



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA RESIDENCIA FAMILIAR
ESTUDIANTIL
(PRFE)**

**JUNTA NACIONAL DE AUXILIO
ESCOLAR Y BECAS
MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

**PANELISTAS:
JAVIER CORVALÁN (COORDINADOR)
EVA RODAS
NELSON GUZMÁN**

SEPTIEMBRE 2000

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTO
UNIDAD DE EVALUACION DE
PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

**EVALUACION PROGRAMA RESIDENCIA FAMILIAR
ESTUDIANTIL (JUNAEB-MINEDUC)**

INFORME FINAL

Javier Corvalán (Coordinador)
Nelson Guzmán
Eva Rodas

Santiago, julio de 2000

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
I. IDENTIFICACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA.....	9
1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	9
2. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA	10
3. OBJETIVOS DEL PROGRAMA A NIVEL DE FIN Y PROPÓSITO	11
4. POLÍTICA GLOBAL Y/O SECTORIAL A QUE PERTENECE EL PROGRAMA	11
5. PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS O SUSTITUTOS QUE PERTENECEN A LA MISMA U OTRA POLÍTICA GLOBAL O SECTORIAL.....	11
6. INSTITUCIONES RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	12
7. PERÍODO DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	13
8. ÁMBITO DE ACCIÓN TERRITORIAL DEL PROGRAMA	13
9. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.....	13
10. FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES.....	14
11. DESCRIPCIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS (COMPONENTES) QUE ENTREGA EL PROGRAMA.	15
12. CARACTERIZACIÓN Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS POTENCIALES.	15
13. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS PROGRAMADOS.....	15
14. CARACTERIZACIÓN Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS EFECTIVOS.	16
II. ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	16
1. DISEÑO DEL PROGRAMA.....	16
1.1. <i>Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa</i>	16
1.2. <i>Conclusiones sobre el Diseño</i>	22
1.3. <i>Recomendaciones sobre el Diseño</i>	23
2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	24
2.1. <i>Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa</i>	24
2.2. <i>Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa</i>	27
2.3. <i>Recomendaciones sobre la Organización y Gestión</i>	28
3. EFICACIA DEL PROGRAMA.....	29
3.1 <i>Análisis de aspectos relaciones con la Eficacia del Programa</i>	29
COMPONENTE 1	33
3.2. <i>Conclusiones sobre la Eficacia del Programa</i>	36
3.3. <i>Recomendaciones</i>	37
4. EFICIENCIA DEL PROGRAMA	38
4.1. <i>Análisis de aspectos relacionados con la eficiencia del programa</i>	38
4.2 <i>Conclusiones sobre la eficiencia del programa</i>	48
4.3 <i>Recomendaciones</i>	49
5. NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA.....	49
5.1. <i>Análisis de Aspectos relacionados con el Nivel de Logro del Fin del Programa</i>	49
5.2. <i>Recomendaciones sobre el Nivel de Logro del Fin del Programa</i>	51

6.	CONTINUIDAD DE LA JUSTIFICACIÓN	51
6.1.	<i>Análisis de Aspectos relacionados con la Continuidad de la Justificación del Programa</i> ..	51
6.2.	<i>Conclusiones sobre la Continuidad de la Justificación del Programa</i>	52
6.3.	<i>Recomendaciones sobre la Continuidad de la Justificación del Programa</i>	53
7.	SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA	53
7.1.	<i>Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa</i>	53
7.2.	<i>Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa</i>	54
7.3.	<i>Recomendaciones sobre la Sostenibilidad del Programa</i>	54
8.	EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	55
8.1.	<i>Análisis de Aspectos relacionados con la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa</i>	55
8.2.	<i>Conclusiones sobre la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa</i>	56
8.3.	<i>Recomendaciones sobre la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa</i>	56
III.	PRIORIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES	57
A.	RECOMENDACIONES QUE NO INVOLUCRAN RECURSOS ADICIONALES	57
B.	RECOMENDACIONES QUE INVOLUCRAN RECURSOS ADICIONALES SIGNIFICATIVOS	58
IV.	REFERENCIAS	60
	BIBLIOGRAFÍA	60
ANEXO 1:	MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA	61
ANEXO 2:	ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS	67

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA: PROGRAMA RESIDENCIA FAMILIAR ESTUDIANTIL
AÑO DE INICIO: 1992
MINISTERIO RESPONSABLE: MINEDUC
SERVICIO RESPONSABLE: JUNAEB

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

El Programa de Residencia Familiar Estudiantil (PRFE) es una intervención administrada por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas orientada a disminuir la deserción escolar de niños y jóvenes provenientes de zonas rurales en las cuales no hay una oferta educativa que les permita continuar y terminar sus estudios escolares. De esta manera el PRFE tiene como beneficiarios principales a niños y jóvenes de localidades rurales en las cuales la oferta educativa llega sólo a sexto o a octavo año básico.

De acuerdo a este objetivo el PRFE desarrolla una acción consistente en traspasar recursos a instituciones intermediadoras (generalmente municipalidades) para que éstas desarrollen un proceso de ubicación y selección de niños y jóvenes en las condiciones descritas en el párrafo anterior, y también de ubicación y selección de lo que se conoce como *familias tutoras que habitan localidades cercanas a aquellas de los niños beneficiarios*, pero provistas de oferta escolar completa.

Cada familia tutora recibe una subvención mensual tendiente a cubrir parcialmente los costos generados por la mantención (alojamiento y alimentación) del niño. EL PRFE benefició durante 1999 a 2.976 niños a lo largo del país y como programa se desarrolla descentralizadamente atendiendo potencialmente a todas las comunas en las cuales exista una oferta educativa escolar incompleta

2. Resultados de la Evaluación

2.1- A Nivel de Diseño

- i) A juicio del panel el diseño del PRFE parece ser el adecuado en término de que el conjunto de objetivos en sus diferentes niveles parece apuntar de manera lógica al logro del fin. Pese a ello hay aspectos que el Panel considera importante comentar respecto de insuficiencias del diseño. El primero dice relación con la generación de indicadores y de información en temas referidos al componente 1, *alumnos recibieron alojamiento, alimentación y apoyo afectivo en casa de familias tutoras* y de manera más global en lo referido al proceso de control tanto de los recursos como de la calidad y pertinencia de algunas de las acciones llevadas a cabo por los ejecutores así como también respecto de información de la convivencia intra-familiar en la familia tutora.
- ii) Por otro lado es importante considerar el aporte de algunos programas de la Reforma Educativa, en particular de Liceo para Todos, de manera de integrar al diseño del PRFE una vinculación con el(los) mismo(s) de manera tal de reducir, traspasar o complementar algunos de los componentes del PRFE.
- iii) En otro nivel y sólo considerando si se plantea un pronunciado aumento de la cobertura el panel recomienda un análisis detallado de la demanda potencial y de la adecuación de las distintas y eventuales alternativas de solución a las características específicas y a la heterogeneidad de tal población demandante.

2.2. A Nivel de Organización y Gestión

En definitiva respecto de organización y gestión del PRFE, el panel concluye que:

- i) El panel tiene un buen diseño organizacional y de gestión. Este implica elementos propios de las propuestas modernizadoras de programas públicos: descentralización con claridad de funciones y responsabilidades en sus diferentes niveles, participación de la comunidad, transferencia de fondos para la ejecución de acciones a nivel local, participación eventual de organismos privados, etc. Para el desarrollo de cada uno de estos niveles el PRFE se ha dotado de un nivel organizacional óptimo.

- ii) El panel concluye también, respecto de organización y gestión del programa, que la mayor parte de los instrumentos creados para monitorear y evaluar el PRFE no permiten dar clara cuenta de algunos de sus logros más sustanciales y de la calidad de la gestión a nivel local. Pese a ello en el último tiempo hay un notable incremento de instrumentos que a nuestro parecer van en la línea indicada. En términos más concretos nos referimos aquí por un lado a indicadores cualitativos que den cuenta de la satisfacción de los niños en relación a la atención recibida de las familias tutoras y, por otro lado, a información también cualitativa que permita evaluar la calidad de las acciones llevadas a cabo por las entidades ejecutoras: jornadas con familias, procesos de apoyo escolar, etc. Hasta el momento, y de acuerdo al tipo de instrumentos disponibles para informar sobre la gestión del programa a nivel local, este monitoreo se basa fundamentalmente en procedimientos cuantitativo-descriptivos.
- iii) El cuello de botella de la generación de información está constituido por el monitoreo eficaz del PRFE y como consecuencia de ello, la producción de información para mejorarlo y controlar la calidad de lo que sucede a nivel local. Este proceso requiere tanto de una modificación de procesos de supervisión y de los instrumentos dispuestos para lo mismo.

2.3. Conclusiones sobre Eficacia

El programa muestra resultados positivos en la producción del componente n°1, en términos de que los alumnos reciben alojamiento y alimentación en los hogares de las familias tutoras, constatándose, de acuerdo a los antecedentes que maneja el Panel, que la permanencia en los hogares de las familias tutoras está acompañada de buenos resultados académicos y de una evaluación positiva, por parte de los beneficiarios, de esta modalidad de residencia estudiantil (Estudios realizados en la VIII y IX regiones).

En cuanto a la eficacia de los componentes *2 Alumnos recibieron apoyo psicopedagógico y acompañamiento escolar sistemático por parte de las Entidades ejecutoras* y *3 Familias tutoras habilitadas para desarrollar en mejores condiciones su rol en el contexto familiar y social* la gerencia del programa solo cuenta con estadísticas de la cantidad de actividades de los talleres de apoyo escolar y capacitación de familias tutoras realizados, así como información relativa a los niveles de asistencia de los beneficiarios a estas actividades. Por lo tanto, no es posible evaluar la necesidad, la pertinencia y la calidad de estas actividades.

2.4. Conclusiones sobre Eficiencia

El panel opina que el programa representa una alternativa eficiente para solucionar el problema de la residencia estudiantil.

Esta opinión se sustenta en los siguientes puntos:

- Comparación favorable en términos de costos con otras alternativas de residencia estudiantil, específicamente Hogares Estudiantiles de JUNAEB (ver punto 4.1.2).
- Bajo nivel de los aportes monetarios a las Familias Tutoras con relación a los costos reales de la alimentación y alojamiento (Estudio Universidad Católica. Ver 4.1.2).

2.5. Análisis sobre el logro del Fin

Aún cuando el panel por el momento no dispone de información estadística precisa para determinar la contribución del programa al logro del fin, la naturaleza del análisis realizado permite afirmar que efectivamente el PRFE contribuye a la igualdad de oportunidades en el campo educativo ampliando la oferta escolar para la población pobre, aislada y beneficiaria hasta el momento de una oferta educativa insatisfactoria en relación a sus necesidades escolares.

2.6. Continuidad de la Justificación.

El PRFE sigue siendo plenamente válido y compatible con el desarrollo del país puesto que la educación y su componente de igualdad de oportunidades continúa como primera prioridad en las políticas públicas. La justificación inicial sigue vigente puesto que en la actualidad todavía existe una cantidad importante de localidades con oferta escolar limitada y la deserción escolar -según las encuestas CASEN 96 y 98- sigue teniendo un grado importante de ocurrencia en torno a la causal *problemas de acceso*.

2.7. Sostenibilidad del Programa

El panel considera que el PRFE es sostenible de acuerdo a su actual estrategia de acción pero que presenta dificultades para su expansión, sobre todo por el lado de la oferta de familias tutoras y eventualmente de entidades ejecutoras. La principal dificultad para esta expansión es decir para una sostenibilidad en un contexto mayor radica en el aspecto que hasta el momento ha sido fundamental, es decir el proceso de cofinanciamiento implícito de entidades y familias.

2.8. Principales Aprendizajes

El Panel considera que hay tres tipos de aprendizajes para la Unidad Ejecutora (Unidad de Vivienda y JUNAEB en su conjunto) a partir del desarrollo del PRFE:

- i) La necesidad de generar información para monitorear y evaluar procesos e impactos subjetivos de tipo cualitativos en los beneficiarios del programa,

en especial lo que se refiere a la recepción de afecto y apoyo psicosocial en los niños de parte de las familias tutoras;

- ii) La necesidad de renovar la práctica de supervisión del programa apuntando a desarrollar procesos que potencien el tipo de información señalada en (i);
- iii) La necesidad de calcular y considerar en futuros ejercicios presupuestarios los costos reales del PRFE tomando en cuenta los subsidios implícitos de parte de las entidades ejecutoras y de las familias tutoras.

2.9- Principales Recomendaciones

A. Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

- i) Desarrollar un proceso de monitoreo y generación de indicadores que permita informar sobre el cabal cumplimiento del objetivo señalado en el primero de los componentes del PRFE, *alumnos recibieron alojamiento, alimentación y afectivo en casa de familias tutoras*. Institución responsable: JUNAEB/MINEDUC
- ii) Continuar el proceso de renovación de las prácticas de supervisión del PRFE. Institución responsable: JUNAEB
- iii) Analizar la vinculación del PRFE con iniciativas en marcha de la Reforma Educativa, estudiando la manera en la cual tales iniciativas complementan algunos de los componentes y actividades del PRFE. Instituciones responsables: JUNAEB/MINEDUC.

B. Recomendaciones que involucran recursos adicionales significativos

- i) Hacer un estudio preciso de la demanda potencial del PRFE sobre la base de variables tales como la situación de pobreza familiar, el aislamiento de las localidades y la oferta escolar insuficiente. Instituciones responsables JUNAEB/MINEDUC/MIDEPLAN.
- ii) Sobre la base del estudio mencionado en el punto anterior, recomendamos también uno de oferta de soluciones que apunte a dar cuenta de los programas gubernamentales y privados que tienden a generar soluciones al respecto.. Instituciones responsables: JUNAEB/MINEDUC/MIDEPLAN
- iii) Estudiar la posibilidad de comprometer la participación de las entidades ejecutoras en torno a un compromiso de logros escolares de los alumnos, entendido esto como niveles de rendimiento por lo menos similares a los que presentan los niños en su experiencia escolar previa: Instituciones responsables: JUNAEB/MINEDUC

I. IDENTIFICACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

1. Descripción del Programa

El Programa de Residencia Familiar Estudiantil (PRFE) es una intervención administrada por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) orientada a disminuir la deserción escolar de niños y jóvenes provenientes de zonas rurales en las cuales no hay una oferta educativa que les permita continuar y terminar sus estudios escolares. De esta manera el PRFE tiene como beneficiarios principales a niños y jóvenes de localidades rurales en las cuales la oferta educativa llega sólo hasta sexto u octavo año básico.

Debido a la situación señalada y por provenir la mayor parte de estos niños de familias en condiciones de pobreza, su situación de riesgo educativo es evidente. Este riesgo se concretiza en el eventual abandono del sistema escolar, no relacionado esto con una decisión personal ni familiar, sino por la inexistencia de una oferta escolar que le permita al niño continuar sus estudios. De acuerdo con los énfasis actuales de la política pública global del país se deduce que los destinatarios del PRFE, al encontrarse en situación de riesgo educativo, pasan también a estar en situación de riesgo social y están en consecuencia expuestos a seguir en la pobreza durante su vida adulta.

De acuerdo a este objetivo el PRFE desarrolla una acción consistente en traspasar recursos a instituciones intermediadoras para que éstas desarrollen un proceso de ubicación y selección de niños y jóvenes en las condiciones descritas en los párrafos anteriores, y también de ubicación y selección de lo que se conoce como *familias tutoras*. Estas últimas son grupos familiares residentes en zonas próximas, aún cuando no necesariamente cercanas, a aquellas de los niños y jóvenes destinatarios del programa. Las localidades en que habitan las familias tutoras tienen la particularidad de constar con oferta educativa por lo general completa a nivel escolar. Lo que el PRFE realiza es, en consecuencia, facilitar el proceso para que estos niños y jóvenes provenientes de localidades con insuficiente oferta educativa escolar puedan residir en el hogar de familias tutoras, asistiendo así a los establecimientos escolares que les permitan completar sus estudios.

Para llevar a cabo este objetivo las instituciones intermediadoras conocidas como *entidades ejecutoras*, seleccionan tanto niños y jóvenes postulantes como también familias tutoras. Estas últimas reciben una asignación mensual por cada niño que reciben (con máximo de tres).

De acuerdo a la información que se dispone, alrededor de un 85% de las entidades ejecutoras son municipalidades y el resto se reparte entre ONG y otras organizaciones sin fines de lucro. Para llevar a cabo su trabajo, las entidades

ejecutoras reciben una suma de dinero equivalente al 20% de la subvención por niño que recibe cada familia tutora. Aparte de esta cantidad las entidades ejecutoras disponen de otros fondos -traspasados también por el PRFE- y destinados a talleres de reforzamiento dirigidos a aquellos niños beneficiarios del programa y que no tienen un rendimiento escolar óptimo.

