



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

MINUTA EJECUTIVA

PROGRAMA INSPECCIÓN DE ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES SUBVENCIONADOS

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

JUNIO 2007

**Ministerio de Hacienda
Dirección de Presupuestos**

**MINUTA EJECUTIVA¹ – N°01(b)
PROGRAMA DE INSPECCIÓN DE ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES
SUBVENCIONADOS
MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2003 - 2006
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2007: \$ 2.890 millones**

1. Descripción y Objetivo del Programa

El objetivo del programa es lograr que los establecimientos municipales y particulares subvencionados del país cumplan con la normativa vigente establecida en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), en la Ley de Subvenciones y en las normativas técnicas del Ministerio de Educación, que fijan las condiciones mínimas para que se produzca el acto educativo. Se crea en la década de los 80 y opera bajo la responsabilidad de la Coordinación Nacional de Subvenciones.

La población objetivo del Programa, al año 2006, estaba constituida por 11.006 establecimientos educacionales subvencionados (5.964 municipales y 5.042 particulares subvencionados), que representan el 94% de los establecimientos educacionales del país el año 2006 y el 92% de la matrícula del país el mismo año (3.341.052 alumnos).

El programa se desarrolla a través de un componente: Fiscalizar a los establecimientos educacionales municipales y particular subvencionados para determinar el cumplimiento de las obligaciones que les impone la legislación para ingresar al sistema subvencionado y mantenerse en él².

A nivel central el Programa es ejecutado por la Unidad de Inspección³ de la Subsecretaría de Educación. El nivel Regional está constituido por un funcionario que ejerce el rol de Coordinador Regional de Subvenciones⁴. Por otra parte, en cada Departamento Provincial de Educación (DEPROV), los inspectores constituyen la Unidad de Inspección y son quienes realizan las visitas de inspección a los establecimientos educacionales subvencionados⁵.

Consiste en visitar in situ los establecimientos educacionales, levantando en dicho acto un Acta (una por cada visita realizada). En dicho documento se categoriza a los establecimientos educacionales según hayan o no cometido infracciones a la normativa y se emiten las Actas

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

² La inspección está orientada a la revisión del cumplimiento de aspectos tales como asistencia, personal, infraestructura, capacidad, seguridad, salubridad, planes de estudios, internados, becas de financiamiento compartido, horarios de clases, cumplimiento de requisitos de alumnos para ingreso a los niveles correspondientes y otros aspectos que están codificados en la resolución N° 08756 del 28 de Octubre del año 2005.

³ La Unidad de Inspección cuenta con una dotación de 23 funcionarios.

⁴ Paralelamente a su función oficial, el Jefe de Departamento de Administración General actúa como Coordinador Regional de Subvenciones.

⁵ El total de inspectores a nivel nacional es de 203 funcionarios. La cantidad de inspectores por DEPROV varía de acuerdo al número de establecimientos, por ejemplo, los DEPROV de Valparaíso, Concepción, Osorno y Santiago Poniente tienen entre 10 y 8 inspectores; y los de Huasco, Cauquenes y Palena entre 1 y 2 inspectores. La edad promedio de los inspectores es de 53 años.

correspondientes: Actas tipo A, cuando no existen infracciones; Actas tipo B cuando las infracciones son consideradas “leves” o de rápida resolución en el tiempo (normalmente 15 días hábiles); y Actas tipo C, cuando se estima que las infracciones son graves⁶.

En cuanto a las Actas tipo C, posterior a la acción del Programa, tiene lugar un proceso administrativo⁷ de aquellas infracciones a la LOCE o a la Ley de Subvenciones detectadas en los establecimientos educacionales, dando lugar a una resolución de la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Educación. A través de esta resolución se aplican las sanciones, respecto de las cuales el sostenedor puede apelar al nivel central del MINEDUC, o se comunica el sobreseimiento de las mismas.

2. Resultados de la evaluación

El Programa aborda una necesidad adecuadamente identificada, explicitada en dos cuerpos legales: en la LOCE, que encarga al Ministerio de Educación velar por la entrega de una educación que cumpla con ciertos requisitos mínimos, y en la Ley de Subvenciones, que afianza esta responsabilidad respecto de aquellos establecimientos educativos que reciben recursos del Estado por la vía de la Subvención.

