada por los estudiantes entre 4 y 18 años de edad que se encuentra matriculada en establecimientos educacionales subvencionados que imparten educación regular. De esta manera pueden ser beneficiarios todos los establecimientos que deseen postular y cumplan con los requisitos puestos por el programa. La no consideración del enfoque de género en la definición de la población, obedece a que ésta se define por los establecimientos educacionales subvencionados que existen en el país y no por la composición del estudiantado.

Por cierto tal como lo plantea el panel evaluador, esto implica que el enfoque de género se aplica a otros aspectos del funcionamiento del programa como la selección de recursos de aprendizaje. Con el objetivo de perfeccionar el trabajo que se está haciendo en la actualidad, una vez finalizada la fase de cobertura del programa, es posible en un mediano plazo, evaluar la factibilidad de estudios que exploren y entreguen antecedentes concretos sobre las necesidades de los distintos géneros.

⁶ Id. p. 114.

⁷ Id. p. 115.

III. A nivel de organización y gestión

a) *Mecanismos de control*⁸

Ya se ha mencionado a nivel de cumplimiento del propósito que si bien no se contemplan mecanismos de control, se han elaborado diversas estrategias que responden a las atribuciones que tenemos como programa para informarnos sobre el funcionamiento de las bibliotecas escolares implementadas. Esto permite retroalimentar a los establecimientos educacionales en temas de mejoramiento del trabajo de la biblioteca, a partir de las necesidades detectadas.

El programa se apoya en la fase inicial, es decir, durante la fase de postulación y selección de los establecimientos beneficiarios, en la labor que realizan los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV), específicamente en los supervisores. Éstos, no establecen mecanismos operativos de control, ya que la supervisión de las bibliotecas escolares no constituye parte de sus funciones. Además, no existe ni la normativa ni los recursos que les exija incorporar la biblioteca escolar dentro de sus deberes. En el futuro, el apoyo que otras dependencias del Ministerio entreguen a los programas en funcionamiento, dependerá de cómo se constituya el modelo y función fiscalizadora del sector.

IV. A nivel de eficacia

a) *Nº de recursos distribuidos por estudiante*⁹

A pesar de que existe un deseo por parte del programa de alcanzar ciertos estándares en cuanto al número de recursos de aprendizaje que componen la colección, existe un desacuerdo frente a lo planteado por el panel evaluador. En los diversos informes entregados se sostiene que:

“...el número de títulos distribuidos por niño/a a través de los CRA se considera insuficiente (1.8 títulos por alumno en enseñanza media y 3.2 en básica al año 2008), ya que está muy por debajo del estándar internacional. Al respecto, de acuerdo a las recomendaciones IFLA/UNESCO 2002, se debe disponer de 10 títulos por alumno, y así se lo ha propuesto el Ministerio de Educación¹⁰.”

Nuevamente, al igual que en otros informes entregados, es necesario aclarar que el **Ministerio de Educación no ha suscrito ningún compromiso ni se ha propuesto alcanzar este estándar** durante el periodo que comprende esta evaluación. Puede ser de interés en el largo plazo estudiar la factibilidad de alcanzar algún tipo de estándar de acuerdo a los lineamientos internacionales y la realidad chilena. Al respecto y para efectos de iniciar una política de desarrollo de la biblioteca escolar en Chile, el programa durante el segundo semestre de 2009 iniciará un estudio que permita establecer estándares para el desarrollo de las bibliotecas escolares implementadas por el Ministerio de Educación de acuerdo a los lineamientos anteriormente señalados. Esto deberá complementarse

⁸ Id. p.115.

⁹ Id. p. 116.

¹⁰ Ministerio de Educación. Unidad de Currículum y Evaluación. 2005. Giro en las Bibliotecas CRA Enseñanza Media.(p. 31) . Por su parte, las bibliotecas escolares de Texas y otros estados norteamericanos consideran como mínimo 20 materiales por estudiante.

también con estudios sobre la factibilidad técnica y económica del Ministerio de Educación de hacerse cargo de un desafío como el planteado.

b) Sistemas de monitoreo¹¹

El programa discrepa con el panel, cuando éste relaciona los posibles monitoreos del programa con un exitoso funcionamiento de los Centros de Recursos para el Aprendizaje implementados. A juicio del programa, el efectivo funcionamiento de las bibliotecas escolares implementadas no dependerá exclusivamente del control que el programa tenga sobre estos, el cual es necesario, sino que de la existencia de una política que apoye el desarrollo de las bibliotecas escolares en el país.

