

MINUTA EJECUTIVA

Evaluación Programas Gubernamentales (EPG)

PROGRAMA RECURSOS EDUCATIVOS CENTROS DE RECURSOS DE APRENDIZAJE (BIBLIOTECAS CRA)

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la evaluación del Programa Centros de Recursos Educativos (Bibliotecas CRA). Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del Panel Evaluador y no necesariamente representan la visión de DIPRES.

Panel Evaluador:
Marcelo Pizarro V. (Coordinador)
Ana María de Andraca O.
Ornella Yacometti Z.

AGOSTO 2009

MINUTA EJECUTIVA – N° 08¹
PROGRAMA RECURSOS EDUCATIVOS, CENTROS DE RECURSOS DE
APRENDIZAJE (CRA)
SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2005 - 2008
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2009: \$6.230 millones

1. Descripción y Objetivo del Programa

El objetivo del programa es desarrollar Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRA) como espacios pedagógicos integrados a la labor cotidiana de estudiantes y docentes de establecimientos educacionales subvencionados de enseñanza básica y media.

Se inició el año 1994 en el marco del Programa MECE Media, bajo cuya estructura organizativa operó hasta el año 2000, pasando ese año a depender de la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) del Ministerio de Educación. A partir del año 2005, el programa se orientó principalmente hacia la formación de bibliotecas escolares para la enseñanza básica y la instalación de las Bibliotecas/CRA faltantes en la enseñanza media.

La población potencial y objetivo del programa está integrada por el total de establecimientos municipales y particular subvencionados del país que imparten enseñanza básica y/o media regular², sus alumnos/as y docentes en ejercicio.

Al respecto, al año 2008 existía un total de 8.363 establecimientos que impartían enseñanza básica y 2.186 que impartían enseñanza media³. De estos últimos, más de dos tercios (68%) son particulares subvencionados, mientras que de los que imparten enseñanza básica la mayor parte (61%) son municipales.

Por su parte, el número de alumnos, medido por la matrícula de los establecimientos subvencionados que imparten básica y media, alcanzaba el año 2008 a 3.151.852, la mayoría de los cuales (70%) estudiaba en el nivel de enseñanza básica.

En 2008, la dotación de docentes de básica y media de los establecimientos subvencionados ascendía a 217.291 profesores, de los cuales el 62% correspondía a docentes de enseñanza básica.

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Recursos Educativos, Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA), en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Los establecimiento de enseñanza regular son aquellos que ofrecen educación formal, la que constituye una progresión de educación a tiempo completo y corresponde a las diferentes etapas en que se encuentra estructurado el proceso educativo, que aseguran su unidad y facilitan la continuidad del mismo. Ministerio de Educación. En: http://w3app.mineduc.cl/Genero/glosario_de_terminos. Incluye a los establecimientos educacionales regidos por el DL N°3166/80 (Establecimientos técnico profesionales entregados en administración a, entre otros, SOFOFA, Cámara Chilena de la Construcción). No considera establecimientos de educación de adultos y escuelas especiales.

³ Ambas cifras no pueden ser sumadas ya que existen establecimientos que imparten ambos niveles de enseñanza.

A nivel central el programa es ejecutado por la Coordinación de Bibliotecas Escolares CRA dependiente de la Unidad de Curriculum y Evaluación (UCE). Por su parte, a nivel provincial el programa se apoya en los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROVs), específicamente en los supervisores, quienes realizan algunas labores en forma voluntaria para el programa⁴.

El Programa comprende dos componentes:

Componente 1: Recursos de aprendizaje entregados por el Ministerio de Educación a establecimientos educacionales subvencionados de enseñanza básica y/o media que postulan a la obtención de Centros de Recursos para el Aprendizaje.

(a) Colección Inicial: Colección de recursos educativos (material impreso: libros; material audiovisual: CD, DVD, láminas, mapas; material concreto: balanzas, naipes, balones, etc.) que pretende satisfacer las necesidades bibliográficas e intereses de docentes y estudiantes. Cada establecimiento recibe sólo una vez la colección inicial, la que se entrega durante el primer año de beneficio. La reposición del material los siguientes años, así como la operación del centro deben ser financiados por el sostenedor.