2. Justificación del Programa

El PRFE se justifica sobre la base de dos tipos de argumentos de distinta naturaleza. Sólo el primero a nuestro entender tiene actualmente una justificación apoyada en información precisa.

La primera justificación alude a la inexistencia en algunas localidades - generalmente rurales- de una oferta educativa escolar completa. Este es un hecho cierto por cuanto una gran cantidad de escuelas rurales sólo llega hasta sexto u octavo año básico¹. Frente a esta situación los niños que asisten a tales establecimientos no podrán terminar sus estudios a menos que lo hagan en otras localidades donde sí hay oferta escolar completa. Dada la importancia de la adquisición del capital educativo en los actuales discurso de política pública² el PRFE se justifica plenamente.

La justificación anterior -de carácter general- se contrapone con una de carácter más específica que alude a la modalidad escogida por el PRFE para solucionar el problema en cuestión. En efecto, obviando la eventual solución del problema sobre la base de la instalación de oferta educativa completa en las localidades aisladas, las alternativas posibles frente al problema se reducen a: a) provisión de movilización para los niños y jóvenes; b) construcción y/o ampliación de internados en localidades con oferta educativa completa; y finalmente c) la alternativa escogida por el PRFE: subsidio monetario a familias residentes en localidades con oferta educativa completa a condición de que reciban y mantengan en sus hogares a los beneficiarios del programa.

Dado lo anterior, el panel estima que el PRFE se justifica plenamente en términos generales, pero no hay suficientes antecedentes que permitan justificarlo -para la totalidad de localidades y beneficiarios que atiende- solamente bajo la modalidad escogida.

¹ De acuerdo a fuentes oficiales en 1999 en el país había un total de 4.258 escuelas rurales que atendían a un total de 333.645 niños (San Miguel, J, Programa de educación básica rural, en García Huidobro, J.E, La Reforma Educativa Chilena, Editorial Popular, Madrid, 1999, p. 91-110).

² Arellano, J.P, Reforma educacional. Prioridad que se consolida, Editorial Los Andes, Santiago, 1999.

3. Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

El objetivo del PRFE a nivel de fin consiste en contribuir a la igualdad de oportunidades en educación elevando el porcentaje de la población escolar en situación vulnerable hasta lograr su egreso de la educación media. A nivel de propósito tenemos que este consiste en que jóvenes provenientes de sectores aislados en donde no hay oferta educativa completa, puedan egresar de la educación media.

4. Política Global y/o Sectorial a que pertenece el Programa

El programa se enmarca dentro de las políticas educacionales de la década del 90 tendientes a la equidad en el acceso a la educación y de manera más general al conjunto de políticas públicas del mismo periodo que apuntan a la igualdad de oportunidades para el desarrollo personal y social, y para la superación de la pobreza.

5. Programas complementarios o sustitutos que pertenecen a la misma u otra política global o sectorial

Programa de Hogares.

La población objetivo de este programa es la misma que el PRFE, es decir, menores que no pueden continuar sus estudios de enseñanza media por falta de oferta educativa en su lugar de residencia.

Este programa consiste a grandes rasgos en la administración directa por parte de JUNAEB de 29 hogares, los cuales atienden a un total de 3.245 alumnos de 7° básico a 4° medio en régimen de internado. Estos hogares funcionan durante 10 meses en el año y ofrecen durante ese periodo a su población beneficiaria, alimentación, alojamiento, facilidades para estudiar y actividades de recreación.

Programa Beca de Internado.

Este programa está dirigido a la entrega de una beca de alimentación en internados u hogares estudiantiles municipales o particulares subvencionados, o de corporaciones privadas educacionales, que teniendo o no subvención estatal por los alumnos atendidos, poseen una capacidad de atención mayor. A estas instituciones la JUNAEB les entrega una beca por alumno cuyo costo base mensual por alumno es de 22.500 pesos, el cual es corregido por asignación de zona en aquellas comunas que tienen asignación de zona. Este monto solo pretende cubrir la alimentación de alumnos, siendo los demás costos de cargo de la entidad que administra el internado.

Los beneficiarios son estudiantes de cursan 7° y 8° básico y ciclo de educación media, pertenecientes al sector rural y de alta vulnerabilidad social, seleccionadas por JUNAEB y que en sus lugares de residencia no cuentan con establecimientos para continuar sus estudios. Para el año 2000 se proyecta atender a 2.217 alumnos.

Se postula en el mes de noviembre de cada año a través de un Formulario que proporcionan las Direcciones Regionales de JUNAEB. Este consulta antecedentes que permiten determinar la condición de vulnerabilidad socioeconómica del alumno postulante. JUNAEB en conjunto con una Comisión que se conforma para estos efectos, selecciona a los alumnos de mayor vulnerabilidad y con dificultad de acceso a un establecimiento educacional para la continuidad de estudios. Este procedimiento se aplica hasta completar los cupos de los cuales dispone el internado. (Fuente: WWW.JUNAEB.CL).

A continuación se presenta un cuadro en el que se compararan los principales aspectos de los tres modalidades de atención que opera la Unidad de Viviendas de JUNAEB.

Datos Básicos Programas de Viveinda Estudiantil JUNAEB

	Programa Hogares	Residencias Familiares	Beca de Internado
N° de beneficiarios	3,245 <i>a/</i>	2,978 <i>a/</i>	2,217 <i>a/</i>
Presupuesto anual (miles de \$)	1,557,619 <i>b/</i>	1,224,722 <i>b/</i>	505,994 <i>b/</i>
Costo promedio anual por beneficiario	480,006	411,257	228,234
Asistencia a clases	90% alumnos con asistencia igual o superior a 80% <i>d/</i>	94% de alumnos con asistencia igual o superior a 85% <i>d/</i>	<i>sd</i>

a/ Corresponde a n° de beneficiarios proyectado año 2000

b/ Corresponde a montos presupuestados para el año 2000

c/ Dato corresponde a 1998 y fue tomado en una muestra de 2007 alumnos. Fuente: Análisis Comparativo años 1997 y 1998 de Resultados Académicos en Hogare Estudiantiles JUNAEB¹

6. Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa

El PRFE depende directamente del MINEDUC a través de JUNAEB. Es ésta última institución y más específicamente su Unidad de Vivienda Estudiantil la que coordina las actividades centrales del PRFE. En cada región el programa depende de la administración respectiva de JUNAEB y al interior de cada una de ellas de la Unidad de Vivienda a nivel regional. Es esta última la que en cada región entra en contacto con las entidades ejecutoras del PRFE, la gran mayoría municipios y en

una pequeña proporción ONG y otras instituciones privadas. La intervención de instituciones propiamente tales involucradas en el desarrollo del PRFE termina en las entidades ejecutoras por cuanto el nivel siguiente implica a las familias tutoras a las familias de origen y a los niños y jóvenes beneficiarios.

7. Período de Ejecución del Programa

El programa se viene desarrollando de manera ininterrumpida desde 1992.

8. Ámbito de acción territorial del Programa

El programa se lleva a cabo en todas las regiones del país y en principio en cualquier comuna en las cuales exista oferta educativa insuficiente y aislamiento geográfico. La naturaleza de la acción emprendida por el PRFE hace que las comunas en las cuales se lleva a cabo el programa sean eventualmente distintas y diversas dependiendo de si se trata de familias de origen o de familias tutoras. Nos referimos a que en algunas ocasiones los alumnos provienen de comunas casi absolutamente rurales y las familias tutoras habitan en comunas próximas semi-urbanas o urbanas.

Con todo y debido a sus limitaciones presupuestarias el PRFE no se encuentra necesariamente presente en todas las comunas aisladas del país y además las comunas y localidades en las cuales se desarrolla pueden ser modificadas cada año.

9. Estructura Organizacional

El PRFE tiene una estructura organizacional descentralizada con participación de la comunidad y eventualmente de organizaciones de la sociedad civil. Su funcionamiento se basa en un proceso de traspaso de recursos hacia entidades locales ejecutoras del programa y de éstas hacia la comunidad.

A nivel nacional el PRFE se radica en la Unidad de Vivienda de JUNAEB, en la que co-existen otros programas que tienden al mismo fin. El equipo que gerencia el PRFE comparte esta responsabilidad con los restantes programas de la mencionada unidad. A nivel regional se repite la mencionada organización a partir de cada JUNEB regional. Estas a su vez se responsabilizan por determinar el alcance del PRFE en la región y por difundirlo y establecer los convenios con las entidades ejecutoras (en su gran mayoría municipios).

Son las entidades ejecutoras las que a su vez se responsabilizan por contactar niños beneficiarios del PRFE con las familias tutoras, también identificadas por estas instituciones ejecutoras. Estas entidades se encargan de administrar los

recursos que mensualmente son traspasados a las familias para la mantención de los niños, así como también aquellos recursos que se destinan a actividades de reforzamiento escolar. Entre estos niveles existen instrumentos de monitoreo que dan cabal cuenta de la magnitud del programa, de la cantidad de niños atendidos y de los recursos traspasados a las familias, así como de aquellos destinados a las actividades de reforzamiento escolar.

10. Función de Producción de los Componentes

La producción de los componentes se lleva a cabo mediante la interacción de instituciones y procesos señalados en el punto anterior. En efecto, el primer componente del PRFE, *alumnos recibieron alojamiento, alimentación y apoyo afectivo en casa de familias tutoras*, es producido por la relación normada entre las entidades ejecutoras y las familias tutoras, teniendo las primeras la responsabilidad de velar por el cumplimiento del componente. Para ello las entidades ejecutoras llevan a cabo un proceso de supervisión de las familias y de la situación de los niños, así como del rendimiento escolar de estos últimos. Sobre la base de una pre-selección de niños la institución ejecutora regional determina mediante la aplicación del índice IVE su admisibilidad al programa. La entidad ejecutora por su parte selecciona a las familias tutoras mediante un procedimiento estandarizado por JUNAEB

En el caso del segundo componente, *alumnos recibieron apoyo psicopedagógico y acompañamiento escolar sistemático por parte de las entidades ejecutoras*, su producción es responsabilidad de las entidades ejecutoras quienes deben velar por la calidad y oportunidad de tales procesos. Para tal efectos estas entidades realizan jornadas y talleres voluntarios con aquellos niños que requieren mejorar su rendimiento académico. La oportunidad y características de estos talleres es de responsabilidad de la entidad ejecutora que en consecuencia determina cuando y cómo realizarlos. No existe una predeterminación de dónde y quiénes deben dirigir estos talleres, ni de cuantos niños deben participar en ellos, sino más bien indicaciones de carácter general. Es la entidad ejecutora la que dispone de un ítem preseupuestario para tal efecto que debe ser devuelto a JUNAEB en caso de no utilizarse. Esto significa que si bien no hay un incentivo monetario directo hacia la institución por tales actividades tampoco hay un mecanismo que incentive "el ahorro" de las mismas.

Finalmente el tercer componente, *familias tutoras habilitadas para desarrollar en mejores condiciones su rol en el contexto familiar*, su responsabilidad recae tanto en las entidades ejecutoras como en JUNAEB regional, estableciéndose para ello las planificaciones y los recursos necesarios para la realización de las capacitaciones correspondientes. Para este efecto se llevan a cabo jornadas de carácter voluntario con las familias tutoras. Estas jornadas y talleres son de carácter esporádico.

11. Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

El PRFE se desarrolla en torno a tres componentes:

- 1) Alumnos recibieron alojamiento, alimentación y apoyo afectivo en casa de familias tutoras. En 1999 este componente benefició a 2.967 niños y jóvenes
- 2) Alumnos recibieron apoyo psicopedagógico y acompañamiento escolar sistemático por parte de las Entidades Ejecutoras. En 1999 este componente alcanzó a 2.746 niños y jóvenes, 2035 recibieron apoyo pedagógico, y 771 recibieron reforzamiento.
- 3) Familias tutoras habilitadas para desarrollar en mejores condiciones su rol en el contexto familiar y social. En 1999 se habilitaron un total de 915 familias tutoras.

12. Caracterización y número de beneficiarios potenciales.

Los beneficiarios del PRFE se caracterizan por:

- a) ser niños y jóvenes de ambos sexos;
- b) habitar en zonas aisladas generalmente rurales en las cuales la oferta educativa es sólo hasta sexto o hasta octavo año básico;
- c) provenir de familias en condiciones de pobreza, lo que resultado de facto para la casi totalidad de la población señalada en (b);
- d) tener la intención -tanto a nivel personal como familiar- de continuar y terminar la educación escolar;
- e) estar cursando el último año ofrecido en sus localidades o haberlo cursado hace poco tiempo y por lo tanto encontrarse en situación de deserción temporal por falta de oferta;

Considerando estas cinco características el PRFE estima en 30.000 los beneficiarios potenciales. El panel sobre la base de la matrícula total rural de los últimos años de educación básica estima un número de beneficiarios potenciales anuales no inferior a 20.000 niños. Ambas cifras son, en todo caso, muy superiores a la actual cobertura del PRFE.

13. Evolución de los beneficiarios programados

De acuerdo a la información de que dispone el panel no existe una cifra de beneficiarios programados en términos de metas anuales.

14. Caracterización y número de beneficiarios efectivos.

Los beneficiarios efectivos corresponden a aquellos señalados por las cinco características mencionadas en el punto 12. Su número en 1999 llegó a 2.967 niños y jóvenes. Debido a los procedimientos utilizados para la selección de los beneficiarios el panel no estima que exista diferencias notables entre los beneficiarios potenciales y los efectivos. Al mismo tiempo un análisis preliminar de otras variables (sexo, regiones, etc) indica que tampoco hay tendencias importantes que denoten una diferenciación entre la población potencial y la efectiva.

II. ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

La situación inicial alude a una cantidad importante de niños y jóvenes principalmente habitantes de zonas rurales en condiciones de pobreza que no pueden continuar sus estudios escolares debido a la insuficiente oferta educativa de sus localidades. El panel estima que el diagnóstico es acertado pero que requiere de un análisis más preciso de alternativas las que tal vez indicarían que el PRFE es más indicado en el caso de algunas localidades aisladas más que de otras.

En términos más específicos el PRFE se sustenta en un diagnóstico de abandono escolar de estudiantes del último ciclo de enseñanza básica y de enseñanza media por causa de insuficiente oferta educativa en las localidades en las cuales estos alumnos viven. Enfocado de esta manera resulta claro cómo el diagnóstico de la situación inicial que justifica la existencia del PRFE debe ser separado de dos elementos cercanos pero que no forman el foco del programa. En efecto, por un lado el PRFE no pretende responder el objetivo de abordar el conjunto de la población escolar que abandona el sistema antes de haberlo cursado. De acuerdo al estado del conocimiento en el país respecto del abandono escolar, este fenómeno tiene motivos variados muchos de los cuales requieren programas distintos al PRFE. De esta manera la estrategia implementada es sólo una de las posibles para enfrentar la problemática y en términos generales -que abordaremos

específicamente más adelante- parece adecuada para la población señalada en el punto 12 (páginas anteriores).

Por otro lado, es importante señalar que el PRFE aborda el tema de la equidad en el acceso y no en la calidad de la educación recibida por sus beneficiarios, es decir es responsable del acercamiento de los mismos a una mayor oferta educativa pero no puede responsabilizarse de la calidad de la misma. Este tema adquiere importancia si se trata de relacionar el destino educacional y laboral de los beneficiarios del PRFE considerando a este programa como la variable independiente y causal.

1.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

En términos globales el panel considera que la lógica vertical propuesta por la matriz de marco lógico del programa es válida en términos de que los distintos niveles de objetivos corresponden a relaciones causa-efecto que comienzan en las actividades y terminan en el fin. En relación a este último nos parece importante señalar que el PRFE se justifica en tanto es un aporte a la igualdad de oportunidades en educación y que en términos más específicos aborda la equidad en cuanto a acceso a establecimientos educativos pero no se puede responsabilizar por una equidad en términos de calidad de la educación recibida por los beneficiarios. En síntesis y al parecer del panel, no habrían razones para determinar una reformulación del diseño del programa, a excepción de otros indicadores a los cuales nos referiremos en el punto 1.1.4.

1.1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

La matriz de marco lógico es válida, a juicio del panel, en cuanto a su lógica horizontal. Sin embargo observamos algunas debilidades con relación a los indicadores y medios de verificación propuestos, en particular en lo que corresponde al primer componente: *alumnos recibieron alojamiento, alimentación y apoyo afectivo en casa de familias tutoras*. Estas observaciones, que exponemos a continuación, no invalidan la coherencia horizontal global de la matriz propuesta.

