

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

**PROGRAMA INFRAESTRUCTURA PARA LA EDUCACIÓN
PÚBLICA DEL SIGLO XXI**

***Ex - Recuperación y Renovación del Atractivo de la
Infraestructura y el Equipamiento de la Educación Pública***

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN
DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

**PANELISTAS: LORETO TAMBLAY N. (COORDINADORA)
ÁLVARO ESPINOZA H.
PAULINA SILVA I.**

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de evaluadores externo e independiente seleccionados vía concurso público y DIPRES no necesariamente comparte la visión y/o totalidad de recomendaciones entregadas.

NOVIEMBRE 2019 - JUNIO 2020

NOMBRE PROGRAMA: Programa Infraestructura para la Educación Pública del Siglo XXI

AÑO DE INICIO: 2019

MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Educación

SERVICIO RESPONSABLE: Dirección de Educación Pública

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2016 - 2019

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2020: \$84.634,7 millones

I. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

El Programa “**Infraestructura para la Educación Pública del Siglo XXI**” es la continuación del Programa “Recuperación y Renovación del Atractivo de la Infraestructura y el Equipamiento de la Educación Pública” que finaliza el año 2018, y responde a los objetivos estratégicos del Ministerio de Educación, y al Plan de Aseguramiento de la Calidad Escolar 2016-2019. Se enmarca en un contexto de cambios institucionales estructurales en el sector, destacando la implementación de la Ley N° 21.040 del Ministerio de Educación (2017), que traspasa los establecimientos educacionales (EE) que se encuentran a cargo de los Municipios¹ o bajo el Sistema de Administración Delegada (SAD), a 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) que dependen del Ministerio de Educación (MINEDUC), a través de la nueva Dirección de Educación Pública (DEP), misma entidad responsable de este Programa.

Su **Propósito** es “Mejorar las condiciones de infraestructura de la educación pública con estándares de calidad acordes a los requerimientos educativos del siglo XXI²”, para contribuir al **Fin** de “Fortalecer la calidad de la Educación Pública mejorando las condiciones de infraestructura para un mejor proceso de aprendizaje.”

Este propósito responde al deterioro de la infraestructura educacional pública, levantado en el Catastro de Infraestructura Escolar 2012 -2013, que tiene como causas la natural depreciación de la infraestructura en el tiempo y la destrucción que generan desastres naturales. El Programa también se plantea la incorporación de mejores estándares en la infraestructura escolar pública, de tal manera de aportar a mejorar su desempeño, en dimensiones que según la evidencia en la literatura, tienen mayor impacto positivo en el desempeño de los estudiantes³.

La población potencial del Programa son los establecimientos educacionales públicos (EEP) de dependencia Municipal, SAD, y SLEP, que al año 2019 eran 5.182 establecimientos distribuidos en todo el territorio nacional (51% rural), donde concurre una matrícula de 1.339.445 alumnos de educación parvularia (NT1 y NT2 – 9,8%), básica (58,1%) y media (32,1%), representando en total, el 37% de la matrícula total del sistema educacional a nivel nacional. El Programa no cuenta con criterios de focalización, por lo que la población objetivo es la misma que la población potencial. El ámbito de acción es todo el territorio nacional.

¹ A través de sus Departamentos de Educación o de Corporaciones Municipales de Educación.

² “Estándares de calidad acordes a los requerimientos educativos del siglo XXI”, hace referencia a: (1) Habitabilidad, medida como la consistencia del programa arquitectónico con el proyecto educativo institucional; y (2) estándares de confort (luminosidad, ventilación y temperatura), seguridad, y salubridad; definidos por la “Certificación Edificio Sustentable”, CES, del Instituto de la Construcción (<https://www.certificacionsustentable.cl>).

³ Estos estándares se encuentran descritos en el documento “Criterios de diseño para los nuevos espacios educativos, en el marco del Fortalecimiento de la Educación Pública” (2016) del Ministerio de Educación, en particular, del Plan de Fortalecimiento de la Educación Pública.

Los componentes del Programa son⁴:

- Componente 1 Reposición: Proyectos de diseño, reposición y/o ampliación con mejores estándares de calidad⁴. Este componente permite que hasta un 30% del presupuesto se destine a mobiliario y equipamiento, como parte de las obras.
- Componente 2 Conservación : Proyectos de conservación y/o mejoramiento parcial de infraestructura educacional pública deteriorada o en deterioro, con mejores estándares de calidad⁴. Este componente permite que hasta un 20% del presupuesto se destine a mobiliario y equipamiento, como parte de las obras.
- Componente 3 Emergencias: Proyectos para re establecer infraestructura educacional pública dañada por situaciones de emergencia y/o catástrofe natural.

Las entidades involucradas en el diseño y ejecución del Programa son: (a) la Dirección de Educación Pública (DEP), responsable del Programa; (b) el Ministerio de Educación, (MINEDUC) organismo del cual depende la DEP, y que define los lineamientos estratégicos del Programa⁵; (c) los sostenedores, quienes son responsables del estado de la infraestructura de los establecimientos a su cargo, (c1) los sostenedores municipales, y del SAD postulan sus proyectos de inversión para ser financiados a través del Programa, y (c2) los SLEP ejecutan proyectos con cargo a su propio presupuesto, para lo cual requieren la aprobación de sus proyectos y solicitud de la identificación presupuestaria a DIPRES, por parte de la DEP; (d) las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, quienes realizan las visitas técnicas para el seguimiento de las obras en ejecución (para sostenedores municipales, obras del componente Reposición); y (e) la Superintendencia de Educación que junto a la (f) Contraloría General de la República, deben supervisar el correcto uso de los recursos públicos.

El Programa entrega financiamiento para la ejecución de proyectos de infraestructura escolar pública a sostenedores municipales y del SAD (no entrega infraestructura propiamente tal), y entrega lineamientos ministeriales a los SLEP (prioridades ministeriales en infraestructura escolar y características deseables de los proyectos).

Los sostenedores municipales y de SAD, acceden a financiamiento mediante convocatorias, las cuales definen el tipo de proyectos que se financiarán. En la plataforma web www.inframineducenlinea.cl los sostenedores postulan proyectos que cumplen las condiciones establecidas para cada convocatoria en las bases del llamado. Aquellos proyectos que cumplen con los requisitos⁶ son clasificados como “elegibles”, entre los cuales se prioriza con criterios que también son establecidos en las bases⁷, y se seleccionan de acuerdo con el presupuesto disponible para cada convocatoria, para los cuales, se celebran convenios entre la DEP y el sostenedor municipal, transfiriéndose los recursos en la medida que se cumplan hitos definidos en dichos convenios. Los Servicios Locales reciben asignación presupuestaria para proyectos de inversión (subtítulo 31), por lo que el Programa no les financia proyectos, para estos sostenedores el Programa revisa y aprueba sus proyectos, y solicita a la Subsecretaría de Educación, quien por intermedio de la DIPLAP gestiona la identificación presupuestaria con DIPRES para su ejecución.

El Programa se financia por las asignaciones presupuestarias 09.17.02.33.02.104 y 09.17.02.33.03.104, de la Dirección de Educación Pública.

⁴ La primera actividad de esta evaluación fue acordar una matriz de resultados, ya que el Programa no contaba con una, al ser la continuación del Programa Recuperación y Renovación del Atractivo de la Infraestructura y el Equipamiento de la Educación Pública, que fue cerrado el año 2018.

⁵ Lineamientos estratégicos, tales como prioridades (que definen las tipologías de convocatorias que se realizaran cada año).

⁶ Requisitos en cuanto a características de los proyectos, por ejemplo estándares, y requisitos administrativos, como contar con RATE RS del MDSF, en caso de que el proyecto así lo requiera según las Normas, Procedimientos e Instrucciones de Inversión Pública vigentes en el país (NIP).

⁷ Hasta el año 2018 cada convocatoria podía tener criterios distintos. Desde el 2019, el Decreto 254 del Ministerio de Educación norma los criterios de asignación de recursos y priorización de proyectos, los que tienen relación con: a) Nivel de deterioro (IDGP), b) Nivel educativo (con preferencia para los técnico-profesionales y establecimientos que tienen niveles de preescolar), c) Índice de Vulnerabilidad Escolar (% de estudiantes prioritarios según JUNAEB sobre total de alumnos matriculados), y d) Condición de ruralidad o zona extrema.

II. RESULTADOS DE LA EVALUACION

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

El problema identificado es el mal estado (deterioro) en el que se encuentra la infraestructura escolar pública, evidenciado en el Catastro de Infraestructura Escolar 2012 -2013. Este problema tiene dos causas principales: la natural depreciación de la infraestructura en el tiempo, y la destrucción de infraestructura por desastres naturales⁸.

El Catastro cubrió el 90,16% de los 5.530 establecimientos educacionales públicos de entonces, y dio cuenta, a través del Índice de Deterioro General Ponderado (IDGP), de un deterioro promedio nacional de 20,3% sobre el conjunto de pabellones de cada local⁹, siendo las partidas peor evaluadas los servicios higiénicos de los estudiantes¹⁰. Los resultados indican que si bien la mayoría presentaba un deterioro inferior a 20%, existe un 43% de establecimientos que superan ese porcentaje.

Cuadro 1. Cantidad de Locales en Catastro 2012-2013 según quintiles de deterioro (IDGP).

| Quintiles según rango de deterioro (IDGP) | Cantidad de locales (EE* y anexos) | Porcentaje del total |
|---|------------------------------------|----------------------|
| Menos de 20% | 3.285 | 57% |
| Entre 20% hasta 39% | 1.840 | 31,9% |
| Entre 40% hasta 59% | 489 | 8,5% |
| Entre 60% hasta 79% | 136 | 2,4% |
| Entre 80% hasta 100% | 17 | 0,3% |
| Total | 5.767 | 100% |

Fuente: Elaboración propia con información del Catastro 2012-2013.

La mantención de la infraestructura escolar es responsabilidad del sostenedor del establecimiento. En el caso de los sostenedores municipales y del SAD, el Estado le asigna recursos para estos y otros fines de educación, mediante la ley de subvenciones¹¹, sin embargo, los recursos no son suficientes, considerando incluso los aportes del mismo sostenedor¹². La subvención escolar que reciben los establecimientos depende de la asistencia de los estudiantes, lo que perjudica a aquellos de dependencia municipal y SAD. Los EE ubicados en zonas urbanas tienden a atender una población más vulnerable socialmente, y los ubicados en zonas rurales, tienen menor matrícula y están físicamente aislados, por lo que, en ambos casos, presentan tasas de inasistencia escolar más altas, por lo que la subvención educacional (basal y de ruralidad) no es suficiente¹³. De esta manera, el problema que enfrenta el Programa se relaciona con temas distributivos.

