



GOBIERNO DE CHILE

MODELO METODOLÓGICO DE EVALUACIÓN DE LA EJECUCION DEL PADEM

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

**MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO
REGIONAL Y ADMINISTRATIVO**

**DIVISION DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO
DEPARTAMENTO DESARROLLO INSTITUCIONAL**

**DIVISIÓN DE EVALUACIÓN Y CUENTAS
PÚBLICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

**MODELO METODOLÓGICO
DE EVALUACIÓN
DE LA EJECUCION
DEL PADEM**

DICIEMBRE, 2000

1ª edición 600 ejemplares

@ Ministerio del Interior
Subsecretaría de Desarrollo
Regional y Administrativo

Impreso en Antiqua Comunicaciones

Santiago, marzo de 2001

INDICE

PRESENTACION	3
CAPÍTULO 1 ANALISIS DE LAS VARIABLES ASOCIADAS A LA EJECUCIÓN DEL PADEM	7
CAPITULO 2 PROPUESTA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE EDUCACIÓN MUNICIPAL	19
1. PRINCIPIOS METODOLÓGICOS GENERALES.....	19
2. MODELO DE EVALUACIÓN.....	20
3. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	21
CAPITULO 3 RECOMENDACIONES SOBRE LA METODOLOGÍA Y LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS	31
ANEXO METODOLOGÍA Y ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE LA EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE EDUCACIÓN MUNICIPAL 1998-1999	35
GLOSARIO	46

PRESENTACIÓN

Desde la dictación de la Ley N° 19.410, que obliga a los municipios a elaborar el Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (SUBDERE) y el Departamento Desarrollo Institucional de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación, han realizado actividades conjuntas para difundir, apoyar la elaboración y evaluar el grado de inserción que el PADEM ha tenido en las municipalidades del país.

Una preocupación importante es la calidad de los documentos PADEM. Por ello estas instituciones han venido realizando evaluaciones permanentes. Sin embargo, continuaba pendiente la pregunta: ¿cuánto de lo escrito efectivamente se ejecuta?

Para esto se recurrió a la consultora FOCUS Estudios y Consultorías Ltda. que debió cumplir los siguientes objetivos:

Objetivo General

Explorar, conocer y sistematizar el proceso de ejecución 1998-1999 de la gestión de educación municipal en sus principales dimensiones.

Objetivos Específicos

1. Aplicar la metodología de evaluación de la ejecución de los PADEM 1998-1999 en un grupo de diez municipalidades.
2. Elaborar una propuesta de modelo metodológico de evaluación de la ejecución de los PADEM aplicable para ejercicios futuros.

El presente informe abarca los contenidos asociados al segundo objetivo específico, es decir, elaborar una propuesta metodológica de evaluación de la ejecución de los PADEM que pueda ser aplicada por cualquier comuna del país en el futuro. El primer objetivo específico se concretó con los informes finales individuales de cada una de las diez comunas participantes del estudio, donde se presentan los resultados de la aplicación de la metodología propuesta. Sin embargo, el informe también presenta una visión global sobre las principales fortalezas y debilidades del proceso de ejecución del PADEM en las comunas estudiadas con el objeto de obtener aprendizajes.

En cuanto al contenido, el **Capítulo I** analiza de manera global las variables asociadas a la ejecución del PADEM en las comunas estudiadas. Por su parte, en el **Capítulo II** se incluye la propuesta metodológica de evaluación de la ejecución PADEM para ser aplicada en posteriores ejercicios. Esta propuesta considera la presentación de los principios metodológicos, el modelo conceptual de evaluación y los instrumentos a ser aplicados. Finalmente, en el **Capítulo III** se presentan recomendaciones para la implementación de la metodología propuesta a partir de este estudio. Se hacen recomendaciones sobre aspectos como la periodicidad de la evaluación, los informantes a considerar y el uso de la información recolectada. En el **Anexo** se presenta el resumen de las actividades realizadas para llevar a cabo el diseño y aplicación de la metodología de evaluación de la ejecución del PADEM 1998-1999 en las diez comunas del estudio.

Esperamos que este trabajo contribuya al monitoreo y evaluación del desarrollo que, los DAEM y Corporaciones, deben hacer de los Planes Anuales de Desarrollo de la Educación Municipal y que los aprendizajes adquiridos durante el proceso de evaluación permitan consolidar la planificación de la educación municipal.

Diciembre, 2000

CAPÍTULO I

ANÁLISIS DE LAS VARIABLES ASOCIADAS A LA EJECUCIÓN DEL PADEM

En este capítulo se analizan las distintas variables que están asociadas al nivel de ejecución del PADEM. Para ello se seguirá la estructura del Modelo Metodológico de Evaluación de Ejecución del PADEM que se presenta en el Capítulo II. Dicho modelo plantea que la ejecución de este plan, está asociada a una serie de factores explicativos que favorecen o dificultan el logro de sus actividades, programas de acción y metas. Estos factores se pueden agrupar en los siguientes seis ámbitos:

1. Involucramiento de actores relevantes
2. Disponibilidad y difusión del documento PADEM.
3. Disponibilidad de recursos
4. Sistema de monitoreo y evaluación.
5. Calidad del diseño PADEM como instrumento de gestión.
6. Factores externos a la ejecución del PADEM.

Para cada uno de estos ámbitos de factores explicativos se presenta un cuadro síntesis exponiendo los aspectos relevantes, positivos y negativos. A su vez, las observaciones y conclusiones que se presentan en cada cuadro se generaron a partir del análisis de los instrumentos diseñados para recopilar información en el presente estudio -cuestionario general de evaluación y planilla evaluativa de Ejecución de Programas- los grupos focales y seguimiento de casos.

Es importante tener presente que la sistematización que se ha realizado es eminentemente cualitativa. Por una parte, el estudio se basa en la realidad de solamente diez municipalidades del país, las que si bien reflejan una diversidad interesante, no son necesariamente representativas. Por otra parte, las diferentes fuentes de información utilizadas tienen orígenes distintos, ya que incorporan datos cuantitativos, como información cualitativa, siendo ambas referidas a diversos universos de informantes.

Finalmente, conviene recordar que no corresponde presentar los resultados agregados de la ejecución del PADEM en las municipalidades participantes, ya que se acordó expresamente con ellas el poner énfasis en los aprendizajes y logros para cada una de ellas, lo que significa, no difundir los resultados de las evaluaciones de manera conjunta. Sin perjuicio de lo anterior, en cada uno de los informes de las diez municipalidades estudiadas, puede apreciarse la evaluación del nivel de ejecución de los programas por áreas. Se prefirió presentar estos resultados cuantitativos a nivel de programas, ya que las metas no son plenamente conocidas a nivel local y constituyen conceptos más abstractos asociados a los resultados esperados o impactos finales del PADEM, más que al proceso o ejecución del mismo.

A continuación se presentan los cuadros de resultados en cada uno de los seis ámbitos considerados y las principales conclusiones.

ÁMBITO N° 1: INVOLUCRAMIENTO DE ACTORES CLAVES

INSTRUMENTO	ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
<p>Cuestionario General de Evaluación</p>	<p>Respecto del involucramiento de actores en la ejecución del PADEM, el aspecto que se consideró con mayor fuerza un facilitador para su ejecución fue la conformación de equipos de trabajo. Mayoritariamente se mencionó la conformación de equipos de trabajo entre el DAEM o Corporación, docentes y docentes directivos. En menor medida se mencionó la participación de los jefes de UTP y, por último, sólo en algunas municipalidades se mencionó como positivo la integración del sector municipal a éstos equipos de trabajo, tales como alcalde, jefes de departamentos y concejales.</p> <p>Otra fortaleza a la cual se le dio gran importancia en la ejecución del PADEM fue la participación, colaboración y compromiso de diferentes actores del sector educativo municipal. A este respecto, hay que considerar que este segundo elemento, se asocia más bien a una actitud, que a una participación activa y organizada en la ejecución del Plan. Los más mencionados fueron los docentes y docentes directivos. En segundo término, se mencionó la disposición del equipo DAEM o Corporación, centros de padres, centros de alumnos y jefes UTP. Nuevamente los menos mencionados fueron el alcalde, concejales y directores municipales.</p> <p>Otro elemento, menos mencionado que los anteriores, pero señalado en un significativo número de municipalidades como una fortaleza para la ejecución del Plan, fue la coordinación del equipo DAEM o Corporación con los diferentes estamentos y unidades educativas. Además, algunas municipalidades destacaron la adecuada coordinación y la disposición del estamento municipal, tales como alcalde y Concejales.</p> <p>En cuarto lugar, algunas municipalidades mencionaron como una fortaleza los flujos ágiles de comunicación entre el DAEM o Corporación, docentes, docentes directivos y jefes de UTP, los que muchas veces se formalizaban en reuniones de información.</p> <p>Por último, sólo algunas municipalidades mencionaron como una fortaleza el involucramiento de actores en reuniones de evaluación.</p>	<p>El elemento más mencionado como una dificultad para ejecutar el PADEM fue la falta de compromiso y participación activa de actores del sector municipal, como alcalde, Concejo Municipal, directores municipales (especialmente mencionados SECPLAC y DIDECO). Además, se mencionó la dificultad de extender la participación a toda la comunidad educativa, como centro de padres, alumnos y no docentes.</p> <p>Otro elemento mencionado en algunas municipalidades como un obstáculo en la ejecución del PADEM fue falta de coordinación dentro de las unidades educativas, muchas veces producto de la poca definición y comunicación de responsabilidades para ejecutar el plan.</p> <p>En directa relación con lo anterior, algunas municipalidades detectaron un no-cumplimiento de las tareas estipuladas para los directores.</p> <p>Otras municipalidades manifestaron como dificultad, un exceso de burocracia administrativa en las comunicaciones, y por lo tanto lentitud de respuestas del DAEM o Corporación.</p> <p>Por último, se mencionó como dificultad la escasez de reuniones de evaluación de la ejecución del PADEM.</p>

<p>Grupos Focales</p>	<p>En gran parte de los grupos focales se mencionó como una fortaleza el compromiso y rol colaborador del equipo DAEM o Corporación, docentes, directores, jefes de Utp, Centros de Padres y alumnos. Sólo en algunos, se mencionó como una fortaleza el rol colaborador de autoridades municipales, como alcalde y concejales.</p> <p>Otro elemento considerado positivamente en la ejecución del PADEM, es que es participativo, involucrando a diferentes actores en la gestión de educación municipal, especialmente a la comunidad educativa, como docentes y docentes directivos.</p> <p>También se mencionó como una fortaleza el trabajo en equipo entre el DAEM o Corporación y los diferentes establecimientos educacionales, lo que conlleva una buena relación entre ambos estamentos.</p> <p>En algunos grupos focales se mencionó la buena comunicación entre las autoridades municipales, el DAEM o Corporación y la comunidad educativa en general.</p> <p>Finalmente, sólo en algunas municipalidades se mencionó la importancia otorgada al PADEM como instrumento de planificación en los diferentes estamentos municipales.</p>	<p>Un elemento que concordó en la mayor parte de los grupos focales realizados fue la falta de compromiso de las autoridades municipales con lo planificado. Especialmente en algunos grupos focales se mencionó que para el Concejo no es prioridad llevar a cabo la ejecución del PADEM</p> <p>También se mencionó reiteradas veces como obstáculo para ejecutar el PADEM, que no se le ha dado la importancia que merece como instrumento de planificación, lo que dificulta involucrar a los actores municipales.</p> <p>En directa relación con lo anterior, se mencionó la falta de políticas globales de educación que den un marco general a la ejecución del PADEM, donde se pueda insertar la importancia de su ejecución.</p> <p>Otro elemento planteado en algunas municipalidades fue la baja participación en la elaboración del Plan por parte de la comunidad educativa (docentes y docentes directivos, no docentes, jefes de UTP, padres y apoderados), lo que incide directamente en la escasa participación y compromiso en su ejecución. Se mencionó que para algunos directores el PADEM es visto como ajeno, como perteneciente al DAEM o Corporación</p> <p>Por último, en algunos grupos focales se mencionaron problemas organizacionales, tales como el funcionamiento separado que tienen el sector educación y municipal, principalmente en lo que respecta a descoordinación entre el DAEM o Corporación y las autoridades municipales, lo que influye en problemas de comunicación y desorientación entre los funcionarios.</p>
<p>Planilla Evaluativas de Ejecución de Programas</p>	<p>La coordinación y trabajo en equipo fue la principal facilidad mencionada para ejecutar los programas del PADEM.</p>	<p>La mayor parte de las municipalidades no mencionaron dificultades en este ámbito. Sólo en algunos casos se le dio importancia a la descoordinación e individualismo existente en algunas actividades y la falta de un responsable a cargo.</p>
<p>Seguimiento de Caso</p>	<p>De los casos analizados se destaca como facilidad en este ámbito el compromiso de los directores de establecimientos y de los centros de padres, docentes y apoderados, y el involucramiento del DAEM o Corporación.</p>	<p>En algunos casos analizados no se destacan dificultades en el ámbito bajo análisis. En otros se menciona la descoordinación con el equipo de gestión educativa municipal y la falta de compromiso de apoderados.</p>

Conclusiones

En términos generales se puede afirmar que el ámbito de involucramiento de actores claves no se considera un factor crítico para ejecutar el PADEM, destacándose un alto compromiso de diferentes estamentos educativos, además de la conformación de equipos de trabajo. Sin embargo, un aspecto muy relevante a mejorar y que se encuentra en directa relación con los objetivos de la razón de ser del PADEM, es el involucramiento tanto del sector municipal no educativo (directores municipales, concejales y alcalde) y estamentos educativos, como no docentes, padres y alumnos.