En efecto, de acuerdo a la matriz de marco lógico del PRFE, el componente en cuestión se sustenta en el indicador *de porcentaje de alumnos del programa que cambian de familia tutora*. El panel considera que este indicador constituye una aproximación interesante pero no suficiente para dar cuenta del cumplimiento de tal componente puesto que cabe la duda de si aquellos alumnos que no solicitan cambio de familia tutora efectivamente se encuentran en una situación en la cual efectivamente reciben alojamiento, alimentación adecuada, y sobre todo apoyo afectivo. Es posible plantearse la posibilidad de que una importante cantidad de niños no solicita cambio aún cuando no se sienta a gusto sobre todo en términos de apoyo afectivo y que tal vez lo hace sólo cuando esta disconformidad llega a

extremos. Es importante también en este punto conceptualizar al beneficiario como un cliente de un programa social y por lo mismo resulta válido preguntarse cómo puede este cliente expresar su disconformidad entendiéndose a la misma en directa relación con sus posibilidades de cambio de prestador del servicio.

Debido a lo anterior el panel concluye que son necesarios indicadores precisos respecto de este componente los que deben responder a un monitoreo cualitativo en relación a la satisfacción (sensación de apoyo afectivo) de los niños beneficiarios del PRFE en las familias tutoras. Este tema debe relacionarse también a nivel de indicadores con los resultados escolares de los niños, es decir debe generarse un tipo de monitoreo que permita analizar y registrar la evaluación que los propios beneficiarios realizan respecto de la calidad de la atención recibida de parte de las familias tutoras para luego ver la correlación de esta información con los resultados de rendimiento escolar obtenidos.

Lo anterior, insistimos, no necesariamente significa una reformulación del diseño en su globalidad, sino más bien una generación de indicadores y/o de un sistema de monitoreo y evaluación que permita el desarrollo de información válida respecto del componentes en cuestión.

1.1.4. Identificación de otros indicadores para medir el logro de los objetivos del programa.

Básicamente nos referimos en esta sección a lo mencionado en el párrafo anterior respecto del primer componente. Para disponer de indicadores apropiados respecto de este componente es necesario realizar un proceso de monitoreo que, mediante instrumentos adhoc, dé cuenta de los niveles de satisfacción de los alumnos respecto del alojamiento y la alimentación recibidos, y sobre todo del apoyo afectivo recibido –a juicio de los beneficiarios- de parte de los tutores.

El aspecto más importante respecto del componente al cual nos referimos aquí es que este alude a una evaluación de la calidad del servicio entregado por las familias tutoras y en lo que tiene que ver con el aspecto afectivo se alude a una evaluación desde la subjetividad y vivencia de los niños beneficiarios del programa.

1.1.5. Examen de Supuestos

El diseño del programa expresado en la matriz de marco lógico comprende tres supuestos. Un breve examen de cada uno de ellos, ordenados por nivel de objetivos, es el siguiente:

- 1) Supuesto del propósito: Continuidad de restantes programas de JUNAEB y ejecución simultánea de los mismos con el PRFE. Se justifica en tanto

supuesto por cuanto el PRFE se vislumbra como un programa complementario a las restantes acciones emprendidas por JUNAEB.

- 2) Supuestos de actividades: i) Entidades interesadas en participar como ejecutoras; ii) familias interesadas en participar como tutoras. Ambos supuestos son de primera importancia y efectivamente escapan a un control absoluto de la gerencia del PRFE. Esto se reafirma con algunos análisis incluidos en este informe que demuestran que tanto las instituciones ejecutoras como las familias tutoras co-financian el programa. Esto implica que al no tratarse de un programa netamente financiado y que tampoco deja utilidades para ejecutores ni familias tutoras se requiere de un elemento voluntarista y solidario de ambos el cual, evidentemente, esta fuera del control del PRFE.

1.1.6. Entorno del Programa y Ajustes en el Diseño

Respecto de este tema el panel considera que en lo global no se habrían producido cambios-en el periodo atendido por esta evaluación- de manera tal de justificar una reformulación o adaptación de su diseño. En relación a este punto sería sin embargo posible pensar en fenómenos de carácter general ocurridos en el país en la última década y que impactarían en los elementos de diseño del programa. Nos referimos por una parte al crecimiento económico con el consecuente aumento de los ingresos y, por otra parte, a la mejoría en los caminos y la infraestructura en general lo que disminuiría la situación de aislamiento de muchas localidades. Si bien ambos elementos pueden ser válidos el impacto que ellos pueden tener en el diseño del programa es casi nulo por la dimensión del mismo en relación a la demanda potencial total (ver punto siguiente).

Considerando elementos más específicos provenientes del entorno del programa y que podrían impactar en su diseño nos parece que ellos atañen a la consolidación de diversos programas de la Reforma Educativa actualmente en marcha, especialmente la Jornada Escolar Completa y el recientemente iniciado programa Liceo para Todos. Ambos programas podrían -al parecer del panel- desempeñarse complementariamente con algunos objetivos del PRFE, en particular al componente 2 referido a apoyo psicopedagógico y acompañamiento escolar.

En efecto la Jornada Escolar Completa propone que *son los establecimientos que se van incorporando los que analizan su realidad educativa, definen en qué ámbitos y a través de qué actividades enriquecen su oferta curricular en el mayor tiempo disponible*³. Más específicamente se señala que *dentro de las alternativas disponibles se encuentra la definición de actividades de apoyo reguladas para los*

³ Jara, C, et al, Jornada Escolar Completa, en Garía Huidobro et al, Op. Cit, p.271.

estudiantes, tales como el estudio dirigido, la realización de tareas y ejercicios, grupos diferenciales, el trabajo en laboratorios y talleres⁴.

El programa Liceo para Todos que se aplicará en un total de 398 establecimientos define varias actividades que aparecen como complemento al componente mencionado del PRFE. Entre ellas citamos las siguientes: En primer lugar se menciona como su primer principio orientador al siguiente: (el programa Liceo para Todos)⁵ *será una intervención integral sobre la situación de los liceos en que se concentran los jóvenes que tienen menor rendimiento, mayores problemas socioeconómicos, por ende, mayor riesgo de abandonar el sistema escolar*(p.1). En la misma línea también resalta la tercera acción específica ligada al objetivo 1 del programa Liceo para Todos: *elaborar un plan de acción pertinente a la realidad del liceo, orientado a que los alumnos completen la Enseñanza Media, evitando la deserción y mejorando los resultados educativos* (p.5); la acción específica ligada al objetivo 2 del mismo programa: *constituir equipos de apoyo docente con tutores específicos para alumnos* (p. 6); y finalmente la acción específica ligada al objetivo 4 del programa Liceo para Todos: *asignación de 3000 becas para estudiantes que presentan mayores riesgos de deserción escolar y quienes a la vez se comprometen en perseverar y en complementar la enseñanza media; becas que son asignadas desde el establecimiento de acuerdo a un plan específico. Las becas están principalmente dirigidas a alumnos de primero medio, sin embargo el establecimiento puede disponer de algunas becas para apoyar a alumnos de cursos superiores que se encuentran en condiciones de riesgo* (p. 8).

Lo anterior nos permite afirmar que estos programas de la Reforma Educativa aparecen como elementos del entorno del PRFE que condicionan, para los años siguientes, eventuales ajustes en el diseño del mismo, particularmente en la complementariedad de acciones de esos programas con objetivos específicos del PRFE.

1.1.7. Dimensionamiento del Programa

De acuerdo a los antecedentes entregados, el programa se encontraría claramente subdimensionado en relación con la demanda potencial. Las cifras actuales de cobertura son del orden del 10% sin considerar la parte de la demanda que es atendida por otros programas. Si se consideran los programas de Hogares y Beca de Internado la cobertura llegaría a los 8.440 casos, con lo que el porcentaje de cobertura sube a 28% (población potencial de 30.000 considerada por el PRFE).

⁴ Ibid, 272.

⁵ Todas las citas siguientes de este punto provienen de MINEDUC, Programa Liceo para todos, s/f

Para estimar la demanda potencial el PRFE considera las cifras de la encuesta CASEN 98, a las que agrupa de la siguiente manera para de acuerdo a la categoría "**deserción del sistema por demanda no cubierta**"⁶

MOTIVO	Nº
- No Existe establecimiento cercano	6.093
- No existe cupo en el establecimiento	826
- Dificultad de acceso o movilización	4.171
- Dificultad económica	18.747
TOTAL	29.837

El panel manifiesta observaciones respecto a esta cifra por cuanto la categoría "dificultad económica" es demasiado general como para atribuirla en su totalidad a la problemática de acceso a una oferta adecuada, que es la que trata de abordar el PRFE. Lo mismo nos parece respecto de la categoría "no existe cupo en el establecimiento" que no necesariamente puede corresponder, en su totalidad, a la población objetivo del programa.

Es importante considerar -como ya lo hemos señalado en otras partes de este informe- que el correcto dimensionamiento de la demanda requiere de instrumentos distintos de los hasta ahora disponibles para tal apreciación. Con todo el panel considera en que el programa está subdimensionado y que tiene todavía un importante nicho de crecimiento.

El panel ha realizado un acercamiento distinto consistente en cuantificar la cantidad de alumnos que en 1999 se encontraban matriculados en escuelas rurales en sexto, séptimo y octavo año básico⁷. Esto por cuanto las tres cifras nos hablan de una demanda potencial anual del programa. Ellas son las siguientes:

Sexto básico:	37.123
Séptimo básico:	27.724
Octavo año básico:	21.981

El análisis más evidente surge de los 21.981 niños de escuelas básicas rurales que cursaron el año pasado el último nivel que se les ofreció. Es necesario todavía despejar aquellos que no viven en condiciones de pobreza tampoco de aislamiento y que por tanto pueden por sus propios medios migrar o trasladarse diariamente a un liceo. Suponiendo razonablemente

⁶ JUNAEB, Dpto Programas, Unidad de Vivienda Estudiantil, Orientaciones para una política de vivienda estudiantil, s/f.

⁷ Sobre la base de www.mineduc.cl

que estos últimos casos representan sólo una pequeña parte del total en cuestión, se deduce que el PRFE tendría un dimensionamiento bastante inferior a su demanda potencial.

1.2. Conclusiones sobre el Diseño

A juicio del panel el diseño del PRFE parece ser el adecuado en término de que el conjunto de objetivos en sus diferentes niveles parece apuntar de manera lógica al logro del fin. Pese a ello hay algunos aspectos que el Panel considera importante comentar respecto de insuficiencias del diseño. El primero dice relación con la generación de indicadores y de información en temas referidos al componente 1 y de manera más global en lo referido al proceso de control tanto de los recursos como de la calidad y pertinencia de algunas de las acciones llevadas a cabo por los ejecutores así como también del control de la convivencia intra-familiar de la familia tutora. Nos referimos específicamente a que, hasta 1999 el PRFE, ha mantenido un proceso de monitoreo de las acciones de sus instituciones ejecutoras basada en aspectos "formales" entendiéndose por tal a un registro cuantitativo de actividades con poca referencia a la evaluación de la calidad, pertinencia u oportunidad de las mismas.

Lo mismo observamos en cuanto al monitoreo, control y documentación de la actividad de las familias tutoras en relación a la tuición de los niños y al estado de los mismos en las familias. El panel tiene antecedentes de instrumentos que a partir del año 2000 tienden a modificar este proceso de monitoreo y a hacerlo más profundo y cualitativo, con énfasis en la evaluación de la calidad de las acciones, pero esta modificación no es parte del periodo considerado en esta evaluación.

El segundo aspecto que el Panel considera necesario revisar en relación al diseño se refiere al actual dimensionamiento del programa el que parece ser claramente insuficiente aún cuando, como ya lo dijimos, se requiere de un procedimiento más preciso para determinar la demanda potencial total. Esto implica conocer el destino de los cerca de veinte mil jóvenes de escuelas rurales que egresan de octavo año básico cada año y que no se benefician con el PRFE ni con otros programas de la unidad de vivienda de JUNAEB. En términos más específicos sería necesario estimar cuantos niños de la cifra mencionada abandonan el sistema escolar por no ser beneficiarios de algunos de los programas asistenciales para continuar sus estudios. Sin embargo este último tema adquiere importancia sólo en la perspectiva de la decisión de un aumento considerable de la cobertura del PRFE y además en términos de que tal aumento pretenda abarcar la totalidad de la demanda potencial en combinación con otras alternativas para lo mismo. Dicho de otra forma, en la perspectiva de la mantención de la cobertura actual o de un aumento inferior a por lo menos tres veces la cobertura actual determinar la población potencial no es un ejercicio de extrema necesidad para el programa.

Otro elemento importante a considerar en el entorno del PRFE es el conjunto de programas provenientes de la Reforma Educativa, puesto que dentro de algunos de ellos se encuentran actividades que pueden complementar el PRFE. En lo más específico nos parece interesante el programa Liceo para Todos que comienza este año (2000) y que está orientado a 270 liceos (en un primer año) que se encuentran en situación desfavorable⁸, por lo que es evidente que muchos niños beneficiarios del PRFE se encontrarán en tales establecimientos. Lo importante es que parte de las actividades de este programa tienden a complementar y a eventualmente suplantar lo señalado en el componente 2 del PRFE: *Alumnos recibieron apoyo psicopedagógico y acompañamiento escolar sistemático por parte de las Entidades ejecutoras*. Este hecho debe ser estudiado en futuras planificaciones del PRFE e incorporado como parte de modificaciones eventuales a su diseño

1.3. Recomendaciones sobre el Diseño

Las principales recomendación propuesta por el panel es la siguiente:

- Desarrollar un proceso de monitoreo y generación de indicadores que permita informar sobre el cabal cumplimiento del objetivo señalado en el primero de los componentes del PRFE, en particular en lo que se refiere a la calidad, oportunidad y pertinencia de las acciones desarrolladas por las entidades ejecutoras y por las familias tutoras. Aún cuando en el transcurso de la evaluación el panel no tuvo el tiempo suficiente para desarrollar los indicadores pertinentes, una consulta a expertos indicó que deben aplicarse de manera selectiva algún tipo de test psicológico o debe incluirse la visita de un psicólogo a las familias tutoras para relacionar el diagnóstico de tales test o visitas con el rendimiento escolar de los niños. De acuerdo a tales observaciones se debe diseñar una estrategia, ya sea al interior del PRFE o con ayuda externa, de apoyo psico-terapéutico para algunos niños, si ello es necesario.
- Considerar el aporte de algunos programas de la Reforma Educativa, en particular de Liceo para Todos, de manera de integrar al diseño del PRFE una vinculación con el(los) mismo(s) de manera tal de reducir, traspasar o complementar algunos de los componentes del PRFE, en particular el número 2.

En otro nivel y sólo considerando si se plantea un pronunciado aumento de la cobertura el panel recomienda un análisis detallado de la demanda potencial y de la adecuación de las distintas y eventuales alternativas de

⁸ MINEDUC, Liceo Para Todos, s/f.

solución a las características específicas y a la heterogeneidad de tal población demandante.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1. Estructura Organizacional y Gestión

En relación a estructura organizacional y de gestión del programa el panel considera que ella es básicamente la correcta para la producción de los componentes y para el logro de cada uno de los objetivos. Nos parece asimismo que en términos de diseño formal de gestión la estructura creada aparece como óptima puesto que a nuestro parecer existe una adecuada asignación de responsabilidades en los diferentes niveles, elemento que abordaremos con mayor detalle en el punto siguiente.

En relación a este tema el panel no manifiesta la necesidad de estructurar -a nivel de procesos reflejados en un organigrama- otro esquema de funcionamiento global, salvo las indicaciones de mejoría de lo ya existente a las cuales aludiremos a continuación.

En efecto, la principal observación del panel es respecto a la disposición de recursos humanos para cumplir las tareas que corresponden al esquema de gestión. Resalta el hecho de que en la práctica ninguna persona de las que intervienen en la gestión del PRFE tiene dedicación exclusiva al mismo. Esto es claramente identificable en el nivel central donde los encargados del programa son al mismo tiempo los responsables de otros programas incluidos en la unidad de vivienda estudiantil.

De acuerdo a lo comunicado por estos profesionales lo mismo ocurre a nivel JUNAEB regional y lo que es más importante a nuestro juicio, a nivel de las municipalidades que son el grueso de las entidades ejecutoras. Este hecho apunta a un elemento sobre el cual insistiremos a lo largo de este informe final. Nos referimos en que, a nuestro parecer, ni los recursos destinados a personal ni los instrumentos de supervisión y control utilizados han permitido (hasta el año 2000) una supervisión y en términos general un control general del Programa de manera de generar información detallada sobre el proyecto en terreno (en relación a lo que específicamente sucede en la acción de las entidades ejecutoras y en las familias tutoras), **particularmente en los temas de evaluación de la calidad de los procesos.**

Aludiendo sólo a los instrumentos disponibles el panel piensa que lo anterior se debe a la modalidad de supervisión imperante en la JUNAEB y proveniente de otros programas con énfasis cuantitativo y descriptivo. Tal como se mencionó más arriba el panel tiene conocimiento de que tal proceso está, desde este año (2000), en proceso de transformación incorporándose un nuevo instrumental que permite otros procesos de supervisión con un énfasis más cualitativo y centrado en el monitoreo de la calidad de los procesos instalados.