Los Servicios Locales reciben asignación presupuestaria (subítulo 31). De acuerdo al Dto 254 (MINEDUC 2018) el presupuesto total para infraestructura de todos los SLEP deberá ser al menos equivalente al porcentaje que la matrícula de los establecimientos de su dependencia represente respecto del total de la matrícula de la educación pública.

⁸ En el terremoto y Maremoto del año 2010, 130 establecimientos educacionales resultaron afectados con daños totales o de reposición en más de un 50% de su infraestructura. Dentro de estos, el 90% eran establecimientos de sostenedores municipales. (fuente: La Reconstrucción en Educación, Ministerio de Educación, diciembre 2013)

⁹ El Catastro presenta información del edificio "matriz" de cada Establecimiento y de otras dependencias físicas que se identifican como "anexos". Por este motivo, la cifra del total de locales con información en el Catastro 2012-2013 es mayor a la del total de Establecimientos Educacionales (RBD únicos).

¹⁰ El catastro consideró aspectos tales como: techos, estructura de muros y tabiques, pavimentos, sistema eléctrico, ventanas, puertas, mobiliario escolar, pinturas y revestimientos de cielos y muros, etc. (<https://infraestructuraescolar.mineduc.cl/estudios-y-publicaciones/catastro-infraestructura-escolar/>)

¹¹ DFL N°2 del Ministerio de Educación de 1996: Sobre subvención del estado a establecimientos educacionales.

¹² Los sostenedores municipales, quienes poseen rentas y patrimonios propios, realizan aportes financieros a las escuelas bajo su administración, en promedios equivalentes al Financiamiento Compartido del sector privado. El año 2012 las escuelas públicas tuvieron un ingreso promedio mensual por estudiante de \$11.448 (un 13% de sus ingresos no es claro a qué se refiere este porcentaje, favor revisar redacción) por concepto de aportes municipales. Fuente: Revisión OCDE de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas. Reporte nacional de Chile. Ministerio de Educación, Agencia de Calidad de la Educación, Superintendencia de Educación. Enero de 2016.

¹³ Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile. OECD 2004.

Considerando que el Catastro se levantó hace siete años, y pese a que en el marco de la instalación de algunos de los nuevos SLEP se actualizó en torno al 6,9% de los establecimientos, éste se estima desactualizado, por la depreciación y la inversión que se ha ejecutado con los diversos fondos públicos en el mismo periodo¹⁴, lo que no permite contar con un dimensionamiento del problema o diagnóstico actualizado, que oriente los recursos hacia donde más se necesitan. Para el año 2020, la DEP tiene programado el levantamiento de un nuevo catastro a nivel nacional, que incluirá Servicios Locales y sostenedores externos¹⁵. De acuerdo con información levantada en entrevistas, para este nuevo catastro implementarán además un sistema de actualización, de tal manera que se mantenga vigente en el tiempo; sin embargo, hasta la fecha de entrega del Informe Final, este sistema de actualización aún no estaba definido.

Por otro lado, respondiendo a ¿qué características tienen los proyectos financiados?, el Programa se plantea la incorporación de mejores estándares en la infraestructura escolar pública, en particular en: (a) habitabilidad, y (b) el confort (luminosidad, ventilación y temperatura), la seguridad y la salubridad, superiores a los estándares que actualmente definen los cuerpos legales y normativos respectivos¹⁶. Esto, con el objetivo de aportar al mejor desempeño de los establecimientos educacionales públicos, y a la adaptación del sistema educativo a los desafíos del siglo XXI. Este objetivo responde a la evidencia que indica la literatura respecto del efecto positivo que tendrían estos mejores estándares en el desempeño escolar de los alumnos¹⁷. Sin embargo, se constata que no hay información del estándar que actualmente presentan los EEP en sus diversos componentes (confort, seguridad y salubridad, por ejemplo), ni respecto a la normativa actualmente vigente, ni a los nuevos estándares que la DEP busca incorporar al sistema.

El Estado, para la mantención, conservación y reposición de los EE a su cargo, además dispone de otros fondos: 3 fondos externos a la DEP (FNDR – Fondo Nacional de Desarrollo Regional; PMU – Programa de Mejoramiento Urbano, y PMB - Programa Mejoramiento de Barrios), y 2 fondos a cargo de la DEP (FAEP - Fondo de Apoyo a la Educación Pública, y el Fondo asociado al Programa en evaluación). Los tres fondos externos requieren que los sostenedores cuenten con la aprobación de la entidad sectorial correspondiente para entregar el financiamiento, rol que están ejerciendo las Secretarías Regionales de Educación. Por lo que, mientras la Dirección de Educación Pública, continúa determinando las características que deben cumplir estos proyectos (en términos de pertinencia y de estándares), estos fondos se consideran complementarios al Programa. Sin embargo este único mecanismo de coordinación se estima necesario pero no suficiente, ya que El Programa no registra estos proyectos, para por ejemplo conocer su grado de avance y actualizar el Catastro de Infraestructura Escolar Pública.

Los dos fondos a cargo de la DEP se estiman también complementarios, ya que si bien atienden a la misma población potencial (y objetivo), y ambos financian la ejecución de proyectos de conservación, el FAEP además financia estudios de diagnóstico, de preinversión y costos asociados a la gestión de proyectos, gastos que no son financiados por el Programa. Estos fondos se coordinan a partir de este año¹⁸ (2020), mediante la participación del Departamento de Infraestructura de la DEP en la revisión

¹⁴ La DEP no cuenta con información de la inversión o gasto realizado por otros programas en esta materia.

¹⁵ Sostenedores externos: Municipales y del Sistema de Administración Delegada.

¹⁶ Confort (luminosidad, ventilación y temperatura de acuerdo al Capítulo 5 de la Ordenanza General de la Ley General de Vivienda y Urbanismo, 1992), seguridad (Según artículo 3º del decreto 548 del Ministerio de Educación, 1988) y salubridad (según Capítulo 5 de la Ordenanza General de la Ley General de Vivienda y Urbanismo, 1992).

¹⁷ Hay extensa bibliografía que indica una relación positiva entre calidad de la infraestructura y rendimiento escolar (<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2016/10/la-importancia-de-tener-una-buena-infraestructura-escolar/>). Entre la que destaca los estudios: (1) Daylighting in Schools. An Investigation into the Relationship between Daylighting and Human Performance. Pacific Gas and Electric Company. 1999., y (2) The impact of classroom design on pupils' learning: Final results of a holistic, multi-level analysis. Peter Barrett, Fay Davies, Yufan Zhang, Lucinda Barrett. School of the Built Environment, Maxwell Building, University of Salford, Salford, M5 4WT, United Kingdom. 2015. No hay evidencia nacional en la materia.

¹⁸ Considerando que ambos fondos confluyeron en la misma dependencia, la DEP, cuando se modificó la estructura institucional del Ministerio de Educación, con motivo de la creación de la Dirección de Educación Pública DEP, el año 2018.

de proyectos de infraestructura que se presentan al FAEP (equivalente a determinar la elegibilidad de los proyectos).

De esta manera, el Programa se propone mejorar el estado en el que se encuentra la infraestructura escolar pública, mediante la mejora de estándares y el financiamiento de proyectos de inversión, atendiendo así las causas que generan el problema a resolver, el mal estado y la falta de recursos para enfrentarla.

Respecto de cómo el Programa determina los proyectos a financiar, por diseño el Programa no define Población Objetivo (no posee criterios de focalización), tanto sostenedores municipales como Servicios Locales son autónomos en determinar que proyectos postulan (municipales), o para que proyectos piden que la DEP solicite identificación presupuestaria a DIPRES (SLEP), por lo que el supuesto que el sostenedor es quien cuenta con mejor información y capacidades para identificar y priorizar proyectos de inversión, se mantiene desde los municipios a los SLEP, supuesto, que en el caso de los municipios, la OCDE señala su preocupación, en términos de que las condiciones y capacidades dispares de las municipalidades no permitan una adecuada competencia¹⁹. De hecho, al analizar la relación entre el nivel de deterioro de los EEP por comuna (IDGP promedio), y el IPP per cápita²⁰, como medida del nivel de ingresos de una comuna, se observa un índice de correlación de Pearson negativo de -0,1587 significativo al 1%, es decir, a menor IPP per cápita, mayor es el IDGP promedio de sus establecimientos. En este sentido, no se advierten diferencias importantes en recursos humanos y financieros, que permitan asegurar que esta situación no se replicará en los SLEP²¹. Esta forma de identificar proyectos se evalúa negativamente, ya que no orienta los esfuerzos hacia aquellos establecimientos que tienen una mayor o más profunda condición de vulnerabilidad o deterioro.

De esta manera, si bien los componentes están dirigidos a resolver el deterioro de los EE que se intervienen, y que los mecanismos para la incorporación de mejores estándares son adecuados²², no se identifican mecanismos que orienten los recursos hacia donde más se requieren (EE más deteriorados, y/o sostenedores externos con mayor escases de recursos), tampoco se identifican acciones que disminuyan las inequidades que presentan los sostenedores externos para acceder a financiamiento de sus proyectos, y el Programa no cuenta con un catastro actualizado que le permita dimensionar el problema (de deterioro y de estándares), y orientar sus esfuerzos; por lo que se estima que el diseño del Programa y su estrategia no son efectivas para enfrentar el problema.

si bien el Programa ha realizado algunas experiencias de asistencia técnica a sostenedores (en identificación y la formulación de proyectos), éstas distan de ser una actividad regular, por lo que no se encuentra considerada como una actividad del proceso de producción del Programa. El Panel considera que esta asistencia técnica, es una actividad que debe incorporarse al diseño del Programa, de manera regular y formal. En el caso de sostenedores externos, su objetivo sería disminuir las barreras de entrada que enfrentan aquellos sostenedores de menores recursos, y en el caso de los Servicios Locales, el objetivo es trasmisir los lineamientos y prioridades ministeriales a las primeras etapas del proceso (identificación y formulación), al mismo tiempo que incorporar al Programa, el

¹⁹ ¿Cómo mejorar la distribución, uso y administración de los recursos escolares? Análisis y desafíos a partir de las recomendaciones OCDE en la Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas (Chile). Serie Evidencias N°38 Noviembre 2017. Centro de Estudios MINEDUC.

²⁰ El Ingreso Propio Permanente IPP de una comuna es el principal fuente de ingreso de los municipios.

²¹ Antecedentes recabados en entrevistas con profesionales de la DEP, evidencian que, en el marco de la reciente instalación de los SLEP, hasta el momento han sido dotados con muy poco personal, para los ámbitos de gestión que deben realizar: (a) La oportuna mantención de los establecimientos, aunque se externalicen los servicios, ser contraparte de contratos de mantenimientos que se ejecutan en un promedio de 70 establecimientos a cargo de cada SLEP, es bastante carga; (b) la identificación, preparación y ejecución de proyectos de inversión (componentes Reposición y Conservación), y (c) Planificar el territorio en cuanto a infraestructura en el largo plazo. Se afirma que los SLEP debiesen contar con a menos 6 o 7 profesionales en el ámbito de la construcción en forma regular.