ÁMBITO N° 2: DISPONIBILIDAD Y DIFUSIÓN DOCUMENTO PADEM

INSTRUMENTO	ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
Cuestionario General de Evaluación	<p>Todas las municipalidades evaluadas señalaron la existencia de una copia del documento PADEM para ser consultada por cualquier miembro de la comunidad educativa.</p> <p>En una proporción menor, pero no menos significativa, se destacó la difusión del documento PADEM entre los directores, docentes, docentes directivos y jefes UTP.</p>	<p>En muchas municipalidades se destacó como negativo que el PADEM no se haya dado a conocer al estamento estudiantil, no docentes y apoderados.</p> <p>En algunos casos también se señaló que este no se difundió a todos los miembros del sector educativo, como directores, docentes y jefes UTP; y del sector municipal, como directores del sector municipal.</p> <p>En sólo algunas municipalidades se manifestó una baja disponibilidad y difusión del documento.</p>
Grupos Focales	<p>En la mayor parte de los grupos focales coinciden en que están informados respecto al PADEM, debido a que se han relacionado de alguna forma con él durante el año, ya sea trabajando en su diseño o en alguna etapa de ejecución. Además se señala que existe disponibilidad del documento.</p> <p>Lo anterior en todo caso no permite concluir que el PADEM haya sido adecuadamente difundido a toda la comunidad educativa, sobretodo considerando que algunos de los integrantes señalan que nunca recibieron el documento PADEM.</p>	<p>Algunos integrantes de los grupos focales señalan que nunca recibieron el documento PADEM definitivo.</p> <p>Además se manifiesta que falta una mayor difusión de documento hacia el sector educativo en general, tales como docentes, apoderados y alumnos; y al sector municipal, como DIDECO y SECPLAC.</p> <p>Pero de todas maneras, no mencionan esto dentro de las principales dificultades para la ejecución del Plan. Sólo una municipalidad lo menciona como la principal dificultad.</p>
Planilla Evaluativa de Ejecución de Programas	Aspecto no tratado.	Aspecto no tratado.
Seguimiento de Caso	Se señala que el PADEM está disponible a toda la comunidad educativa y que existe un adecuado conocimiento y difusión del PADEM.	En general, no se destaca como una dificultad significativa para la ejecución del Plan. Sólo se señala una falta de difusión a la comunidad educativa en general.

Conclusiones

A modo de conclusión se puede afirmar que la disponibilidad y difusión del documento no son percibidas como un factor crítico para la ejecución de éste. Sin embargo, pueden distinguirse distintos niveles en este ámbito analizado. Por un lado, existiría una adecuada difusión del documento a nivel del equipo DAEM o Corporación y los directores de establecimientos; pero por otro, existiría una deficiente difusión entre los directores de los departamentos del sector municipal, docentes y otros estamentos de la comunidad educativa (como padres y alumnos).

ÁMBITO N° 3: DISPONIBILIDAD DE RECURSOS

INSTRUMENTO	ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
<p>Cuestionario General de Evaluación</p>	<p>El elemento más mencionado como una facilidad para ejecutar el PADEM, es que las horas contratadas de dotación docente alcanzaron a cubrir las actividades propuestas en el PADEM.</p> <p>En términos de recursos financieros, la mayor parte de las municipalidades destacan que la subvención cubre la dotación de personal y gastos de funcionamiento. Este elemento es mayoritariamente señalado por los directores de establecimientos educativos.</p> <p>Sólo en algunas municipalidades se señala como fortaleza para la ejecución del Plan que se entregaron los recursos comprometidos, destacándolo principalmente el sector municipal.</p> <p>Por último, algunas señalan como facilitador, la obtención de recursos financieros externos.</p>	<p>La mayor parte de las municipalidades identifican como un obstáculo para ejecutar el PADEM que los recursos financieros no alcanzaron para realizar la totalidad de lo planificado. Muchas veces se menciona que esto fue porque las autoridades no entregaron los recursos presupuestados en el Plan.</p> <p>Algunas municipalidades, especialmente en lo que respecta al sector municipal, manifestaron que la subvención no cubrió la dotación de personal y gastos de funcionamiento.</p> <p>También en términos de recursos financieros, sólo algunas municipalidades identificaron como dificultad que no se obtuvieron los recursos externos planificados</p> <p>En el ámbito de recursos humanos se identificaron menos aspecto críticos, destacando algunas municipalidades que la dotación docente fue insuficiente para cubrir todas las actividades propuestas, por lo que se produjo una sobrecarga de trabajo docente.</p> <p>Finalmente, sólo en algunos casos se manifestó como obstáculo una sobrecarga de trabajo en el DAEM o Corporación.</p>

Grupos Focales	<p>En primer término es necesario señalar que muchos grupos focales no destacaron facilidades relacionadas con recursos financieros.</p> <p>Sólo algunas veces se destacó como facilidad el autofinanciamiento del sistema educativo, lo que genera una baja dependencia del sector municipal.</p> <p>También se mencionó la existencia de fondos externos.</p> <p>En términos de recursos humanos, se destacó la capacidad del equipo DAEM o Corporación y de actores de establecimientos educativos, como docentes directivos.</p>	<p>Considerando las opiniones comunes surgidas en los grupos focales se destaca como una dificultad la falta de recursos financieros para ejecutar las actividades propuestas en el PADEM, producto muchas veces de que las autoridades no entregan los recursos comprometidos, y como se verá más adelante, de los plazos legales de presentación del documento.</p> <p>Además, se destaca la falta del recurso humano para llevar a cabo la gestión municipal general, por lo que muchas veces descuidan los aspectos relacionados a la ejecución del PADEM, producto de una sobrecarga de trabajo.</p> <p>Otro aspecto mencionado en varias de las municipalidades evaluadas, fue la escasez de personal capacitado para elaborar el plan, lo que afecta directamente su ejecución.</p> <p>Por último, se mencionó una disparidad en los niveles de calidad del recurso humano entre los diferentes establecimientos, lo que acarrea problemas en la ejecución del Plan.</p>
Planilla Evaluativas de Ejecución de Programas	<p>Sólo se considera para algunos programas como facilidad contar con los recursos financieros necesarios.</p> <p>Para otros se destaca como facilidad la existencia de recursos humanos.</p>	<p>Se destaca para algunos programas como la principal dificultad que no se contó con recursos económicos necesarios.</p> <p>Sólo para algunos programas se destacó como la dificultad más importante no contar con recursos humanos suficientes.</p>
Seguimiento de Caso	<p>En algunos casos se menciona como elemento positivo la capacidad profesional de los miembros del sistema educativo.</p>	<p>Sólo para un caso se destaca como dificultad falta de recursos financieros y para otro, la falta del recurso tiempo.</p>

Conclusiones

A modo de síntesis, se puede señalar que gran parte de las municipalidades consideran la falta de recursos financieros como un factor crítico para ejecutar los programas de acción propuestos, sin embargo, y en directa relación con las variables analizadas más arriba, muchas veces señalan que esto es producto de que las autoridades no entregan los recursos acordados (falta de involucramiento de estos actores) y, como se verá más adelante, de una descoordinación en los tiempos legales de presentación de diferentes instrumentos de planificación.

Además, muchas veces se identifica como dificultad para ejecutar el Plan la falta del recurso humano, tanto a nivel de establecimientos, como municipal. Sin embargo, como se verá más adelante, esto se relaciona con una mala planificación del recurso y con demandas externas que sobrecargan el recurso humano municipal.

AMBITO N° 4: MONITOREO Y EVALUACIÓN

INSTRUMENTO	ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
Cuestionario General de Evaluación	<p>En primer término es necesario destacar que mayoritariamente las municipalidades declaran desconocer los aspectos referidos a este ámbito, por lo que no lo identifican como facilitador para ejecutar las actividades propuestas en el Plan.</p> <p>Sólo algunas municipalidades señalan que en el PADEM se definieron indicadores de monitoreo y evaluación y que además se monitoreó según lo programado.</p> <p>Por último es necesario destacar que muy pocas municipalidades, manifiestan que la información fue utilizada para corregir la ejecución del PADEM.</p>	<p>La mayoría de las municipalidades señalan desconocer los aspectos referidos a este ámbito.</p> <p>Algunas declaran una deficiente definición de indicadores de evaluación en el documento PADEM, y en algunos casos inexistencia de éstos.</p> <p>Otras manifiestan que no se evaluó de acuerdo a lo programado, incluso algunas señalan la inexistencia de monitoreo y evaluación.</p> <p>Sólo en los casos en que se llevaron a cabo evaluaciones, se señala que la información emanada no se usó para corregir la ejecución del PADEM.</p>
Grupos Focales	<p>Es necesario destacar que en la mayoría de los grupos focales no destacan facilitadores para la ejecución en éste ámbito.</p> <p>Sólo en algunos casos se destacó la existencia de reuniones mensuales que sostiene el DAEM o Corporación con los directores, lo que permite evaluar la ejecución del PADEM.</p>	<p>La mayor parte de los grupos focales identificaron como negativo la falta de monitoreo y evaluación de lo planificado, aunque no lo destacaron dentro de las principales dificultades de la ejecución.</p>
Planilla Evaluativas de Ejecución de Programas	<p>Sólo para muy pocos programas se destaca como facilidad la existencia de monitoreo y evaluación de las actividades propuestas.</p>	<p>Sólo para muy pocos programas se destacó la falta de monitoreo y evaluación como una dificultad.</p> <p>En algunos casos se señaló la mala definición de indicadores de evaluación.</p>
Seguimiento de Caso	<p>Este aspecto no fue destacado en los casos analizados.</p>	<p>Sólo en un caso analizado se destaca la falta de sistemas de seguimiento y control.</p>

Conclusiones

En términos generales se puede identificar un desconocimiento de éste ámbito por parte de la comunidad educativa y municipal de las municipalidades evaluadas. Para los casos en los cuales se destacó este ámbito, generalmente se hizo en términos negativos, razón por la cual se puede concluir que el funcionamiento de sistemas de monitoreo y evaluación de la ejecución del PADEM, constituyen un elemento crítico para su adecuada implementación.