El diseño del Programa cuenta con una adecuada definición de la población potencial, la totalidad de los establecimientos educacionales del país que imparten educación, sobre la base de lo establecido en la LOCE; y de su población objetivo, todos aquellos establecimientos que reciben subvención, lo que se sustenta en lo establecido en la Ley de Subvenciones.

Los criterios utilizados para la selección de establecimientos educacionales a ser fiscalizados en general son adecuados, en la medida que corresponden a factores objetivos, tales como, número de inspectores, tiempos de traslado, recursos disponibles; y a criterios de priorización, tales como infracciones detectadas en visitas anteriores⁸, tamaño del establecimiento (matrícula), establecimientos no priorizados en oportunidades anteriores, tipo de subvención⁹, entre otros. Sin embargo, no se incluye entre los criterios de priorización el tipo de acta que se ha asignado a los establecimientos educacionales en anteriores visitas de inspección.

Se valora positivamente que a partir del año 2005 el Listado de Priorización de establecimientos a ser visitados mensualmente, elaborado a nivel central, pueda ser modificado hasta en un 20% por los Departamentos Provinciales de Educación, con la debida justificación.

El Programa cuenta en general con indicadores adecuados para medir su desempeño a nivel de componente, sin embargo, a nivel de propósito no se incorpora indicadores de eficacia para dimensionar los aspectos que llevaron a categorizar a los establecimientos con Actas A, B o C, especialmente aquellas infracciones relacionadas con la calidad de los aprendizajes de los

⁶ Ejemplos de infracciones: no contar con certificado de higiene ambiental o no tenerlo actualizado; no contar con certificado de recepción definitiva del establecimiento extendido por la Dirección de Obras Municipales; no contar con extintores. Las infracciones que se registran en las Actas tipo B y tipo C tienen estructuras relativamente similares, es decir el tipo de infracciones que se registra en actas B y en actas C no difieren en forma sustancial, aunque en las actas tipo C se registran mayor cantidad de infracciones asociadas con registro de matrícula y asistencia de alumnos que afectan los pagos de las subvenciones.

⁷ Procesar es instruir y resolver las infracciones a las normativas sobre educación que se cometan en los establecimientos educacionales, reconocidas por los inspectores de subvenciones del Ministerio y registradas en las Actas C que ellos emiten cuando alguna normativa no se cumple.

⁸ Por ejemplo: aquellas asociadas a mobiliario, material y recursos didácticos suficientes y pertinentes al nivel escolar, cumplimiento del Plan de Estudios, docentes que dedican parte de su jornada a trabajo técnico.

⁹ Subvención regular, subvención de internados, beca de financiamiento compartido, entre otras.

niños, niñas, jóvenes y adultos (ceñirse a planes y programas de estudios, profesores con título de pedagogos del respectivo nivel y especialidad, entre otros).

La estructura organizacional del Programa es adecuada, en tanto permite que la fiscalización se defina y oriente en el plano central y derive en todas sus dimensiones administrativas a los niveles regionales y provinciales. No obstante, no existe una adecuada coordinación entre la Coordinación Nacional de Subvenciones (Unidad de Inspección), las respectivas SEREMIS, Departamentos Provinciales (DEPROV) y el Departamento Jurídico del MINEDUC, que asegure contar con información respecto de la superación o no de los problemas detectados en los establecimientos con Actas B o C, y si han sido sancionados o sobreseídos los establecimientos con Actas C que son sometidos a proceso.

El Programa genera información oportuna y pertinente para los procesos de toma de decisiones asociados al pago mensual de la subvención a los establecimientos educacionales municipales y particular subvencionados. Sin embargo, existen problemas con las bases de datos que incluyen información acerca de los distintos tipos de actas (A, B y C) que se asigna a los establecimientos en cada visita y de las infracciones asociadas a las actas B y C, lo cual impide aprovechar plenamente dicha información para retroalimentar la toma de decisiones del programa. Al respecto, las bases de datos no permiten obtener información respecto del porcentaje de establecimientos que se mantienen en el período de evaluación con acta tipo B o C.