²² Como condición para la elegibilidad y para la aprobación de proyectos, para los sostenedores municipales y servicios locales, respectivamente.

sentido de pertenencia respecto de la infraestructura los establecimientos educacionales que están a su cargo.

En relación al Programa finalizado el año 2018, su cierre (o reformulación) tiene sentido, ya que no respondía a las nuevas definiciones institucionales: el financiamiento de equipamiento para Establecimientos Técnicos Profesionales fue traspasado a la Subsecretaría de Educación, y el Programa de Infraestructura debía ajustarse a la nueva institucionalidad de la Educación Pública, en un proceso de migración desde la administración autónoma de los municipios del SAD, a la concentración de los EEP en los Servicios Locales a cargo de la nueva Dirección de Educación Pública, siendo esta misma Dirección, quien está a cargo de este proceso.

Respecto de la intervención del Estado en el mejoramiento de la infraestructura educacional pública, ésta es pertinente, ya que, de acuerdo con la Constitución Política de Chile, la educación es un derecho, y es responsabilidad del Estado garantizar este derecho y financiar un sistema gratuito de enseñanza escolar²³. También se estima pertinente que este Programa se haga cargo de las condiciones de infraestructura en que el Estado entrega el servicio de educación, como un todo, para lo cual requiere, entre otras cosas, mejorar la coordinación con otros Fondos públicos complementarios a su objetivo.

Finalmente, resulta importante señalar que el problema que busca resolver el Programa es de naturaleza permanente. Al construir infraestructura pública, automáticamente se generan futuras necesidades de mantención durante toda su vida útil, de conservación que permitan extender esa vida útil, y finalmente de reponer la infraestructura, cuando ya no es posible prolongar más su vida útil. Por lo tanto, se estima importante considerar que tanto el diseño como la operación del Programa deben tener la lógica de una actividad permanente, que se debe realizar de la forma más eficaz, eficiente y con calidad posible, con una mirada de largo plazo.

2. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

2.1 Eficacia y Calidad

Considerando que el Programa lleva un año de operación, y que su formulación se realizó en el marco de la presente evaluación, no resulta posible evaluar el nivel de cumplimiento que el Programa ha logrado de su Propósito.

Durante el periodo 2019-2020, el Programa ha realizado 5 convocatorias²⁴. Cuatro el año 2020, que a la fecha de entrega del Informe Final de esta evaluación no se habían cerrado, y una el año 2019, para la cual, no se recibió información respecto de los proyectos postulados, elegibles, priorizados y seleccionados (firma de convenio, inicio de obras, etc.), que permita evaluar el nuevo Programa. De esta manera, como una estimación de la capacidad de producción del programa se trabajó con los resultados del programa antecesor, que financió proyectos similares y contaba con un presupuesto similar, clasificando los proyectos según los nuevos componentes (Cuadro 2).

²³ Artículo 10º de la Constitución Política de Chile: "El derecho a la educación".

²⁴ En junio 2019: (i) Para proyectos de infraestructura, equipamiento y mobiliario. En enero 2020: (i) Para proyectos de reposición; (ii) Para proyectos de conservación; (iii) Para proyectos de eliminación de containers; (iv) Para iniciativas de diseño de arquitectura y especialidades.

Cuadro 2. Estimación del nivel de producción según componentes, periodo 2016-2019. (proyectos terminados, contabilizados el año de recepción provisoria o final)

| Proyectos terminados cada año | Reposición | Conservación | Emergencia |
|-------------------------------|------------|--------------|------------|
| 2016 | 0 | 527 | 33 |
| 2017 | 0 | 156 | 54 |
| 2018 | 0 | 113 | 40 |
| 2019 | 4 | 29 | 15 |
| Total periodo | 4 | 825 | 142 |

Fuente: Construcción propia con información recibida de la DDEP.

Deterioro General Ponderado (IDGP) sobre 70% de deterioro, y el nivel de producción estimado para el componente de Conservación (825 establecimientos), habría tenido una cobertura equivalente al 19,0% de los establecimientos con IDGP entre 10% y 69,9%.

Considerando el indicador de la matriz de resultados del Programa, calculado con proyectos que se iniciaron bajo el programa antecesor pero que finalizaron el año 2019 (anexo 2 b), el Programa habría financiado proyectos de mejora de infraestructura en el 0,93% de los establecimientos de educación pública a nivel nacional, incorporando mejores estándares en, al menos, el 12,12% de estos establecimientos atendidos, con una ejecución presupuestaria del 94,4%, y con un 76,9% de los gastos rendidos.

Así, el Programa efectivamente contribuye a mejorar las condiciones de infraestructura de la educación pública, sin embargo, como no se ha definido el umbral de IDGP sobre el cual se considera que un establecimiento se encuentra en mal estado o deteriorado, no es posible establecer el nivel de logro respecto del diagnóstico. En este mismo sentido, el Programa tampoco se ha propuesto metas para nivel de logro ni producción, las que el panel considera necesarias no solo para la evaluación del Programa, si no que también para orientar la gestión.

De esta manera, si bien el Programa efectivamente resuelve el problema de deterioro de los establecimientos cuyos proyectos financia, al considerar: el nivel de cobertura estimado; la no focalización en quienes más necesitan, por deterioro o falta de recursos (desarrollado en sección 2.4 de este Resumen); la ausencia de un diagnóstico actualizado, tanto en deterioro como en estándares; y la ausencia de metas para la producción y el logro; en términos globales, se estima que el Programa no está cumpliendo su propósito.

De la contribución del Programa en evaluación, a fortalecer la calidad de la Educación Pública mejorando las condiciones de infraestructura para un mejor proceso enseñanza-aprendizaje, no es posible pronunciarse debido al poco tiempo de operación.

2.2 Economía

El presupuesto del Programa para el año 2020 es de \$M 84.634.733, que es 47% superior al presupuesto del antecesor el año 2016. El programa presenta una ejecución presupuestaria entre 91% y 100% en el periodo 2016-2020. A partir del año 2018, con la creación de la DEP y la paulatina incorporación de SLEP como sostenedores, las transferencias del Programa se realizan a través de la asignación 104 para los subtítulos 02 (al Gobierno Central para los SLEP) y 03 (a otras entidades Públicas para municipios).

Si se asume que los hallazgos del Catastro 2012-2013 aún son vigentes (es decir, sin considerar el deterioro de la infraestructura desde entonces y que se han realizado mejoras financiadas por este y otros programas públicos²⁵), es posible concluir que el nivel de producción estimado (proyectos terminados) para el componente de Reposición en el periodo 2016-2019 (4 establecimientos), habría tenido una cobertura equivalente al 6,0% de los establecimientos con Índice de

²⁵ En particular, se solicitó información de los proyectos de infraestructura financiados por el FAEP. Hasta la fecha de entrega de informe no se había recibido la información.

Cuadro 3. Presupuesto total del programa 2016-2020 (miles de \$2020)(*)

| Año | Presupuesto total del Programa (incluye todas las fuentes de financiamiento)(**) | Presupuesto inicial del Programa proveniente de la Institución Responsable | Presupuesto vigente del Programa proveniente de la Institución Responsable | Gasto Devengado del Programa | Planificación presupuestaria (%) | Ejecución presupuestaria (%) |
|--|--|--|--|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| Recuperación y Renovación del Atractivo de la Infraestructura y el Equipamiento de la Educación Pública | | | | | | |
| 2016 | 57.419.813 | 57.071.646 | 57.071.646 | 53.069.056 | 100% | 93% |
| 2017 | 49.981.283 | 49.607.317 | 49.607.317 | 49.583.448 | 100% | 100% |
| 2018 | 51.947.296 | 51.529.012 | 51.529.012 | 47.010.879 | 100% | 91% |
| Infraestructura para la Educación Pública del Siglo XXI | | | | | | |
| 2019 | 60.263.090 | 59.833.931 | 59.833.931 | 56.502.231 | 100% | 94,4% |
| 2020 | 84.634.733 | 84.205.574 | | | | |
| % Variación 2016-2020 | 47% | 48% | | | | |

Notas: (*) A partir del año 2018 el Programa cambia de Institución responsable, pasando desde la Subsecretaría de Educación a la Dirección de Educación Pública. (**) El Programa tiene financiamiento de gastos de personal de la Subsecretaría de Educación.

Fuente: Ley de Presupuesto de la Nación años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020. Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Al comparar la ejecución de los Servicios Locales y establecimientos de dependencia municipal; si bien el presupuesto vigente de los Servicios Locales es mucho menor (representan un 13% respecto del presupuesto de transferencias a municipios), la ejecución presupuestaria que logran es de 12,9% y 64,1%, los años 2018 y 2019 respectivamente, muy menor a la ejecución del Programa (94,3%) y de las asignación para municipios de 98,3%. De acuerdo a lo levantado en entrevistas, esto se debió a las dificultades que enfrentaron para ejecutar el ciclo completo de inversión en un año presupuestario (identificación, formulación, licitación y ejecución de proyectos), situación que están ajustando mediante la generación de una cartera de proyectos formulada.

El análisis del flujo de caja (ingresos y gastos acumulados totales del Programa, incluyendo todos los ítem y asignaciones) para el período en evaluación 2016-2019 (ambos programas), concluye que en general hay situaciones de déficit²⁶ acotadas y con tendencia a disminuir en el periodo, observándose con más frecuencia el mes de febrero (años 2016, 2018 y 2019), lo que podría explicarse por el proceso en que se reconocen los ingresos, al coincidir éste con período de vacaciones de los profesionales de EE.

Las modalidades de las transferencias varían según los componentes, generando un impacto en la ejecución financiera del Programa y afectando la variabilidad de los arrastres, especialmente en el componente de Reposición. La primera transferencia, que sólo requiere la total tramitación del convenio, es del 10%, en el caso de obras de Reposición, mientras que en las del componente de Conservación, la primera transferencia representa generalmente un 50%. Las transferencias sucesivas se generan según avances de obras, de acuerdo a la presentación de estados de pago o algún otro hito, lo que implica que incorporan los tiempos asociados a la licitación, contratación y presentación de garantías a la unidad técnica e incluso visita. Esto significa que el 90% de la ejecución financiera, en el caso de las obras de Reposición, está sujeto a la ocurrencia de estos procesos, mientras, en el caso de Conservación, sólo es el 50%.