ÁMBITO N° 5: CALIDAD DEL DISEÑO DOCUMENTO PADEM

INSTRUMENTO	ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
<p>Cuestionario General de Evaluación</p>	<p>Todas las municipalidades manifiestan como positivo la existencia en el PADEM de un buen diagnóstico que refleja las necesidades de la municipalidad.</p> <p>Además, se señala que se incorporó los requerimientos de recursos humanos, Proyecciones de matrícula y dotación docente de cada establecimiento. Sin embargo sólo algunas señalan que éstos elementos se elaboraron factibles de alcanzar.</p> <p>En una menor proporción, se destaca la existencia de metas cuantificables, los plazos realistas y precisos, y los concreto de las actividades planteadas y la identificación de responsables.</p> <p>Sólo algunas municipalidades destacan la calidad de los presupuestos de recursos financieros y humanos necesarios para ejecutar el PADEM, la incorporación de los PEJ en el documento PADEM.</p> <p>Por último es necesario señalar que algunos desconocen este ámbito, especialmente el sector educativo.</p>	<p>En el ámbito de la calidad del diseño del documento PADEM, gran parte de las críticas fueron referidas a la falta de precisión de los elementos incorporados en el PADEM. Algunos de los mencionados fueron la falta de metas cuantificables, la definición poco precisa de los plazos de las actividades, la no-cuantificación precisa de los recursos financieros y humanos involucrados (por lo que incluso se señala que hubo subestimación de éstos) y la escasa definición de responsables operativos (sólo se definen responsables generales).</p> <p>Un segundo grupo de críticas dijo relación con el bajo nivel de factibilidad de los elementos de la planificación incorporados en el Plan. Entre éstos, se mencionó lo ambicioso de las proyecciones de matrícula y la no priorización de los proyectos, muchas veces difíciles de ejecutar en su totalidad.</p> <p>Por último, muchas veces se destacó como dificultad la falta de conexión interna del documento, como la ausencia de relación entre metas y programas de acción, y la escasez de conexión con elementos de planificación externa, como los Proyectos Educativos de las escuelas y elementos de planificación municipal.</p> <p>De acuerdo a lo señalado, las tres carencias recién mencionadas, dificultan la utilización del PADEM como instrumento de planificación, lo que obstaculiza su ejecución.</p>

<p>Grupos Focales</p>	<p>Un número considerable de grupos focales no destacó aspectos positivos en este ámbito.</p> <p>Entre los elementos positivos, se destaca la existencia de un buen diagnóstico y la incorporación de los PEI de cada establecimiento al documento PADEM.</p>	<p>En un número considerable de grupos focales no se mencionaron dificultades para la ejecución del PADEM en este ámbito.</p> <p>Entre las dificultades más mencionadas destacan la baja participación en la elaboración del documento, lo que incidiría negativamente en su ejecución.</p> <p>Además se destaca la falta de precisión y operatividad de elementos del plan, señalando especialmente la falta de definición de responsables operativos para ejecutar las actividades propuestas y la falta de metas cuantificables.</p> <p>También se menciona una disociación entre los problemas diagnosticados en el Plan y los programas de acción planteados.</p> <p>Por último, como algunas municipalidades señalan, se destaca como problema para ejecutar el Plan, la disociación que este presenta con los PEI.</p>
<p>Planilla Evaluativas de Ejecución de Programas</p>	<p>Para la mayor parte de los programas no destacaron aspectos del diseño PADEM como la principal facilidad para su ejecución.</p> <p>Entre los destacados están, la existencia de un plazo realista, definición de responsable y la coherencia de los programas con las metas prioritarias para las autoridades.</p>	<p>Para la mayor parte de los programas no destacaron aspectos del diseño PADEM como la principal dificultad.</p> <p>Entre los mencionados, destaca la existencia de plazos confusos y no realistas.</p>
<p>Seguimiento de Caso</p>	<p>Para la mayor parte de los casos analizados no se destacan facilidades en este ámbito.</p> <p>Entre las destacadas está la incorporación de los PEI en el diseño del PADEM.</p>	<p>Para la mayor parte de los casos analizados No se destacan dificultades en este ámbito.</p> <p>Entre las dificultades mencionadas destacan que en el PADEM no se prioricen los programas de acción, pues deja espacio a discrecionalidad en caso de tener que sacrificar proyectos por falta de financiamiento, y que éste no se elaboró participativamente.</p>

<p>Planilla Calidad del Diseño PADEM como Instrumento de Gestión</p>	<p>A partir del análisis de los consultores, en general, se identifican los siguientes elementos positivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Buen diagnóstico de los problemas del sector, sólo algunos con indicadores. • Incorporación de proyección de matrícula y dotación docente, no todas realistas. • Presencia de objetivos para cada programa • Definición de responsables y plazos por programa. • Incorporación de sistema de seguimiento. • Definición de metas, no siempre operacionalizadas ni asociadas al diagnóstico ni a los programas de acción. • Especificación de recursos humanos y financieros requeridos para cada programa. 	<p>A partir del análisis de los consultores, en general, se identifican los siguientes elementos negativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Carencia de metas cuantificables, y asociadas a objetivos y programas. - No se especifican responsables ni plazos operativos para las actividades de los programas. - No se definen actividades específicas a realizar dentro de los programas. - No se plantea un presupuesto total de los programas planteados. - No se contemplan indicadores de gestión, ni responsables del mismo. - Objetivos desvinculados de otras partes de la planificación.
---	---	---

Conclusiones

Del análisis recién realizado se puede concluir que en el ámbito de la calidad del diseño del documento PADEM se pueden distinguir dos niveles. Por una parte, se aprecia como positivo, que la mayor parte de los Planes incorporen los requerimientos básicos para su elaboración y aprobación. Por otro, se observa como negativo, que la calidad de estos elementos es deficiente para un número significativo de municipalidades evaluadas, en términos de operatividad, coherencia (interna y externa) y factibilidad de realización, lo que trae como consecuencia que el documento PADEM no se constituya como instrumento de trabajo para realizar la planificación propuesta. Esto último se considera un factor crítico para ejecutar el PADEM en un número significativo de las municipalidades evaluadas.

AMBITO N° 6: FACTORES EXTERNOS

INSTRUMENTO	ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
Cuestionario General de Evaluación	<p>Una primera facilidad mencionada es que las autoridades cumplieron con lo comprometido en cuanto a financiamiento y proyectos de inversión.</p> <p>Una segunda facilidad señalada, es la existencia de un contexto legal, el cual establece plazos adecuados para elaborar y ejecutar el PADEM.</p> <p>También se menciona como facilitador la existencia del estatuto docente.</p> <p>Por último, es necesario señalar que en muchos casos hubo desconocimiento de la incidencia de factores externos, principalmente en lo que respecta a directores.</p>	<p>En primer término hay que señalar que respecto de los directores de establecimientos, muchas veces no se mencionan aspectos o se manifestó desconocimiento de él.</p> <p>Respecto al equipo DAEM o Corporación se manifestó como dificultad para ejecutar adecuadamente el Plan el estatuto docente y los plazos definidos en el contexto legal del PADEM. De acuerdo a lo señalado, ambos constituyen un entorno poco ágil a la ejecución del Plan.</p> <p>Además, se mencionó una descoordinación con otros instrumentos de planificación municipal, como por ejemplo el presupuesto municipal.</p> <p>Por último, los equipos DAEM o Corporación señalaron que no se respetó el presupuesto asignado al sector educación en la municipalidad y que se disminuyeron los proyectos de inversión.</p>
Grupos Focales	<p>En varios grupos focales no se destacaron aspectos positivos en este ámbito.</p> <p>Entre los elementos facilitadores destacados, estuvieron la existencia del PLADECO y la oferta de fondos externos.</p>	<p>El elemento más mencionado en los grupos focales, especialmente en el municipal, es la existencia de plazos incoherentes en la elaboración del PADEM y otros instrumentos de planificación municipales.</p> <p>Algunos grupos mencionaron que el periodo de ejecución de un año es inapropiado y que las excesivas demandas ministeriales afectan negativamente la ejecución del Plan.</p> <p>Por último, en un número considerable de grupos focales, especialmente los educativos, no se señalaron dificultades.</p>
Planilla Evaluativas de Ejecución de Programas	<p>Mayoritariamente no se destacaron las principales facilidades para la ejecución del PADEM en este ámbito.</p>	<p>Mayoritariamente no se destacaron las principales dificultades para la ejecución del PADEM en este ámbito.</p>
Seguimiento de Caso	<p>Sólo en un caso se destaca una facilidad en este ámbito, a saber, la existencia de PLADECO.</p>	<p>Un caso analizado destaca como elemento negativo que no se respetó el presupuesto asignado al programa y otro, la falta de apoyo del DEPROV.</p>

Conclusiones

Se pueden distinguir diferentes niveles en la percepción de él como elemento facilitador o dificultador para la ejecución del Plan. En lo que respecta al sector educativo, se aprecia mayoritariamente un desconocimiento de los factores externos que inciden en la ejecución del PADEM. Por su parte, en lo que respecta al equipo DAEM y sector Municipal, se señala como elemento dificultador de la ejecución del Plan, la incoherencia en los plazos de presentación del Plan y otros elementos de planificación municipal.

CAPÍTULO II

PROPUESTA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE EDUCACIÓN MUNICIPAL

La propuesta metodológica que se presenta en este capítulo, es el resultado de tres etapas de trabajo. En una primera, ésta fue formulada inicialmente por los consultores. En una segunda etapa, la metodología fue modificada después de una presentación que se hizo en cada una de las diez municipalidades participantes en el estudio, recogiendo sugerencias y aportes. Finalmente, la metodología sufrió importantes modificaciones que surgieron a partir de la experiencia de su aplicación en terreno.

De acuerdo a lo anterior, la metodología que se propone recoge los aprendizajes obtenidos durante el presente estudio, los cuales sirvieron de base para hacer una proposición más concreta que permita desarrollar futuros ejercicios similares de evaluación de la ejecución del PADEM.

1. PRINCIPIOS METODOLÓGICOS GENERALES

La metodología de evaluación propuesta es eminentemente participativa, pues se considera que la participación de los actores de la municipalidad es un componente clave y articulador del PADEM, desde el momento inicial de su formulación hasta su evaluación final, pasando por su ejecución. Por esta razón no se propone una evaluación externa a la comunidad educativa municipal, sino que una evaluación en la que ella misma sea la protagonista a través de las opiniones de actores como los directores de establecimientos educacionales y el equipo DAEM/Corporación, entre otros. La experiencia señala que dada las múltiples responsabilidades existentes en el ámbito educacional municipal, deberá asegurarse al menos la participación de un segmento de personas relevantes, aunque lo ideal es que este sea más amplio.

En este sentido se propone que existan dos segmentos de participación:

- i) Participación mínima: Equipo DAEM/Corporación, directores de establecimientos y representante de SECPLAN.
- ii) Participación recomendable: concejales, docentes, representantes de apoderados, representantes de alumnos, representante de la Dirección de Administración y Finanzas.

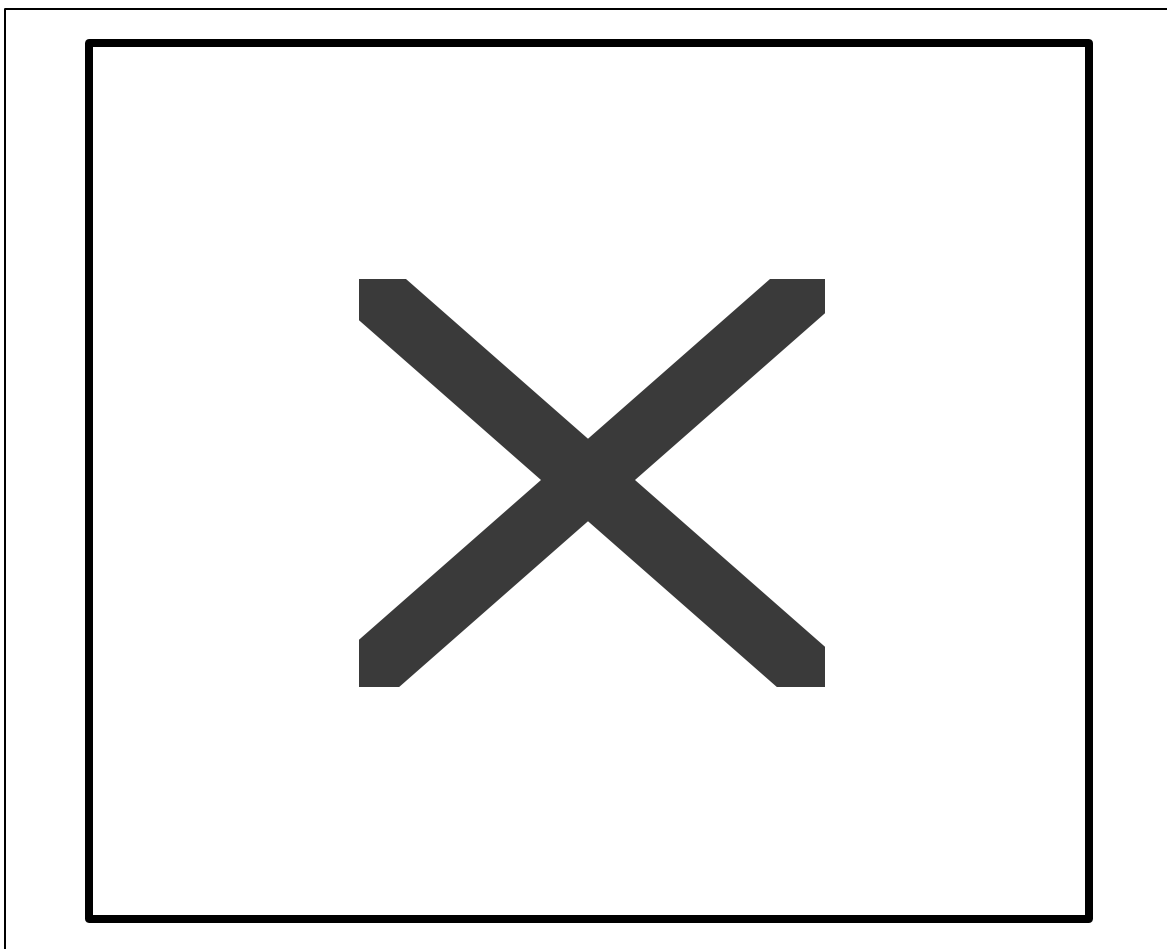
La metodología propuesta tiene como objetivo principal evaluar los efectos de cada PADEM a nivel de procedimientos y actividades del municipio, analizando la capacidad que tiene el sistema educativo para implementarlas. Este tipo de Evaluación de Ejecución se hace especialmente relevante ya que no sólo es posible de ser aplicada al final de la ejecución del PADEM, sino también mientras su desarrollo esté todavía en marcha y poder así corregir potenciales errores. De todas maneras y de forma complementaria, se consideran algunos elementos relevantes de una Evaluación de Resultado, proponiéndose la medición del logro o no logro de las metas propuestas en el PADEM al final de su ejecución.