En el período 2003-2006, en promedio el 94% de los establecimientos municipales y particulares subvencionados fueron visitados anualmente. Al respecto, en los años 2003 y 2004 se realizó un promedio anual de 16.323 visitas de inspección, cifra que en los años 2005 y 2006 sube a 21.581 visitas.

En el mismo período el promedio anual de visitas realizadas a establecimientos municipales es de 11.467, con un promedio de 1.76 visitas por establecimiento en el año 2003 y de 1.98 visitas por establecimiento en el año 2006. Por su parte, el promedio anual de visitas a los establecimientos particulares subvencionados fue de 7.693 en el mismo período, contando con 1.38 visitas por establecimiento el año 2003 y 1.85 visitas por establecimiento el 2006. Por lo tanto, las visitas realizadas presentan una distribución nacional, entre establecimientos municipales y particulares subvencionados, bastante similar a la estructura de establecimientos existentes en el país en el período analizado¹⁰.

El nivel de cumplimiento de las condiciones mínimas observadas en las visitas a los establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados es baja, aunque ha ido aumentando levemente en el período en evaluación. En el año 2003 el 24% de las visitas a establecimientos educacionales resultaron en Actas tipo A (visitas que indican que el establecimiento cumple todos los requisitos básicos), aumentando esta cifra a 27% el año 2006. Por su parte, las visitas a establecimientos educacionales que resultaron en Actas tipo B alcanzaron el 2003 a un 61%, disminuyendo el año 2006 a 57%. Por último, las visitas a establecimientos educacionales que no cumplen con las condiciones básicas para realizar el acto educativo en ellos (Actas tipo C) mantienen, durante el período, similar incidencia en el total de las visitas realizadas (16% en promedio), pese a que éstas han aumentado en número, pasando de 16.803 en 2003 a 21.108 en 2006.

¹⁰ En el período 2003-2006 los establecimientos municipales representaban en promedio 57% del total de establecimientos subvencionados, y 57% de las visitas se realizaron a estos establecimientos. Por su parte, en ese período los establecimientos particulares subvencionados representan en promedio un 43% del total de establecimientos subvencionados y recibieron un 43% del total de visitas realizadas.

En el período 2003-2006 los resultados de las visitas a los establecimientos particulares subvencionados presentan una mejor situación de cumplimiento en comparación con los establecimientos municipales. Un promedio anual de 34% de las visitas a establecimientos particulares subvencionados resultan en Actas tipo A, mientras que, en el caso de los establecimientos municipales un promedio de 19% de las visitas culmina con Acta A. Por su parte, un promedio anual de 51% de las visitas a establecimientos particulares subvencionados tiene Actas tipo B; mientras que en el caso de las visitas a los establecimientos municipales ese porcentaje alcanza a 65%. Sin embargo, en ambos casos el porcentaje promedio de visitas que recibe Actas tipo C es similar 15% y 16%, respectivamente.

No existe información sistematizada agrupada por tipo de infracciones cometidas, por lo que en el marco de la presente evaluación se llevó a cabo un estudio complementario¹¹, a través del cual se pudo constatar que las infracciones más frecuentes observadas en las visitas realizadas el año 2006 a establecimientos municipales y particulares subvencionados que culminan con actas tipo B son las relacionadas con infraestructura, capacidad, seguridad y salubridad, las que suman un total de 17.586¹², equivalentes al 48% del total de infracciones en actas tipo B. El número promedio de infracciones en infraestructura por establecimientos es superior en los establecimientos municipales con respecto a los particulares subvencionados (3,26 de los primeros contra un 1,12 de los segundos)¹³. Este resultado revela que el tipo de infracciones registradas en Actas tipo B, observadas en las visitas del año 2006, no son “leves” o “rápidamente (15 días) solucionables”.

En cuanto al tipo de infracciones que se registra en actas C, éstas no difieren en forma sustancial respecto de las B. También las infracciones más frecuentes son las relacionadas con la infraestructura, capacidad, seguridad y salubridad, las que suman un total de 5.880, equivalentes al 40% del total de infracciones en actas tipo C. No obstante, en las actas tipo C aumenta el porcentaje de infracciones asociadas a registro de matrícula y asistencia de alumnos que afectan los pagos de las subvenciones (18% en actas C v/s 12% en actas B).