Los establecimientos que desean contar con una Biblioteca CRA deben postular, completando para ello un formulario de postulación vía web. La selección de los establecimientos dependerá del cumplimiento de los requisitos establecidos en las bases de postulación, los cuales dicen relación con: el metraje del espacio destinado a la biblioteca⁵, ubicación y acceso⁶, área de almacenamiento de los recursos⁷; contar con área de trabajo de equipo CRA⁸, área de estudio⁹, área informal¹⁰, mobiliario¹¹, las horas de trabajo del coordinador/a¹² y encargado/a CRA¹³ y cantidad de horas de trabajo de cursos en biblioteca¹⁴. Una vez publicados los resultados de esta primera etapa en la web del CRA, los establecimientos/sostenedores deben completar y suscribir un Acta de Compromiso, la cual, si cumple con lo establecido en las bases, y además concuerda con lo informado en el formulario de postulación, permite la selección final de los establecimientos.

⁴ Tal es el caso de la verificación del cumplimiento de lo establecido en el Acta de Compromiso suscrita por los sostenedores de los establecimientos al momento de adjudicarse una Biblioteca CRA, en la que se comprometen a dotar al centro de recursos de ciertas condiciones mínimas de operación, en términos de infraestructura, equipamiento y dotación de personal.

⁵ La superficie mínima requerida es de 60 m². Si el establecimiento desea tener el CRA de básica y media en el mismo lugar, éste deberá duplicar el espacio (100 m²).

⁶ Debe estar ubicado en un punto central de la escuela, de preferencia en nivel principal (1^{er} piso), de fácil acceso, alejado de zonas ruidosas como patios, gimnasio u otros.

⁷ Debe ser amplia, facilitando el acceso directo a todos los materiales impresos, audiovisuales y equipamiento tecnológico.

⁸ Destinado a la atención de usuarios, tareas administrativas y reuniones de trabajo.

⁹ Destinado al trabajo individual y en grupos.

¹⁰ Destinado a los usuarios más pequeños, para actividades como "hora del Cuento", hojear libros y leer placenteramente.

¹¹ Se solicita un mobiliario mínimo y otro optativo.

¹² Quien asuma esta función debe ser un docente que contemple en su horario 15 horas pedagógicas semanales destinadas exclusivamente al CRA. Se sugiere que sea el mismo docente encargado del laboratorio de ENLACES.

¹³ Quien asuma esta función puede ser un docente, bibliotecario, administrativo o para-docente con 44 horas cronológicas semanales destinadas exclusivamente al CRA.

¹⁴ Cada curso debe tener una hora pedagógica (45') de trabajo semanal en la Biblioteca. En ella cada grupo trabajará las 40 lecciones de BiblioCRA escolar desarrolladas para cada nivel.

Para la selección de la colección inicial de recursos para el aprendizaje se invita a todos los proveedores a presentar al programa las muestras de lo nuevo que se edita tanto en Chile como en el extranjero. Los recursos son evaluados por profesionales de la División de Educación General (DEG) - Parvularia y Básica o Media- y por la UCE. La definición de lo que finalmente será adquirido es resultado de una evaluación técnica y económica realizada por profesionales de la UCE. Posteriormente se entrega las colecciones en los establecimientos, quienes deben recepcionarlas de acuerdo a un protocolo.

(b) Publicaciones Periódicas (diarios y revistas). Dependiendo del tamaño del establecimiento, se define un monto de dinero que éste puede disponer para la selección de diarios y revistas de su interés. Los montos asignados van desde \$100.000 a \$120.000 en básica y de \$ 80.000 a \$ 100.000 en media, dependiendo de la matrícula. El primer año reciben un set de acuerdo a las publicaciones más solicitadas del año en curso por el resto de los establecimientos. A partir del segundo año, las publicaciones son seleccionadas por los respectivos establecimientos desde un catálogo de publicaciones que el programa pone a su disposición. Desde el año 2004 en educación media se exige un aporte de suscripciones adicionales de parte del establecimiento. Los establecimientos de áreas rurales no reciben suscripciones debido a que los proveedores no distribuyen en sectores aislados y rurales.

Respecto de la elaboración del catálogo de publicaciones periódicas por nivel, se invita a los proveedores a presentar diarios y revistas, los que son evaluados por profesionales del programa y de la Unidad de Currículum de la UCE. Posteriormente, se elaboran catálogos diferenciados de Básica y Media, a partir de los cuales los establecimientos seleccionan las suscripciones a través del sitio web del CRA.

Componente 2: Docentes en ejercicio y coordinadores/as pedagógicos y encargados/as administrativos/as de Centros de Recursos para el Aprendizaje capacitados mediante cursos y jornadas para apoyar la gestión pedagógica.

(a) Capacitación o formación inicial de las personas que ejercen los cargos de coordinador/a y/o encargado/a de la biblioteca CRA para que adquieran los conocimientos para gestionar de manera pedagógica los recursos educativos y administrarlos. A partir del año 2004 este curso se imparte a través de TELEDUC¹⁵.