Pese a que la metodología de evaluación es la misma para todas las municipalidades del país, los instrumentos de evaluación diseñados permiten la incorporación de las particularidades de cada PADEM estudiado, en cuanto a los programas, actividades y metas que contemplan. Además, tal como fue la experiencia en terreno, se propone que exista un grado de flexibilidad en cuanto a los actores participantes en la evaluación. Por ejemplo; en algunas municipalidades se estimó conveniente invitar a un representante del Colegio de Profesores, en otras municipalidades al no existir metas cuantificables, la evaluación de este aspecto no tuvo mayor relevancia.

2. MODELO DE EVALUACIÓN

La evaluación propuesta tiene por objetivo explorar, conocer y sistematizar el proceso de ejecución del PADEM de alguna municipalidad en particular en sus principales dimensiones. Para esto se generó un Modelo Metodológico de Evaluación de Ejecución del PADEM, con el fin de especificar las variables asociadas a los diferentes niveles de ejecución logrados, identificar relaciones de causa-efecto en los factores presentes en la ejecución del PADEM y sistematizar la información obtenida. El modelo en su forma conceptual es genérico para todas las municipalidades del país, aunque en la práctica se constató en el estudio, que algunos factores explicativos son más relevantes en algunas municipalidades que en otras. Este modelo se presenta a continuación:

Modelo Metodológico de Evaluación



Lo primero que es necesario aclarar de este modelo, es el concepto de **ejecución del PADEM** que se utiliza.

Por **EJECUCIÓN** se entiende el cumplimiento acorde a lo planificado, de los siguientes elementos contenidos en el PADEM:

- Metas propuestas
- Programas de acción propuestos
- Proyección de matrícula
- Dotación docente
- Presupuesto aprobado por el Concejo.

Un segundo elemento del Modelo Metodológico de Evaluación, consiste en que la ejecución del PADEM está asociada a una serie de **factores explicativos** que favorecen o dificultan el logro de las actividades y metas contenidas en el PADEM. Estos **factores explicativos** son:

- El **involucramiento de actores** relevantes en la ejecución del PADEM: formación de equipos de trabajo para la ejecución del PADEM, apoyo de estos actores a la ejecución, participación en reuniones, respuestas rápidas a consultas, y coordinación entre distintos niveles.
- **Disponibilidad y difusión** del documento PADEM a los distintos niveles que deben participar en la ejecución del Plan, como por ejemplo: funcionarios municipales, equipo DAEM, y establecimientos educacionales, considerando docentes, alumnos y apoderados.
- **Disponibilidad de recursos:** recursos humanos, financieros y físicos necesarios para concretar las actividades del PADEM.
- Contar con un adecuado **sistema de monitoreo y evaluación** de la ejecución que permita corregir fallas en el proceso de ejecución y en futuros ejercicios de planificación.
- **Calidad del diseño PADEM** como instrumento de gestión: reflejado en la definición y coherencia del PADEM a nivel de metas, actividades, programas, plazos, costos, responsables, diagnóstico y sistema de seguimiento.
- **Factores externos** a la ejecución del PADEM: cambios en las prioridades del DAEM o del municipio, catástrofes o imprevistos, oferta de programas distintos a lo planificado durante el año y contexto legal.

Adicionalmente a los factores explicativos, para comprender más a cabalidad los resultados de la evaluación, se han incorporado al modelo las llamadas **variables de contexto**, es decir elementos que permiten describir a la municipalidad con relación a variables tradicionalmente asociadas a la gestión en educación, tales como índices de Matrícula, Asistencia, Eficiencia Interna (Abandono, Repitencia y Promoción) y Presupuesto del sector educacional municipal.

3. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Para medir las variables contenidas en el Modelo Metodológico, abarcando cada uno de los factores explicativos y la ejecución misma del PADEM se proponen, a continuación, instrumentos cuantitativos y cualitativos de recolección de información.

A- Instrumentos Cuantitativos

Los instrumentos elaborados para la recolección de información cuantitativa, junto con los informantes considerados para cada uno de ellos, se presentan de forma sintética en el siguiente cuadro y luego se presentan individualmente.

Instrumentos	Informantes
a) Planilla Evaluativa de Ejecución de Programas de Acción	1. Equipo DAEM/Corporación 2. Directores de establecimientos educacionales
b) Planilla Evaluativa Dotación Docente	1. Equipo DAEM/Corporación
c) Planilla Evaluativa Proyección de Matrícula	1. Equipo DAEM/Corporación
d) Planilla Evaluativa de Cumplimiento de Metas	1. Equipo DAEM/Corporación 2. Directores establecimientos educacionales

a) Planilla Evaluativa de Programas de Acción

Objetivos

- Evaluar la ejecución del PADEM, consignando el nivel de cumplimiento de cada uno de los programas y sus respectivas actividades planificadas.
- Identificar las variables explicativas para el nivel de ejecución logrado, para cada actividad y programa contemplado en el PADEM.

Descripción

Esta planilla se elabora sobre la base de cada uno de los programas de acción contenidos en el PADEM de cada municipalidad, con sus respectivas actividades. Estos elementos se consignan en las planillas tal como cada municipalidad lo concibió en su PADEM, razón por la cual los niveles de la calidad de la planificación a evaluar varía de una municipalidad a otra.

En cuanto al formato de este instrumento, se presenta un espacio para que cada informante consigne el nivel de cumplimiento de las actividades presentadas en la Planilla acorde a una escala preestablecida. Además, se presentan espacios para que se consignent las facilidades y dificultades presentes en la ejecución de cada actividad, también en base a alternativas de respuesta preestablecidas.

Resultados esperados

Consignar el nivel de cumplimiento de cada actividad propuesta en el PADEM de la municipalidad estudiada, e identificar las principales dificultades y facilidades asociadas a dicho nivel de cumplimiento. A partir de lo señalado para cada actividad, consignar el promedio para cada programa de acción.

PLANILLA EVALUATIVA DE PROGRAMAS DE ACCIÓN

EVALUACIÓN CUMPLIMIENTO DE PROGRAMAS DE ACCIÓN								
MUNICIPALIDAD:								
INFORMANTE: (marcar el que corresponde)		EQUIPO DAEM / CORPORACIÓN	DIRECTORES DE ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES (especificar establecimiento)					
PROGRAMA DE ACCIÓN N°1		PERFECCIONAMIENTO DOCENTE						
N°	ACTIVIDADES	Nivel de Cumplimiento	Facilidades			Dificultades		
1	5 Talleres de intercambio de experiencias pedagógicas educación básica							
2	Curso de perfeccionamiento docente en castellano y matemáticas							
3	Jornada de intercambio de experiencias con profesores pasantes							
4	Seguimiento en programa NB3							

Formato de Respuesta

Para consignar el nivel de cumplimiento de cada actividad, el informante debe elegir una de las alternativas que se presentan en los siguientes cuadros.

Alternativas de Respuestas para la columna “Cumplimiento de Ejecución de Actividades”

Indique el nivel en que cree usted que se ha ejecutado la actividad propuesta, anotando en la celda respectiva a cada actividad, el número que corresponda según la siguiente escala:	
1	La actividad no se ha ejecutado en absoluto
2	La actividad se ha ejecutado en menos que la mitad de lo propuesto
3	La actividad se ha ejecutado en más que la mitad de lo propuesto
4	La actividad se ha ejecutado en su totalidad
5	No cuento con información suficiente para responder
6	La actividad no es pertinente a mi establecimiento educacional

Alternativas de Respuestas para la columna “Facilidades para Ejecución de Actividades”

Indique los elementos que a su juicio facilitaron la ejecución de la actividad propuesta. Para cada actividad usted puede seleccionar hasta un máximo de tres alternativas del listado que se presenta a continuación, para lo cual usted debe anotar en las celdas respectivas a cada actividad, los números que correspondan a las alternativas seleccionadas.	
1	No cuento con información suficiente para responder
2	No hubo ninguna facilidad para ejecutar la actividad
3	Existió una adecuada coordinación entre los actores del sector educativo
4	Existió un alto compromiso de los actores del sector educativo
5	Se formaron buenos equipos de trabajo
6	El PADEM fue conocido por todos los actores del sector educativo
7	Se contó con los recursos financieros necesarios
8	Se contó con los recursos humanos necesarios
9	Existió un adecuado monitoreo de la ejecución de la actividad
10	La actividad contó con un responsable claramente identificado
11	La actividad contó con un plazo claramente definido y realista
12	La actividad fue prioritaria para el DAEM/Corporación y el municipio

Alternativas de Respuestas para la columna “Dificultades para Ejecución de Actividades”

Indique los elementos que a su juicio dificultaron la ejecución de la actividad propuesta. Para cada actividad usted puede seleccionar hasta un máximo de tres alternativas del listado que se presenta a continuación, para lo cual usted debe anotar en las celdas respectivas a cada actividad, los números que correspondan a las alternativas seleccionadas.	
1	No cuento con información suficiente para responder
2	No hubo ninguna dificultad para ejecutar la actividad
3	Existió descoordinación entre los actores del sector educativo
4	Existió falta de compromiso de los actores del sector educativo
5	Hubo individualismo y falta de trabajo en equipo
6	El PADEM no fue conocido por todos los actores del sector educativo
7	Faltaron los recursos financieros necesarios
8	Faltaron los recursos humanos necesarios
9	Faltó realizar un monitoreo de la ejecución de la actividad
10	La actividad no contó con un responsable claramente identificado
11	La actividad contó con un plazo poco definido y realista
12	La actividad no fue prioritaria para el DAEM/Corporación y el municipio

Uso de la Información Recolectada

A partir de las Planillas Evaluativas de Programas de Acción, es posible registrar la percepción sobre el nivel de cumplimiento de cada actividad y programa en cada establecimiento educacional, así como también la opinión del equipo DAEM/Corporación al respecto. Adicionalmente pueden identificarse las principales facilidades y dificultades presentes para ejecutar los programas del PADEM en cada establecimiento, y la opinión del equipo DAEM/Corporación al respecto.

Además del análisis individual por establecimiento, pueden calcularse los promedios para el conjunto de ellos, y comparar sus percepciones con la opinión del equipo DAEM/Corporación, pudiendo llegarse así a juicios promedios municipales sobre la ejecución de cada programa de acción. Finalmente cabe señalar que es conveniente manejar separada y comparativamente los resultados emanados de los directores de establecimientos educacionales, de los emanados del equipo DAEM/Corporación, puesto que diferencias en sus opiniones pueden reflejar distintas perspectivas para analizar las problemáticas del sector educativo.

b) Planilla Evaluativa Dotación Docente

Objetivos

- Evaluar el proceso de ejecución del PADEM, cuantificando la diferencia entre la dotación docente proyectada y efectiva en el año.

Descripción

Este instrumento consiste en una planilla, que se muestra en la Figura 3, en la cual el DAEM/Corporación debe cuantificar los cargos/horas de la dotación docente para el año analizado, tanto lo proyectado como lo efectivo, y la desviación de lo segundo respecto a lo primero.