2.1.2.- Relación entre los niveles Central, Regional y Local y Mecanismos de Coordinación

En este punto insistimos en lo señalado en el párrafo anterior, en particular nos parece que a nivel formal la relación entre los distintos niveles parece óptima e incluso se corresponde con modelos de administración descentralizados con participación de la comunidad, propios de programas sociales modernos. Sin embargo, el panel no tiene información que le permita dar un juicio sobre la calidad ni la eficiencia generada producto de esa coordinación.

2.1.3- Estructura de toma de decisiones

De acuerdo a lo señalado en los dos puntos anteriores (2.1.2 y 2.1.3) la estructura de toma de decisiones parece la adecuada, sobre todo es óptima en lo que corresponde a su descentralización. Destaca en particular que cada uno de los niveles nacional, regional y local (entidades ejecutoras) tiene ámbitos de decisión y de responsabilidad particular. El panel mantiene las dudas respecto al ámbito de decisiones a niveles de las entidades ejecutoras y de familias tutoras en términos de que, a la luz de la información recibida, los controles ejercidos sobre ambas por parte de JUNAEB parecen ser escasos y por sobre todo formales, es decir basado en procedimientos más que en juicios cualitativos que apunten a evaluar la calidad y pertinencia de los procesos en cuestión.

En términos más específicos cabe mencionar que JUNEBC central se coordina con cada una de las JUNAEB regionales para desarrollar y monitorear la globalidad del programa. A su vez las JUNEBC regionales tienen la misión de difundir el programa a entidades ejecutoras elegibles dentro de la región respectiva. Cada JUNAEB regional también se hace cargo de la selección de entidades ejecutoras y de la firma de los convenios respectivos, de los traspasos monetarios implicados y de la supervisión del cumplimiento de sus actividades relacionadas con el PRFE.

Las entidades ejecutoras a su vez asumen la responsabilidad de difundir el programa de manera tal de que éste pueda ser conocido por familias de origen como por familias tutoras. Por ello también las instituciones ejecutoras se responsabilizan de coordinar el procesos de selección tanto de beneficiarios como

de familias tutoras concluyendo con la ubicación de la mayor cantidad de niños y jóvenes en estas últimas familias.

2.1.4- Funciones y Actividades de Monitoreo y Evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

En relación a este punto es necesario distinguir algunos elementos de tipo histórico en la institución ejecutora así como otros aspectos recientes que no son parte directa de la evaluación. En efecto de acuerdo a la información recogida por el panel tanto en reuniones con la gerencia del PRFE como en los antecedentes institucionales, existe una tradición de monitoreo y evaluación de actividades que, proveniente del principal programa de la JUNAEB (PAE), es fundamentalmente cuantitativa y descriptiva, puesto que la naturaleza de tal programa así lo exige. Esto ha impactado tanto en la formación del tipo de supervisor institucional como en los instrumentos que tradicionalmente la institución utiliza para realizar actividades de monitoreo y evaluación.

De acuerdo a lo informado al panel, el PRFE no escapa a tales influencias aún cuando la naturaleza de sus acciones requiere, al parecer del panel de otro tipo de instrumentos de monitoreo y evaluación. En todo caso el panel dispuso de algunos instrumentos de monitoreo que los hemos calificado de "formales" puesto que se ajustan a la descripción anterior, es decir observando su lado negativo, no son del todo útiles para evaluar la calidad de las acciones emprendidas. Al mismotiempo, y tal como ya lo hemos repetido en otras partes de este informe, el panel ha observado por un lado un sentido crítico de la gerencia del PRFE en la línea que aquí se indica y ha constatado por otro la existencia de, por lo menos, una nueva pauta de monitoreo que apunta plenamente en la línea en cuestión. Esta nueva pauta sin embargo es sólo de aplicación en este año y por lo tanto no entra dentro de la período comprendido por esta evaluación.

Por otro lado y en lo estrictamente evaluativo llama positivamente la atención la gran cantidad de estudios, muchos de ellos cualitativos, encomendados por el PRFE a distintas consultoras con el propósito de mejorar la calidad de los procesos llevados a cabo por el programa (ver bibliografía). Incluso varios de tales estudios abordan aspectos relacionados con la satisfacción de los beneficiarios respecto al servicio recibido.

En síntesis y como conclusión general frente a lo preguntado en este punto, el Panel considera que en los años recientes hay un interesante proceso de generación de elementos de monitoreo y evaluación pero que, sin embargo, el producto de alguno de ellos parece tener aún sólo un énfasis descriptivo. La variable recurso humano, y en particular supervisión parece jugar aquí un rol central.

2.2. Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

En definitiva respecto de organización y gestión del PRFE, el panel concluye que:

i) El PRFE tiene un buen diseño organizacional y de gestión. Este implica elementos propios de las propuestas modernizadoras de programas públicos: descentralización con claridad de funciones y responsabilidades en sus diferentes niveles, participación de la comunidad, transferencia de fondos para la ejecución de acciones a nivel local, participación eventual de organismos privados, etc. Para el desarrollo de cada uno de estos niveles el PRFE se ha dotado de un nivel organizacional óptimo.

ii) El panel concluye también, respecto de organización y gestión del programa, que la mayor parte de los instrumentos creados para monitorear y evaluar el PRFE no permiten dar clara cuenta de sus procesos más sustanciales y de la calidad de la gestión a nivel local. Pese a ello en el último tiempo hay un notable incremento de instrumentos que a nuestro parecer van en la línea indicada.

En términos más concretos nos referimos aquí por un lado a indicadores cualitativos que den cuenta de la satisfacción de los niños en relación a la atención recibida de las familias tutoras y, por otro lado, a información también cualitativa que permita evaluar la calidad de las acciones llevadas a cabo por las entidades ejecutoras: jornadas con familias, procesos de apoyo escolar, etc. Hasta el momento, y de acuerdo al tipo de instrumentos disponibles para informar sobre la gestión del programa a nivel local, esto es posible en términos fundamentalmente cuantitativos.

iii) El cuello de botella de la generación de información está constituido por el monitoreo eficaz del PRFE y como consecuencia de ello, la producción de información para mejorarlo y controlar la calidad de lo que sucede a nivel local. En particular nos referimos a la convivencia intrafamiliar en las familias tutoras en relación al niño acogido, y en menor pero importante medida al monitoreo de la calidad de las acciones llevadas a cabo por las entidades ejecutoras, en particular de los talleres y jornadas de apoyo y capacitación. Estos procesos de monitoreo y evaluación requieren tanto de una modificación de procesos de supervisión y de los instrumentos dispuestos para lo mismo.

2.3. Recomendaciones sobre la Organización y Gestión

Incorporar en la estructura organizacional del PRFE un componente de monitoreo y evaluación de tipo cualitativo y permanente con énfasis en la evaluación de los procesos emprendidos y en la detección de los niveles de satisfacción de sus beneficiarios.

Otras sugerencias del panel:

- Dar una especificidad organizacional al programa lo cual pasa necesariamente por un aumento de sus recursos de manera tal de posibilitar la existencia de un encargado a nivel exclusivo a nivel nacional y que tal estructura se repita a nivel regional. Esto pasa también por posibilitar procesos de supervisión y de gestión del programa a nivel local (instituciones ejecutoras) que tengan también exclusividad o al menos concentración y dedicación prioritaria al programa. Las ventajas de una estructura autónoma del PRFE al interior de la JUNEB y de las entidades ejecutoras se relaciona con el monitoreo y adecuación constante de procesos de incremento y evaluación de la calidad de las acciones emprendidas.
- Comprometer la asignación de recursos tanto a las JUNAEB regionales como de parte de éstas a las entidades ejecutoras en torno a compromisos de disminución del abandono escolar en zonas aisladas de cada región y a logros educativos de los niños consistentes al menos en la mantención del rendimiento escolar previo de los niños. Sobre todo en el caso de las entidades ejecutoras el panel piensa que la exigencia hacia las mismas no debe ser sólo administrar los recursos contactando la oferta con la demanda sino que también deben asumir responsabilidades al menos parciales en torno a logros escolares y posterior egreso de educación media de los niños y jóvenes beneficiarios del programa. Esta recomendación implica considerar los resguardos necesarios para evitar eventuales discriminaciones hacia niños con antecedentes académicos dificultosos.

3. EFICACIA DEL PROGRAMA

3.1 Análisis de aspectos relaciones con la Eficacia del Programa.

3.1.1 *Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes Esperados.*

El programa ha producido los componentes considerados en el Marco Lógico:

- Alumnos recibieron alojamiento, alimentación y apoyo afectivo en casa de familias tutoras.
- Alumnos recibieron apoyo psicopedagógico y acompañamiento escolar sistemático por parte de las Entidades Ejecutoras.
- Familias tutoras habilitadas para desarrollar en mejores condiciones su rol en el contexto familiar y social.

En cuanto a los niveles de producción de los componentes, se tiene que el componente n°1 llega actualmente a 2.967 beneficiarios.

Por otra parte, existen varios indicios en relación a que la cobertura del componente es insuficiente en relación a la demanda esperada: En primer término de acuerdo a datos disponibles para 1999 el total de postulantes al programa fue de 3.680, de lo que resulta una relación beneficiarios/postulantes de 81%, es decir 1 de cada 5 niños que postularon no pudieron ser atendidos por falta de vacantes (para el resto de los años del periodo de evaluación no existe información); en segundo término se estima que la demanda potencial que enfrenta el programa, esto es los alumnos de octavo año básico de escuelas rurales que cumplen la condición de lejanía respecto de centros donde existan oportunidades de continuación de estudios sería cercana a 20.000 alumnos por año (cantidad correspondiente a 1999, de acuerdo a estadísticas oficiales).

No obstante lo anterior, se debe tener presente que existen otros programas de JUNAEB que apuntan a la misma población objetivo y, por lo tanto, las deficiencias de cobertura del PRFE son paliadas en parte por éstos.

De acuerdo a la información con que cuenta el panel, la cobertura conjunta de los tres programas de vivienda estudiantil (PRFE, becas de Internado y Hogares Estudiantiles), alcanzaría al menos a las 8.440 vacantes para el año 2000⁹.

La proyección que realiza la gerencia sobre el tema de la cobertura del componente n°1, es que dada la actual capacidad operativa con que se cuenta (n°

⁹ Suponiendo que el Programa de Becas de Internado mantiene la misma cobertura de 1999.

de profesionales, nº de supervisores, etc), el programa podría aspirar como máximo a duplicar, en el mediano plazo, el número de niños atendidos. Aumentos por sobre esta cifra irían en deterioro de la calidad del componente, debido a que faltaría capacidad de coordinación y supervisión de las Entidades Ejecutoras.

En cuanto a los criterios de selección de los postulantes, la principal y primera selección se produce por el criterio socioeconómico, quedan solo aquellos postulantes que tienen un IVE superior al 60%.¹⁰

En segundo término, la instancia regional encargada de la coordinación del programa, se encarga de hacer la selección definitiva de beneficiarios en atención a los siguientes criterios:

- Lejanía.
- Aislamiento geográfico.
- Disponibilidad de Transporte.
- Disponibilidad de otras modalidades de residencia estudiantil.

Por otra parte, las cifras de producción del componente nº2 indican que durante 1999 un 26% de los alumnos asistió a talleres de reforzamiento educacional y que un 68.6% asistió a talleres de apoyo psicopedagógico.

En cuanto a la cobertura de alumnos participando en actividades de reforzamiento, durante todo el periodo de evaluación a estado en el rango del 25 al 27%. Por otra parte, el análisis de las estadísticas del PRFE revela que durante el periodo de evaluación, el porcentaje de alumnos con rendimiento escolar suficiente e insuficiente (nota inferior a 4.9), bordea el 25%, por lo tanto, si fueran estos mismos beneficiarios los que asisten a los talleres de reforzamiento, la producción de este componente podría ser adecuada.

En relación al porcentaje de niños que participa en talleres de apoyo psicopedagógico, a priori y sin tener elementos como para calificar la calidad de los talleres, la cifra parece adecuada, debido a que estos talleres también deben estar orientados a los alumnos con problemas de aprendizaje o rendimiento (un 25% tiene nota igual o inferior a 4.9). Aquí también esta presente la condición de que sea precisamente este cuarto de beneficiarios con menor rendimiento relativo, el que asiste a las actividades de apoyo.

Las estadísticas de producción del componente nº3 revelan que un 61% de las 1.500 familias tutoras asistió a talleres de capacitación. El total de talleres realizados durante 1999 fue de 915. En panel plantea que esta cifra es

¹⁰ Para estos efectos se utiliza una versión especial del IVE, el cual considera las mismas variables que el IVE normal pero dando un mayor peso a las variables más relevantes para la focalización del PRFE.

insuficiente, sí se analiza el periodo de un año, puesto que el 100% de las familias tutoras, a al menos los jefes de hogar de las familias tutoras, debieran asistir a cursos de capacitación que los habilitaran para desempeñar de mejor manera su rol. En periodos de más de un año, podría ocurrir una rotación tal que permitiera que todas las familias tutoras asistieran a talleres de capacitación, pero el Panel no cuenta con información para evaluar esta situación.

3.1.2 Relación entre la Generación del Componente y el Logro del Propósito.

Cuadro 3.1.2:

Evolución de los Indicadores Propuestos en la Matriz de Marco Lógico 1996 - 1999

	1996 a/	1997 b/	1998 c/	1999 d/
Porcentaje de aprobación de alumnos del PRFE				94%
Nº de alumnos egresados de Enseñanza Media				594
Nº de Alumnos atendidos	2108	2108	2113	2107
Nº de Alumnos atendidos / nº de postulantes				81%
Porcentaje de alumnos que cambiaron familia tutora				2.50%
Porcentaje de alumnos con IVE igual o sobre 60%	100%	100%	100%	100%
Porcentaje de alumnos con asistencia igual o superior al 85%	90%	91%	90%	94%
Porcentaje de alumnos con rendimiento igual o superior a 5 (Bueno o Muy Bueno)	66%	78%	73%	77.50%
Porcentaje de alumnos que asisten a talleres de reforzamiento	27%		25%	26%
Porcentaje de alumnos que asistieron a talleres de apoyo psicopedagógico	60%		68%	68.60%
nº de talleres de capacitación a familias tutoras				796
Porcentaje de familias tutoras que asisten a talleres de capacitación	48%		61%	61%

a/ Fuente: Informe de Gestión 2º semestre año 1996

b/ Datos obtenidos en base a una muestra de 1611 alumnos

c/ Fuente: Informe de Gestión 1º semestre 1998

d/ Fuente: Icha de antecedentes del PRFE y Marco Lógico

Componente nº1

Tal como puede apreciarse en el cuadro anterior, el porcentaje de niños participantes en el programa que fueron promovidos de curso en 1999 fue alto (un 94%). Por otra parte, para el mismo año el número de alumnos beneficiarios que egreso de la enseñanza media fue de 594 (alrededor de un 20% de los beneficiarios totales) y, por lo tanto, a pesar de que no existe un instrumento que realice un seguimiento completo de la trayectoria de los alumnos mientras permanecen en el programa, ambas cifras estarían indicando que la mayor parte de los niños que ingresan al PRFE logran terminar su enseñanza media. En este sentido se puede afirmar que existe una fuerte relación directa entre el propósito y la producción del componente nº1.

Componente nº2 y nº3

Los niveles de producción de estos componentes son significativos, pero no se cuenta con antecedentes como para evaluar su calidad y por esta razón no es posible establecer una relación directa entre la producción de éstos y el logro del propósito.

Se requieren más antecedentes para evaluar si los talleres están contribuyendo de manera importante a entregar apoyo psicopedagógico y acompañamiento escolar sistemático, tal como se plantea en los objetivos de los componentes. No obstante lo anterior, con un mayor examen, se podría considerar información indirecta como la baja tasa de reprobación (6% en 1999) y el rendimiento escolar relativamente alto que muestran alumnos beneficiarios del programa (en 1999 un 80% de los alumnos obtuvo nota superior a 5), como indicadores favorables de la producción de estos componentes.

3.1.3. Nivel de Logro Planificado y Real del Propósito del Programa.

Los indicadores a nivel de propósito que se definieron en la matriz de marco lógico son:

- Porcentaje de aprobación de los alumnos beneficiarios del PRFE.
- Nº de alumnos del PRFE egresados de enseñanza media.

En los documentos revisados no se encontraron metas explícitas respecto a estas variables. Es decir no es posible determinar cual es el nivel de Logro Planificado en relación al propósito del programa.