(b) Capacitación a docentes usuarios: Destinada a fortalecer la implementación de las bibliotecas escolares CRA en los establecimientos. A partir del 2007 se está realizando el curso "Lectura y Aprendizaje: prácticas innovadoras para fomentar la lectura", destinado a docentes de establecimientos beneficiarios de CRA Básica, diseñado y realizado por el equipo de profesionales de la Coordinación del CRA.

(c) Encuentro de coordinadores y encargados CRA. Formación complementaria que se realiza desde el año 2006 a través de una jornada presencial en que se imparten diversos talleres que responden a las necesidades de los Equipos CRA de los establecimientos y donde se proponen nuevos temas a reflexionar. La participación de los equipos CRA es voluntaria.

¹⁵ La contratación del servicio de capacitación a Teleduc es directa en base a modalidad convenio marco a través de Chilecompras.

2. Resultados de la evaluación

Diseño

Existe un adecuado diagnóstico del problema o necesidad que dio origen al programa, expresado en los bajos rendimientos educativos de los estudiantes chilenos que asisten a establecimientos educacionales subvencionados, asociados, entre otros, a las precarias condiciones de los recursos de aprendizaje en los establecimientos educacionales. Lo anterior, según se concluye en un estudio realizado el año 1994 acerca de la situación de las bibliotecas en 124 liceos del país, que da cuenta de la escasez de recursos educativos y desactualización de los mismos¹⁶. Por otra parte, documentos oficiales sobre el programa (Cox, Mekis, 1999) señalan que la administración de las bibliotecas era precaria, los materiales carecían de vinculación con las prácticas pedagógicas y con los intereses de los/as alumnos/as, así como también con las necesidades de docentes.¹⁷

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 internacionales¹⁸.

Los componentes y los supuestos del programa son necesarios y suficientes para el logro del propósito del programa. Sin embargo, las actividades diseñadas no son las suficientes para asegurar el logro de los componentes, lo cual compromete el cumplimiento del propósito del programa en cuanto a que el CRA efectivamente se constituya en un espacio pedagógico integrado a la labor cotidiana de estudiantes y docentes de los establecimientos. Al respecto, el programa, contempla, por una parte, la provisión de una colección inicial pertinente y de calidad y el mejoramiento de la capacidad de gestión de las bibliotecas tradicionales, y, por otra, compromete a los sostenedores a proporcionar la infraestructura, equipamiento y personal necesarios; no obstante el diseño del programa no incluye los mecanismos de control necesarios para asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los sostenedores, así como tampoco considera la reposición y actualización de la colección que se entrega, ni acciones orientadas a asegurar que los docentes dispongan de tiempo para preparar material pedagógico utilizando los recursos educativos provistos por el programa.

Los indicadores del programa son adecuados en términos de diseño, considerando las diferentes dimensiones y ámbitos de control, excepto a nivel de resultado final. Al respecto, se contó con la cuantificación del 81% de los indicadores incluidos en la matriz de marco lógico del programa. Sin embargo, no se cuenta con indicadores que permitan verificar si los CRA se han constituido en espacios pedagógicos integrados a la labor

¹⁶ Mineduc, 1994. Recursos de Aprendizaje, sub Componente Bibliotecas. P. 2 y siguientes. Citado en Ministerio de Educación, 2006. Giro en las Bibliotecas. P 12 . No se entregan cifras sobre las insuficiencias detectadas. La encuesta se aplicó a 124 liceos que serían parte del programa piloto del programa de Bibliotecas CRA en la enseñanza Media.

¹⁷ Cox, C.; Mekis, C.1999 "El Centro de Recursos para el Aprendizaje en la Reforma Educacional de Chile". En "Integrando el Centro de Recursos para el Aprendizaje al Currículum". Seminario Internacional de Bibliotecarios Escolares, Ministerio de Educación, p 2-4. No se entregan cifras de las insuficiencias detectadas.

¹⁸ Bonilla, Elisa (2008) "Logro académico y bibliotecas escolares: Estudios cualitativos y cuantitativos en Bibliotecas y escuelas. Retos y desafíos en la sociedad del conocimiento".

educativa cotidiana de los docentes y estudiantes. Ello se debe básicamente a la complejidad que implica una medición de este tipo de resultados, en base a indicadores que combinen confiabilidad, homogeneidad y medios de verificación accesibles.

El programa sufrió un rediseño que significó que los establecimientos ya a partir del 2003 no participaran en la selección de los recursos de la colección inicial, sino que ésta es definida por el nivel central. Si bien esta estrategia tiene la ventaja de fortalecer el apoyo de la colección al currículum, posee la desventaja de no aprovechar la experiencia de los docentes que serán los futuros encargados y coordinadores de la biblioteca escolar y son quienes más conocen la realidad educativa en la cual están insertos, por lo que conocen las necesidades e intereses de los alumnos/as.