Resultados esperados

Cuantificar la diferencia entre la dotación docente proyectada en el PADEM y la efectiva, estimando el nivel de cumplimiento del PADEM al respecto.

Uso de la Información Recolectada

En cuanto a la evaluación del cumplimiento de lo proyectado mediante el instrumento en cuestión, deben considerarse dos aproximaciones complementarias. Por un lado, una primera lectura se refiere al cumplimiento estricto de lo planificado, en la cual cualquier sobre o subestimación es considerada negativa por alejarse de lo proyectado y debilitar al PADEM como instrumento de planeación. Por otro lado, una segunda lectura implica interpretar las consecuencias de las desviaciones, pues por ejemplo una disminución de la dotación docente por debajo de lo proyectado lleva consigo una disminución en los gastos, lo que podría considerarse como positivo, pero al mismo tiempo en el corto plazo puede implicar un deterioro en la razón alumnos por docente, lo que se consideraría negativo.

PLANILLA EVALUATIVA DOTACIÓN DOCENTE

FUNCIÓN DOCENTE	Nº CARGOS			Nº HORAS		
	Proyectado	Efectivo	Desviación	Proyectado	Efectivo	Desviación
Docentes Directivos						
Jefes Unidades Técnica Pedagógica						
Docentes Ed. de Párvulos						
Docentes Ed. General Básica						
Docentes Ed. Especial						
Docentes Ed. Media y Ed. Adultos						
Docentes en Daem/Corporación						
TOTAL						

c) Planilla Evaluativa Proyección de Matrícula

Objetivos

- Evaluar el proceso de ejecución del PADEM, cuantificando la diferencia entre la matrícula proyectada y la efectiva en el año.

Descripción

Este instrumento consiste en una planilla, la que se presenta en la Figura 4, en la cual el DAEM/Corporación debe cuantificar el número de cursos y matrícula proyectados y efectivos para el año estudiado, además de la desviación de lo segundo respecto a lo primero.

Resultados Esperados

Cuantificar la diferencia entre la matrícula proyectada en el PADEM y la efectivamente lograda, estimando el nivel de cumplimiento del PADEM al respecto.

Uso de la Información Recolectada

En cuanto a la evaluación del cumplimiento de lo proyectado mediante el instrumento en cuestión, deben considerarse dos aproximaciones complementarias. Por un lado, una primera lectura se refiere al cumplimiento estricto de lo planificado, en la cual cualquier sobre o subestimación es considerada negativa por alejarse de lo proyectado y debilitar al PADEM como instrumento de planeación. Por otro lado, una segunda lectura implica interpretar las consecuencias de las desviaciones, pues por ejemplo un aumento de la matrícula por sobre lo proyectado lleva consigo un aumento en los ingresos por subvenciones, lo que podría considerarse como positivo, pero al mismo tiempo en el corto plazo puede implicar un deterioro en la razón alumnos por docente o generar un déficit de infraestructura, lo que se consideraría negativo.

PLANILLA EVALUATIVA PROYECCIÓN DE MATRÍCULA

NIVELES	Nº CURSOS			MATRÍCULA		
	Proyectado	Efectivo	Desviación	Proyectado	Efectivo	Desviación
Prebásica						
Básica						
Media TP / HC						
Básica Especial						
Adultos						
TOTAL						

d) Planilla Evaluativa de Cumplimiento de Metas

Objetivos

- Evaluar el proceso de ejecución del PADEM, consignando el nivel de logro de las metas que la municipalidad estipuló para el año.

Descripción

Las Planillas Evaluativa de Cumplimiento de Metas contienen todas las metas propuestas en el PADEM de la municipalidad, con el programa de acción al cual corresponden. Respecto a cada meta presentada, el informante debe consignar el nivel de cumplimiento en que estima que ésta se cumplió. El formato de este instrumento, presenta un espacio para que cada informante consigne el nivel de cumplimiento de las metas presentadas en la Planilla acorde a una escala preestablecida.

Se recuerda que en esta planilla se consignan las metas tal cual aparecen escritas en el PADEM de la municipalidad, por lo que en ocasiones éstas no son debidamente cuantificables, y por lo tanto, la calidad de las metas evaluadas varía de municipalidad en municipalidad.

Resultados esperados

Consignar el nivel de cumplimiento de cada una de las metas propuestas en el PADEM para el año estudiado, y relacionar dicho cumplimiento con el grado de ejecución de los programas de acción asociados a cada meta.

PLANILLA EVALUATIVA DE CUMPLIMIENTO DE METAS

EVALUACIÓN CUMPLIMIENTO DE METAS			
MUNICIPALIDAD:			
INFORMANTE: (marcar el que corresponde)		EQUIPO DAEM / CORPORACIÓN	DIRECTORES DE ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES (especificar establecimiento)
Nº	METAS	PROGRAMA DE ACCIÓN ASOCIADO	Nivel de Cumplimiento
1	Perfeccionar al 80% de los profesores de Educación Media HC	Perfeccionamiento Docente	
2	Perfeccionar a un 60% de los Docentes Directivos y Jefes Unidades Técnicos Pedagógicas		
3	Focalizar los programas y proyectos hacia los sectores más vulnerables de la comuna en el ámbito escolar juvenil.	Prevención De Drogadicción Y Alcoholismo	

Alternativas de Respuestas para la columna “Cumplimiento de Metas”

Indique el nivel en que cree usted que se ha cumplido la meta propuesta, anotando en la celda respectiva a cada meta, el número que corresponda según la siguiente escala:	
1	La meta no se ha cumplido en absoluto
2	La meta se ha cumplido en menos que la mitad de o propuesto
3	La meta se ha cumplido en más que la mitad de lo propuesto
4	La meta se ha cumplido en su totalidad
5	No cuento con información suficiente para responder
6	La meta no es pertinente a mi establecimiento educacional

Uso de la Información recolectada

A partir de las Planillas Evaluativas de Cumplimiento de Metas, es posible registrar la percepción sobre el nivel de cumplimiento de cada meta en cada establecimiento educacional, así como también la opinión del equipo DAEM/Corporación al respecto.

Además, del análisis individual por establecimiento, pueden calcularse los promedios para el conjunto de ellos, y comparar sus percepciones con la opinión del equipo DAEM/Corporación, pudiendo llegarse así a juicios promedios municipales sobre el cumplimiento de cada meta planteada. Finalmente cabe señalar que es conveniente manejar separada y comparativamente los resultados emanados de los directores de establecimientos educacionales y los del equipo

DAEM/Corporación , puesto que diferencias en sus opiniones pueden reflejar distintas perspectivas para analizar las problemáticas del sector educativo.

B- Instrumentos Cualitativos

La metodología cualitativa se plantea como un complemento de la metodología cuantitativa, y contempla la utilización de un instrumento de recolección de información, el cual puede potencialmente ser utilizado para diferentes tipos de informantes de la municipalidad.

Instrumento	Informantes
Grupos de Discusión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actores del sector municipal: alcalde, concejales, jefe de finanzas, director SECPLAC, administrador municipal, director DAEM/Corporación, entre otros. 2. Actores del sector educación: directores de establecimientos, docentes, no docentes, jefes UTP, representantes de Centros de Padres y de Centros de Alumnos.

Objetivos

- Analizar los resultados sobre la ejecución del PADEM obtenidos mediante los instrumentos cuantitativos.
- Identificar y priorizar las principales facilidades en la ejecución del PADEM.
- Identificar y priorizar las principales dificultades en la ejecución del PADEM.
- Identificar propuestas de ejecución para futuros PADEM.

Descripción

Se plantea la realización de dos grupos de discusión con distintos actores municipales involucrados en la gestión de educación municipal. Estos grupos, que no deben tener más de doce integrantes, deben considerar a los distintos actores de los equipos de gestión del sector educativo (en caso que existan estos equipos en la municipalidad), o en su defecto a actores seleccionados especialmente para la ocasión que provengan de diferentes estamentos.

Estos grupos deben organizar una reunión estructurada y dirigida por un miembro del equipo DAEM/Corporación, y deberán discutir sobre la base de los resultados de la evaluación de la ejecución del PADEM obtenidos a través de los instrumentos cuantitativos presentados en el apartado anterior.

Resultados Esperados

El principal insumo de los grupos de discusión lo constituyen las opiniones e ideas de los participantes surgidas a lo largo de la reunión. En base a estas opiniones se inicia el análisis de resultados, el cual considera la codificación de las principales respuestas con relación a cada uno de los temas planteados en el grupo, resaltándose los puntos de acuerdo entre los participantes del grupo y aquellos en los que discrepan. Concretamente los integrantes de los grupos deberán manifestar su opinión respecto al nivel de ejecución del PADEM captado a través de las planillas evaluativas, y respecto a las principales facilidades y dificultades presentes en dicha ejecución, para terminar planteando recomendaciones para futuros ejercicios de diseño y ejecución PADEM.

CAPÍTULO III

RECOMENDACIONES SOBRE LA METODOLOGÍA Y LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

En este capítulo se presentan recomendaciones prácticas para la aplicación de la metodología de evaluación de la ejecución del PADEM que se propone. Estas recomendaciones han sido elaboradas a partir del aprendizaje obtenido del diseño y la aplicación de la metodología aplicada para la evaluación de la ejecución del PADEM 1998-1999 en las diez municipalidades participantes en el estudio.

Las recomendaciones presentadas por un lado hacen referencia en términos generales a la metodología propuesta y, por otro lado, apuntan directamente a los instrumentos de evaluación y su aplicación.

- **RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE LA METODOLOGÍA PROPUESTA**

La evaluación debe ser participativa e intentar reflejar la opinión de los distintos estamentos de la comunidad educativa municipal.

Dado que el PADEM se concibe desde su diseño como una instancia de participación de los distintos actores del sector educativo, resulta pertinente mantener esta participación durante su etapa de evaluación. De esta manera será posible recabar información desde las perspectivas de los diferentes estamentos del sector y vislumbrar así aspectos que tal vez algunos actores no son capaces de apreciar, pero que resultan significativos para otro grupo.

La metodología de evaluación debe ser flexible a los diferentes contextos municipales.

Las visitas a las municipalidades llevan a concluir que la metodología de evaluación de ejecución del PADEM debe tener la capacidad de acomodarse a la realidad particular de cada una de ellas. Un primer elemento que destaca en cuanto a los diferentes contextos municipales, son los informantes que cada municipalidad pueda considerar como pertinentes para participar en la evaluación. Otro elemento lo constituye la agrupación de los programas de acción del PADEM por áreas temáticas al momento de analizar la información recolectada mediante los instrumentos de evaluación, lo que en definitiva dependerá de cómo se hayan agrupado los programas previamente en el documento PADEM. Finalmente, las planillas evaluativas deben construirse textualmente a partir de los programas, actividades y metas que la municipalidad haya planteado en su documento PADEM.

La evaluación de la ejecución PADEM debe ser llevada liderada y coordinada por los propios municipios, en particular por los equipos DAEM/Corporación.

De la evaluación de la ejecución de los PADEM 1998-1999 se puede concluir que es posible llevar a cabo un ejercicio de autoevaluación con apoyo de una guía externa por parte de los municipios, y

en especial de los equipos DAEM/Corporación. Esto se puede afirmar ya que la aplicación de los diferentes instrumentos de evaluación demostró que la comunidad educativa de cada una de las municipalidades está interesada en participar en el proceso de evaluación, así como en el proceso PADEM en general. De esta manera, aprovechando este interés, y simplificando los instrumentos de evaluación, resulta posible que cada municipio desarrolle su propio proceso de evaluación. Además esta autoevaluación no sólo es posible, sino también deseable, desde el punto de vista que desarrollará las capacidades de los distintos actores y será validada por ellos mismos. Finalmente, se considera como lo más adecuado que sea el equipo DAEM/Corporación quien lidere y coordine todo el proceso de evaluación, puesto que éste forma parte del proceso integral de diseño y ejecución del PADEM que deben liderar, y además les permitirá asimilar de manera más directa los aprendizajes obtenidos mediante la evaluación, retroalimentando positivamente las ejecuciones y evaluaciones futuras de los PADEM.

El PADEM debe ser diseñado con un formato funcional para su posterior evaluación, cuidando de plantear adecuadamente programas con actividades y metas cuantificables asociadas.

Actualmente, en la mayor parte de las municipalidades evaluadas, existe discontinuidad entre la elaboración del PADEM y su seguimiento. Es decir, el formato del PADEM no es funcional a las evaluaciones de ejecución que pudieran realizarse, lo que se considera corresponde a un obstáculo para efectuar evaluaciones. Para dar solución a esto, se propone que el diseño del PADEM se realice acorde al formato de las planillas evaluativas de programas de acción y metas, para así asegurar el seguimiento de cada una de las acciones propuestas.