Por otro lado, de acuerdo con la información de proyectos recibida de la DEP, en el caso de proyectos de Reposición, los plazos para dar inicio a las obras, desde la total tramitación del convenio, es de 360 días promedio (mediana 323) y de 311 días promedio (mediana 250) para la ejecución de éstas. En el caso del componente Conservación estos plazos son 130 (mediana 96) y 74 (mediana 68) días

²⁶ Por déficit se refiere a que los gastos sean mayores a los ingresos.

promedio respectivamente. Sin embargo, para ambos componentes los arrastres prevalecen hasta 4 años, aunque en el caso de Conservación los montos que se arrastran son menores. Esto explica la generación de compromisos adicionales al presupuesto, los que se gestionan a través del diseño y oportunidad de las convocatorias, de tal manera de contar con una cartera de proyectos en ejecución.

Si bien se pueden estimar los comportamientos de los arrastres, es difícil preverlo con exactitud, considerando situaciones particulares como las fechas de adjudicación y las dificultades que encuentran los proyectos durante su ejecución. Así, en el caso de Reposición, al revisar la composición del arrastre de cada año se advierte que los proyectos prevalecen 4 años posterior al año de tramitación del convenio, con un 84% del monto original al año siguiente de la tramitación del convenio y un 60% del monto original al tercer año. Para Conservación los porcentajes para el segundo año y el tercero, luego de tramitado el convenio, son 60% y 20% respectivamente²⁷. Para evaluar el arrastre con exactitud cada año, es necesario proyectar el gasto proyecto a proyecto, debido a las condiciones particulares en que se ejecuta cada uno.

2.3 Eficiencia

La estimación de los gastos administrativos para el periodo 2016-2019, representan alrededor del 5% del total de gastos del Programa, observando una tendencia a la baja, hasta el 4,1% el año 2019. Este porcentaje se considera razonable al comparar con el Programa PMU²⁸.

Existe una alta variabilidad del costo promedio de producción en cada componente, explicada por la diversidad de partidas y tipologías de proyectos. En base a la información disponible fue posible analizar los 4 proyectos finalizados asociados al componente de Reposición, en base a los cuales el Panel estima que se encuentran en el rango de lo razonable²⁹ y que la incorporación de un valor máximo en las nuevas convocatorias apunta a contener sobreprecios

2.4 Implementación del Programa

Para definir los proyectos que serán financiados por el Programa, es el sostenedor responsable de determinar las necesidades de inversión de sus establecimientos (identificación de proyectos), su priorización, formulación, y la posterior ejecución de las obras. Para los municipios, corporaciones municipales de educación y administradores delegados, la asignación de presupuesto se realiza mediante convocatorias, para los Servicios Locales, dependientes de la DEP, la asignación de recursos es directa, ya que el presupuesto para estos fines es de los Servicios Locales (subtítulo 31).

De esta manera se advierte que, el supuesto que el sostenedor es quien cuenta con mejor información y capacidades para identificar y priorizar proyectos de inversión, se mantiene desde los municipios a los Servicios Locales, supuesto, que en el caso de los municipios, la OCDE señala su preocupación, en términos de que las condiciones y capacidades dispares de las municipalidades no permitan una adecuada competencia. No se advierten diferencias importantes en términos de recursos humanos y financieros, que permitan asegurar que esta situación no se replicará en los Servicios Locales.

En este sentido, el Programa no realiza acciones que disminuyan las inequidades entre municipios, para la correcta identificación, priorización, formulación y ejecución de los proyectos de inversión.

Si bien el Programa ha atendido la necesidad de financiamiento para proyectos de infraestructura de sus beneficiarios, se analizaron las características de deterioro (Catastro) y vulnerabilidad (medido por

²⁷ Se considera el año 2019 tanto en nuevos convenios como en arrastre generado a pesar de no estar completa la información para el año 2019

²⁸ EPG Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU). Dirección de Presupuestos, 2011.

²⁹ Las nuevas convocatorias 2020 para Reposición establecen un valor máximo por metros cuadrado de 43 UF, el que puede ponderar más si se justifica técnicamente, o si corresponde a zona considerada extrema (25% zona norte, 60% Zona austral), lo que se encuentra dentro del rango de costos de construcción de establecimientos educacionales con los nuevos estándares propuestos por el Programa: entre 38 y 43 UF/m², según información levantada de experto: Empresa Baceh Arquitectos, con amplia experiencia en edificaciones con certificación CES, en particular, tres establecimientos educacionales.

el IVE-SINAE de JUNAEB³⁰), al analizar la condición de deterioro y de vulnerabilidad de los establecimientos beneficiarios, versus aquellos establecimientos no beneficiarios, considerando los proyectos que se iniciaron en el programa antecesor, pero que finalizaron el año 2019, no se observan diferencias³¹, en otras palabras, la modalidad de convocatoria del Programa (equivalente al del programa antecesor) no genera una focalización de sus esfuerzos en un subgrupo de la población potencial, en particular, no focaliza en establecimientos con mayor cantidad o más urgentes necesidades de mejoras de infraestructura.

En este sentido, el Decreto 254 del Ministerio de Educación (2018) comienza a normar los criterios de asignación de recursos y priorización de proyectos, que son empleadas en las convocatorias, sobre los proyectos elegibles. La efectividad de la incorporación de estos criterios, si orienta los recursos en la población de mayor necesidad, pese a la autoselección de beneficiarios y la dispar capacidad técnica y de recursos de los sostenedores municipales, podría ser evaluada conocidas las postulaciones y adjudicaciones del nuevo Programa (2019-2020)³².

Resulta importante remarcar que el Programa no provee Infraestructura a sus beneficiarios, si no que entrega financiamiento para que estos desarrollen sus propios proyectos, por el 100% del costo de la etapa diseño o ejecución, lo que de acuerdo con el problema (necesidades de inversión y falta de recursos), se evalúa como pertinente. Sin embargo, los sostenedores deben financiar la formulación y preparación del proyecto (preinversión) para postularlo (Municipios y SAD), o presentarlo a la DEP (SLEP), lo cual debe ser financiado con recursos propios³³.

Respecto del ciclo de desarrollo de un proyecto de inversión, este comienza con la identificación de los proyectos (¿qué necesidades de inversión hay?), para luego formular los proyectos, estas etapas pueden durar entre 6 meses y un año, en particular si el proyecto implica aumento de capacidad y por lo tanto requiere RATE RS por parte del MDSF. Entonces, para las etapas siguientes, cabe distinguir entre sostenedores municipales o SAD, y SLEP: para los primeros, y considerando que no conocen con antelación las convocatorias que abrirá el Programa, debiesen contar con una cartera de proyectos preformulada a la espera de una convocatoria a fin con sus proyectos, lo que considerando lo señalado respecto de sus capacidades técnicas y financieras, resulta al menos difícil¹⁹; para los SLEP, estos proyectos deben estar también preformulados (aprobados por la DEP y con RATE RS del MDSF si el proyecto así lo requiere), incluso sin saber con exactitud el presupuesto que recibirán el año siguiente, de tal manera de iniciar el año presupuestario con la identificación presupuestaria y ejecutar, tanto el proyecto como el presupuesto, durante el año. Es decir, para ambos sostenedores (y considerando que el sostenedor municipal logró que su proyecto fuera seleccionado a la primera postulación), el plazo mínimo de ejecución, desde la identificación de proyectos, es de dos años.

Lo anterior, si bien mejora la ejecución presupuestaria, implica que las obras se desarrollarían durante el año escolar, simultáneamente al desarrollo de las clases, lo que: pone en riesgo a los estudiantes, encarece el proyecto al tener que financiar medidas de mitigación del riesgo antes señalado, y disminuye aún más las condiciones en las cuales se desarrolla el proceso enseñanza-aprendizaje. De esta manera, se identifica como problema a resolver: como mejorar la ejecución presupuestaria,

³⁰ Índice de Vulnerabilidad Estudiantil, calculado por JUNAEB a partir de información de registros administrativos obtenidos desde diversas entidades, como FONASA, Registro Civil e información socioeconómica proporcionada por el MDSF.

³¹ Se realizó un análisis estadístico a las características de deterioro (IDGP) y vulnerabilidad, donde se emplea el test de igualdad de distribuciones de Kolmogorov-Smirnov, y se obtiene que no se puede rechazar la hipótesis nula de igualdad en la distribución de la característica deterioro en establecimientos beneficiarios respecto a aquellos no beneficiarios. Asimismo, con el test aplicado en la variable de vulnerabilidad, donde la distribución del índice IVE-SINAE en educación básica muestra que EE no beneficiarios del Programa poseerían vulnerabilidades más elevadas según ese índice.

³² Las convocatorias 2020 no se han adjudicado, y hasta la fecha de entrega del Informe Final, el Panel no cuenta con información sobre la adjudicación el año 2019.

³³ La preinversión comprende además la obtención de RATE RS por parte del MDSF en caso de que el proyecto implique un aumento de capacidad. De las 5 convocatorias abiertas durante los años 2019 y 2020, dos convocatorias, que corresponden al componente de reposición, tienen como condición que el proyecto ya cuente con RATE RS del MDSF. Hay una tercera convocatoria asociada al componente de reposición, pero es para financiar estudios diseño de arquitectura y especialidades, los cuales se requieren para obtener el RATE RS del MDSF para pasar el proyecto a la etapa de ejecución.

mientras las obras se ejecutan en el periodo en el cual los establecimientos educacionales no están en funcionamiento (vacaciones), entre diciembre y febrero.

En este contexto, los plazos promedio que se observan para proyectos del componente Reposición son: (a) 360 días desde la total tramitación del convenio y el inicio a las obras, y (b) 311 días para la ejecución. Para el componente Conservación los plazos promedio son menores, de 130 y 74 días respectivamente.

De acuerdo con lo observado, las convocatorias de Reposición, (diseño o ejecución) que se han abierto, no han quedado desiertas y han recibido postulación de proyectos. La hipótesis es que, el no publicar un calendario de convocatorias genera una situación de inequidad entre sostenedores, ya que municipios más pobres (con menores ingresos municipales, menos ingresos por subvenciones y/o altos niveles de pobreza) no tendrán las mismas oportunidades de contar con proyectos ya formulados (con RATE RS del MDSF si fuese necesario), respecto de municipios con más recursos³⁴.

La etapa de cierre administrativo de proyectos (etapa de comienzo después de finalizada la obra física), se realiza manualmente, sin registrar la fecha en que esto ocurre, y dependiendo del proyecto, demora entre uno y dos años. De acuerdo al indicador de rendiciones estimado con los proyectos iniciados bajo el programa antecesor (2016-2018), y proyectos iniciados por este Programa durante el año 2019, se observan rendiciones del 77% de lo transferido a nivel de propósito (incluyendo el componente de Emergencias), de 74,8% para el componente Reposición y de 75,7% para el componente Conservación.

Se advierte que el Programa no ha establecido mecanismos que generen incentivos en los municipios para agilizar el proceso, ya que si bien el Programa no inicia convenios con entidades que mantengan rendiciones pendientes, desde el 2020 también ha implementado en convocatorias la restricción de no haber recibido financiamiento del programa en los últimos dos años anteriores, mismas partidas o proyectos.