Organización y Gestión

La estructura organizacional ha sido suficiente para la etapa inicial del Programa, entendida como la instalación de Centros de Recursos Aprendizaje en los establecimientos, con el programa abocándose principalmente a ampliar su cobertura, no obstante el programa no dispone de una estructura organizacional que permita un seguimiento y monitoreo en terreno de la operación de las bibliotecas, para constatar el cumplimiento de las condiciones comprometidas por los sostenedores al momento de formalizar la implementación de un CRA en sus establecimientos y para verificar la integración de los Centros de Recursos en el proceso pedagógico. Al respecto, la primera tarea se delega en las Direcciones Provinciales (DEPROVs), específicamente en los supervisores, quienes no establecen mecanismos operativos de control, ya que su labor no constituye una obligación. Por su parte, la segunda labor se ha tratado de abordar con la contratación de estudios y evaluaciones externas parciales, pero esto no ha sido suficiente.

El programa cuenta con un sistema de evaluación y seguimiento que monitorea adecuadamente la adquisición de los recursos educativos, los niveles de satisfacción de beneficiarios que asisten a las capacitaciones - a través de pautas de evaluación y registro de notas que proporciona la institución que realiza la capacitación -, los resultados de las pautas de autoevaluación que deben completar los establecimientos y de las visitas que realizan los profesionales del CRA a los establecimientos con bajos resultados en las autoevaluaciones.

El programa contempla mecanismos estructurados y permanentes de participación ciudadana, en los procesos de postulación a bibliotecas, selección de publicaciones periódicas, sistema de autoevaluación, blog, foros, encuentros Creando Redes¹⁹, pero carece de procedimientos para utilizar la información generada por los mecanismos de participación ciudadana para reorientar las acciones planificadas por el programa.

El programa asigna los recursos de aprendizaje en respuesta a la demanda de la población objetivo y opera de manera centralizada, lo que se considera adecuado dado que permite aprovechar economías de escala en la adquisición y distribución de los recursos. Utiliza como criterios para asignar los recursos en cada establecimiento la matrícula y nivel educativo de éste, lo que también es evaluado positivamente, ya que son

¹⁹ Formación complementaria que se realiza desde el año 2006 a través de una jornada presencial en que se realizan diversos talleres que responden a las necesidades de los Equipos CRA de los establecimientos y se proponen nuevos temas a reflexionar. La participación de los equipos CRA es voluntaria.

estas variables las que determinan diferencias en la necesidad de recursos de los establecimientos²⁰.

Eficacia

Componente 1. Recursos de aprendizaje entregados a establecimientos educacionales subvencionados de enseñanza básica y/o media.

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 2002²¹, se debe disponer de 10 títulos por alumno, que corresponde al estándar que el Ministerio de Educación ha establecido²². El incremento de 35.79% del promedio de títulos entregados a los establecimientos educacionales en el período 2005-2008 constituye un elemento positivo, pero aún insuficiente, para reducir la brecha del programa frente a los estándares internacionales de calidad.

Componente 2. Docentes en ejercicio y coordinadores/as pedagógicos y encargados/as administrativos/as de Centros de Recursos para el Aprendizaje capacitados mediante cursos y jornadas para apoyar la gestión pedagógica.

La participación en acciones de capacitación de docentes en ejercicio, coordinadores y encargados de CRA ha evolucionado en términos positivos en el período, pasando de 311 participantes en 2005 a 2.967 en 2008. En el período evaluado se ha capacitado un total de 7.738 coordinadores, encargados y docentes. De estos, 4.447 (58%) corresponden a coordinadores y encargados de los CRA, a través del curso BiblioCRA, Desarrollando Capacidades, lo que significa que se ha capacitado un promedio de 0.78 coordinadores y/o encargados de CRA por Biblioteca/CRA instalada. Por otra parte, en el curso Lectura y Aprendizaje que se imparte desde el año 2007 han participado 3.261 profesores.

Desde sus inicios hasta el año 2008, el programa ha desarrollado 5.638 bibliotecas en establecimientos subvencionados del país que imparten enseñanza básica y media²³. De este total, 1.945 (33%) fueron implementadas entre 1994 y 2004 (526 en establecimientos que imparten enseñanza básica y 1.419 en los que imparte enseñanza media). En el período cubierto por esta evaluación, entre 2005 y 2008, el programa implementó 3.693 Bibliotecas/CRA (66% del total de bibliotecas/CRA implementadas desde el inicio del programa). De las bibliotecas implementadas durante el período de evaluación, 3.441 (93%) corresponden a establecimientos que imparten enseñanza básica y 252 a establecimientos que imparten enseñanza media (7%).