Además debiera incorporarse en el propio PADEM como uno de los programas a desarrollar, evaluaciones periódicas de ejecución, definiendo un responsable, fechas de implementación y actividades a realizar. En directa relación con lo anterior, se considera necesario verificar la consistencia de los contenidos correspondientes al diseño del PADEM evaluando, entre otros, si el período de cumplimiento de las metas es de un año, si éstas son cuantificables, y si los programas de acción se operacionalizan en actividades concretas con responsables, plazos y costos debidamente especificados.

Se recomienda realizar dos evaluaciones de ejecución del PADEM en el año, una al término del primer semestre y otra al término del segundo.

Con el fin de verificar el cumplimiento de las actividades programadas en el PADEM, se recomienda no sólo realizar una evaluación al término del ejercicio anual, sino que también una durante el mismo, más específicamente al término del primer semestre. Esta primera evaluación permitirá analizar el avance en el cumplimiento de lo planificado, y corregir eventuales desviaciones a tiempo, mientras que la segunda evaluación se centrará en generar aprendizajes para el siguiente ejercicio de planificación PADEM. La primera evaluación debe analizarse a la luz del período de tiempo comprendido, no esperando que se hayan cumplido todas las actividades, sino tan sólo las programadas para dicho lapso de tiempo.

Para la primera evaluación se recomienda la aplicación de los siguientes instrumentos:

- Planilla Evaluativa de Programas de Acción
- Planilla Evaluativa de Dotación Docente
- Planilla Evaluativa de Proyección de Matrícula
- Grupos de Discusión

Para la segunda evaluación se recomienda la aplicación de los mismos instrumentos recién mencionados, además de la Planilla Evaluativa del Cumplimiento de Metas. Este instrumento se recomienda para ser aplicado sólo al final del año, debido a que se estima que sólo una vez que se ha completado la ejecución del PADEM es pertinente evaluar el nivel en que se cumplieron las metas planteadas.

La información surgida del análisis de la evaluación de la ejecución PADEM debe ser debidamente retroalimentada a los directores de establecimientos educacionales con el fin de rectificar la ejecución en los casos que sea necesario, y socializar los aprendizajes. Con este mismo objetivo, igualmente debe generarse una retroalimentación al equipo DAEM/Corporación y al sector municipal.

Como se ha señalado, el objetivo último de realizar una evaluación de ejecución consiste en generar información para poder rectificarla en caso de ser necesario, a la vez que generar aprendizajes para ejecuciones futuras. Bajo este concepto, resulta indispensable difundir los resultados y las conclusiones emanadas del ejercicio de evaluación a los diferentes actores del sector educativo que tienen injerencia en la ejecución del PADEM. Particularmente debe retroalimentarse a los directores de establecimientos educacionales, al equipo DAEM/Corporación, y a los actores municipales relevantes para la ejecución del PADEM. Para ello idealmente deben utilizarse las instancias preexistentes de comunicación, como las reuniones periódicas de directores por ejemplo.

2. RECOMENDACIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN

Las Planillas Evaluativas de Programas y de Cumplimiento de Metas deben ser aplicadas en una reunión general de directores aunque deben ser contestadas de manera individual.

El hecho de presentar los instrumentos de evaluación en una reunión ampliada facilita la comprensión de las instrucciones del llenado y el rápido retorno de los mismos. De esta manera se minimizan los errores de respuesta al existir un coordinador disponible para contestar dudas (un representante del equipo DAEM/Corporación por ejemplo) y se maximiza la tasa de respuesta, puesto que los instrumentos son devueltos en el acto.

Idealmente el director DAEM/Corporación debe invitar a la totalidad de los directores de establecimientos a participar de esta reunión de forma tal de asegurar una mayor asistencia. Por este mismo motivo, se debe buscar una fecha y un horario que acomode a todos los directores, evitando por ejemplo que se produzcan ausencias de los representantes del sector rural.

En caso que resulte difícil convocar a una reunión extraordinaria con el fin de evaluar la ejecución del PADEM, eventualmente pueden aprovecharse las instancias de reunión ya existentes en cada municipalidad, como por ejemplo las reuniones periódicas de directores, o de los equipos de gestión de educación en los casos que existan. Si de todas maneras hay directores que no pueden asistir a la citada reunión, eventualmente se les podría entregar las planillas en los días de pago y ser devueltas al mes siguiente.

Las planillas Evaluativas de Programas y de Cumplimiento de Metas deben respetar el contenido y redacción del PADEM.

Uno de los elementos centrales de una evaluación de ejecución es que ésta se refiera a lo que efectivamente se planificó realizar, sin considerar la calidad del diseño de la planificación. Sólo de esta forma, una evaluación incide directamente en mejorar las futuras planificaciones, ya que al analizar el nivel de cumplimiento de lo propuesto se favorece la autocrítica, revelando si lo planificado es funcional a ser evaluado. Teniendo en cuenta este principio, se recomienda que los instrumentos de evaluación citados reflejen lo que las propias municipalidades se propusieron lograr.

Las Planillas Evaluativas de Programas y de Cumplimiento de Metas deben identificar al establecimiento educacional del informante que las contesta, con el fin de identificar los establecimientos en que haya una menor ejecución de lo planificado y poder así corregir estas desviaciones.

Si bien en un principio se planteó la alternativa de contestar de manera anónima los distintos instrumentos de evaluación, argumentando que con ello se eliminarían trabas para manifestar de manera más libre las distintas opiniones, ello plantea el inconveniente que no permite identificar los problemas específicos de cada una de las unidades educativas de la municipalidad. Por lo tanto, y en consideración que la evaluación de la ejecución del PADEM se hace con el fin de corregir las desviaciones y poder finalmente implementar lo planificado, se considera que una evaluación en régimen sería más provechosa para las municipalidades si se identificasen los informantes. De esta forma la evaluación se constituye en un indicador para poder dirimir dónde destinar mayores esfuerzos para mejorar las problemáticas existentes.

Se recomienda realizar grupos de discusión para evaluar la ejecución del PADEM de manera complementaria a los instrumentos cuantitativos de recolección de información.

Se considera necesario que en las evaluaciones se contemplen instancias de discusión que complementen la información cuantitativa obtenida a través de las planillas evaluativas. Por ello se recomienda realizar grupos de discusión entre distintos actores relacionados con el tema de la gestión en educación municipal, ya que se considera que una conversación grupal da luces acerca de los puntos críticos existentes en el proceso de ejecución del PADEM desde lo que los propios sujetos consideran es lo más determinante en el logro o no lo logro de su implementación. Además, esta metodología genera un espacio de discusión en el cual se pueden identificar los puntos de acuerdo que hay que potenciar y los puntos problemáticos que hay que atacar.

Se recomienda que estos grupos de discusión sean estructurados y guiados por un miembro del equipo DAEM/Corporación, y que además se realicen una vez que se conozcan los resultados de los instrumentos cuantitativos de evaluación, de manera que éstos sirvan de insumo para enriquecer la discusión. Los temas que estos grupos debiesen tratar se relacionan con:

- El nivel de ejecución de los programas del PADEM.
- Los elementos facilitadores de la ejecución del PADEM
- Los elementos dificultadores de la ejecución del PADEM.
- Recomendaciones para rectificar la ejecución del PADEM, así como para ejecuciones futuras.

ANEXO

METODOLOGÍA Y ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE LA EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE EDUCACIÓN MUNICIPAL 1998-1999

El objetivo de este anexo es presentar las actividades realizadas por el equipo consultor para evaluar la ejecución del PADEM 1998-1999 de cada una de las diez comunas participantes de este proyecto y dar cuenta de los aspectos que facilitaron y dificultaron el logro de los objetivos propuestos para cada una de ellas. Las actividades, que se desarrollaron entre agosto de 1999 y marzo de 2000, se agruparon en cuatro grandes etapas. La primera correspondió a la sistematización de los documentos PADEM 1998-1999 de cada una de las comunas seleccionadas, constituyendo un importante insumo para la etapa siguiente. En la Etapa 2 se realizó el diseño inicial y validación del Modelo Metodológico de Evaluación. Luego, en la Etapa 3 se aplicó en terreno este modelo validado. Por último, en la Etapa 4 se analizó la información recolectada y se presentaron los resultados de la evaluación a las comunas. Estas etapas con sus correspondientes actividades se muestran resumidamente en el Cuadro 1. Los aspectos facilitadores y las dificultades encontradas en el desarrollo de cada una de las etapas se presenta al final de cada una de ellas, a fin que sean un aporte a la comprensión de la información recopilada, sirvan para entender su análisis y posibiliten un mejoramiento en evaluaciones futuras.

Cuadro 1

SÍNTESIS ETAPAS Y ACTIVIDADES

ETAPA I: SISTEMATIZACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PADEM

Actividad 1: Contacto inicial con las comunas seleccionadas (primera visita a terreno)

Actividad 2: Revisión y sistematización de los PADEM y de la información comunal

ETAPA II: DISEÑO INICIAL DEL MODELO DE EVALUACIÓN DE EJECUCIÓN DE LOS PADEM

Actividad 1: Definición del Modelo Metodológico de Evaluación y de Áreas de Evaluación

Actividad 2: Elaboración de instrumentos de recolección de información y de material de terreno

Actividad 3: Reunión Comité Asesor

Actividad 4: Reunión de validación del Marco Metodológico de Evaluación
(segunda visita a terreno)

ETAPA III: APLICACIÓN DEL MODELO METODOLÓGICO DE EVALUACIÓN

Actividad 1: Recolección de información cuantitativa y cualitativa (tercera visita a terreno)

ETAPA IV: ANÁLISIS DE INFORMACIÓN RECOLECTADA Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Actividad 1: Sistematización y Validación de la Información Cuantitativa y Cualitativa

Actividad 2: Análisis de Información Sistematizada y Elaboración de Resultados

Actividad 3: Presentación de Resultados (cuarta visita a terreno)

ETAPA I: SISTEMATIZACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PADEM

A. Actividades de la Etapa

Esta etapa constituyó un insumo fundamental para la elaboración del Modelo Metodológico de Evaluación de la ejecución de los PADEM que se presenta en el Capítulo II del presente informe, ya que sobre ella se diseñaron los instrumentos de recolección de información utilizados en la evaluación. En esta etapa se desarrollaron dos actividades, las cuales se presentan a continuación:

Actividad 1: Contacto Inicial con las Comunas Seleccionadas (primera visita a terreno)

La primera actividad del estudio fue la realización de un contacto inicial con cada comuna participante, a fin de presentar de forma general el proyecto a la comunidad educativa de las comunas y establecer la forma de trabajo conjunto, acordando mutuas responsabilidades y plazos a cumplir. Para este fin, cada comuna fue visitada por un profesional consultor, quien se definió como el encargado de la comuna durante todo el proceso de evaluación. Es necesario destacar que en esta primera visita cada profesional consultor fue acompañado por un profesional de la contraparte técnica. Las principales actividades realizadas en la primera visita a terreno fueron:

- a) *Entrevista con el Alcalde*
- b) *Entrevista Director DAEM / CORPORACIÓN*
- c) *Reunión Grupal de Presentación del Proyecto a Comunidad Educativa Comunal*

Antes de exponer cada una de estas actividades es necesario señalar que este contacto inicial sirvió también para obtener los PADEM de cada comuna, PLADECO y datos estadísticos comunales. La realización de estas actividades en cada una de las comunas evaluadas se presenta sintéticamente en el Cuadro 2.