Por otro lado, el Programa enfrenta importantes desafíos en términos de manejo, control y análisis de la información que genera. Las bases de datos del Programa (Filemaker, Inframineduc y Consolidado): (1) no todas tienen clave única de proyecto, convenio y/o establecimiento que permita el cruce directo entre las bases de datos, (2) cuentan con registros inconsistentes e incompletos³⁵, (3) por alguna razón, fue muy difícil conseguir respuestas a dudas respecto de estas bases y su contenido, al interior de la institución.

3. DESEMPEÑO GLOBAL

El Programa se propone mejorar el estado en el que se encuentra la infraestructura escolar pública, mediante la mejora de estándares y el financiamiento de proyectos de inversión, atendiendo así las causas que generan el problema: el mal estado en que se encuentra (según Catastro de Infraestructura 2012-2013), y la falta de recursos con que cuentan los sostenedores municipales para enfrentar este deterioro.

La incorporación de mejores estándares de infraestructura busca aportar al mejor desempeño de los establecimientos educacionales públicos, y a la adaptación del sistema educativo a los desafíos del siglo XXI, de acuerdo a la evidencia que indica la literatura respecto del efecto positivo que tendrían éstos mejores estándares en el desempeño escolar de los alumnos³⁶.

³⁴ Las convocatorias 2020 no se han adjudicado, y hasta la fecha de entrega del Informe Final, el Panel no cuenta con información sobre la adjudicación el año 2019.

³⁵ En torno a un 8,5% de registros inconsistentes, y un 32,8% de registros incompletos.

³⁶ Hay extensa bibliografía que indica una relación positiva entre calidad de la infraestructura y rendimiento escolar (<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2016/10/la-importancia-de-tener-una-buena-infraestructura-escolar/>). Entre la que destaca los estudios: (1) Daylighting in Schools. An Investigation into the Relationship between Daylighting and Human Performance. Pacific Gas and Electric Company. 1999., y (2) The impact of classroom design on pupils' learning: Final results

Sin embargo, en términos del diseño, se constata que el diagnóstico respecto del deterioro se encuentra desactualizado, por la natural depreciación de la infraestructura en el periodo entre que se realizó el catastro y hoy, y por la inversión que se ha ejecutado con los diversos fondos públicos³⁷ en el mismo periodo. Por otro lado, no hay levantamiento respecto del estándar que actualmente presentan los EEP, ni respecto a la normativa actualmente vigente, ni a los nuevos estándares que la DEP busca incorporar al sistema³⁸. Por lo que se constata que el Programa no se cuenta con un dimensionamiento del problema o diagnóstico actualizado o vigente.

Considerando que el Programa lleva un año de operación, y que su formulación se realizó en el marco de la presente evaluación, no resulta posible evaluar el cumplimiento que el Programa ha logrado de su Propósito, ni su contribución al Fin. Sin embargo, se estimaron los indicadores de desempeño y los niveles de producción en base a la producción del programa antecesor (que contando con un presupuesto similar, financiaba proyectos similares). Con esta información el Programa hubiese tenido una cobertura del 0,93% de su población potencial el año 2019, con una ejecución presupuestaria del 92,7%, mejorando el estándar de infraestructura en el 12,12% de los establecimientos con proyectos financiados.

Si se asume que los hallazgos del Catastro 2012-2013 aún son vigentes, sería posible concluir que el nivel de producción estimado (proyectos terminados) para el componente de Reposición en el periodo 2016-2019 (4 establecimientos), habría tenido una cobertura equivalente al 6,0% de los establecimientos con Índice de Deterioro General Ponderado (IDGP) sobre 70% de deterioro, y el nivel de producción estimado para el componente de Conservación (825 establecimientos), habría tenido una cobertura equivalente al 19,0% de los establecimientos con IDGP entre 10% y 69,9%.

De esta manera, se bien el Programa efectivamente resuelve el problema de deterioro de los establecimientos cuyos proyectos financia, al considerar: el nivel de cobertura estimado; la no focalización en quienes más necesitan, por deterioro o falta de recursos; la ausencia de un diagnóstico actualizado, tanto en deterioro como en estándares; y la ausencia de metas para la producción y el logro; en términos globales, se estima que el Programa no está cumpliendo su propósito.

Debido a que el Programa no define Población Objetivo (no posee Criterios de Focalización), si bien atiende a aquellos establecimientos que presentan el problema, se constata que los establecimientos educacionales intervenidos no han sido los que presentan más cantidad o profundidad de deterioro, ni tampoco los que dependen de sostenedores municipales con menores recursos para ejecutar este tipo de obras. Esto se evalúa negativamente, toda vez que no se está aportando al logro de propósito, o respondiendo al problema identificado, de manera eficaz.

El decreto Decreto 254 del Ministerio de Educación del 2018, norma los criterios de asignación de recursos y priorización de proyectos, otorgándole prioridad de los establecimientos con mayor necesidad de financiamiento (por mayor deterioro, medido con el IDGP, o por mayor vulnerabilidad, medido por el IVE), criterios que han sido aplicado en las convocatorias 2019 y 2020. La efectividad de la incorporación de estos criterios en el efecto de focalización podría ser evaluada conocidas las postulaciones y adjudicaciones del nuevo Programa³⁹, sin embargo es posible señalar que la

of a holistic, multi-level analysis. Peter Barrett, Fay Davies, Yufan Zhang, Lucinda Barrett. School of the Built Environment, Maxwell Building, University of Salford, Salford, M5 4WT, United Kingdom. 2015. No hay evidencia nacional en la materia.

³⁷ Tres fondos externos a la DEP (FNDR – Fondo Nacional de Desarrollo Regional; PMU – Programa de Mejoramiento Urbano, y PMB - Programa Mejoramiento de Barrios), y dos fondos a cargo de la DEP (FAEP - Fondo de Apoyo a la Educación Pública, y el Fondo asociado al Programa en evaluación).

³⁸ Los estándares que el Programa busca mejorar se centra en las dimensiones: confort ((luminosidad, ventilación y temperatura), seguridad y salubridad, establecidas por la Certificación Edificio Sustentable, CES, del Instituto de la Construcción (<https://www.certificacionsustentable.cl>).

³⁹ Las convocatorias 2020 no se han adjudicado y el Panel no recibió la información sobre la adjudicación el año 2019 solicitada en el marco de esta evaluación.

desactualización del Catastro como medida de deterioro, pone en riesgo la efectividad del decreto 254 en la correcta orientación de los recursos del Programa.

Por otro lado, debido a la duración y etapas del ciclo de proyectos, se advierten desafíos distintos según tipo de sostenedor. Por un lado, los sostenedores municipales:

- Deben financiar con recursos propios (escasos) la formulación de proyectos para postularlos a las convocatorias de Programa, por lo que, pese a que el Programa financia el 100% de la obra, no financia el 100% del costo total de proyecto (pre-inversión). De esta manera, la hipótesis es que sostenedores municipales con mayor necesidad de financiamiento, no se encuentran en condiciones de postular proyectos de inversión.
- No se publica una programación de convocatorias para el mediano plazo. Por lo que, considerando el tiempo y recursos que implica la formulación de un proyecto (aún más si este requiere RATE RS del MDSF), los sostenedores debieran contar con una cartera de proyectos ya formulados y listos para postularlos. Lo que resulta impracticable para los recursos y capacidades con que cuentan muchos de los sostenedores municipales⁴⁰, más aún aquellos que presentan el Problema que busca resolver el Programa, en mayor profundidad.

De esta manera, se considera que al Programa le falta un componente asociado al diagnóstico, que considere el diseño, implementación y operación de un catastro que se mantenga actualizado. Este sistema, además de orientar los esfuerzos del Programa, es un producto que va directamente a la población potencial, ya que les entrega la información necesaria para que la identificación y priorización de sus proyectos sea más eficaz.

Además se advierte la necesidad de incorporar acciones que disminuyan las inequidades presentes entre los sostenedores externos para postular a las convocatorias, como una actividad transversal a los componentes. En este sentido, si bien el Programa ha realizado algunas experiencias de asistencia técnica a sostenedores, están han sido excepcionales, y se identifica esta como una oportunidad incorporarlas como una actividad regular para sostenedores que, presentando importantes problemas de infraestructura, no participen de las convocatorias, o cuyos proyectos no cumplan las condiciones de formulación necesaria, tomando de esta manera un rol impulsador de las mejoras que espera generar en el Sistema Escolar Público. Esta asistencia técnica debiese tener objetivos y procedimientos establecidos, y un equipo de personas a cargo.

Por otro lado, los Servicios Locales, si bien ejecutan presupuesto propio, y por lo tanto no participan de las convocatorias, requieren que la DEP solicite la identificación presupuestaria a la DIPRES para ejecutar sus proyectos. De esta manera, considerando la formulación y revisiones que requiere un proyecto, más la identificación de presupuesto, no logrará ejecutar presupuesto a menos que cuente con una cartera de proyectos ya formulados y listos para pedir identificación presupuestaria en enero, al inicio del año presupuestario. Sin embargo, esto implica que las obras se desarrollarían durante el año escolar, simultáneamente al desarrollo de las clases, lo que tiene varias consecuencias negativas: pone en riesgo a los estudiantes, encarece el proyecto al tener que financiar medidas de mitigación del riesgo antes señalado, y empeora aún más las condiciones en las cuales se desarrolla el proceso enseñanza-aprendizaje.

En términos generales, se evalúa como positivo que los indicadores presentados en la Matriz de Evaluación del Programa abarquen las diferentes dimensiones (eficacia, calidad, eficiencia, economía) y ámbitos de control (resultados y productos a nivel de propósito; y productos y procesos a nivel de componentes), sin embargo, de los doce indicadores, solo ocho pudieron ser cuantificados ya que los sistemas de monitoreo y seguimiento no registran estas variables. La institución ha señalado que serán incorporadas a partir del año 2020, como campos adicionales en sus registros de proyectos y sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación.

⁴⁰ Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas (Chile). Serie Evidencias N°38 Noviembre 2017.

Por otro lado, se identifica la ausencia de indicadores de resultados en términos del problema (el deterioro de la infraestructura), así como que tampoco se ha definido el umbral de IDGP sobre el cual se considera que un establecimiento se encuentra en mal estado o deteriorado, por lo que no es posible establecer el nivel de logro del Programa respecto del diagnóstico.

En este mismo sentido, el Programa tampoco se ha propuesto metas para nivel de logro ni producción, las que el panel considera necesarias no solo para la evaluación del Programa, si no que también para orientar la gestión.

4. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

- Modificaciones al Diseño del Programa**

Se propone la incorporación de un nuevo componente al Programa asociado al diagnóstico, y una actividad transversal a los componentes, asociada a la asistencia técnica a sostenedores. Estas propuestas se desarrollan en las recomendaciones siguientes.