²⁰ La cantidad de ítems de las colecciones de básica y de media difiere debido a la cantidad de grados que atiende cada uno: 10 en Básica (Pre-kínder a 8° Básico) y 4 en Media (1° a 4° medio). Para cada nivel de enseñanza (básica y media) los establecimientos son clasificados en categorías según su matrícula, asignándose colecciones con más recursos mientras mayor es la matrícula del establecimiento.

²¹ Directrices de la IFLA/UNESCO para la Biblioteca Escolar. 2002. IFLA: International Federation of Library Associations and Institutions. Por su parte, las bibliotecas escolares de Texas y otros estados norteamericanos consideran como mínimo 20 materiales por estudiante.

²² Ministerio de Educación. Unidad de Curriculum y Evaluación. 2003. Manual "La Biblioteca Escolar hacia un Centros de Recursos para Aprendizaje CRA (p.75).

²³ 66% del total de Bibliotecas de Básica implementadas corresponden a establecimientos municipales; 34% a establecimientos particular subvencionados. Por otra parte, 61% del total de Bibliotecas de Media implementadas corresponden a establecimientos particular subvencionados; mientras que un 39% corresponden a establecimientos municipales.

La cobertura del programa en términos de Centros de Recursos de Aprendizaje en establecimientos educativos de básica y media respecto de la población objetivo alcanzó el año 2008 al 47% del total de establecimientos que imparten enseñanza básica y al 80% del total de aquellos que imparten enseñanza media. Por su parte, el mismo año la cobertura del programa en términos de matrícula fue de 65% en enseñanza básica y 91% en media.

A partir del año 2006 el Programa estableció como meta anual la instalación de 1.000 Centros de Recursos de Aprendizaje (CRA). Al respecto, los índices de cumplimiento desde el año 2006 al 2008 evidencian el cumplimiento de esta meta, incluso excediéndola en más del 10% en los 3 años.

Si bien la cobertura total es mayor en enseñanza media, el aumento de cobertura en el período 2005-2008 se produjo en enseñanza básica, que pasó de un 6% a un 47% mientras que en enseñanza media la cobertura se ha mantenido en 80% en el mismo período. Esto se debe a la ya mencionada reorientación del programa desde enseñanza media hacia enseñanza básica a partir del año 2005, decisión que es evaluada como acertada, ya que, considerando el contexto de bajos rendimientos de la enseñanza básica y habiendo mejorado los recursos educativos en la mayoría de los liceos del país producto de la acción de este programa, correspondía invertir en la preparación de las generaciones estudiantiles previas a fin de introducir prácticas de estudio y trabajo escolar basadas en la selección, manejo y elaboración crítica de información en edades más tempranas.

Los resultados de un estudio reciente realizado por el CIDE-UAH el año 2008²⁴, sugieren que los actores de la comunidad escolar en general tienen una valoración positiva sobre la implementación y funcionamiento del CRA. Al respecto, más de dos tercios (78%) de los directores encuestados declaran estar satisfechos o muy satisfechos con la implementación y funcionamiento del CRA en sus establecimientos, opinión compartida en niveles similares por jefes de Unidades Técnico Pedagógicas (UTP) (76%), docentes (74%) y estudiantes (71%). Los resultados son similares en establecimientos municipales y particulares subvencionados. Por su parte, 15 de 16 docentes entrevistados en el marco del estudio complementario encargado por DIPRES durante el presente proceso evaluativo²⁵, manifestaron que los recursos del CRA son pertinentes al currículum y 11 estiman que se ajustan al currículum.

²⁴ Estudio *Evaluación Colección, Uso, y Percepción de los CRA Educación Básica*, realizado por el Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (CIDE) y la Universidad Alberto Hurtado en 2008. El estudio fue desarrollado en una muestra estadísticamente representativa de los establecimientos de dependencia municipal y particular subvencionada que hubiesen implementado bibliotecas CRA entre los años 2003 y 2006 integrada por 175 establecimientos educacionales de las características indicadas. El tamaño de la muestra se calculó considerando un error estándar de un 7% a nivel de establecimientos educacionales, un nivel de confianza de un 95% y asumiendo varianza máxima de las proporciones. La selección de casos se realizó de manera aleatoria y el tipo de diseño muestral empleado fue probabilística (en la que cada unidad del universo de estudio tiene una probabilidad de selección conocida y superior a cero), polietápico, y estratificado. 2008.