Cuadro 2

SÍNTESIS CONTACTO INICIAL CON LAS COMUNAS		
Comuna	Entrevistas Alcalde / Director DAEM o Corporación	Reunión Grupal
1	<ul style="list-style-type: none">- Alcalde- Director DAEM	<ul style="list-style-type: none">- Alcalde- Director DAEM- 9 directores y UTP unidades educativas- 5 concejales- Director de obras- Director de SECPLAC- Secretario municipal
2	<ul style="list-style-type: none">- Alcalde- Director del DAEM	<ul style="list-style-type: none">- Alcalde- Director DAEM- 8 directores de unidades educativas- Director de obras.- Director de SECPLAC- Directora de DIDECO- Director de finanzas- Administrador municipal

3	<ul style="list-style-type: none"> - Alcalde - Director del DAEM 	<ul style="list-style-type: none"> - Alcalde - Director DAEM - 6 directores y UTP unidades educativas - 2 concejales - Director SECPLAC - Jefe Extraescolar
4	<ul style="list-style-type: none"> - Alcalde - Director del DAEM 	<ul style="list-style-type: none"> - Director del DAEM - 3 directores y UTP Unidades Educativas - 2 presidentes Centros de Padres - Presidente Centro de Alumnos - Orientadora Liceo - Secretario Planificación Municipalidad
5	<ul style="list-style-type: none"> - Gerente Corporación Municipal - Director Area de Educación - Coordinador equipo PADEM - Coordinadora Planificación - Coordinador Administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Director Area de Educación - Representante Colegio de Profesores - Representante Educación especial y diferenciada - Representante Educación parvularia - Agrupación de Orientadores - Agrupación de Directores - Agrupación jefes UTP - Coordinador Area Social - Coordinador Educación de adultos - Coordinador equipo PADEM - Coordinadora Planificación
6	<ul style="list-style-type: none"> - Alcalde - Director del DAEM 	<ul style="list-style-type: none"> - Encargado planificación y gestión DAEM - 13 directores y profesores instituciones educativas - Asistente social DAEM - Coordinador Extraescolar DAEM
7	<ul style="list-style-type: none"> - Alcalde - Director del DAEM) 	<ul style="list-style-type: none"> - Director del DAEM - 10 directores de unidades educativas
8	<ul style="list-style-type: none"> - Huberto Cid (Director DAEM) - Sergio Sandoval (Director SECPLAN) - Hugo Vidal (Administrador Municipal) 	<ul style="list-style-type: none"> - 10 representantes ETADEC - 33 directores y profesores unidades educativas - Encargado programa educación intercultural - Encargado programa educación ambiental - Encargado programa sexualidad - Encargado educación de adultos
9	<ul style="list-style-type: none"> - Alcalde - Director del DAEM 	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM - Jefe finanzas DAEM - Asistente social DAEM - Equipo estadísticas DAEM - Encargado Proyectos DAEM - 3 directores unidades educativas - Representante educación diferencial - Representante educación prebásica - Representante educación básica-rural - Encargado educación adultos - Encargado educación extraescolar - Encargado microcentro rural - U.T.P educación media - 2 U.T.P educación básica - Colegio de profesores
10	<ul style="list-style-type: none"> - Alcalde - Secretario General Corporación Municipal - Jefa división de planificación y estudios 	<ul style="list-style-type: none"> - Jefe división de planificación y estudios - Jefe área técnico-pedagógica - Jefe área administración - Jefe departamento de proyectos - 2 directores de escuela - Director SECPLAN - Representante SUBDERE Regional - Funcionario SECPLAN - Asesora Alcaldía

Actividad 2: Revisión y sistematización de los PADEM y de la Información Comunal

Luego de obtener los diez PADEM de las comunas bajo estudio, se realizó una revisión exhaustiva de cada uno de ellos analizando sus objetivos estratégicos, metas y actividades asociadas, además de los recursos humanos y financieros contemplados para su ejecución. A partir de esto surgieron ideas para la elaboración de la metodología de evaluación. Luego, se sistematizaron los principales contenidos a evaluar de cada PADEM, estableciendo parámetros comunes de evaluación para la totalidad de las comunas analizadas, a través de una malla común. Por lo tanto, el resultado de esta actividad fue la obtención de una matriz sintética para cada comuna, que contiene la principal información extraída de su PADEM, con relación a sus metas y programas de acción (actividades, plazos, responsables y costos planificados). Estas mismas matrices fueron el insumo para las Planillas Evaluativas que se presentan en el capítulo I de este informe.

B. Evaluación General del Desarrollo de la Etapa

En general la etapa se desarrolló sin contratiempos, lográndose el objetivo de realizar el contacto inicial con las comunas, planificar el trabajo posterior y realizar una sistematización inicial de los PADEM que permitiera desarrollar la etapa siguiente. Los principales elementos **facilitadores** que favorecieron el logro de los objetivos planteados para esta primera etapa fueron:

1. Invitación de la SUBDERE a participar a las comunas, debiendo los alcaldes responder si deseaban o no participar. Esto permitió un mayor compromiso con el proyecto, pues fueron las mismas comunas quienes tomaron la decisión de participar.
2. Compañía de un profesional de la contraparte técnica a cada profesional consultor en las visitas a terreno. Esto evidenció el respaldo de la SUBDERE y MINEDUC en el proyecto frente a las comunas participantes y favoreció a la mejor contextualización del proyecto dentro de las políticas más globales llevadas a cabo por cada una de estos organismos.
3. Comunicación a la comunidad educativa (a través de un documento guía o a través de una exposición) la relevancia de realizar una evaluación de ejecución y las resistencias más comunes que se enfrentan al implementarla.
4. Existencia de expectativas en la comunidad educativa de la actual evaluación de ejecución como un agente de ayuda para la elaboración del PADEM 2000. Estas expectativas se vieron traducidas en gran medida en una buena disposición de los equipos DAEM o Corporación a participar en la evaluación.
5. También resultó un elemento facilitador para las comunas, el hecho que muchas de ellas (especialmente las más grandes) contaran con equipos de gestión en torno al PADEM. Estos equipos participaron activamente en las reuniones grupales realizadas en cada comuna.

Respecto de las **dificultades** para el desarrollo de la etapa se presentaron las siguientes:

1. Se presentaron problemas para contactar a algunos alcaldes y fue en esos casos necesario entrevistar a la persona que el designara .
2. En cuatro de las diez comunas no hubo participación de representantes de DIDECO, SECPLAC o departamentos municipales no directamente relacionados con el área educación.
3. Otra dificultad, también relacionada con la incorporación de estamentos no educacionales en el estudio, fue que sólo en dos comunas participaron concejales en la reunión grupal de Presentación del Proyecto a la Comunidad Educativa Comunal.
4. Casi todas las comunas manifestaron problemas para llevar a cabo la presentación de resultados en enero, pues en esta fecha muchos de los actores relevantes se encuentran de vacaciones. Por esto se decidió dejar esta presentación para marzo.
5. Por último, respecto de la revisión y sistematización de los documentos PADEM de cada comuna se presentaron dificultades, ya que los niveles de la información contenidos en estos fueron muy variables de una comuna a otra. Un ejemplo de ello fue que hubo comunas que no presentaban metas en su PADEM o en otros casos en que estas estaban contenidas en el documento, éstas no eran cuantificables.

ETAPA II: DISEÑO INICIAL DE MODELO DE EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PADEM

En esta etapa se diseñó un Modelo Metodológico de Evaluación de la ejecución de los PADEM. Este modelo fue validado por las propias comunas, las cuales plantearon sus sugerencias en la segunda visita a cada una de ellas. Una vez validado, se aplicó en las comunas en una tercera visita a terreno, como se expone en la Etapa III de este informe. En la presente etapa se desarrollaron cuatro actividades, las cuales son descritas a continuación.

A. Actividades de la Etapa

Actividad 1: Definición del Modelo Metodológico de Evaluación y de Áreas de Evaluación

En base a la sistematización de los PADEM realizada en la Etapa I y a las sugerencias recibidas por cada una de las comunas en la primera visita a terreno, se elaboró de manera preliminar un Modelo Metodológico de Evaluación de ejecución preliminar que contempló los diferentes elementos que aparecieron como importantes de considerar en una evaluación de ejecución. Además, en base a la sistematización realizada de cada PADEM, se generó la clasificación de los programas de acción y metas de cada PADEM de las diez comunas estudiadas en áreas y subáreas, a fin de ayudar a identificar mejor los factores que inciden en la ejecución del PADEM. A partir de ello se clasificaron los programas de acción y metas de cada PADEM, clasificación que posteriormente fue validada por las comunas en la segunda visita a terreno, como se presenta más adelante.

Actividad 2: Elaboración de los Instrumentos de Recolección de Información y de Material de Terreno

Una vez elaborado el Modelo Metodológico de Evaluación construido en la actividad anterior, se elaboró el diseño instrumental de la medición, específicamente la elaboración de los instrumentos de recolección de información cuantitativa y cualitativa. Estos instrumentos son:

- Cuestionario General de Evaluación
- Planillas Evaluativas
- Pautas de Grupos Focales

Una vez confeccionados estos instrumentos, se elaboró el material de terreno a ser discutido con el comité asesor y validado posteriormente por las comunas.

Actividad 3: Reunión Comité Asesor

A fin de validar internamente la metodología propuesta del Modelo Metodológico inicial de Evaluación de Ejecución de los PADEM 1998 - 1999, se realizó una reunión con el Comité Asesor del estudio. Este Comité Asesor está compuesto por profesionales con amplia experiencia en el área educación, especialmente en lo que respecta a evaluación de proyectos educativos.

Algunos puntos importantes que surgieron en esta reunión fueron:

- Relevancia de incluir un análisis de seguimiento de casos, como parte de la metodología de evaluación de ejecución, con el fin de identificar los puntos críticos en la ejecución del PADEM 1998 - 1999, analizando en profundidad algunos programas de acción.

- Necesidad de clarificar algunas de las preguntas del cuestionario general y alternativas de las planillas evaluativas, a fin que las preguntas sean entendibles por los informantes de las comunas y las respuestas tengan una interpretación clara.
- Importancia de realizar un juicio de expertos sobre la calidad del diseño del PADEM, como un mecanismo para visualizar la influencia de esta variable en la ejecución del PADEM.

A partir de estas sugerencias se acomodaron los instrumentos de recolección de información y se agregaron otros (como la planilla evaluativa de la calidad del PADEM y el análisis de seguimiento de casos), los que fueron validados también con el equipo SUBDERE-MINEDUC hasta generar la versión definitiva a ser aplicada en la visita a terreno que se describe a en la siguiente actividad.

Actividad 4: Reunión de Validación del Marco Metodológico con las Comunas (segunda visita a terreno)

Una vez diseñado el marco metodológico e integradas las sugerencias que aparecieron a partir de las reuniones con el comité asesor y con la contraparte técnica, se consideró esencial validar la metodología e instrumentos de evaluación con los propios actores involucrados en el proceso de ejecución del PADEM, con el fin de disminuir sus resistencias a la evaluación, integrarlos al proceso, estimular su compromiso, lograr una mejor pertinencia del modelo metodológico propuesto, y generar capacidades que les permitieran continuar evaluando a futuro la ejecución del Plan.

El principal objetivo de esta segunda visita fue validar la metodología de evaluación de la ejecución de los PADEM 1998-1999, tanto en términos de contenido de la metodología como de forma. Específicamente, se tuvo como objetivo validar el Modelo Metodológico de Evaluación, las variables que en él se asocian al logro de la ejecución de los PADEM, y la definición de ejecución que considera. Además, validar la metodología propuesta para llevar a cabo la evaluación de ejecución, es decir, validar los instrumentos cuantitativos y cualitativos de evaluación y los actores involucrados en la evaluación. Otro objetivo no menos importante de esta segunda visita a la comuna fue planificar y concretar la tercera visita, la cual tiene como finalidad aplicar el modelo metodológico de evaluación validado, como se presentara en la tercera etapa de este capítulo.

Para llevar a cabo estos objetivos se realizaron las siguientes actividades, que se sintetizan en el Cuadro 3.