En cuanto al nivel de logro real del propósito, tal como se mencionará anteriormente, el programa presenta una alta tasa de aprobación de sus alumnos beneficiarios (94% en 1999) y además un porcentaje anual de egresos de la enseñanza media cercano al 20% de la cobertura total (El panel no cuenta con información de estos indicadores para los años 1996 a 1998)

Por otra parte como, existe una relación directa entre la tasa de aprobación y el nº de alumnos que logran egresar de la enseñanza media (la única diferencia entre ambas variables estaría dada por el porcentaje de alumnos que desertan del programa). Es posible afirmar que el nivel de eficacia del programa, medido como porcentaje de alumnos que logran egresar de enseñanza media, es relativamente alto.

3.1.4 Beneficiarios Efectivos del Programa

Nº de beneficiarios años 1996 – 1999

	1996	1997	1998	1999
Componente 1				
- Nº Alumnos	2.108	2.108	2.113	2.967
Componente 2				
Apoyo pedagógico				
- Nº Alumnos	1.265 (1)		1427 (2)	2.035
Reforzamiento				
- Nº Alumnos	569 (1)		525 (2)	771
Componente 3				
- Nº de Familias	660 (1)		796 (2)	915

1/ Fuente: Informe Final de Gestión del PRFE 1996

2/ Corresponde a 1º semestre 1998 de acuerdo a "Informe Consolidado del PRFE. Resultados de Gestión Primer Semestre 1998"

3.1.5 Efectos Directos en los Beneficiarios Efectivos del Programa

Un alto porcentaje de los alumnos participantes en el programa logra egresar de enseñanza media y en general presentan un buen rendimiento académico. Respecto a lo que ocurre con los beneficiarios una vez que egresan del sistema escolar, no existen mayores antecedentes.

3.1.6 Grado de Focalización del Programa.

El modelo de focalización del programa discrimina en primer término por vulnerabilidad socioeconómica. Al total de los postulantes de un año dado se les calcula una versión especial del IVE (Índice de Vulnerabilidad Socioeconómica utilizado por JUNAEB) que considera las mismas variables de este indicador¹¹, pero otorgando una mayor ponderación a las variables relevantes para el programa. Del total de postulantes se preseleccionan aquellos que resultan con un IVE igual o superior a 60%. El paso siguiente consiste en que, a nivel descentralizado e incorporando otros criterios como lejanía, disponibilidad de transporte, etc, los encargados regionales del programa escogen a los beneficiarios definitivos.

¹¹ Retraso en 1º básico, escolaridad de la madre, caries dentales, ruralidad, relación peso/edad, problemas auditivos.

En términos generales y considerando la definición de población objetivo, se puede afirmar que el programa está llegando a la población objetivo, esto es, no existen “filtraciones” que impliquen que escolares que no cumplen los requisitos establecidos para postular en el programa, se estén beneficiando de él.

En términos de su cobertura, se puede afirmar que el programa está cubriendo parte de su demanda informada (un 81% de acuerdo a datos del año 1999), y está relativamente lejos de cubrir la población potencial, aún considerando el aporte de los programas complementarios destinados a solucionar el problema de la vivienda estudiantil, con los cuales se alcanzaría un porcentaje de cobertura aproximado al 28% para el año 2000.

3.1.7 Grado de Satisfacción de los Beneficiarios Efectivos.

En el año Durante 1996 se realizó una encuesta que estuvo orientada a conocer las causas por las cuales los beneficiarios postularon al programa, esta encuesta fue respondida por 834 alumnos de todo el país. Los aspectos que más valorados del programa fueron los siguientes:

- Estar en casa de una familia
- Preocupación de la Entidad Ejecutora
- Influye en el éxito escolar

Entre los aspectos a mejorar, los más mencionados fueron:

- Realizar más actividades de apoyo
- Costear otras necesidades de los beneficiarios

El panel opina que este instrumento presentó algunas deficiencias desde el punto de vista técnico. La muestra abarcó solo a 6 regiones de las 13 en las que opera el programa, no necesariamente las 6 regiones donde el PRFE está más concentrado. Por otra parte, el número de encuestados por región no guardó relación con el número de beneficiarios efectivos por región, por lo que existen algunas regiones que aparecen sobre-representadas en la muestra. En cuanto a las áreas consultadas, no se incluyeron preguntas que apuntarán directamente al grado de satisfacción de los beneficiarios o que le pidieran a estos comparar su situación actual con respecto a las expectativas que tenían antes de incorporarse al programa.

Por otra parte, la gerencia del programa tiene la percepción de que el programa es bien evaluado por los alumnos y por las familias tutoras. Esta percepción se basa en conversaciones realizadas en las visitas y actividades en terreno y, en parte, en indicadores indirectos de satisfacción como el número de alumnos que se cambian de familia tutora.

En 1996, de acuerdo al Informe de Gestión de ese año, un 9% de los beneficiarios se retiraron del programa por problemas de adaptación con la familia tutora (ver punto I.14 de este informe), para los años siguientes no existe este dato.

Por otra parte, estudios encargados por la JUNAEB en la IX región (Universidad de la Frontera 1998) y en la VIII región (Universidad del Bío Bío), en base a entrevistas y grupos focales, reafirman la percepción que tiene la gerencia del programa. En estos estudios, tanto los alumnos como las familias tutoras, a pesar de manifestar algunas carencias y aspectos por reforzar, expresan una opinión favorable respecto a los beneficios que entrega el PRFE, a la relación con la Entidades Ejecutoras, la preocupación de las familias tutoras por el rendimiento académico de los niños, el buen trato y la mejoría en las condiciones de vida que experimentan los alumnos.

El panel opina que estos estudios son un instrumento válido para conocer la percepción de los usuarios y familias tutoras respecto del programa, pero reitera la aprehensión planteada respecto de la encuesta, en el sentido de que la representatividad de estos estudios es limitada debido a que abarcan sólo 2 regiones.

3.1.8 Resumen Evaluativo de los Logros del Programa.

De la información analizada, no se desprende que la gerencia del PRFE haya fijado metas para la producción de los distintos componentes.

No obstante lo anterior, la información analizada, especialmente los Informes de Gestión, permiten visualizar que el programa ha mantenido algunos de sus indicadores con una trayectoria positiva a lo largo del periodo de evaluación, obteniendo, por lo tanto, un grado de logro en esa materias; a saber:

Las cifras del cuadro nº 3.1.2 indican que el programa a mantenido una trayectoria creciente en términos de nivel de producción del componente nº1, niños que reciben alimentación y alojamiento en casas de familias tutoras, notándose un salto importante especialmente en 1999 (ese año aumento el monto presupuestario destinado a la transferencia para las familias tutoras).

Por otra parte y tal como se mencionará anteriormente, los datos del año 1999 revelan un buen desempeño de ese componente en términos de tasa de promoción (94%)¹² y nº de alumnos egresados de la enseñanza media (594. Un 20% del total de beneficiarios).

¹² Esta tasa de promoción es mayor al promedio nacional, el cuál para 1998 fue de un 87% para la enseñanza media ([www. Mineduc.cl](http://www.Mineduc.cl)).

A lo anterior se debe agregar que los alumnos incorporados al programa han mostrado un buen rendimiento académico, con un porcentaje de alumnos con nota bueno o muy bueno (igual o superior a 5) que se ha mantenido en aumento para llegar a un 77.5% en 1999.

La asistencia a clases, medida como el porcentaje de alumnos con asistencia superior a 85%, también ha mostrado una trayectoria positiva, manteniéndose en torno al 90% durante el periodo 1996 – 1998, para aumentar en 1999 a un 94%.

Lo mismo se puede afirmar respecto de los indicadores asociados a los componentes n°2 y n°3, apoyo y seguimiento escolar y capacitación de familias tutoras respectivamente, las cifras expuestas en el cuadro n° 3.1.2, dan cuenta de una trayectoria creciente de los indicadores “porcentaje de familias tutoras que asisten a talleres de capacitación” y “porcentaje de alumnos que asisten a talleres de apoyo psicopedagógico”. El indicador “porcentaje de alumnos que asisten a talleres de reforzamiento” se mantenido estable en torno al 25-26%, lo cual es consistente en términos numéricos con el porcentaje de alumnos que presentan un rendimiento académico suficiente o insuficiente (alrededor de un cuarto de los beneficiarios totales).

En cuanto a las áreas que el programa necesita reforzar, de la información analizada, destacan las siguientes:

- Actividades de seguimiento de las Entidades Ejecutoras (entrevistas a alumnos y visitas a los hogares de las familias tutoras).
- Supervisión y mayor influencia de la gerencia del programa en las actividades de reforzamiento y seguimiento escolar realizadas por la Entidades Ejecutoras. Lo anterior, debido a que los datos confirman que no todas las Entidades Ejecutoras llevan a cabo dichas actividades, con el consiguiente perjuicio para los niños de esas localidades.

3.2. Conclusiones sobre la Eficacia del Programa.

El programa muestra resultados positivos en la producción del componente n°1, en términos de que los alumnos reciben alojamiento y alimentación en los hogares de las familias tutoras, constatándose, de acuerdo a los antecedentes que maneja el Panel, que la permanencia en los hogares de las familias tutoras está acompañada de buenos resultados académicos (por ejemplo: los alumnos beneficiarios del programa muestran una tasa de promoción del 94%, contra un 87% del promedio nacional de enseñanza media) y de una evaluación positiva, por parte de los beneficiarios, de esta modalidad de residencia estudiantil (Estudios realizados en la VIII y IX regiones).

En cuanto a la eficacia de los componentes 2 y 3, la gerencia del programa solo cuenta con estadísticas de la cantidad de actividades de los talleres de apoyo escolar y capacitación de familias tutoras realizados, así como información relativa a los niveles de asistencia de los beneficiarios a estas actividades. Por lo tanto, solo es posible medir el nivel de producción de estos componentes y no evaluar la necesidad, la pertinencia y la calidad de estas actividades.

No obstante lo anterior, en lo referido a los talleres de reforzamiento (parte del componente nº2), se constata que asisten a ellos aproximadamente el 25% de los beneficiarios, cifra que coincide con el porcentaje de niños con rendimiento escolar suficiente e insuficiente (nota inferior a 4.9) y, por lo tanto, es posible afirmar que bajo ciertas condiciones (correspondencia entre ambos grupos), su nivel de producción es adecuado. Considerando lo anterior, puede concluirse que existe una relación directa entre la producción de los componentes previstos y el logro del propósito del programa.

3.3. Recomendaciones

En orden a contar con indicadores de impacto de asociados a la producción de los componentes del programa mirados en forma global, sería interesante realizar un estudio de seguimiento de los alumnos egresados del PRFE. Este estudio debería apuntar principalmente hacia el tema del desenlace académico de los alumnos egresados: cuantos alcanzaron puntajes apropiados de postulación a la universidad en la P.A.A, cuantos entraron a la universidad, cuantos siguieron una carrera técnica o continuaron estudios en alguna otra modalidad de enseñanza, cuantos se incorporaron directamente al mundo del trabajo, etc.

Sería recomendable buscar algunos indicadores que permitieran visualizar la "necesidad" de actividades de reforzamiento y apoyo pedagógico, de manera de dimensionarlas y focalizarlas correctamente. Actualmente, se conocen los niveles de producción de esos subcomponentes, pero no es posible emitir un juicio acerca de si ese nivel de producción es óptimo u sub-óptimo.

En el tema de reforzamiento existen algunos indicadores clásicos que permiten determinar la necesidad de estas actividades; por ejemplo: el porcentaje de niños con nota inferior a 4 en asignaturas de castellano, matemáticas y otras que se considere relevantes, durante el primer semestre o trimestre.

4. EFICIENCIA DEL PROGRAMA

4.1. Análisis de aspectos relacionados con la eficiencia del programa

4.1.1 Organización de actividades e identificación de actividades que no se llevan a cabo en la actualidad y que podrían mejorar la eficiencia del programa.

A pesar de que el último tiempo ha habido un interesante proceso de generación de elementos de monitoreo y evaluación. El panel piensa que el proceso de supervisión de la Entidades Ejecutoras presenta algunas debilidades, marcadas por el énfasis descriptivo de los instrumentos utilizados en el proceso, por el perfil de los recursos humanos destinados a la supervisión y por las prácticas tradicionales de supervisión imperantes en la JUNAEB, las cuales de acuerdo a información recogida en entrevistas con la gerencia del PRFE, son fundamentalmente de tipo cuantitativo-descriptivas.

Por lo anterior, el panel opina que un mayor nivel de supervisión de las actividades realizadas por las Entidades Ejecutoras y un cambio en sus objetivos, orientándola a monitorear los aspectos más cualitativos de los componentes, podría traducirse en un mejor aprovechamiento y mejor focalización de los recursos del de los recursos del programa.

4.1.2 Alternativas más eficientes para alcanzar los mismos resultados.

En cuanto al análisis de programas alternativos al Programa de Residencias Familiares Estudiantiles, surge como lógica la comparación con el Programa de Hogares Estudiantiles de JUNAEB, cuya dirección y coordinación está a cargo del mismo equipo de profesionales encargados del PRFE.

Programa de Hogares.

La población objetivo de este programa es la misma que el PRFE, es decir, menores que no pueden continuar sus estudios de enseñanza media por falta de oferta educativa en su lugar de residencia.

Este programa consiste a grandes rasgos en la administración directa por parte de JUNAEB de 29 hogares, los cuales atienden a un total de 3.245 alumnos de 7º básico a 4º medio en régimen de internado. Estos hogares funcionan durante 10 meses en el año y ofrecen durante ese periodo a su población beneficiaria, alimentación, alojamiento, facilidades para estudiar y actividades de recreación.

Programa Beca de Internado.

Este programa está dirigido a la entrega de una beca de alimentación en internados u hogares estudiantiles municipales o particulares subvencionados, o de corporaciones privadas educacionales, que teniendo o no subvención estatal por los alumnos atendidos, poseen una capacidad de atención mayor. A estas instituciones la JUNAEB les entrega una beca por alumno cuyo costo base mensual por alumno es de 22.500 pesos, el cual es corregido por asignación de zona en aquellas comunas que tienen asignación de zona. Este monto solo pretende cubrir la alimentación de alumnos, siendo los demás costos de cargo de la entidad que administra el internado.

Los beneficiarios son estudiantes de cursan 7° y 8° básico y ciclo de educación media, pertenecientes al sector rural y de alta vulnerabilidad social, seleccionadas por JUNAEB y que en sus lugares de residencia no cuentan con establecimientos para continuar sus estudios. Para el año 2000 se proyecta atender a 2.217 alumnos.

Se postula en el mes de noviembre de cada año a través de un Formulario que proporcionan las Direcciones Regionales de JUNAEB. Este consulta antecedentes que permiten determinar la condición de vulnerabilidad socioeconómica del alumno postulante. JUNAEB en conjunto con una Comisión que se conforma para estos efectos, selecciona a los alumnos de mayor vulnerabilidad y con dificultad de acceso a un establecimiento educacional para la continuidad de estudios. Este procedimiento se aplica hasta completar los cupos de los cuales dispone el internado. (Fuente: WWW.JUNAEB.CL).

A continuación se presenta un cuadro en el que se compararan los principales aspectos de los tres modalidades de atención que opera la Unidad de Viviendas de JUNAEB.

Datos Básicos Programas de Viveinda Estudiantil JUNAEB.

	Programa Hogares	Residencias Familiares	Beca de Internado
Nº de beneficiarios	3,245 a/	2,978 a/	2,217 a/
Presupuesto anual (miles de \$)	1,557,619 b/	1,224,722 b/	505,994 b/
Costo promedio anual por beneficiario	480,006	411,257	228,234
Asistencia a clases	90% alumnos con asistencia igual o superior a 80% c/	94% de alumnos con asistencia igual o superior a 85% c/	std

a/ Corresponde a nº de beneficiarios proyectado año 2000

b/ Corresponde a montos presupuestados para el año 2000

c/ Dato corresponde a 1998 y fue tomado en una muestra de 2007 alumnos. Fuente : Análisis Comparativo años 1997 y 1998 de Resultados Académicos en Hogare Estudiantiles JUNAEB'

Tal como puede apreciarse en el cuadro anterior, la comparación de los costos unitarios anuales por beneficiario (considerando un periodo de 10 meses) con el Programa de Hogares Estudiantiles, favorece al PRFE el cual presenta un costo promedio por beneficiario de 411 mil pesos, contra aproximadamente 480 mil pesos del Programa de Hogares. Es decir el costo promedio por beneficiario de este último es un 17% superior al del Programa de Residencias Familiares.

Se debe hacer aquí la salvedad de que el calculo para la alternativa Hogares incluye todos los costos relevantes, en tanto que en el caso del PRFE no se incluyen los costos del personal del nivel central (gerencia del programa), ni de las horas hombre y otros gastos asociados a la supervisión en el nivel regional, por lo tanto, es muy probable que el diferencial de 17% a favor del PRFE se redujera en un ejercicio de costeo más exhaustivo.