²⁵ DIPRES. 2009. "Estudio complementario del uso de los servicios ofrecidos por las bibliotecas de recursos educativos, CRA, por parte de estudiantes y docentes": Contempló la i) sistematización de estadísticas generadas por los CRA, respecto de características de funcionamiento y uso de los recursos educativos, en base a la información provista por los establecimientos beneficiarios. La información se recogió mediante una encuesta aplicada en mayo 2009 a través del sitio web del Mineduc a la totalidad de Bibliotecas/CRA existentes en el país. Se obtuvo 345 respuestas (6% del total), las que una vez depuradas dieron origen a una base de datos integradas por 258 registros/ establecimientos, que representan el 4.5% del total nacional.

No es posible determinar si los CRA implementados hasta la fecha satisfacen la condición de ser espacios pedagógicos integrados a la labor cotidiana de docentes y estudiantes. No obstante, los resultados del estudio realizado por el CIDE-UAH el año 2008 revelan que existe espacio para mejorar el uso de los recursos CRA por parte de docentes y alumnos/as de básica en ámbitos relevantes para la implementación del currículum reformado. Al respecto, el 58% de los docentes encuestados manifiestan utilizar los recursos CRA para “apoyar actividades pedagógicas con estudiantes”, 38% para “producir materiales educativos”, 33% para “planificar clases” y un 24% de los docentes señalan utilizarlos para “realizar clases”. Por su parte, los alumnos/as de enseñanza básica que concurren a los Centros²⁶, señalan que desarrollan allí actividades de “lectura” y “recreación” (39% y 38% en cada caso), 30% utiliza los materiales CRA para “hacer trabajos de investigación”, y 33% de ellos manifiesta que los usa para la “realización de tareas”.

Los antecedentes disponibles resultan aún insuficientes para concluir respecto de si los Centros y sus materiales han impactado positivamente, como se esperaba, los aprendizajes escolares. Los intentos de evaluación de este impacto no han obtenido evidencias concluyentes.

Por otra parte, un estudio reciente del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile (PUC 2008)²⁷, determinó una rentabilidad social positiva de los CRA para establecimientos tipo tamaño medio, estimando un VAN social de \$13.289.017 por cada CRA que permanezca en operación. Los autores manifiestan que el funcionamiento de una biblioteca CRA constituye un aumento de la riqueza del país que justifica el desarrollo de este.

Uso de Recursos

El presupuesto inicial del programa se ha incrementado en 154% en términos reales, entre los años 2005 y 2009. El aumento importante se produjo el año 2007, experimentando una leve caída desde entonces.

El gasto total del programa ha aumentado en un 166% entre los años 2005 y 2008, aumento que es proporcionalmente menor que el incremento en el número de establecimientos atendidos por año en el mismo período (225%), lo que se evalúa positivamente.

El componente 1, asociado a la entrega de recursos para el aprendizaje a los establecimientos beneficiarios, ha sido el componente principal del programa en el período, desde el punto de vista de los gastos. En efecto, su participación en el gasto de producción de los componentes no ha bajado del 90% en ninguno de los años bajo

ii) Estudio de campo sobre la percepción de los docentes de los establecimientos beneficiarios del programa acerca de varios aspectos del funcionamiento de las Bibliotecas/CRA. Realizado a través de una entrevista semiestructurada a 16 docentes que se desempeñan en 14 establecimientos subvencionados de la Región Metropolitana cuyo universo es de 326 establecimientos (muestra: 4.3% del total). La muestra consideró establecimientos municipales y particulares subvencionados, de básica y media, localizado en áreas urbanas de 8 comunas de la Región Metropolitana. Se trata de un estudio no representativo, que pretende aportar antecedentes complementarios a los disponibles a la fecha de la evaluación.

²⁶ Op. Cit. CIDE-UAH 2008. El 86% de los alumnos/as encuestados/as declara concurrir a las Bibliotecas CRA, siendo el número total de alumnos encuestados de 4.914, pertenecientes a cursos de 6º, 7º u 8º básico.

²⁷ “Evaluación de Impacto Programa de Bibliotecas Escolares CRA”. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2008.

análisis. El componente 2, sin embargo, ha ido cobrando mayor importancia durante el período de evaluación. En términos de gastos devengados este componente se ha más que cuadruplicado en el período (aumento de 347%), mientras que su participación relativa en el total de gastos de producción de los componentes ha aumentado de un 6% el año 2005 a un 9% el año 2008. Este aumento se explica, por una parte, porque este componente contempla acciones de apoyo a la gestión no sólo de los CRA implementados durante el año sino también de aquellos que participan en el programa desde sus inicios, y por otra, porque efectivamente se ha fortalecido las acciones de capacitación a docentes, lo cual se considera adecuado.