- a) *Reunión Grupal de Validación de la Metodología de Evaluación*
- b) *Reunión con equipo DAEM/CORPORACIÓN*

Cuadro 3

SÍNTESIS SEGUNDA VISITA A COMUNAS		
Comuna	Reunión Grupal	Reunión Equipo DAEM o Corporación
1	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM - 5 directores unidades educativas y UTP - 2 profesionales DAEM - Oficina de Planificación Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM
2	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM - 8 directores unidades educativas - Profesionales DAEM 	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM - Directora Finanzas - Coordinador Equipo de Gestión DAEM - Encargado de actividades extraescolares

3	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM - Coordinador extraescolar - 6 directores, técnicos, UTP unidades educativas - Paradocente - Inspector - Centro general de padres - Concejal 	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM
4	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM - 3 directores unidades educativas - 3 docentes - 2 representantes Centro de Padres 	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM
5	<ul style="list-style-type: none"> - Corporación - Coordinadora planificación - Corporación - Coordinador extraescolar - Corporación - Equipo PADEM - Representante Agrupación Directores - Representante Agrupación Jefes UTP - Representante Agrupación Profesores Diferenciales - Representante Agrupación de Orientadores - Representante Centros de Padres - Secretaria Consejo UTP - Vice Pdte. Jefes UTP - Supervisor DEPROV 	<ul style="list-style-type: none"> - Corporación – Equipo PADEM - Corporación – Coordinador Extraescolar - Corporación – Coordinadora Planificación - Director Área Educación
6	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM - Funcionario Planificación y Gestión DAEM - 8 directores unidades educativas y UTP - 2 personas Equipo gestión establecimientos - 2 apoderados 	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM - Funcionario Planificación y Gestión DAEM
7	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinador Equipo Técnico DAEM - 7 directores unidades educativas y UTP - 1 docente 	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM
8	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM - 4 profesionales DAEM - 6 directores unidades educativas y UTP - 1 docente - Director DEPROV Educación 	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM - 4 profesionales DAEM
9	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM - 3 profesionales DAEM - 3 directores unidades educativas - 2 Jefe técnico establecimientos - 2 docentes - Representante microcentro - Representante colegio de profesores - Coordinador educación parvularia 	<ul style="list-style-type: none"> - Director DAEM - 2 profesionales DAEM
10	<ul style="list-style-type: none"> - Jefe Área Planificación – Corporación - 3 jefes áreas – Corporación - 2 profesionales – Corporación - 3 directores unidades educativas y UTP - 2 orientadores Establecimientos - Profesional SECPLAC 	<ul style="list-style-type: none"> - Jefe Área Planificación - Corporación - Jefa Área Técnico Pedagógica - Corporación

B. Evaluación General del Desarrollo de la Etapa

En términos generales es posible concluir que se pudieron lograr los resultados esperados en esta segunda etapa del estudio, realizándose sin contratiempos todas las reuniones previstas en cada comuna, validándose en todas la metodología de evaluación del PADEM propuesta. Los principales elementos **facilitadores** presentes en el logro de los objetivos propuestos para esta segunda etapa fueron:

1. Buena disposición de los asistentes por participar en la evaluación y exponer sus propias ideas.
2. Apreciación de la metodología propuesta como una posibilidad para mejorar la ejecución de sus PADEM y para sacar ideas para diseñar el PADEM 1999 - 2000.

En cuanto a las **dificultades** encontradas se destacan las siguientes :

1. Se observaron diferencias entre los municipios grandes y los más pequeños, pues en estos últimos se dio menor discusión en la reunión, tendiendo los participantes a estar de acuerdo con la metodología propuesta sin aportar con demasiadas sugerencias. En cambio en los municipios más grandes los participantes asumieron una actitud más activa, planteando propuestas e ideas para la metodología.
2. Hubo menor participación de representantes municipales no directamente relacionados con el área educación, respecto de la primera visita realizada a las comunas.

ETAPA III: APLICACIÓN DE MODELO METODOLÓGICO DE EVALUACIÓN

En esta etapa correspondió aplicar el modelo metodológico de evaluación diseñado en la Etapa 2 del presente estudio. En ella, los profesionales consultores encargados de cada comuna, realizaron la tercera visita a terreno para recopilar la información necesaria para la evaluación. Se desarrollaron dos actividades en la etapa, las cuales son descritas a continuación.

A. Actividades de la Etapa

Actividad 1: Recolección de Información Cuantitativa (tercera visita a terreno)

En esta actividad se aplicaron los instrumentos de recolección de información cuantitativos contemplados en el estudio. Para el llenado de los tres instrumentos considerados se realizaron dos reuniones, una con los directores de las unidades educativas y otra con el director DAEM o Corporación junto a su equipo de trabajo. Además, se realizaron entrevistas a algunos agentes municipales relevantes como Alcalde y SECPLAC, para la aplicación del cuestionario general. El logro de estas actividades se cuantifica en el Cuadro 4.

Actividad 2: Recopilación de Información Cualitativa: tercera visita a terreno

Se contempló la realización de dos grupos focales en cada una de las comunas participantes de este estudio, uno correspondiente a actores del sector municipal que incluyó directores de departamentos afines al área educacional, como DIDECO, Finanzas y SECPLAC, así como un Concejal y funcionarios del DAEM o Corporación; y el otro correspondiente a personas del ámbito educativo, como directores de unidades educativas, profesores, jefes UTP y representantes de los centros de padres. Como un complemento a estos grupos focales en algunas comunas se realizó un seguimiento a algún Programa de Acción concreto presente en su PADEM, para lo cual se programó entrevistar a tres informantes relacionados con el diseño y ejecución de ese programa. Con el objetivo es identificar los aspectos críticos en la ejecución de un programa acción, se utilizaron pautas de entrevista específicas para los grupos focales y seguimientos de caso, las

cuales son presentadas en el Anexo 1 de este informe. El logro de estas actividades se cuantifica en el Cuadro 4.

Cuadro 4

SÍNTESIS TERCERA VISITA A LAS COMUNAS

Comuna	Técnicas cuantitativas					Técnicas cualitativas			
	Porcentaje de Directores asistentes a la Reunión de	Nº de Cuestionarios Generales Directores llenados*	Nº de Planillas Evaluativas Metas Directores llenadas*	Nº de Planillas Evaluativas Programas de Acción Directores*	Nº Personas DAEM/o Corporación participantes en la evaluación	Personas Equipo Municipal entrevistadas	Nº de Participantes Grupo Focal Municipal	Nº de Participantes Grupo Focal Educativo	Personas Entrevistadas Análisis de Caso
1	60%	5	4	4	1	2	9	7	nc
2	100%	8	8	8	4	2	9	12	3
3	60%	3	3	3	1	2	7	6	4
4	67%	4	4	4	2	2	4	8	nc
5	90%	53	53	52	Sin información	2	No se realizó	13	nc
6	100%	8	8	8	5	2	7	7	nc
7	100%	10	10	10	1	2	5	9	3
8	79%	53	51	53	5	3	9	7	3
9	36%	8	6	6	5	2	4	9	No se realizó
10	84%	27	27	27	1	2	8	8	nc

* Los totales de cuestionarios y planillas llenas, no incluyen los cuestionarios DAEM/CORPORACION, Alcalde y SECPLAC.

nc: no corresponde

B. Evaluación General del Desarrollo de la Etapa

En general la etapa se desarrolló de la manera planeada, lográndose recoger la información requerida para poder realizar la evaluación de la ejecución del PADEM 1998-1999. Los **facilitadores** presentes en esta etapa de recolección de información fueron los siguientes:

1. Aplicar el cuestionario general de evaluación, y las planillas evaluativas de metas y actividades en una reunión con todos los directores de las unidades. Esta reunión permitió lograr un retorno inmediato de la mayor parte de los cuestionarios aplicados y controlar el que se entendieran bien las instrucciones de las planillas.
2. Se logró la diversidad de los actores que asistieron al grupo focal educativo, representando a diferentes estamentos, tales como directivos, docentes, jefes UTP, centros de padres y alumnos, en gran parte de las comunas evaluadas, lo que enriqueció la calidad de la información y generó mayor dinámica en las conversaciones.

Sin embargo, se presentaron algunas **dificultades** para realizar la recolección de información, estas son:

1. No se pudieron realizar acorde a lo planificado algunas reuniones, dado que surgieron actividades imprevistas de realizar a la contraparte técnica municipal.
2. En algunas comunas las reuniones de aplicación de los cuestionarios tuvieron una duración mayor a dos horas, razón por la cual, pasado ese tiempo los informantes estaban cansados y en algunos casos fue necesario que los informantes se llevaran los cuestionarios para retornarlos con posterioridad.
3. Específicamente, en lo que respecta a los instrumentos de evaluación cuantitativos, en el cuestionario general faltó incorporar la alternativa 'no corresponde'. Esta carencia se notó especialmente para las escuelas básicas, en las cuales no hay centro de alumnos y la mayoría no cuenta con un UTP.
4. Respecto de los grupos focales, es necesario señalar que algunos de ellos no pudieron abstraerse de las contingencias comunales por las que pasaban. Ello dificultó centrarse en la temática específica del PADEM y no de la educación comunal general.
5. La falta de difusión del PADEM dificultó la aplicación de los instrumentos cuantitativos y cualitativos el desconocimiento del PADEM por parte de los informantes. Por ello en muchas comunas los informantes respondieron en base a los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), instrumentos de planificación conocido por ellos.
6. Con relación a lo anterior, en cuanto a los grupos focales es necesario señalar que la pauta de entrevista se ajustó más al grupo municipal que al educacional, ya que estos tenían mayor conocimiento del PADEM. Para informantes correspondientes al grupo educacional, fue difícil hablar de facilitadores y dificultades de la ejecución de una planificación que muchos de ellos no conocían, razón por la cual, en estos grupos focales cobró mayor relevancia las recomendaciones de futuras ejecuciones y evaluaciones, contenidas en la pauta de entrevista.

ETAPA IV: ANÁLISIS DE INFORMACIÓN RECOLECTADA Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

En esta etapa correspondió sistematizar, validar y analizar la información recolectada en la etapa anterior del presente estudio, concluyendo acerca del nivel de ejecución del PADEM de cada una de las comunas participantes. Además, se elaboró una proposición metodológica para futura evaluaciones de ejecución, la cual se presenta en el capítulo siguiente de este informe. Se desarrollaron tres actividades en la etapa, las cuales son descritas a continuación.

A. Actividades de la Etapa

Actividad 1: Sistematización y Validación de la Información Cuantitativa y Cualitativa

En esta actividad se sistematizó la información cuantitativa proveniente de la aplicación del Cuestionario General, Planilla Evaluativa de Cumplimiento de Metas y Planilla Evaluativa de Programas; y la información cualitativa, producto de la realización de entrevistas, grupos focales y análisis de caso (en los casos pertinentes). Es necesario destacar que toda la información sistematizada fue validada estadísticamente, (corroborando los totales de respuestas). Además, se revisaron las respuestas en blanco y las respuestas no corresponde.

Actividad 2: Análisis de la Información Sistematizada y Elaboración de Resultados

En la presente actividad se analizó la información sistematizada. Producto de este análisis, se obtuvieron los resultados evaluativos de la ejecución del PADEM 1998-1999 para cada una de las diez comunas participantes en el estudio. Además, en esta actividad correspondió elaborar una propuesta metodológica para posibles ejercicios futuros de evaluación autoadministrados por los

mismos encargados comunales de educación. Por último, sobre la base de lo anterior, se elaboraron los Informes Finales para cada una de las comunas, los cuales contienen la información detallada de la evaluación de los distintos programas de acción contemplados en el PADEM. También fue elaborado el presente Informe Final del proyecto, para la contraparte técnica (SUBDERE y el MINEDUC), informe al cual se anexa la totalidad de los informes individuales por comuna.

Actividad 3: Presentación de Resultados: Cuarta Visita a Terreno

En esta actividad se realizó la cuarta visita a las comunas, en la cual se presentaron los resultados obtenidos en la evaluación por cada una de ellas y se presentó la metodología de evaluación de la ejecución del PADEM sugerida. Con este fin se realizaron las siguientes actividades:

1. Reunión con representantes del DAEM.
2. Reunión con representantes del Municipio y Establecimientos educacionales.

B. Evaluación General del Desarrollo de la Etapa

Los **facilitadores** presentes en esta etapa de recolección de información fueron los siguientes:

La principal facilidad, que si bien orientó la realización de todo el proyecto se hizo muy presente en esta etapa, es que se contó con un Modelo Metodológico de Evaluación que permitió ordenar la información recolectada y dar unidad al análisis de los resultados obtenidos.

Sin embargo, se presentaron algunas **dificultades** para realizar la recolección de información, estas son:

La principal dificultad de esta etapa fue la excesiva cantidad de información recolectada, la que muchas veces no proveyó información de relevancia para la evaluación de ejecución del PADEM, sin desmerecer los aportes realizados a una mayor comprensión de temáticas asociadas a la gestión de educación municipal. Esta dificultad llevó a que en la propuesta metodológica para futuras evaluaciones de ejecución PADEM se planteará el uso de menos instrumentos de recolección de información.

GLOSARIO

DAEM:	Departamento de Administración de la Educación Municipal
DEPROV:	Departamento de Educación Provincial (dependiente del Ministerio de Educación)
DIDECO:	Dirección de Desarrollo Comunal
PADEM:	Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal
PEI:	Programa Educativo Institucional (Ministerio de Educación)
SECPLAC:	Secretario Municipal de Planificación y Coordinación
SECPLAN:	Secretario Municipal de Planificación
UTP:	Unidad Técnica Pedagógica