Asimismo, el éxito en la operación de las bibliotecas escolares en los establecimientos dependerá de las capacidades que existen en los establecimientos educacionales, la motivación y lo que la comunidad educativa considere relevante a desarrollar en su proyecto educativo.

c) Contribución del programa al cumplimiento del fin¹²

En la aseveración del panel: *“En relación a la contribución del programa al Fin establecido en la matriz de marco lógico, cual es mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes, los antecedentes disponibles resultan insuficientes para establecer si los Centros y sus materiales han impactado positivamente, como se esperaba, los aprendizajes escolares”*¹³, se refleja una medición de aprendizaje escolar en términos cuantitativos en relación a una prueba estandarizada nacional.

Mejorar la calidad de los aprendizajes, sin duda depende del efecto que diversas variables tienen sobre el proceso de enseñanza aprendizaje. Por esta razón no se puede esperar que el solo efecto del funcionamiento del programa tenga efectos positivos sobre los aprendizajes escolares, considerando además, la dificultad de aislar los efectos de una sola política. Es necesario también considerar variables de carácter cualitativo para reforzar la aseveración sobre la contribución del programa sobre los aprendizajes. Un ejemplo, serían las investigaciones realizadas por el programa en que gran parte de las opiniones de los beneficiarios del programa, dan cuenta de una valoración positiva que existe sobre la biblioteca escolar dentro de los establecimientos. Esto puede estar relacionado con que una biblioteca escolar dentro de un establecimiento educacional subvencionado contribuye a mejorar las condiciones en que se producen los aprendizajes.

V. Uso de recursos¹⁴

Existen diferencias conceptuales respecto a como el panel concibe la actual política de implementación de bibliotecas escolares.

En el informe se sostiene: *“el programa opera como un incentivo no monetario a la implementación de CRA por parte de los sostenedores de establecimientos subvencionados”*. La implementación de las bibliotecas escolares en la actualidad ha logrado la participación de sostenedores para que estos se comprometan con infraestructura y operación de los Centros de Recursos para el Aprendizaje de su establecimiento. En este sentido, el programa, valida la

¹¹ Id. p. 117.

¹² Id. p. 118.

¹³ Id. p. 118

¹⁴ Id. p. 120.

participación de quienes serán beneficiarios pues genera un valor agregado que escapa a la mención de ser un incentivo. Es, a juicio del programa, una oportunidad para crear en conjunto soluciones para lograr aprendizajes, y en alguna medida, constituye una ventaja para ir creando una política sustentable de bibliotecas escolares.

VI. Recomendaciones¹⁵

En el contexto de las recomendaciones elaboradas por el panel, se estima que muchas de éstas se encuentran en línea con lo previsto por el programa, de manera que resulta positiva la validación realizada. En este escenario, se encuentran las recomendaciones en torno a la sustentabilidad, las cuales permitirán en el futuro discutir y trazar los lineamientos para mejorar los servicios que se entregan a los establecimientos educacionales beneficiarios.

Hasta el momento, el programa ha elaborado una propuesta de política para las bibliotecas CRA que recoge, a juicio del panel, de manera adecuada los elementos a considerar para hacer frente a los desafíos de sostenibilidad posteriores a la implementación de los Centros. En esta misma senda, el programa ha iniciado un estudio durante el segundo semestre de 2009, para la generación de estándares de funcionamiento y gestión que recogerá la experiencia nacional e internacional de las bibliotecas escolares, de manera tal, que desde el Ministerio de Educación apoye el desarrollo de este espacio educativo en los establecimientos educacionales subvencionados del país.

En un segundo aspecto, algunas recomendaciones merecen mayor análisis. Es el caso cuando el panel recomienda *“diseñar una estrategia de evaluación del cumplimiento del propósito del programa en cada establecimiento, esto es de la integración del CRA como espacio pedagógico, al proceso educativo cotidiano.”*, en el que aún no existen orientaciones concretas y acuerdos para la medición de su logro. También sucede con la recomendación referida a *“Establecer, en el futuro inmediato, la pertinencia del material a los contenidos y metodologías pedagógicas postulados por el currículo reformado”* causa desconcierto, por cuanto el programa Bibliotecas Escolares CRA funciona bajo el alero de la Unidad de Currículum y Evaluación, por lo que se encuentra en total conocimiento de todas las reformas y posibles actualizaciones al currículo con los profesionales apropiados para cumplir este objetivo.

Con el desafío de que estas recomendaciones se ajusten a la realidad del funcionamiento del Ministerio de Educación, y los recursos disponibles por el programa, durante la formulación de compromisos se realizará una revisión exhaustiva de cada una de ellas.

**Programa Bibliotecas Escolares CRA
Unidad de Currículum y Evaluación
Ministerio de Educación**

Agosto, 2009

¹⁵ Id. p. 121.