El gasto promedio total por establecimiento, entre los años 2005 y 2008, se redujo en un 17%, alcanzando este último año a \$5.783 (miles de pesos), lo que indica una mayor eficiencia en el proceso de producción toda vez que esta evolución no está asociada a una disminución del tamaño de la colección ni del esfuerzo de capacitación. No obstante, el gasto promedio por matrícula se incrementó en un 35%. Estas variaciones de signo diferente se producen porque aunque el número de establecimientos beneficiarios se incrementó en 225% en el mismo período, el número de alumnos beneficiarios sólo lo hizo en un 116%, lo que estaría indicando que el programa atendió primero a los establecimientos con mayor matrícula, lo que se estima adecuado.

Durante el período de evaluación, el programa ha tenido una ejecución presupuestaria permanentemente por sobre el 100%, con excepción del año 2008 que alcanza al 96%, lo que es una señal de la alta demanda por Bibliotecas CRA de parte de los establecimientos y de la alta capacidad ejecutiva del Programa.

El año 2008, el porcentaje de gastos administrativos respecto del total de gastos del programa, que ya era bajo el año 2005 (3,7%), cae a menos de la mitad (1,8%). Estos valores reflejan por una parte, que los procesos de compra de recursos y contratación de servicios necesarios para la producción de los componentes han sido ejecutados de forma eficiente. Por otro lado, también se explica en parte el bajo nivel de gastos administrativos por la carencia casi total de procesos de monitoreo, supervisión y fiscalización, orientados a verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los sostenedores y el de resultados.

Considerando que para el logro del objetivo del programa es necesaria una inversión significativa de recursos por los propios sostenedores beneficiarios²⁸, se concluye que el programa logra incorporar cuantiosos recursos adicionales, pudiendo ser una parte no cuantificada de ellos recursos privados. No obstante, estos aportes no son ingresados en la contabilidad del programa. Al respecto, en el documento de la UCE "Propuesta Política Pública- Bibliotecas Escolares CRA", de enero de 2009, se presenta una estimación de los costos anuales de operación de un CRA, los cuales ascienden, en miles de pesos 2009 a \$3.760, en el caso de los establecimientos rurales, a \$8.824 en los establecimientos urbanos medianos, y a \$9.148 en establecimientos urbanos grandes. Lo anterior, considerando gastos en recursos humanos, gastos de operación y mantención, y reposición y actualización de recursos para el aprendizaje, lo cual hasta el momento es asumido por los sostenedores.

²⁸ Como se señaló anteriormente, el diseño del Programa contempla el compromiso por parte de los sostenedores de proveer el espacio físico y mobiliario adecuado para la implementación del CRA, así como la dedicación de un número de horas docentes para su gestión.

Desde este punto de vista, el programa opera como un incentivo no monetario a la implementación de CRA por parte de los sostenedores de establecimientos subvencionados. Si bien el aporte que representa la colección inicial efectivamente puede tener un efecto sobre la decisión de los sostenedores de implementar un CRA, la reposición del material los siguientes años y la operación del centro, necesarios para dar sostenibilidad al CRA en el tiempo, deben ser financiados exclusivamente por el sostenedor. Dado esto, el incentivo para continuar con la operación de las Bibliotecas CRA podría no perdurar en el tiempo.

Justificación de la Continuidad

El problema que dio origen al programa continúa afectando a la educación chilena. Así lo indican los resultados de las pruebas SIMCE del año 2007²⁹, que muestran rendimientos educativos insuficientes y la existencia de una brecha desfavorable para los escolares de escuelas subvencionadas y liceos de enseñanza media, que es precisamente la población atendida por los CRA. Por su parte, los resultados de la Prueba SIMCE 2008 confirman esta tendencia³⁰.

Por otra parte, el programa ha logrado un avance importante en cobertura de Centros de Recursos de Aprendizaje en los establecimientos subvencionados que imparten educación básica y/o media en el país. Estos avances han sido logrados con eficiencia en la gestión e incorporando importante cantidad de recursos aportados por los sostenedores de los propios establecimientos beneficiarios.

Sin embargo, como ya se ha señalado, la cantidad de ejemplares distribuidos por niño (1,8 títulos por alumno en enseñanza media y 3.2 en básica al año 2008) está muy por debajo de los estándares internacionales, lo cual constituye una limitación al aporte efectivo que estos centros puedan hacer al proceso de aprendizaje de los alumnos/as. Por otra parte, la efectiva integración de los CRA como espacio pedagógico y su real contribución a mejorar la calidad de los aprendizajes, son materias que deben ser evaluadas en profundidad y en las que previsiblemente hay mucho por avanzar.

