



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

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

**MINISTERIO DE  
EDUCACIÓN**

JUNIO 2002

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

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

## **1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

### **1.1 Fin**

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

### **1.2 Propósito**

Docentes de establecimientos subvencionados por el Estado implementan el proceso de descentralización pedagógica<sup>1</sup> a través de prácticas innovativas y autónomas y se comprometen con los resultados de aprendizaje de los alumnos, en el marco del nuevo currículum.

### **1.3 Población Objetivo**

La población objetivo del Programa Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) está constituida por alumnos de establecimientos educacionales subvencionados en los niveles básicos y medio<sup>2</sup>. De este conjunto, el programa da preferencia a los establecimientos educacionales que reciben a la población más vulnerable en términos sociales y económicos. Por las características de este programa, su población objetivo es equivalente a la población potencial (alumnos del sistema educativo subvencionado). Al respecto, los alumnos del sistema educativo subvencionado llegaron a 3.282.703 el año 2001.

El Programa cuenta también con una población objetivo intermedia constituida por los docentes del sistema subvencionado, los cuales el año 2000 alcanzaron a 121.650<sup>3</sup>.

### **1.4 Población Beneficiaria**

La población beneficiaria disminuyó en un 38% en el período 1998-2001, llegando a 225.549 alumnos el año 2001<sup>4</sup>. La población de docentes beneficiarios disminuyó en un 41.9% en el mismo período, alcanzando a 10.658 docentes el año 2001. Estas disminuciones se explican principalmente por una disminución similar en el presupuesto asignado al Programa.

---

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

<sup>2</sup> Considerando tanto la matrícula de niños y jóvenes como de educación de adultos.

<sup>3</sup> No se cuenta con información para el año 2001.

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

## **1.5 Descripción General del Diseño del Programa**

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

El Programa está diseñado sobre la base de dos componentes:

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

Consiste en capacitar a supervisores del sistema escolar para que estén habilitados en la evaluación ex ante de diseño de proyectos y transfieran contenidos metodológicos de proyectos<sup>5</sup> a los docentes de los establecimientos subvencionados interesados en postular al PME. La capacitación a los supervisores es realizada por las SEREMIs de Educación.

Se realiza inicialmente una difusión del Programa a través de Municipios, SEREMIs<sup>6</sup> y DEPROVs<sup>7</sup>. A nivel regional se reciben las peticiones de capacitación provenientes de los establecimientos educacionales y se realizan los apoyos correspondientes, dando preferencia a los establecimientos con mayor riesgo socioeducativo. Posteriormente, se desarrolla la capacitación a los docentes, la que habilita pero no obliga a la participación en el concurso de proyectos del programa.

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

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

Cada año se actualizan las bases de concursabilidad tomando como base la experiencia del año anterior. En seguida se recoge y actualiza la información relativa a los establecimientos habilitados e inhabilitados para postular en cada año<sup>8</sup>. Posteriormente se reciben las fichas de inscripción al concurso anual de proyectos. Esta información sirve de base para determinar los cupos regionales de asignación, los que obedecen principalmente a la demanda manifestada por los establecimientos y a los criterios de focalización entregados por el programa a las regiones.

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

---

<sup>5</sup> Elaboración y gestión de proyectos de mejoramiento educativo.

<sup>6</sup> Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, en cada Región del país.

<sup>7</sup> Departamento Provincial de Educación.

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

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

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

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

## **1.6 Antecedentes Financieros**

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

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

## **2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

### **2.1. Diseño**

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

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

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

## **2.2. Organización y Gestión**

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

En lo relativo a la gestión del programa, se establecen interesantes y efectivos mecanismos para generar equidad en el acceso competitivo a la instancia concursable y en torno a la asignación de recursos diferenciados<sup>9</sup>. También es interesante la estructura para captar recursos privados para el desarrollo de los proyectos de los sostenedores de establecimientos con financiamiento compartido (con cobro por alumno mayor a \$2000 mensuales). La participación de los niveles regionales en decisiones sobre los proyectos elegidos es también un logro en torno a la descentralización de aspectos claves del Programa.

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

El Programa carece de mecanismos de evaluación regulares y objetivos de la calidad de la capacitación<sup>10</sup>, del cambio en las prácticas docentes y del impacto de los proyectos en los aprendizajes de los alumnos.

---

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

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

### **2.3. Eficacia y Calidad**

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

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

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

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

### **2.4. Economía (desempeño financiero) / Eficiencia**

#### **Economía**

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

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

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

#### **Eficiencia**

El costo administrativo por cada alumno beneficiado fluctúa entre \$1.000 y \$1.503 por alumno, y entre \$19.577 y \$30.748 por docente beneficiado. Este análisis permite señalar que entre un 80 y un 89% del costo total del programa llega efectivamente a los beneficiados<sup>11</sup>. La cifra

---

<sup>11</sup> Estos cálculos no incluyen los gastos de supervisión.

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

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

## **2.5. Principales Recomendaciones Priorizadas**

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

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

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

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

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