No obstante lo anterior, el Panel opina que existen buenas razones para pensar que en definitiva la alternativa de Residencias Familiares Estudiantiles es más eficiente (de menor costo) que la de Hogares.

- La alternativa Hogares debe considerar un gasto en personal destinado al cuidado de los menores.
- La alternativa Hogares debe considerar un gasto en mantención y costo de reposición del activo fijo.
- Se debe tener presente, que de acuerdo a lo informado por la gerencia del programa, el aporte monetario a las familias tutoras se calcula a partir del costo de una ración PAE hogar y, por lo tanto, no incluiría en su base de calculo factores como tiempo de la familia tutora, costos de alojamiento, recreación, etc.

Este último punto, estaría indicando que la familia tutora, por solidaridad o debido a una mala evaluación de los costos asociados a tener un niño beneficiario del programa, estaría asumiendo al menos parte del diferencial entre los gastos de alimentación y el total de gastos relevantes.

Una conclusión como la anterior sería apoyada por los resultados un estudio realizado en 1997 por la Universidad Católica - "Evaluación de Alternativas Residencia Estudiantil" – el cual afirmó que el programa tiene costos relativamente bajos en comparación con el precio servicios similares en el mercado.

En dicho estudio se estimó, en base a información del mercado inmobiliario, el costo de una pieza con alimentación en cada una de las regiones. Posteriormente se comparó este costo con la asignación unitaria promedio entregada a las

familias tutoras por la JUNAEB. De acuerdo a las conclusiones de dicho estudio, el monto del aporte unitario de JUNAEB a la familia tutora sería aproximadamente un 50% del precio de los mismos servicios (pieza con alimentación) en el mercado.

Con respecto a la alternativa Beca de Internado, sus costos por beneficiario no son comparables con los del PRFE, ya que esta es solo una asignación de monto fijo por alumno que esta solo destinada a cubrir la parte alimentación, dejando todos los otros gastos en manos de los sostenedores de los internados. Por lo anterior, el panel no puede concluir si esta alternativa es más o menos eficiente que la del PRFE.

4.1.3 Duplicidad de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo.

El programa no duplica funciones con otros programas de la JUNAEB o del Ministerio de Educación que atienden al mismo grupo objetivo, debido a que no duplica beneficiarios efectivos con dichos programas. Dentro de los requisitos de postulación del PRFE se considera explícitamente la condición de no ser beneficiario de ningún otro programa de Vivienda de la institución o del MINEDUC.

4.1.4 Análisis de costos.

El presupuesto del Programa de Residencias Familiares Estudiantiles representó en promedio durante el periodo 1996 – 2000, un 1.3% del presupuesto total de JUNAEB.

Tal como puede apreciarse en el cuadro n°1, entre los años 1996 y 1998 este porcentaje se movió entre un 1.1 y un 1.2%, experimentando un crecimiento importante a contar de 1999, año en que aumenta su presupuesto de manera significativa, pasando a representar un 1.5% del presupuesto institucional.

Cuadro n°1 :
Presupuestos JUNAEB y PRFE en Millones de \$ del 2000

	Presupuesto JUNAEB (a)	Presupuesto PRFE (b)	Porcentaje PRFE (b/a)*100
1996	69,413	864	1.2%
1997	69,869	834	1.2%
1998	73,499	843	1.1%
1999	79,843	1,232	1.5%
2000	82,178	1,225	1.5%
1996-2000	374,803	4,998	1.3%

2. En cuanto a la composición del gasto de este programa, de acuerdo a lo informado por sus ejecutivos, su presupuesto sólo considera recursos para el ítem **Transferencias**, el resto de los gastos asociados al programa - gastos en personal de la Dirección Central y supervisores y gasto en bienes y servicios de consumo - es asumido por JUNAEB en su presupuesto normal.

En el cuadro nº2 siguiente, se aprecia que el ítem Transferencias, se mantuvo con variaciones marginales entre 1996 y 1998, para experimentar un salto importante en 1999, año en que los recursos disponibles aumentaron en un 46% real. Este incremento de recursos se tradujo en un aumento de la cobertura de alumnos atendidos por el programa, la cual se subió ese año en cerca de un 40%.

Cuadro nº2 :

Evolución anual presupuesto PRFE en Millones de \$ del 2000

	Transferencias	Total Programa	Var (%) Anual
1996	864	864	
1997	834	834	-3.5%
1998	843	843	1.1%
1999	1,232	1,232	46.0%
2000	1,225	1,225	-0.6%

3. El porcentaje de ejecución del gasto del programa, esto es, la comparación entre el presupuesto asignado y el gasto efectivo, este ha sido bastante elevado. En efecto, desde el año 1996 al año 1999 ha estado siempre por sobre el 99% (ver cuadro nº3).

Cuadro n°3 :
Porcentaje de ejecución gasto PRFE

	Presupuesto a/	Gasto Efectivo b/	Porcent. Ejecución b/a
1996	864	864	100.0%
1997	834	833	99.8%
1998	843	838	99.4%
1999	1,232	1,224	99.4%

4. El promedio nacional del aporte unitario por alumno entregado a la familia tutora (componente n°1), para el año 2000, es de \$32.900 mensuales ¹³, los cuales cubren alimentación y alojamiento del beneficiario. Este monto fue calculado sobre la base del costo mensual de una ración completa JUNAEB.

Dicho aporte unitario no tiene un monto homogéneo, presentando variaciones de una región, esto se debe a que se utilizó como base cálculo de la asignación mensual es el costo de la ración hogar, el cual es distinto entre regiones (depende de los resultados de las licitaciones). En el cuadro n°4 puede apreciarse la evolución del costo unitario por beneficiario, para las distintas regiones del país, entre 1996 y el presente año.

¹³ este monto no incluye los recursos destinados a reforzamiento y apoyo educativo, los cuales están incluidos en el monto de dinero entregado a las Entidades Ejecutoras

cuadro n°4**Componente n°1****Costos unitarios por beneficiario mensuales 1996 - 2000 (\$ del 2000)**

Región	1996	1997	1998	1999	2000
I	37,298	36,973	36,757	36,680	36,560
II	34,634	34,337	34,215	34,114	34,080
III	33,302	33,012	32,818	34,279	34,080
IV	30,638	30,370	30,192	32,623	32,560
V	26,641	26,409	26,254	27,283	27,160
VI	26,641	26,409	26,254	27,283	27,160
VII	26,641	26,409	26,254	27,283	27,160
VIII	31,969	31,691	31,505	32,623	32,560
IX	30,638	30,370	30,192	31,515	31,422
X	37,298	36,973	32,818	34,223	34,538
XI	54,615	54,139	53,822	53,737	53,520
XII	49,286	48,857	48,570	48,355	48,160
RM	26,641	26,409	26,254	27,283	27,160
PROMEDIO PONDERADO AÑO 2000					\$ 32.900

Tal como se observa, las regiones que reciben un mayor aporte relativo son las regiones del extremo sur – XI y XII – seguidas de las regiones del extremo norte del país – I y II.

A lo largo del periodo analizado, el costo unitario por región se ha mantenido relativamente constante en términos reales. Con la excepción de la Décima Región, la cuál experimento una caída de aproximadamente un 11% entre el año 1997 y 1998, el resto de las regiones ha mantenido estable el aporte recibido por el programa.

Es interesante observar cómo en 1999, año en que el programa incremento su marco presupuestario de manera importante (ver cuadro n°1), los aportes por beneficiario no aumentaron de manera significativa, lo cual refleja que los mayores recursos conseguidos ese año se destinaron principalmente a reforzar la cobertura del programa (n° de alumnos atendidos), más que el monto de los beneficios.

En cuanto al componente n°2 y n°3, basándose en la información entregada por JUNAE B en el sentido de que aproximadamente un 20% (un 80% del aporte total por alumno se entrega a la familia tutora; cuadro n°5) del aporte total por alumno, queda en Entidad Ejecutora para financiar las actividades de apoyo al proceso

educativo, el Panel realizó una estimación del costo unitario de estos componentes (considerados en conjunto) por año y por región, el cual se muestra en el cuadro n°5.

cuadro n°5

Comp. n°2 + n°3 a/

Costos unitarios por beneficiario mensuales 1996 - 2000 (\$ del 2000)

Región	1996	1997	1998	1999	2000
I	9,325	9,243	9,189	9,170	9,140
II	8,659	8,584	8,554	8,528	8,520
III	8,325	8,253	8,205	8,570	8,520
IV	7,659	7,593	7,548	8,156	8,140
V	6,660	6,602	6,564	6,821	6,790
VI	6,660	6,602	6,564	6,821	6,790
VII	6,660	6,602	6,564	6,821	6,790
VIII	7,992	7,923	7,876	8,156	8,140
IX	7,659	7,593	7,548	7,879	7,855
X	9,325	9,243	8,205	8,556	8,634
XI	13,654	13,535	13,455	13,434	13,380
XII	12,322	12,214	12,142	12,089	12,040
RM	6,660	6,602	6,564	6,821	6,790
PROMEDIO PONDERADO AÑO 2000					\$ 8.225

a/ Corresponde a una estimación del costo agregado de ambos componentes (componente n°2 más componente n°3). Además, se debe tener presente que en el caso del componente n°3 los beneficiarios efectivos son las familias tutoras, por lo cuál este dato presenta algún grado de distorsión.

Cabe destacar que ha diferencia del aporte directo que se realiza a las familias tutoras por cada niño beneficiario (componente n°1), el costo unitario de estos componentes es más complejo de determinar, debido a que sus actividades son, por lo general, de tipo grupal (talleres, grupos de reforzamiento, etc) y menos estandarizadas en cuanto a costos (atenciones de especialistas, trabajo en terreno, etc).

No obstante lo anterior, a modo de referencia se puede obtener un costo promedio nacional por beneficiario para los componentes n°2 y n°3, el cual para el año 2000, es de \$ 8.225 al mes.

Costo promedio mensual por beneficiario.

Considerando el costo de componente n°1 (alojamiento y mantención en casa de familia tutora) y el monto entregado a las familias tutoras para la producción de los componentes n°2 y n3, resulta un costo mensual promedio por alumno de beneficiario de \$ 41.125.

Evolución del costo promedio por beneficiario.

Evolución costo promedio mensual por beneficiario

Valores promedio nacional en pesos del año 2000 a/

	1996	1997	1998	1999	2000
componente n°1					
<i>monto</i>	32,792	32,506	31,831	32,952	32,901
<i>variación anual (real)</i>		-0.9%	-2.1%	3.5%	-0.2%
<i>varicación acumulada (real)</i>		-0.9%	-2.9%	0.5%	0.3%
componente n°2 + componente n°3 b/					
<i>monto</i>	8,198	8,126	7,958	8,238	8,225
<i>variación anual (real)</i>		-0.9%	-2.1%	3.5%	-0.2%
<i>varicación acumulada (real)</i>		-0.9%	-2.9%	0.5%	0.3%

a/ El promedio nacional corresponde al promedio ponderado de las 13 regiones. Se usa como ponderador el número de alumnos efectivamente atendidos.

b/ Corresponde a costo agregado componente n°2 más componente n°3. Además se debe tener en cuenta que el caso del componente n°3, el beneficiario relevante es la familia tutora, razón por la cual este dato puede estar distorsionado.

Sobre la base de la información de costos presentada en los puntos anteriores, es posible analizar la evolución real del costo medio por beneficiario, durante el periodo de evaluación.

Tal como puede apreciarse en el cuadro anterior, el costo promedio por beneficiario de los componentes, ha experimentado una variación muy pequeña en sus valores reales durante el periodo de evaluación. Solo en 1999 se registra un aumento real significativo, pero aparentemente este estaba destinado a compensar pequeñas caídas reales ocurridas en 1997 y 1998.

Este resultado estaría reflejando que la JUNAEB ha seguido consistentemente una política de mantener el poder adquisitivo de las asignación por alumno beneficiario.

6. Finalmente, en cuanto a sus fuentes de financiamiento, el programa se sustenta en un 100% con aporte fiscal directo, el cual es entregado anualmente mediante la Ley de Presupuestos. Tal como se mencionó anteriormente, existe un financiamiento adicional de parte de la JUNAEB, debido a que la institución asume todos los gastos en personal y bienes y servicios que se utilizan en la Dirección Central y las actividades de supervisión del PRFE (recursos que JUNAEB obtiene de los Items 21 y 22 de la Ley de Presupuestos), en tanto que de acuerdo a lo informado por los ejecutivos del Programa, algunos gastos de las actividades de apoyo son financiados por las Entidades Ejecutoras, pero estos aportes no están formalizados y son difíciles de estimar.

7. Solo es posible determinar los costos directos unitarios por beneficiarios. Los costos administrativos del programa, compuesto principalmente por el gasto en personal de los profesionales y supervisores de JUNAEB, no se puede estimar con precisión debido a que todo el personal involucrado en el PRFE destina solo una parte de su jornada a él (no fue posible estimar el n° de horas que se destinan al programa, ni el costo promedio de dichas horas).

9. De acuerdo a la información disponible, es posible afirmar que las Entidades Ejecutoras y por las Familias Tutoras realizan aportes económicos al programa.

Las entidades Ejecutoras, municipios principalmente, subsidian al programa por la vía de financiar el costo del personal encargado de la coordinación y la supervisión a nivel local (en el convenio que se suscribe con ellas se establece que PRFE no financia la contratación de este encargado).

Por su parte, de acuerdo a lo informado por la gerencia del programa, las familias tutoras en muchos casos financian gastos del beneficiario que no están contemplados en el monto de la transferencia, tales como recreación y vestuario.

En la actualidad no existe un estudio que cuantifique la magnitud de estos recursos.

4.1.5 Condiciones para una eventual recuperación de costos.

El panel opina que no es posible que el programa recupere costos. por las siguientes razones:

El programa beneficia a alumnos provenientes de familias de escasos recursos las cuales no cuentan con los ingresos necesarios para pagar alojamiento y pensión de sus hijos en el lugar de estudio.

Una vez egresados los alumnos de enseñanza media, no contarían con ingresos suficientes como para implementar una modalidad de recuperación de costos tipo crédito universitario. Por lo demás, lo que interesa, de acuerdo a la misión de

JUNAEB, es que estos continúen estudios superiores y no que ingresen a la vida laboral.

4.2 Conclusiones sobre la eficiencia del programa.

Por lo expuesto en los puntos anteriores, el panel opina que el programa representa una alternativa eficiente para solucionar el problema de la residencia estudiantil.

Esta opinión se sustenta en los siguientes puntos:

- Comparación favorable en términos de costos con otras alternativas de residencia estudiantil, específicamente Hogares Estudiantiles de JUNAEB. El costo promedio anual por beneficiario, calculado en base al presupuesto 2000 de ambos programas, es de 411 mil pesos para el PRFE (esta cifra no considera los costos administrativos y de personal del nivel ni de las instancias de supervisión del nivel regional) y de 480 mil pesos para el programa de Hogares Estudiantiles.
- Bajo nivel de los aportes monetarios a las Familias Tutoras con relación a los costos reales de la alimentación y alojamiento. De acuerdo a lo informado por la gerencia del programa, el aporte monetario a las familias tutoras se calcula a partir del costo de una ración PAE hogar y, por lo tanto, no incluiría en su base de cálculo factores como tiempo de la familia tutora, costos de alojamiento, recreación, y otros, los cuales serían implícitamente asumidos por la familia tutora.

Esta conclusión es respaldada por un estudio realizado en 1997 por la Universidad Católica - "Evaluación de Alternativas Residencia Estudiantil" – según el cual, el monto del aporte unitario de JUNAEB a la familia tutora sería aproximadamente un 50% del precio de los mismos servicios (pieza con alimentación) en el mercado.

Este último punto es interesante en el sentido de que aparentemente se estaría frente a una situación en la cual el Programa resulta de menor costo (es decir más eficiente) para el Estado, debido a que parte de sus costos estarían siendo "subsidiados" por particulares.

4.3 Recomendaciones

En el contexto de un aumento de cobertura de los programas de vivienda estudiantil en su conjunto, se recomienda realizar un estudio destinado a determinar cual de las tres modalidades actualmente utilizadas por JUNAEB es la más eficiente.

Siguiendo las conclusiones del punto anterior el Panel (por las razones planteadas en el punto 4.2) deja planteada la hipótesis de que la alternativa de Residencia Familiar Estudiantil sería la más eficiente que la alternativa de Hogares Estudiantiles.

Con respecto a la alternativa Beca de Internado no es posible realizar conclusiones debido a que esta, al incluir solo una asignación para alimentación de los alumnos no sería comparable con el PRFE.

5. NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA

5.1. Análisis de Aspectos relacionados con el Nivel de Logro del Fin del Programa

5.1.1. Contribución del programa al logro del fin y tipo de evaluación para medir el nivel de logro

Aún cuando el panel por el momento no dispone de información estadística precisa para determinar la contribución del programa al logro del fin, la naturaleza del análisis realizado permite afirmar que efectivamente el PRFE contribuye a la igualdad de oportunidades en el campo educativo acercando la oferta escolar existente a la población pobre, aislada y beneficiaria hasta el momento de una oferta educativa incompleta en relación a sus demandas al sistema escolar.

Debido a lo anterior es posible entonces afirmar que en términos generales el PRFE es un aporte al logro del fin pero no es posible determinar en qué medida precisa lo es.

La evaluación que sería necesaria para medir el logro del fin -y más específicamente del aporte del PRFE al mismo- debería basarse en los siguientes elementos:

- a) Se debe determinar con precisión la población destinataria del programa elaborando para ello un índice compuesto de *oferta educativa insuficiente para*

población pobre aislada. Este índice debería contemplar: i) un catastro de oferta educativa insuficiente en condiciones aisladas, es decir una recopilación de información sobre las escuelas que tienen hasta sexto u octavo año, con el liceo más próximo en términos de acceso difícil; ii) las condiciones de pobreza de las localidades o familias que allí habitan, tratando de determinar quienes podrían, por medios propios, desplazarse para asistir al liceo más cercano.

- b) Se debe identificar la cantidad de población proveniente de esos lugares y condición social que efectivamente deserta del sistema teniendo la voluntad personal y familiar de continuar sus estudios.
- c) Una vez determinados ambos elementos se debe evaluar la dimensión del PRFE y de eventuales programas similares en relación a la disminución de la población identificada en dos periodos de tiempo predeterminados. De esta manera el indicador para medir el aporte del PRFE al Fin del mismo se estructuraría bajo la siguiente fórmula:

Variación del % de jóvenes provenientes de zonas aisladas que terminan la educación media en regiones donde se ha desarrollado el PRFE / la misma variación en zonas comparables donde no se ha desarrollado el PRFE.

Es importante para lo anterior considerar y en lo posible aislar la variable de desarrollo económico y eventual incremento de los ingresos familiares en las localidades en cuestión. Esto por cuanto de ser efectivo puede significar que parte de la deserción en cuestión desaparezca al comenzar a enviar las familias a sus hijos, con recursos propios, a la localidad en que si hay oferta educativa.

5.1.2. Cambios producidos en grupos no identificados inicialmente

El panel no tiene conocimiento de cambios en otros grupos de la población que alteren el diseño inicial del PRFE.

5.1.3. Impacto no planeado del Programa en áreas como institucional, ambiental, tecnológico, entre otros

El panel no registra información pertinente a este tema. Podría pensarse eventualmente en un ligero aumento de la demanda por educación secundaria y en consecuencia también en la educación superior. Aún cuando ambos elementos pueden ser efectivos el dimensionamiento actual del programa hace que tal aumento de demanda sea ínfima en relación al sistema educativo global.

5.2. Recomendaciones sobre el Nivel de Logro del Fin del Programa

El panel estima que es de toda evidencia que el PRFE contribuye al logro del fin en cuestión. En efecto es posible comprobar cómo -gracias al PRFE- ha habido una gran cantidad de jóvenes egresados de enseñanza media los que contribuyen a elevar el porcentaje nacional de egresados.

La principal recomendación que puede realizar el panel se relaciona con el dimensionamiento del PRFE. En efecto si se quiere cumplir con la meta que se ha trazado el actual gobierno de que la población alcance una escolaridad promedio de 12 años, se debe ampliar la cobertura de éste y otros programas tendientes al mismo fin.

6. CONTINUIDAD DE LA JUSTIFICACIÓN

6.1. Análisis de Aspectos relacionados con la Continuidad de la Justificación del Programa

6.1.1. Validez de la justificación original y pertinencia de los objetivos del Programa

El PRFE sigue siendo plenamente válido y compatible con el desarrollo del país puesto que la educación y su componente de igualdad de oportunidades continúa como primera prioridad en las políticas públicas. La justificación inicial sigue vigente puesto que en la actualidad todavía existe una cantidad importante de localidades con oferta escolar limitada y la deserción escolar -según las encuestas CASEN 96 y 98- sigue teniendo un grado importante de ocurrencia en torno a la causal *problemas de acceso*.

Los elementos que relativizarían, pero que a nuestro parecer en ningún caso anularían esta justificación inicial del PRFE tendrían relación con aspectos ya mencionados anteriormente, en particular con información más detallada de la disminución del aislamiento en las localidades (aumento o creación de sistemas de transporte, construcción de caminos, etc) y con el aumento de los ingresos de las familias de los niños beneficiados. Sin tener por el momento datos precisos al respecto, el panel estima que la eventual y posible ocurrencia de ambos elementos puede, en el mejor de los casos y en el mediano plazo, disminuir marginalmente la demanda por el programa. Si al mismo tiempo se toma en cuenta lo enunciado inicialmente en relación a que el programa estaría subdimensionado, el argumento en cuestión tiende a perder importancia.

6.1.2. Reformulaciones realizadas del Programa

De acuerdo a los antecedentes proporcionados al Panel, no registramos reformulaciones de fondo en el desarrollo del PRFE en el periodo evaluado. Por tales nos referimos a modificaciones que impliquen un cambio en algunos de los elementos señalados en la matriz marco lógico o en la estrategia y metodología global del PRFE.

En este mismo sentido es importante también señalar, como ya lo hicimos en las páginas anteriores, la introducción de variados instrumentos de monitoreo y evaluación, así como el desarrollo de distintos procesos de generación de conocimiento sobre el programa a través de estudios puntuales encargados a organismos externos. Frente a ello el Panel reafirma la conclusión central que ya ha sido enunciada y que forma el centro de las conclusiones que nos interesa resaltar: tales instrumentos y procesos evaluativos no se han concretado (durante el periodo evaluado) en información de tipo cualitativa que dé cuenta de la calidad de los procesos desarrollados a nivel local. En consecuencia tampoco observamos reformulaciones importantes en el PRFE en los últimos años a pesar de los instrumentos y procesos generados para tal efecto¹⁴. En este sentido es importante insistir en que el nudo problemático, al parecer, radica en los procesos de supervisión e instrumento de monitoreo y evaluación y en el presupuesto asignado para recursos humanos

6.2. Conclusiones sobre la Continuidad de la Justificación del Programa

De acuerdo a lo enunciado anteriormente el PRFE nos parece plenamente justificable en la actualidad. Insistimos en que falta información para emitir un juicio certero respecto de dónde exactamente y en qué dimensión se justifica la existencia del programa. Pese a ello nos parece que sería aún más difícil intentar justificar el término del programa, puesto que la deserción escolar por motivos de acceso a los establecimiento es un hecho vigente en el país.

¹⁴ Nos referimos a la creación e implementación de un Manual de Apoyo del PRFE, de un Proceso de supervisión y seguimiento del programa y a un diseño de un programa informático que consolida la información del PRFE. A pesar de estos avances el panel no observa concreciones en los aspectos señalados tales como la evaluación de la calidad de las acciones llevadas a cabo por las entidades ejecutoras y por las familias tutoras. Insistimos en que hay importantes indicios de que esto sí está ocurriendo a partir del año 2000.

6.3. Recomendaciones sobre la Continuidad de la Justificación del Programa

De acuerdo al análisis que se ha hecho en este informe el panel estima que la justificación del PRFE no está amenazada puesto que su existencia es un insumo fundamental de objetivos de logros educacionales mayores en el país y por sobre todo del componente equidad de la política educativa actual.

Con todo la continuidad de la justificación debe generar conocimiento en torno a dos elementos como son por un lado lo óptimo de la alternativa PRFE frente a otras, en particular el Programa de Internados en términos monetarios precisos pero confrontado esto a aspectos socio-educativos tales como rendimiento escolar y conformidad o satisfacción de parte de los niños y también, como se dijo en la sección eficacia, respecto del impacto del programa en el desarrollo educativo de los niños después de terminado el ciclo escolar.

7. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

7.1. Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

7.1.1. Condiciones para la sostenibilidad del Programa.

A partir del análisis de información recibida por el Panel y de las reuniones con los encargados del PRFE nos parece pertinente plantear que el programa se sostiene aparte de la capacidad del equipo de JUNAE, de su modelo de gestión y de descentralización, en subsidios eventuales e implícitos tanto de algunas entidades ejecutoras como de las familias tutoras. Ambos elementos se avalan en documentación. Por ejemplo a partir del *Informe Consolidado PRFE, Rendimiento Escolar y Asistencia a Clases: Análisis Comparativo Años 1997-1998*, observamos que existen entidades ejecutoras con muy pocos alumnos, (incluso con cifras inferiores a cinco alumnos) lo que evidentemente implica un subsidio en cuanto a los costos de administración del programa, de parte de tales instituciones (Municipios). Cabe señalar que por cada alumno colocado en una familia tutora, la entidad ejecutora recibe un 20% del valor de la subvención lo que puede significar poco más de \$ 4.000 por niño, durante el año 2000. Si se observa con esto que para que una entidad ejecutora reciba \$ 100.000 al mes debe tener colocados alrededor de 45 alumnos y que de acuerdo al informe citado en este párrafo cerca de la mitad de las entidades en cuestión tienen un número inferior a tal cifra resulta a todas luces evidente la subvención que estas realizan al PRFE.

Por otro lado el *Informe Final de Evaluación de Alternativas de Residencias Estudiantiles*, realizado por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile en 1997 determina que las familias tutoras co-financian el programa. Considerando ambos elementos es importante tener en cuenta, tal como lo hace el último estudio mencionado, los límites que este co-financiamiento genera para la ampliación del programa, y también la inclusión del mismo como un elemento clave en la sostenibilidad del mismo desde su inicio (ver argumentación del punto 7.3).

7.1.2. Replicabilidad del Programa. (En caso que corresponda)

Respecto de la replicabilidad del programa pensamos que un intento de respuesta se da por el lado de su ampliación a la educación superior. En tal caso las condiciones en particular las monetarias cambian puesto que la familia tutora debe residir en centros urbanos en los cuales exista oferta de educación superior. También en tal caso habría que considerar que los requerimientos económicos de un alumno de educación superior son muy superiores a los de uno del sistema escolar.

7.2. Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa

El panel considera que el PRFE es sostenible de acuerdo a su actual estrategia de acción pero que presenta dificultades para su expansión, sobre todo por el lado de la oferta de familias tutoras y eventualmente de entidades ejecutoras. La principal dificultad para esta expansión es decir para una sostenibilidad en un contexto mayor radica en el aspecto que hasta el momento ha sido fundamental, es decir el proceso de cofinanciamiento de entidades y familias.

7.3. Recomendaciones sobre la Sostenibilidad del Programa

Asumir plenamente –incluyendo esto el cálculo del costo real del PRFE- que se trata de un programa cofinanciado tanto por entidades ejecutoras como por las familias tutoras. En la perspectiva de un aumento de la cobertura y/o de incremento y condicionamiento de evaluación de la calidad de las acciones a realizar por las entidades ejecutoras y familias tutoras esta realidad puede marginar a algunos municipios muy pobres y puede impedir la participación de un segmento de familias a causa también de sus recursos limitados.

A juicio del panel el hecho de que el PRFE se sostenga en parte en los recursos indirecta o directamente dispuestos para ello ya sea por municipios o familias puede generar marginaciones de actores importantes en donde existen niños demandantes del programa. En efecto el PRFE, al igual que cualquier otro

programa que existe co-financiamiento de parte de sus ejecutores o participantes tiende a la automarginación de aquellos que no están en condiciones de realizar los aportes requeridos.

8. EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

8.1. Análisis de Aspectos relacionados con la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

8.1.1. Lecciones que deja el Programa para la Unidad Ejecutora y otras Instituciones involucradas.

El Panel considera que hay tres tipos de aprendizajes para la Unidad Ejecutora (Unidad de Vivienda y JUNAEB en su conjunto) a partir del desarrollo del PRFE:

- i) La necesidad de generar información para monitorear y evaluar procesos e impactos subjetivos de tipo cualitativos en los beneficiarios del programa, en especial lo que se refiere a la recepción de afecto y apoyo psicosocial en los niños de parte de las familias tutoras;
- ii) La necesidad de renovar la práctica de supervisión del programa apuntando a desarrollar procesos que potencien el tipo de información señalada en (i);
- iii) La necesidad de calcular y considerar en futuros ejercicios presupuestarios los costos reales del PRFE, tomando en cuenta los subsidios implícitos de las entidades ejecutoras y de las familias tutoras.

El panel considera que con seguridad deben haber lecciones y aprendizajes interesantes a partir del PRFE en las entidades ejecutoras. En particular estas pueden eventualmente estar referidas al trabajo con la comunidad en torno a que niños de sectores aislados y pobres puedan terminar con éxito sus estudios. Esto a nuestro parecer vincula a la acción tradicionalmente asistencial de las municipalidades con temas de desarrollo social y educativo relevantes para el país en su conjunto. Sin embargo no es posible explayarse de manera fundamentada sobre este punto por cuanto no se dispone de la información suficiente.

8.1.2. Aspectos innovadores en el diseño o ejecución del Programa.

A juicio del panel el aspecto más innovador en el diseño y ejecución del PRFE es el hecho de incorporar de manera decisiva la participación de la comunidad en la gestión del mismo. En efecto, las familias tutoras son un componente esencial del

programa, y por lo mismo es necesario estudiar los límites de la oferta de las mismas de acuerdo a los montos actualmente dispuestos por el programa. En otras palabras los montos actuales que el programa dispone para las familias tutoras presuponen un aporte cofinanciero de las mismas, el cual aún cuando se basa en el supuesto de la solidaridad, puede actuar como limitante para la participación de más familias en el programa. El panel considera que mediante esta participación se genera un proceso de compromiso comunitario en torno a la igualdad de oportunidades en educación.

8.2. Conclusiones sobre la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

El programa presenta áreas claves de aprendizaje institucional que además son distintas del aprendizaje útil y relevante para otros programas de JUNAEB. De acuerdo a la información y a las reuniones sostenidas con la gerencia del PRFE el Panel tiene la impresión que se trata de un programa en proceso de reformulación sobre la base de los aprendizajes y carencias señaladas en el punto 8.1.1. El panel observa tanto voluntad como capacidad de parte de la gerencia del PRFE para integrar tales aprendizajes en una perspectiva de mejoramiento de los aspectos señalados como carentes en este informe. Sin embargo tenemos dudas respecto de la real capacidad de instalación de las eventuales innovación particularmente por el peso del contexto institucional mayor en el programa se encuentra (del cual el PRFE y la Unidad de Vivienda son parte minoritaria).

8.3. Recomendaciones sobre la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

Continuar el proceso de renovación de la estrategia de supervisión y monitoreo del programa, con especial atención en los procesos de evaluación permanente de la calidad de las acciones desarrolladas por las entidades ejecutoras y de la atención de las familias tutoras a los niños beneficiarios.

III. PRIORIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

A. Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

En esta sección el panel, de acuerdo al análisis realizado, recomienda tres tipos de acciones institucionales de parte del PRFE que se engloban en el área de incrementos de sistemas de información y de evaluación de la calidad de las acciones llevadas a cabo:

a) Desarrollar un proceso de monitoreo y generación de indicadores que permita informar sobre el cabal cumplimiento del objetivo señalado en el primero de los componentes del PRFE, *alumnos recibieron alojamiento, alimentación y apoyo afectivo en casa de familias tutoras*. Este tema nos parece de vital importancia porque se debe considerar que el programa implica separar a los niños de sus familias de origen por espacios prolongados de tiempo. En esta situación el programa, junto con propender a sus objetivos de procurar equidad educativa debe velar permanentemente por la satisfacción de los niños en relación al apoyo afectivo que reciben, más aún porque una insatisfacción al respecto puede generar problemas de rendimiento escolar y por lo tanto atentar directa o indirectamente contra los objetivos del programa.