La cantidad de visitas realizadas y su incremento año a año revelan que el Programa está claramente orientado hacia el cumplimiento de la fiscalización de los establecimientos subvencionados. Sin embargo, el alto porcentaje de Actas tipo B, el cual se mantiene año a año (aunque ha bajado levemente en el período), pone en duda la eficacia fiscalizadora y de sanción que puedan tener las visitas de inspección. Luego, el Programa no cumple con el propósito que los establecimientos cumplan las condiciones mínimas para que en ellos se produzca adecuadamente el acto educativo.

El gasto total del programa aumentó en 32% en el período 2003-2006, alcanzando a \$2.774 millones el año 2006.

El gasto total del Programa por establecimiento visitado ha crecido en un 18% en el período alcanzando un promedio de \$264.000 el año 2006, creciendo sin embargo en niveles menores de lo que ha aumentado el número de sus visitas (25%), lo que muestra un aumento de eficiencia relativa en el período analizado. Los mayores gastos se explican por el aumento de

¹¹ Estudio complementario encargado por DIPRES para el proceso de evaluación: “Recopilación, procesamiento de datos y generación de indicadores para establecer la calidad de los establecimientos educacionales subvencionados por el MINEDUC y fiscalizados por la Unidad de Inspección de ese Ministerio”, Junio 2007.

¹² Se considera el total de infracciones registradas en las visitas que culminan con Acta B, incluyendo las infracciones cometidas por el mismo establecimiento en distintas visitas.

¹³ Promedio de infracciones: n° de infracciones en cada ítem/n° de establecimientos por tipo. Para el promedio de infracciones relacionadas con infraestructura de los establecimientos municipales, sería: $14.280/4.378=3,26$.

los gastos en remuneraciones del personal, ítem que está relacionado directamente con la producción del Programa.

El promedio anual de gastos de administración en período 2003-2006 representa el 5,8% del gasto total del Programa, lo que es un porcentaje bajo comparado con otros programas que producen servicios de fiscalización.

3. Principales Recomendaciones

1. Llevar a cabo las medidas necesarias para que se realice acciones asociadas a los establecimientos que se mantienen en Actas B ó C. Al respecto, se debe ejercer a cabalidad las atribuciones contempladas en la normativa (LOCE y Ley de Subvenciones), aplicando sanciones en los casos que corresponda. Para ello es necesario hacer seguimiento a los establecimientos educacionales que son categorizados en Actas tipo B y C, monitoreando el proceso posterior a la emisión del Acta y la resolución de los procesos administrativos en el caso de los establecimientos con Actas C. La capacidad de fiscalizar y sancionar será reafirmada o potenciada a través de las funciones que asigna a una unidad de fiscalización el Proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Educación.
2. Definir una estructura organizacional que coordine adecuadamente todas las instancias que tienen relación con la función de inspección del Ministerio, en particular la Coordinación Nacional de Subvenciones (Unidad de Inspección), los SEREMIS, DEPROVS, y el Departamento Jurídico del Mineduc. Esta coordinación es necesaria para cumplir con la fiscalización que deberá seguir realizando el Ministerio de Educación mientras no se apruebe en el Congreso Nacional el Proyecto de Superintendencia de Educación. Lo anterior, reconociendo la responsabilidad del Ministerio de hacer cumplir la normativa para que los establecimientos cumplan con los mínimos para que se produzca el acto educativo, y teniendo presente que la función de fiscalización considera la inspección misma y todos los procesos administrativos que se derivan de las infracciones en que incurrir los establecimientos educacionales.
3. En particular respecto de la asignación de Acta B a los establecimientos, se debe realizar una revisión del tipo de infracciones asociadas a este tipo de acta, en términos de su calificación de “leves” o “solucionables en 15 días”.
4. Realizar análisis que relacionen los resultados de los procesos de inspección con los resultados de otros Programas del MINEDUC.
5. Difundir anualmente los resultados del proceso de inspección entre sostenedores, establecimientos y comunidad escolar.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

JUNIO 2007



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE EDUCACION

ORD: 04 / 55

ANT.: Carta C-200/07 del 17 de julio 2007. Dipres.

MAT.: Respuesta Institucional al Informe Final del Panel de Evaluación. Programa de Inspección.