Por otro lado, se propone también incorporar a los componentes de Reposición y Conservación, además de los actuales indicadores que miden la incorporación de los nuevos estándares a la infraestructura escolar, indicadores que midan el nivel de logro de estos componentes respecto de mejorar el nivel de deterioro de los establecimientos.

Respecto del indicador de calidad a nivel de proceso, se propone establecer una meta de días máximos, y medir la cantidad de proyectos que no logran dicho plazo máximo, en particular para las etapas de inicio de obras (desde la total tramitación de convenios en caso de sostenedores municipales), y cierre administrativo de proyectos (desde la finalización física de la obra). Esto debido a que los valores promedio pueden esconder altas variabilidades, que afectan la calidad de los productos entregados por el Programa.

Se propone también incorporar metas a los indicadores, con el objetivo de planificar las operaciones desde una lógica de logro, orientándolas de manera eficaz, considerando en esto, la naturaleza permanente de la conservación de la infraestructura.

- Generar un sistema de diagnóstico que se mantenga actualizado.**

La recomendación es desarrollar e implementar un sistema que permita conocer el estado de la infraestructura escolar pública, que se mantenga actualizado en el tiempo, como un componente del Programa. Este sistema, además de orientar los esfuerzos del Programa, es un producto que va directamente orientado a la población potencial, ya que les entrega la información necesaria para que la identificación y priorización de sus proyectos sea más eficaz.

Este sistema debiese incorporar no solo la dimensión deterioro de la infraestructura, sino que también a la dimensión estándares. Además, debiera incorporar las mejoras de infraestructura que se ejecutan con financiamiento de otros fondos, para que efectivamente, sea un diagnóstico actualizado.

El Programa, en su diseño y estrategia, y con un nuevo levantamiento y Catastro no solo tendría elementos de diagnóstico de las necesidades de infraestructura y equipamiento actualizadas, sino que podría permitir al Programa un nuevo diseño y estrategia, que considere una definición de Población Objetivo y Criterios de Focalización, las que buscarían posicionar la elegibilidad de los potenciales beneficiarios en función de las necesidades y las condiciones de deterioro de su infraestructura, y permitiría una evaluación del cumplimiento del propósito y del logro de objetivos del Programa, contrastando con la situación anterior

- **Incorporar la asistencia técnica a sostenedores como una actividad transversal a los componentes del Programa.**

La recomendación es incorporar la asistencia técnica a sostenedores (municipales y SLEP) como una actividad transversal a los componentes del Programa, destinando los recursos financieros y humanos necesarios para su correcto desempeño.

Para sostenedores municipales, debiese identificar aquellos que requieren asistencia, tanto en la identificación como en la preparación de los proyectos, ya sea por la cantidad o magnitud de infraestructura escolar deteriorada, y/o por la falta de capacidades para realizar esta tarea. Respecto de los Servicios Locales, esta asistencia técnica ayudaría a reducir el riesgo de que las inequitativas de oportunidades y recursos que afectan a los sostenedores municipales, se instalen también entre los Servicios Locales.

Por otro lado, mediante este componente, el Programa podría tomar un rol más activo en el objetivo de mejorar la infraestructura de los establecimientos educacionales, que son o pronto serán, de su responsabilidad, orientando el financiamiento donde más se requiere

En este sentido es interesante la experiencia del Programa Infraestructura Portuaria Pesquera Artesanal, el cual identificaba las necesidades de inversión a través de las Direcciones Regionales de Obras Portuarias, luego priorizaban los proyectos según la metodología multicriterio desarrollada por el MOP. Posteriormente se formulaban y evaluaban los proyectos según la metodología establecida por el MDSF. La Secretaría Regional de Planificación del entonces MIDEPLAN efectuaba el análisis técnico-económico del proyecto. A continuación, y una vez recomendados los proyectos, se elaboran los diseños de ingeniería y arquitectura, para luego, iniciar la ejecución de obras. Es decir, el Programa dirigía no solo el destino de sus recursos (identificación, priorización y selección de proyectos), si no que además asumía las tareas de formulación y tramitación hasta iniciar la ejecución. Este programa logró en 4 años, pasar de un 32% a un 66% la cobertura de los beneficiarios efectivos respecto de la población potencial.

- **Focalizar las acciones del Programa en aquellos establecimientos que presentan más deterioro, en cantidad o gravedad.**

Para mejorar la eficacia del Programa en el logro de sus objetivos, se estima necesario incorporar la focalización del financiamiento que entrega, en aquellos establecimientos educacionales con mayor cantidad o profundidad de deterioro.

- **Sistemas de información para control y gestión.**

Se recomienda el diseño e implementación de sistemas de gestión de proyectos, que apoyen el monitoreo, seguimiento y evaluación del financiamiento de proyectos, incorporando información de todas las etapas de su desarrollo: ingreso del proyecto (con todas sus características), postulación, priorización y selección, convenio (tramitación, monitoreo y seguimiento, cierre), ejecución física (licitación, monitoreo y seguimiento, finalización), evaluación (indicadores de resultados del proyecto, tales como costos unitarios, cumplimiento de plazos máximos en etapas críticas, sobrecostos, entre otras posibles).

Este sistema de gestión debiese ser la base del flujo de información entre las distintas áreas y programas de la DEP (para por ejemplo, revisar si hay o no rendiciones pendientes por parte de algún sostenedor). A modo de ejemplo, se sugiere conocer la plataforma subdereonlinea.gov.cl

- **Planificar las convocatorias de cada año, en un plazo de al menos dos años, y publicar dicha planificación.**

Se recomienda realizar una planificación plurianual de convocatorias, con un horizonte de al menos dos años, y darla a conocer a los sostenedores (publicarla y difundirla). De esta manera, los sostenedores municipales podrán también construir y operar en base a planes de inversión, programar el levantamiento de la cartera de inversiones y su ejecución de acuerdo a los tiempos que cada

proyecto requiere, disminuyendo las inequitativas disponibilidad de recursos que enfrentan los distintos sostenedores.

Por otro lado, se transparenta y disminuye el efecto de arrastre presupuestario, ya que permite programar las convocatorias de tal manera que mediante proyectos de conservación de menor costo se amortigüen los arrastres presupuestarios que implican los proyectos de alto costo.

- **Coordinar las distintas fuentes de financiamiento para Infraestructura Escolar Pública.**

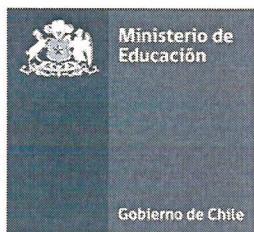
La recomendación es buscar instancias de coordinación entre los diferentes fondos públicos disponibles para mejorar infraestructura escolar pública, ya que constituye una oportunidad de mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la inversión pública en este sector.

En este sentido resulta interesante el caso del Programa Infraestructura Portuaria Pesquera Artesanal, en cuanto a la coordinación con otras instituciones que invertían en el sector (tales como SERCOTEC, SENCE, entre otras, instituciones que presentaban respuestas variables según región), la identificación de una buena instancia de coordinación interinstitucional: la participación de la DOP en el Consejo de Asignación Regional para el Fomento Económico Productivo de la Pesca (CAR Pesca). Esta experiencia sería aplicable al Programa en evaluación, por ejemplo, formando mesas de trabajo en conjunto con aquellos fondos que aportan importante cantidad de recursos a mejorar la infraestructura escolar pública, tales como FNDR, de tal manera de coordinar esfuerzos, estandarizar condiciones, y compartir información para la gestión.

- **Analizar medidas de mitigación para las consecuencias negativas que genera el desajuste entre el ciclo de proyectos y el ciclo presupuestario.**

La propuesta consiste en realizar mesas de trabajo para identificar posibles medidas a tomar para que: (a) los proyectos de inversión en establecimientos educacionales se ejecuten durante el periodo de vacaciones, (b) sea posible proyectar las necesidades de recursos y de arrastres presupuestarios, (c) mejorar la ejecución presupuestaria en aquellos proyectos “más grandes”, que requieren desarrollar más etapas de preinversión. Para esto, el rol de la asistencia técnica de la DEP es fundamental.

**RESPUESTA DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE
A INFORME FINAL DE EVALUACIÓN**



ORD: 130

ANT: Ord. N° 1393 de DIPRES, de fecha 12 de junio de 2020.

MAT: Envía Respuesta Institucional al Informe Final de Evaluación al Programa Recuperación y Renovación del Atractivo de la Infraestructura y el Equipamiento de la Educación Pública.

SANTIAGO, 01 JUL 2020

DE: SR. RAÚL FIGUEROA SALAS
MINISTRO DE EDUCACIÓN

A: SR. MATÍAS ACEVEDO FERRER
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Junto con saludarlo y, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, remito a usted respuesta institucional al Informe Final de la Evaluación del **Programa Recuperación y Renovación del Atractivo de la Infraestructura y el Equipamiento de la Educación Pública**, dependiente de la Dirección de Educación Pública.

Este Ministerio valora el trabajo realizado por la DIPRES, por el panel de evaluación y por los profesionales del Programa que participaron del proceso evaluativo.

Finalmente, se adjunta Respuesta Institucional elaborada por la institución responsable del programa, que contiene los comentarios específicos al Informe Final de Evaluación.

Saluda atentamente a usted,



RVM/MVD/ASO/nsr

Distribución:

- Destinatario
- Gabinete Ministro de Educación
- Gabinete Subsecretario de Educación
- Directora de la Dirección de Educación Pública DEP
- Jefe Departamento de Infraestructura Escolar, DEP
- Jefe División Control de Gestión DIPRES
- Depto. Estudios y Desarrollo



Esp 2979.



DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO EDUCACIONAL

ORD.: N° 1.078

ANT.: Ord. N° 1393 de DIPRES, de fecha 12 de junio de 2020.

MAT.: Respuesta al Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales, Programa de Infraestructura para la Educación Pública del Siglo XXI.

ADJ.: Documento respuesta institucional a informe de evaluación DIPRES.

SANTIAGO, 18 de junio de 2020

A: RAÚL FIGUEROA SALAS
MINISTRO DE EDUCACIÓN

DE: MARÍA ALEJANDRA GREBE NOGUERA
DIRECTORA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

En el contexto del proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), realizada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, se ha recibido Informe Final de Evaluación al Programa de Infraestructura para la Educación Pública del Siglo XXI, el que se encuentra bajo administración de esta Dirección.

El Informe realiza una descripción general del desempeño global del Programa de Infraestructura, analiza algunos procesos y entrega recomendaciones para mejorar su gestión. Sobre estos aspectos, esta Dirección ha elaborado una respuesta considerando los contenidos más relevantes abordados por la evaluación, referidos al diseño, gestión y proyección del programa.