A juicio del panel es efectivo que actualmente existe un tipo de actividad al respecto que es responsabilidad prioritaria de las entidades ejecutoras pero a partir de la precariedad de recursos de algunas de ellas (humanos y financieros) y de los recursos involucrados en el PRFE y de los instrumentos de observación y control hasta el momento dispuestos para tales situaciones, nos parece que el procedimiento en cuestión es insuficiente. Para ello recomendamos que el PRFE reoriente recursos otorgando a este proceso de monitoreo y generación de indicadores, una prioridad central. Esto debe implicar el diagnóstico preciso de la situación afectiva del niño y en caso de que esta sea poco satisfactoria debe establecerse de inmediato un procedimiento de apoyo con redes sociales que están incluso más allá del PRFE (municipio, servicios de salud, liceo, etc). Institución responsable: JUNAEB/MINEDUC

b) Continuar el proceso de renovación de las prácticas de supervisión del PRFE. Esto, a juicio del panel debe estar enmarcado en el desarrollo de una cultura evaluativa que distinga al PRFE de otros programas de JUNAEB. En efecto, el panel recomienda que el PRFE reoriente recursos y acciones con el fin de desarrollar instrumentos y recursos humanos que tengan como norte la vigilancia de la calidad de los procesos emprendidos tanto por entidades ejecutoras como por las familias tutoras. Esto debe ser un ejercicio que permita determinar, mediante la observación y documentación constante el nivel de desempeño en el programa de los actores mencionados (entidades ejecutoras y familias tutoras). El panel da cuenta de que un proceso en esta línea está en marcha en particular a

partir del año 2000 y que hay procedimientos anteriores con la misma intención pero que nos parece hasta el momento insuficientes. Institución responsable: JUNAEB

c) Analizar la vinculación del PRFE con iniciativas en marcha de la Reforma Educativa, estudiando la manera en la cual tales iniciativas complementan algunos de los componentes y actividades del PRFE. Esta complementariedad podría eventualmente significar el traspaso parcial o total del componente 2 del PRFE (*Alumnos recibieron apoyo psicopedagógico y acompañamiento escolar sistemático por parte de las entidades ejecutoras*) a programas de la reforma educativa de manera de no generar duplicidad de acciones, o bien podría esto implicar una articulación entre ambas iniciativas. En particular el Panel considera interesante analizar esta perspectiva en torno al programa Liceo para Todos de reciente lanzamiento y que con seguridad se llevará a cabo en liceos en los cuales hay gran cantidad de niños beneficiarios del PRFE y también en los liceos que vayan adoptando la modalidad de Jornada Escolar Completa.

En términos más globales se puede decir entonces que la recomendación se justifica por cuanto los programas de la Reforma Educativa mencionados en el párrafo anterior incorporan acciones que enfatizan o que pueden enfatizar el reforzamiento escolar con especial énfasis incluso en los grupos de alumnos con mayores posibilidades de fracaso y abandono escolar en educación media. Tales grupos objetivos corresponderían en gran medida a los beneficiarios del PRFE. Instituciones responsables: JUNAEB/MINEDUC.

B. Recomendaciones que involucran recursos adicionales significativos

a) Hacer un estudio preciso de la demanda potencial del PRFE sobre la base de variables tales como la situación de pobreza familiar, el aislamiento de las localidades y la oferta escolar insuficiente. Este estudio debe tender a informar sobre el actual dimensionamiento del programa. Instituciones responsables: JUNAEB/MINEDUC/MIDEPLAN.

b) Sobre la base del estudio mencionado en el punto anterior, recomendamos también uno de oferta de soluciones actuales que apunten a dar cuenta de los programas gubernamentales y privados tendientes a generar soluciones al respecto. Esto permitiría por un lado comparar la eficiencia de las distintas soluciones y eventualmente recomendar alguna(s) de ella(s) de acuerdo a localidades o tipo de población particulares. De esta manera también se puede llegar a saber el diagnóstico preciso del destino de todos los niños que egresan de las escuelas rurales, especificando cuantos de esos son recomendables para ser beneficiarios por el PRFE. Instituciones responsables: JUNAEB/MINEDUC/MIDEPLAN.

c) Estudiar la posibilidad de comprometer la participación de las entidades ejecutoras en torno a un compromiso de logros escolares de los alumnos. Esto, que hasta el momento no ha sido un objetivo del PRFE, nos parece interesante como posibilidad puesto que se relaciona con compromiso de calidad de las acciones mencionados en el punto anterior. Nos referimos a logros mínimos tales como la mantención del rendimiento escolar del estudiante o la aprobación de curso. Al mismo tiempo el panel comprende plenamente que el rendimiento escolar óptimo de los beneficiarios del PRFE es una tarea de múltiples actores (establecimiento, familias, programas de mejoramiento de la educación, etc), pero que con todo, e recomendable que el PRFE asuma parte de esta responsabilidad desarrollando oportuna y adecuadamente los procesos de reforzamiento y apoyo que sean necesarios para niños que están en riesgo de disminuir su rendimiento.

Al mismo tiempo el panel piensa que esto no se contradice con lo afirmado al inicio de este informe en términos de que el PRFE no se puede responsabilizar por la calidad de la educación recibida por los niños beneficiarios del programa. En efecto, aquí estamos aludiendo a co-responsabilizarse del rendimiento al interior del cual se matriculan los niños y no de la calidad de la enseñanza ahí impartida.

Desde esta perspectiva nos parece interesante que las entidades ejecutoras y el PRFE como programa pasen de un rol asistencial a uno de co-promotores de logros educativos. Sobretudo en el caso de las entidades ejecutoras el panel piensa que la exigencia hacia las mismas no debe ser sólo administrar los recursos contactando la oferta con la demanda sino que también deben asumir responsabilidades parciales en torno al éxito escolar y egreso de educación media de los niños y jóvenes beneficiarios del programa. Esta recomendación debe cautelar eventuales efectos no deseados tales como la discriminación en la selección de niños con rendimiento escolar poco satisfactorio. Instituciones responsables: JUNAEB/MINEDUC

IV. Referencias

Bibliografía

Arellano, J.P, Reforma educacional. Prioridad que se consolida, Editorial Los Andes, Santiago, 1999.

JUNAEB, Departamento de Planificación y Estudios, Análisis financiero de los hogares. Documento preliminar, Noviembre 1996.

Pontificia Universidad Católica de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial y de Sistemas, Evaluación de alternativas de residencias estudiantiles. Informe final

San Miguel, J, Programa de educación básica rural, en García Huidobro, J.E, La Reforma Educativa Chilena, Editorial Popular, Madrid, 1999, p. 91-110.

Universidad Católica del Maule, Escuela de Trabajo Social, Evaluación del Programa Residencia Familiar estudiantil (JUNAEB). Estudio de las comunas de Molina y Hualañé, Curicó, 1996.

Universidad de La Frontera, Evaluación cualitativa de los programas de vivienda estudiantil de la Junta nacional de Auxilio Escolar y Becas en la IX Región, Temuco, 1998

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

NOMBRE DEL PROGRAMA: RESIDENCIA FAMILIAR ESTUDIANTIL
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1992
MINISTERIO RESPONSABLE: MINEDUC
SERVICIO RESPONSABLE: JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS
PRESUPUESTO ASIGNADO 2000: M\$ 1.224.722.-

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS O FACTORES EXTERNOS.
FIN: CONTRIBUIR A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ELEVANDO EL NIVEL EDUCACIONAL DE LA POBALCION ESCOLAR HASTA LOGRAR SU EGRESO DE LA EDUCACION MEDIA.			
PROPOSITO Jóvenes provenientes de sectores aislados en donde no hay oferta educativa completa egresados de enseñanza media.	Tasa de aprobación de los alumnos beneficiarios del PRFE (94% durante 1999) Tasa de alumnos del PRFE egresados de enseñanza media (594 alumnos durante 1999)	Informes consolidados de gestión del programa. Estudio de Corte y seguimiento de los alumnos.	- Continuidad de restantes programas de JUNAEB y ejecución simultánea de los mismos con el PRFE.

	<p>Número de alumnos atendidos por el programa durante el año lectivo (2.967 en 1999) en relación a la cantidad de demanda potencial</p> <p>Número absoluto y proporción de alumnos atendidos en relación al número de alumnos postulantes al programa (2.967 alumnos atendidos/ 3.680 alumnos postulantes al programa durante 1999 , es decir un 80,6% de cobertura sobre tal población)</p>		
<p>COMPONENTES:</p> <p>1.- Alumnos recibieron alojamiento, alimentación y apoyo afectivo en casa de familias tutoras.</p> <p>2.- Alumnos recibieron apoyo psicopedagógico y acompañamiento escolar sistemático por parte de las Entidades ejecutoras.</p>	<p>1.- Porcentaje de alumnos del programa que cambian de familia tutora (2.5% de alumnos del PRFE cambiaron familias tutoras durante el año 1999.)</p> <p>2.1.- Tasa asistencia y deserción de alumnos beneficiarios (94% de alumnos beneficiarios con asistencia a clases igual o superior a 85%)</p>	<p>1.1- Resoluciones exentas.</p> <p>1.2.y 1.3.- Informe consolidado de gestión del programa.</p>	

	<p>2.2.- Nivel de rendimiento académico de los alumnos beneficiarios (77.5% Alumnos beneficiarios con rendimiento académico igual o superior a nota 5 - MB y B- en 1999).</p> <p>2.1. Número absoluto y porcentaje de alumnos del PRFE asistentes a talleres de reforzamiento educacional (26% de alumnos del programa asistentes a talleres de reforzamiento educacional del total de alumnos que necesitan tales talleres durante 1999).</p> <p>2.2.- Número absoluto y porcentaje de alumnos del PRFE asistentes a talleres de apoyo psicopedagógico (68.6% de alumnos del programa asistieron a talleres de apoyo psicopedagógico del total de alumnos que lo necesitan durante 1999)</p> <p>3.1.- Número de talleres realizados a familias</p>	<p>2.1; 2.2; Informe de gestión del programa.</p>	
--	---	---	--

<p>3.- Familias tutoras habilitadas para desarrollar en mejores condiciones su rol en el contexto familiar y social.</p>	<p>tutoras(796 talleres realizados a familias tutoras durante 1999)</p> <p>3.2.- Número absoluto y porcentaje de familias tutoras capacitadas (61% de familias tutoras capacitadas del total de familias tutoras durante 1999)</p>	<p>3.1; 3.2: Informe de gestión del PRFE.</p>	
<p>Actividades de Componente 1. Definición de comunas donde se desarrollará el programa. Establecer normas, reglamentos y metodología del programa. Selección y contratación entidades ejecutoras Selección Familias Tutoras. Asignación de cobertura y presupuesto. Selección de alumnos. Planificación del programa. Ejecución del servicio. Traspaso de fondos a entidades ejecutoras.</p>	<p>El PRFE posee una asignación exclusiva para transferencias. Todos sus costos administrativos, de personal, bienes y servicios de consumos, los asume JUNAEB en su presupuesto global.</p> <p>Todas las funciones de apoyo que requiere el programa se realizan dentro del marco de funciones globales de JUNAEB, no existe personal de dedicación exclusiva a este programa. Por lo tanto no es posible realizar una estimación de costos de gasto en personal y bienes y</p>	<p>Ley de presupuesto. Balance presupuestario institucional. Balances de comprobación y de saldos.</p>	<p>Entidades interesadas en participar como ejecutoras. Familias interesadas en participar como tutoras.</p>

<p>Traspaso de recursos a familias tutoras. Capacitación en normativa y reglamentos a personal JUNAEB. Capacitación a entidades ejecutoras. Supervisión y Control del programa. Supervisión y control de la familias tutora. Evaluación.</p>	<p>servicios de consumo referidos al programa.</p>		
<p>Actividades del Componente 2. Selección y contratación entidades ejecutoras Diagnóstico de necesidades Reforzamiento y apoyo escolar. Ejecución de los talleres. Seguimiento de los resultados del componente. Capacitación a entidades ejecutoras. Capacitación a familias tutoras. Supervisión, Control y evaluación del programa.</p>			

<p>Actividades del Componente 3 Definición de comunas donde se desarrollará el programa. Selección y contratación entidades ejecutoras Selección Familias Tutoras. Diagnóstico de necesidades para actividades de apoyo. Ejecución de talleres. Seguimiento de los resultados del componente.</p>			
--	--	--	--

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACION DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

C- ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS

1. Información del Ministerio o Servicio Responsable del Programa Período 1996-00 (en miles de pesos reales)

AÑO 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	1.874.856	1.874.856	100
Bienes y Servicios de Consumo	1.279.099	1.279.099	100
Inversión	65.734	265.733	100
Transferencias	65.753.701	65.753.078	100
Otros	240.018	220.376	91,82
TOTAL	69.413.409	69.393.143	99,97

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	2.031.988	1.998.040	98,33
Bienes y Servicios de Consumo	1.676.969	1.672.488	99,73
Inversión	332.460	177.399	53,36
Transferencias	61.956.509	61.955.922	100
Otros	3.870.741	2.457.819	63,50
TOTAL	69.868.667	68.261.669	97,70

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	2.268.773	2.167.568	95,54
Bienes y Servicios de Consumo	1.193.713	1.163.601	97,48
Inversión	248.329	199.092	80,17
Transferencias	69.469.740	65.456.344	94,22
Otros	318.918	3.834.349	1202,30
TOTAL	73.499.474	72.820.954	99,08

Nota: Otros se incrementa en la ejecución por presentar un saldo final de caja de M\$ 3.532.338.

AÑO 1999	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	2.439.413	2.344.614	96,11
Bienes y Servicios de Consumo	1.306.538	1.301.516	99,62
Inversión	276.423	163.733	59,23
Transferencias	75.548.830	69.752.025	92,33
Otros	272.245	4.367.671	1604,31
TOTAL	79.843.450	77.929.559	97,60

Nota: Otros se incrementa en la ejecución por presentar un saldo final de caja de M\$ 4.120.015.

AÑO 2000	Presupuesto Asignado
Personal	2.332.005
Bienes y Servicios de Consumo	1.302.750
Inversión	224.450
Transferencias	78.302.640
Otros	15.683
TOTAL	82.177.528

(en miles de pesos reales)

2.1. Presupuesto y Gastos del Programa

AÑO 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal		
Bienes y Servicios de Consumo		
Inversión		
Otros * TRANSFERENCIAS	864.379	864.379
Total		

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal		
Bienes y Servicios de Consumo		
Inversión		
Otros * TRANSFERENCIAS	834.331	832.816
Total		

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal		
Bienes y Servicios de Consumo		
Inversión		
Otros * TRANSFERENCIAS	843.287	837.840
Total		

ANO 1999	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal		
Bienes y Servicios de Consumo		
Inversión		
Otros * TRANSFERENCIAS	1.231.594	1.224.370
Total		

ANO 2000	Presupuesto Asignado
Personal	
Bienes y Servicios de Consumo	
Inversión	
Otros * TRANSFERENCIAS	1.224.722
Total	

Nota: El programa dispone de asignación presupuestaria sólo para transferencias, el costo administrativo de personal y bienes y servicios de consumo, lo asume JUNAEB en su presupuesto global. Todas las funciones de apoyo que requiere el programa se realizan dentro del marco de funciones de JUNAEB, no existiendo personal de dedicación exclusiva a este programa. Por lo anterior, no es posible realizar una estimación de los costos en personal y bienes y servicio de consumo referidos al PRFE.

Cuadro Resumen de Presupuesto y Gastos del Programa:

AÑO	A Presupuesto Asignado	B Gasto efectivo		A-B Saldo Presupuestario
		Monto	%	
1996	864.379	864.379	100	0
1997	834.331	832.816	99,82	1.515
1998	843.287	837.840	99,35	5.447
1999	1.231.594	1.224.370	99,41	7.224
2000	1.224.722	///////	///////	///////

2.2 Costo a Nivel Nacional por Componente del Programa

AÑO	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1														
Componente 2														
Componente 3														
Total														

Nota: Se reitera lo expuesto en el punto anterior, respecto a la dificultad de determinar el costo de los componentes del programa.

2.3. Costos Administrativos y Directos del Programa

AÑO	Costos Administrativos	Costos Directos	Total Gasto Efectivo
1996			864.379
1997			832.816
1998			837.840
1999			1.224.370

III. Fuentes de Financiamiento del Programa Período 1996 – 2000

(en miles de pesos reales)

Fuente de Financiamiento	1996		1997		1998		1999		2000	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo	864.379	100	834.331	100	843.287	100	1.231.594	100	1.224.722	100
2. Transferencia otras instituciones.										
3. Otras fuentes de Financiamiento.										
Total	864.379	100	834.331	100	843.287	100	1.231.594	100	1.224.722	100

FE DE ERRATAS

- 1) Página 9, línea 2 dice *niños y jóvenes provenientes de zonas rurales*. Debe decir *niños y jóvenes provenientes la mayor parte de las veces de zonas rurales*.
- 2) Página 10, línea 5: la información que se entrega es inexacta y ha sido señalada como tal por la gerencia del PRFE: el 20% asignado por JUNAEB a las entidades ejecutoras incorpora también los gastos eventuales en talleres de reforzamiento dirigidos a los beneficiarios.
- 3) Página 15, punto 13: El panel rectifica la opinión respecto a que no habría una meta de beneficiarios programados, aún cuando no tiene opinión clara en relación a la justificación de tal programación. De acuerdo a la información entregada oportunamente por la gerencia del programa esta sería para los últimos cuatro años la siguiente a nivel nacional: 1996: 2108 alumnos; 1997: 2108 alumnos; 1998: 2121 alumnos; 1999: 2978 alumnos.