Considerando los elementos mencionados en los párrafos anteriores y los resultados de diversos estudios antes mencionados, el panel recomienda dar continuidad al Programa, pero reorientando su objetivo de cobertura hacia el de asegurar su sostenibilidad.

3. Principales Recomendaciones

²⁹ Al respecto, en la prueba SIMCE 2007 los alumnos de 8º básico provenientes de familias de estratos socioeconómicos bajos lograron 231 puntos en lenguaje y comunicación, versus 301 obtenidos por los estudiantes de hogares de recursos económicos más elevados. Los puntajes en matemáticas fueron respectivamente 232 y 314. Según la dependencia de los establecimientos, corresponde a los establecimientos municipales y particulares subvencionados los resultados más bajos y a los particulares pagados los más altos (241 y 260 vs 299 respectivamente en lenguaje y comunicación y 242 ,263 respectivamente vs 312 en matemáticas). Ministerio de Educación SIMCE. Principales resultados nacionales. En: <http://www.simce.cl/index.php?id=247>.

³⁰ Los alumnos de 4º básico provenientes de familias de estratos socioeconómicos bajos, (que asisten principalmente a establecimientos municipales y particulares subvencionados) logran puntajes inferiores en la prueba de lenguaje y comunicación y en matemáticas. Por ejemplo, el puntaje promedio en matemáticas de los estudiantes de nivel socioeconómico bajo fue de 220 puntos, mientras que para los estudiantes del nivel socioeconómico alto fue de 300 puntos. Resultados Nacionales SIMCE. Unidad de Curriculum y Evaluación. MINEDUC. Mayo 2009. (En www.simce.cl/fileadmin/documentos_y_archivos_SIMCE/informes_resultados_2008/informe_nacional_2008.pdf).

1. Junto con alcanzar la cobertura universal de establecimientos subvencionados que imparten educación básica y/o media, cambiar el eje de atención del Programa desde su actual foco en el logro de cobertura hacia el foco 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. Incorporar un servicio de reposición y actualización de la colección inicial, consistente en la entrega de una nueva colección³¹, cuya composición sea determinada por los propios establecimientos beneficiarios a partir de un catálogo proporcionado por el Ministerio. El momento en que los CRA accedan a una nueva colección dependerá de su propia decisión de postular y de la antigüedad de su colección al momento de la postulación, factor que debe ser considerado en la evaluación de las postulaciones, privilegiando a los establecimientos en los que haya transcurrido más tiempo entre la última entrega y la postulación actual.
3. Condicionar la postulación a reposición y actualización de la colección a: (1) el cumplimiento del acta de compromiso, lo cual deberá constatarse a través de la contratación, por parte de la Coordinación Nacional del programa, de un servicio externo que verifique el cumplimiento de lo comprometido en la citada acta; y (2) la presentación de un “proyecto de integración del CRA al proceso educativo”, realizado por el establecimiento con la supervisión técnica de los supervisores del nivel provincial.
4. Incorporar un servicio de acompañamiento/asistencia técnica externalizado, con la supervisión técnica de los supervisores del nivel provincial, para orientar a los establecimientos en el proceso de diseño e implementación del proyecto de integración del CRA al espacio pedagógico, y para realizar un seguimiento de la implementación de los citados proyectos. Lo anterior, en línea con el diseño de una estrategia de evaluación del programa, en términos de la integración del CRA como espacio pedagógico al proceso educativo cotidiano.
5. Integrar las actuales herramientas de apoyo a la gestión (encuentros anuales, página web, autoevaluación, visitas) en una plataforma de gestión del conocimiento para coordinadores, encargados y usuarios del CRA, con soporte web, redes de apoyo horizontal y encuentros presenciales periódicos. Se recomienda: (1) actualizar las competencias del equipo CRA de MINEDUC en herramientas de gestión del conocimiento, para luego, eventualmente, (2) contratar asesoría especializada para el diseño y administración de una plataforma de gestión del conocimiento.
6. Cuantificar los aportes realizados por los sostenedores de los establecimientos que cuentan con CRA, en términos del espacio físico y mobiliario para la implementación del CRA, así como la dedicación de un número de horas docentes para su gestión.

³¹ El tamaño de esta colección puede homologarse al de la “segunda entrega”, que era parte del diseño del Programa en sus primeras etapas (MECE), con anterioridad al período de evaluación.