Esta Dirección valora el trabajo realizado por DIPRES, por el panel de expertos y por los profesionales que participaron del proceso evaluativo. Sus resultados se constituyen en un insumo relevante para introducir las mejoras necesarias considerando los desafíos que tiene actualmente la Educación Pública en materia de infraestructura escolar.

Saluda atentamente a Ud.,



Distribución:

- Destinatario
- Gabinete DEP
- DIE



**RESPUESTA INSTITUCIONAL AL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN REALIZADA AL
“PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA PARA LA EDUCACIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI”**

**EX PROGRAMA DE RECUPERACIÓN Y RENOVACIÓN DEL ATRACTIVO DE LA INFRAESTRUCTURA
Y EQUIPAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA**

DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Se ha recibido el Informe Final de la Evaluación al Programa de Infraestructura para la Educación Pública del siglo XXI (Ex Programa de Recuperación y Renovación del Atractivo de la Infraestructura y Equipamiento de la Educación Pública), realizado por el Panel de Expertos contratado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG).

La presente respuesta institucional contiene las consideraciones que la Dirección de Educación Pública (DEP) realiza sobre los contenidos expresados en el Informe Final de la evaluación efectuada al Programa señalado, cuya administración y conducción asumió a contar de la creación del Servicio, es decir marzo del año 2018.

Como primera consideración es oportuno señalar que, tanto el proceso de evaluación como los resultados contenidos en el informe, se traducen en un aporte relevante para mejorar la gestión del programa, contribuyendo a ampliar la mirada sobre los procesos y los roles de los distintos agentes que intervienen en ellos, y por otra parte, se constituyen en un insumo para ir ajustando la estrategia que permite alcanzar las metas y propósitos definidos para el actual Programa de Infraestructura en el marco de la Estrategia Nacional de Educación Pública (ENEP).

No obstante lo anterior, se debe destacar que la evaluación comprende el periodo 2015-2018, lo cual implica tener presente el contexto en el que se definieron los criterios y objetivos para el Plan de Infraestructura de la Educación Pública. Todo ello generado en un contexto de cambios institucionales - estructurales en el sector, cuyo hito principal fue la dictación e implementación de la Ley N° 21.040. Este factor se considera importante de cara a las observaciones, conclusiones y recomendaciones que arroja el Informe.

Como señala el Informe emitido por el Panel, el Programa “Infraestructura para la Educación Pública del Siglo XXI” es la continuación del Programa “Recuperación y Renovación del Atractivo de la Infraestructura y el Equipamiento de la Educación Pública” que finalizó el año 2018, y sus objetivos estratégicos responden a los lineamientos del Ministerio de Educación, y al Plan de Aseguramiento de la Calidad Escolar 2016-2019. Su gran desafío: traspasar los establecimientos educacionales que se encuentran bajo administración municipal (municipios, corporaciones municipales o Sistema de Administración Delegada), a los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) que dependen del Ministerio de Educación, a través de la nueva Dirección de Educación Pública (DEP), institución que tiene a cargo la ejecución de este Programa.

Por otra parte, es oportuno expresar que el proceso de evaluación del Programa se desarrolló normalmente en un marco de colaboración y trabajo recíproco atendiendo los roles tanto del Panel de Expertos, de la DIPRES y de la DEP.

RESPECTO DE LOS HALLAZGOS, OBSERVACIONES Y COMENTARIOS FORMULADOS POR EL PANEL A LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

Del conjunto de observaciones se relevan aquellos temas que se estiman más relevantes considerando la posibilidad de introducir mejoras para el desempeño del programa a futuro.

I. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

No se formulan comentarios de fondo en este punto. Sólo se solicita corregir error en cifra de presupuesto para el programa en el año 2020. Dice \$84.634,7 millones y debe decir \$82.804,1 millones.

II. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

No se formulan comentarios de fondo en este ámbito.

2. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

Sobre el desempeño global del programa es posible señalar lo siguiente:

a) Sobre la presentación de proyectos de infraestructura a las convocatorias.

En primer lugar, estimamos necesario dejar constancia que han existido avances en la focalización de la inversión en infraestructura, especialmente a partir de la dictación del Decreto N° 254 de 2018, que reglamenta la asignación de recursos, incluyendo el grado de deterioro de la infraestructura como uno de los criterios de ponderación en la evaluación de los proyectos.

No obstante, se reconoce que de todos modos este proceso es aún perfectible. En atención a las recomendaciones del informe, se está evaluando mejorar la focalización y cobertura del programa acotando la población objetivo según el grado de deterioro, así como incorporar filtros de entrada a las convocatorias, estableciendo ciertos rangos de deterioro mínimos o máximos según el tipo de intervención a la que se postule.

Sin perjuicio de lo anterior, independiente que la DEP tiene la capacidad de orientar el tipo de proyectos que se presenten a las convocatorias o llamados, es necesario aclarar que en definitiva es el dueño del establecimiento (el sostenedor) quien finalmente decide si postular o no un proyecto a financiamiento.

b) Sobre las diferencias en recursos humanos y financieros que existe a nivel de sostenedores municipales respecto de SLEP.

En el contexto del traspaso de los establecimientos a los Servicios Locales, es importante señalar que el SLEP podría verse más afectado al contar con menos profesionales del ámbito de la infraestructura que los equipos que disponían los municipios de los establecimientos traspasados, los cuales además cuentan con redes de apoyo al interior de dichas instituciones (DAEM-DOM-SECPLAC) y servicios disponibles para el mantenimiento. En este sentido es importante destacar la experiencia e información disponible en los sostenedores. Se requiere disponer de una adecuada operación desde su estructura inicial, contar con un equipo sólido y con la información para producir el cambio esperado.

c) Sobre la falta de información entregada respecto de las convocatorias en el desarrollo de la evaluación del Programa.

Respecto de las 4 convocatorias desarrolladas para financiar proyectos de infraestructura, es necesario señalar que, al momento de concluir la evaluación del panel, éstas se encontraban en plena ejecución y que dada la contingencia que vive el país, se ha procedido a aumentar el plazo en algunas de ellas para permitir que las regiones y sostenedores alcancen a responder sus observaciones y enviar su visión a la DEP. Esto ha significado que no es posible disponer de todos los antecedentes de un proceso como este. No obstante, a la fecha de esta respuesta ya existen resultados en dos de las 4 convocatorias, los cuales están disponibles para consulta.

d) Respeto de los gastos administrativos y sobre una tendencia al aumento de los gastos en personal y bienes de consumo del programa.

Es preciso señalar que hasta el primer trimestre del año 2019 la dotación del DIE era de 63 funcionarios. Realizada una racionalización bajo los criterios de la DEP, que básicamente estaba orientada a asignar personal a otras áreas que tenían una relación más específica con la función o tarea, el DIE quedó con una dotación de 37 personas. Esto impactó significativamente en el costo administrativo del programa, reduciendo en un 41% el gasto en personal.

e) Sobre que los SLEP deberán ajustar el ciclo de proyectos con el ciclo presupuestario.

Para que este ajuste en el ciclo presupuestario se dé, debe existir un cambio estructural, ya que el presupuesto se conoce oficialmente al final del año, por lo que no es posible definir la cartera en función del futuro presupuesto. Sólo es posible en la medida que la autoridad destine recursos para levantar suficiente cartera el año anterior al presupuesto anual, de modo de garantizar un resultado. Este factor es de la mayor relevancia y su impacto en la planificación es muy importante, de tal forma que el presupuesto se pueda ejecutar en 2 años calendario e incluso 3, dependiendo de la envergadura del proyecto, y así poder disponer de un establecimiento sin alumnos en época de vacaciones, para ejecutar obras menores de conservación en las condiciones óptimas de seguridad y de utilización de los recursos.

f) Sobre que los sostenedores municipales deban contar con una cartera de proyectos listos.

Considerando que los GORE y municipios cuentan con presupuestos limitados, los sostenedores, en general, no tienen la capacidad técnica para lograr una cartera armada. Es preciso conocer las distintas realidades de los municipios, muchos de los cuales ni siquiera cuentan con profesionales del ámbito de la infraestructura que puedan elaborar y gestionar estos proyectos.

En este sentido constituye un avance la disponibilidad de recursos de asistencia técnica creada para apoyar a los municipios en la elaboración y monitoreo de proyectos, de modo de tener cartera aprobada para postular a recursos. No obstante, no es suficiente sino se acompaña de otras medidas tales como una buena y oportuna difusión. Recogemos igualmente la recomendación de realizar convocatorias que financien el desarrollo de perfiles y estudios previos, de modo de suplir las debilidades técnicas que presentan algunos municipios. En este sentido, es necesario dejar constancia que este año 2020 se dio un primer paso en esta dirección, al realizar una convocatoria para financiar el desarrollo de diseños de arquitectura y especialidades.

g) Sobre la asociación de la base de datos del Programa a personas más que unidades.

Es preciso señalar que la página www.Inframineducenlinea.cl es una plataforma conocida a nivel sectorial y nacional que no depende de personas específicas, dado que se encuentran definidos sus protocolos de uso y aplicación.

2. Sobre las principales RECOMENDACIONES.

a) Respeto de la propuesta de realizar “Modificaciones al Diseño del Programa”, incorporando un nuevo componente asociado al Diagnóstico.

Se comparte lo recomendado con relación a incorporar en el Programa una componente asociada al Diagnóstico indicando que han existido avances en esa dirección los cuales se registran en los antecedentes para una estrategia nacional de infraestructura. En este sentido es fundamental avanzar en la siguiente recomendación.

b) Respeto a “Generar un sistema de diagnóstico que se mantenga actualizado”.

Se comparte y acoge la recomendación. En efecto, la DEP ha estado trabajando en la elaboración de un sistema de información que permita modelar un índice de calidad de la infraestructura de los establecimientos educacionales públicos. A la fecha se ha diseñado una ficha para el catastro, un sistema y los términos de referencia para la licitación, lo que se ha visto interrumpido por la actual pandemia mundial.

El Catastro se asume como una herramienta fundamental, no sólo para la pre-inversión, sino para contar con un Diagnóstico, definir la línea base y orientar las metas en infraestructura educacional. Por otra parte, el Catastro se constituye en una herramienta muy importante en esta nueva etapa de la DEP y sus mecanismos de asignación de recursos, ya que permite generar la estrategia, conocer el territorio, orientar las convocatorias respondiendo a los mayores déficits y deterioro de la infraestructura.

Este sistema nos permitiría, además, dimensionar la oferta del servicio educativo y al contrastar con la demanda conocer los déficits que se presenten. De igual modo, al conocer las características de la infraestructura permitiría proyectar en el tiempo la mejora de la línea de base, así como plantearse metas y desafíos actualizando la normativa hacia una educación pertinente a los nuevos desafíos.

c) Sobre Incorporar la asistencia técnica a sostenedores como una actividad transversal a los componentes del Programa.

Se acoge la recomendación en cuanto a considerar la asistencia técnica a sostenedores como una actividad transversal a los componentes del Programa, dado que conjuntamente con el diagnóstico permitiría analizar alternativas de solución al problema detectado y entregar soluciones efectivas en función de los lineamientos asociados.

No obstante, es importante destacar que actualmente existe una fuente de financiamiento para prestar asistencia técnica a los sostenedores que lo requieren; sin embargo, evaluada esta iniciativa, se considera la necesidad de reformularla de modo de adelantarse y alinearse a las convocatorias, contar con una difusión nacional y alivianar los procesos de modo de ser una real alternativa para los sostenedores.

En este sentido, durante este año 2020 se realizó una convocatoria a los municipios, para financiar estudios y diseños de establecimientos educacionales que requieran su reposición.

Se coincide en la importancia de la asistencia técnica para equilibrar las capacidades y competencias entre los distintos sostenedores que cuentan con diversas realidades en RRHH y RRFF. No obstante, es un proceso que presenta cierta complejidad y siempre debe considerar la variable presupuestaria, que suele ser limitada. Por lo mismo, estos recursos deben dirigirse a proyectos que efectivamente tengan asegurado el financiamiento para su ejecución.

d) Respeto a “Focalizar las acciones del Programa en aquellos establecimientos que presentan más deterioro, en cantidad o gravedad”.

Sin duda es importante contar con un sistema de priorización y focalización de los recursos, dada la escasez de los mismos. En este sentido es importante considerar la disponibilidad del sistema de información de infraestructura y la componente o fase del diagnóstico que permitirá detectar y localizar los déficits y carencias que presenta el servicio educativo. Asimismo, la difusión y capacitación a los sostenedores en cuanto a su aplicación.

Es importante considerar también el rol del sostenedor a quien corresponde presentar y postular a financiamiento los proyectos que posteriormente son revisados y recomendados técnicamente por la SECREDUC, la DEP y, en los casos que corresponda, por el MDSF y otros Servicios.

Por otro lado, es necesario señalar que es necesario contar con mecanismos especiales, discrecionales, que permitan dar respuesta a situaciones especiales o de urgencia. En efecto, esta situación se encuentra reconocida en el DS N° 254, que establece un mecanismo que, previa resolución del Seremi respectivo, y evaluación técnica la DEP, permite financiar directamente iniciativas que respondan a emergencias que ponen en riesgo la prestación del servicio educativo. Esta herramienta, no sujeta necesariamente a los criterios de focalización, se estima positiva dado que permite dar una respuesta más rápida a situaciones provocadas por siniestros o catástrofes naturales.

e) Respeto a “Sistemas de información para control y gestión”.

Compartiendo la importancia se debe señalar que la DEP a través del Departamento de Infraestructura y Equipamiento Educacional cuenta con una plataforma de postulación de proyectos compartida por la SUBDERE, y con sistemas de información para la gestión física y financiera de los proyectos. Este es un tema de permanente revisión especialmente por el rol que asume la DEP y por la necesidad de contar con un sistema único de información.

Se acoge la recomendación en el sentido de contar con un sistema de información y de gestión integrado para el seguimiento de proyectos en las distintas fases del proceso. Se destaca el concepto de integrado dado que en la práctica existen sistemas que dan cuenta del avance de la gestión respecto de las tareas específicas que ejecuta cada área del DIE.

f) Respeto a “Planificar las convocatorias de cada año, en un plazo de al menos dos años, y publicar dicha planificación”

Es importante señalar que el Ministerio aplicó esta programación el año 2014 para el período 2015-2018, iniciativa que fue valorada y obtuvo buenos resultados a destacar en varios aspectos, pero al mismo tiempo creó expectativas en la comunidad que posteriormente por razones presupuestarias no fue posible abordar. Actualmente se programa en forma bianual.

No obstante, se estudiarán de todos modos mecanismos que permitan mejorar la programación de las convocatorias y su comunicación a los sostenedores.

g) Respeto a “Analizar medidas de mitigación para las consecuencias negativas que genera el desajuste entre el ciclo de los proyectos y el ciclo presupuestario”.

Se acogen los comentarios, aunque como se señaló anteriormente, la solución a este problema requiere de ajustes estructurales. Esta situación sobrepasa las atribuciones de la DEP y los SLEP. La solución debe generarse en conjunto con las entidades involucradas en el sistema que actualmente establece la

obligatoriedad de ejecutar el presupuesto en un año calendario. Tal como se indica, lo ideal sería lograr este cambio dado que es significativo para el éxito del programa. No obstante, y dada la relevancia para el programa, la DEP ha implementado entre otras, las siguientes medidas:

- a. La planificación y oportunidad de lanzamiento de las convocatorias de modo que los proyectos queden en proceso de ejecución el año anterior, a fin de que puedan continuar durante los meses de verano dando término a las obras cuyo plazo de ejecución lo permita. En este sentido se debe tener presente la programación de las obras a ejecutar.
- b. Contemplar en la Ley un mínimo de recursos anuales que permitan proyectar el financiamiento de proyectos que requieran más de un año calendario para su desarrollo y ejecución ("arrastre") y planificar nuevas convocatorias. En efecto, la Ley 21.040 establece un fondo con un mínimo de 80.000 millones anuales para financiar intervenciones de infraestructura, equipamiento y mobiliario.

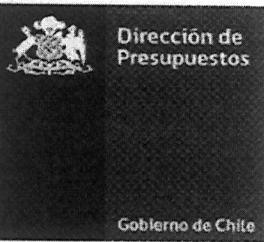
Comentarios generales

Se considera que la presente evaluación da cuenta de aciertos y desaciertos en la gestión del Programa de Infraestructura. Su contenido se valora desde la perspectiva de las recomendaciones, con las que se coincide en términos generales, señalando que gran parte de ellas están implementándose en la DEP y algunas de ellas fueron evaluadas después de haber sido parte del Programa, lo que se señala en el punto correspondiente, coincidiendo en que son atingentes para lograr una mejora en la calidad de la gestión operativa del programa evaluado.

Asimismo, esta evaluación da indicios sobre la importancia que tiene para la DEP, seguir avanzando en el nuevo enfoque e incorporar todos los ajustes necesarios en sus procesos para que el impacto declarado por el Programa de Infraestructura cumpla en mayor medida con sus objetivos, tanto a nivel de la gestión operativa como a nivel de sus objetivos estratégicos.

Finalmente, tres ejes que se consideran fundamentales para lograr estos propósitos y que están en directa relación con: a) mantener un catastro del estado de los establecimientos y un diagnóstico del servicio educativo que permita tener un Índice de Calidad de Infraestructura para orientar las futuras inversiones; b) realizar un seguimiento mayor al proceso de ejecución física de las obras y; c) acordar una mejor coordinación entre las distintas carteras de inversión públicas y privadas (internas y externas al Sector).

Departamento de Infraestructura y Equipamiento Educacional
Dirección de Educación Pública
Junio 2020



Reg. 42 - II/20

ORD. N° 1393

ANT.: Ord. N°2242 de DIPRES, de fecha
7 de octubre de 2019.

MAT.: Envía Informes Finales de
Evaluación de Programas
Gubernamentales. Proceso 2020.

SANTIAGO, 12 JUN 2020

DE : **SR. MATÍAS ACEVEDO FERRER**
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

A : **SR. RAÚL FIGUEROA SALAS**
MINISTRO DE EDUCACIÓN

1. Como es de su conocimiento, en el marco de las facultades que le otorga a la Dirección de Presupuestos el artículo 52 del DL. N°1263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento, se comprometió la evaluación de los Programas "Jardines Infantiles y Salas Cuna Modalidad Convencional" de Fundación Integra; "Programa Infraestructura y equipamiento para la Educación Pública del siglo XXI" ("ex-Programa Recuperación y Renovación del Atractivo de la Infraestructura y del Equipamiento de la Educación Pública") de la Dirección de Educación Pública; "Útiles Escolares" de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB); y "Beca de Arancel Vocación de Profesor" de la Subsecretaría de Educación Superior, todos en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG); cuyos informes finales y resúmenes ejecutivos se adjuntan.
2. El conjunto de todos los informes finales con los resultados de las respectivas evaluaciones realizadas, se harán públicos junto al Informe de Finanzas Públicas del segundo trimestre de 2020, oportunidad en que también serán enviados al Congreso Nacional de Chile y publicados en la página web de la DIPRES.
3. Como parte del mencionado proceso, se solicita a Ud. la elaboración de una respuesta institucional, para cada evaluación, que refleje la opinión de su institución respecto de la evaluación en su conjunto, y postura respecto de los resultados. Dichas respuestas deberán ser enviadas a esta Dirección a más tardar el día miércoles 24 de junio de 2020, para remitirlas al Congreso Nacional de Chile y adjuntarlas a los respectivos informes finales que serán publicados en la página web de la DIPRES.
4. Cabe recordar que durante la evaluación se contó con la participación de profesionales de su Ministerio, designados como contrapartes: un coordinador ministerial y el equipo responsable de los programas evaluados. El proceso de evaluación consideró la entrega de dos informes de avance y un informe final, los que fueron enviados oportunamente a su institución para revisión, efectuándose, además, reuniones técnicas para tratar temas en específico.

5. Una vez enviados los informes finales y las respuestas institucionales al Congreso, comienza una nueva etapa de elaboración de compromisos a partir de las recomendaciones elaboradas por el panel evaluador. Para ello, DIPRES tomará contacto oportunamente con la contraparte de su institución para iniciar el trabajo de establecer, de común acuerdo, los compromisos institucionales que apunten a mejorar el desempeño de los programas en aquellos aspectos evaluados como deficitarios.
6. Para efectos de realizar las actividades señaladas, la División de Control de la Gestión Pública de esta Dirección se comunicará con el Sr. Alberto Sthioul, (profesional de la Unidad de Monitoreos y Estudios Comparados), Centro de Estudios Gabinete Ministro, nombrado como contraparte en su Ministerio.
7. Quiero aprovechar esta oportunidad para agradecer la colaboración y buena disposición de los profesionales de su Ministerio en el proceso evaluativo, en particular, extender estos agradecimientos al personal de los Programas evaluados, cuya participación fue fundamental para llevar a cabo la evaluación.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,



cc
SRB/RDM

Adj.: CDs con Informes Finales Evaluación

Distribución

- Sr. Ministro de Educación
- Sr. Subsecretario de Educación
- Sra. Subsecretaria de Educación Parvularia
- Sr. Director Ejecutivo Fundación Integra
- Sra. Directora de Educación Pública
- Sr. Director Nacional de JUNAEB
- Sr. Subsecretario de Educación Superior
- Sr. Alberto Sthioul, Unidad de Monitoreos y Estudios Comparados, Centro de Estudios Gabinete Ministro (Coordinador Ministerial)
- Dirección de Presupuestos
- División de Control de Gestión
- Oficina de Partes DIPRES
- Archivo