SANTIAGO, 02 de agosto de 2007.

DE : COORDINADOR MINISTERIAL PROGRAMAS EVALUADOS

**A : SEÑORA MARÍA TERESA HAMUY P.
JEFA DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN
DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN. DIPRES**

En el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales, me es grato remitir a usted, la Respuesta Institucional al Informe Final del Programa de Inspección de Establecimientos Educacionales Subvencionados del Ministerio de Educación, elaborado por el Panel Evaluador.

Sin otro particular, le saluda atentamente,

GUSTAVO GONZALEZ CASTRO
COORDINADOR MINISTERIAL PROGRAMAS EVALUADOS
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Distribución

- Destinataria
- Jefa División de Educación General
- Jefe Unidad de Supervisión, DEG
- Archivo DIPLAP

COMENTARIOS AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN INSPECCIÓN DE SUBVENCIONES MINISTERIO DE EDUCACIÓN

En el contexto de la Evaluación de Programas Gubernamentales encargados por la Dirección de Presupuestos (Dipres) respecto de la función de Inspección de Subvenciones del Ministerio de Educación y atendiendo al Informe Final del Panel Evaluador, es posible establecer algunos alcances que contribuyan al análisis:

I. Consideraciones Generales

1. La función de Pago e Inspección de Subvenciones es una tarea de larga data e intrínseca a este Ministerio, desde que el Estado recurrió a privados para cumplir con lo mandatado en las Constituciones de 1833, 1925 y 1980.
2. El Ministerio ha promovido y promueve las evaluaciones con criterio externo que se hacen a sus programas y proyectos por otras instituciones del Estado, e incluso licita evaluaciones que son realizadas por instituciones privadas.
3. Las atribuciones legales del programa están fundadas en el ordenamiento jurídico existente y vigente, por tanto, la función de inspección está dentro de dicha orgánica, que sin perjuicio de lo indicado en la Loce, las disposiciones de la ley de subvenciones, (DFL2), sólo son exigibles a los establecimientos subvencionados y no a los particulares pagados. Dicha situación es atendida e incluida en el proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Educación.
4. Para llevar a cabo la fiscalización de los establecimientos educacionales subvencionados se tiene considerado lo siguiente:
 - a. El número de establecimientos educacionales, los criterios de selección y priorización de los mismos.
 - b. Estándares de calidad
 - c. Sanciones a través del levantamiento de actas
 - d. Categorización de las infracciones: menos graves y graves.
 - e. Visitas de Seguimiento
5. La evaluación de Inspección promovida por el Ministerio de Hacienda, ha puesto en evidencia tres situaciones complejas, sobre las cuales ya se tenían antecedentes, pero cuya solución es notablemente ardua, toda vez que se requiere de la concurrencia de decisiones políticas, generales y sectoriales, de recursos profesionales y de presupuesto. Solución que debe operar sobre miles de establecimientos educacionales, docentes y alumnos del sistema educativo nacional.
6. Las tres situaciones, referidas en el párrafo anterior son:
 - La escasa, tardía o nula sanción a los sostenedores que quebrantan de manera grave o gravísima las disposiciones de la legislación. Situación demostrable mediante el acopio de Actas C en las Secretarías Regionales Ministeriales cuyo trámite está en manos de las Secreduc y de la División Jurídica. Además de una gravosa coordinación, es necesario contar con un mayor número de profesionales. Recuérdese que Inspección de Subvenciones depende de una Coordinación Nacional que da cuenta directamente a Subsecretaría, con personal que realiza su trabajo desde la División de Administración General.
 - La segunda situación crítica es la débil coordinación con el Sistema Nacional de Supervisión, que depende de la División de Educación General. Situación de suyo delicada, toda vez que afecta a establecimientos, sostenedores, docentes y alumnos. Es evidente que con esta realidad no se logran los niveles de eficacia y eficiencia deseables, lo que se acrecienta por la falta de uso coordinado de bases de datos, por consiguiente, se presenta bajo aprovechamiento de la información de ambas funciones.

- La tercera situación, radica en la existencia de un porcentaje significativo (26,7%) de funcionarios de inspección que no están en posesión de un título profesional; la falta de perfeccionamiento sistemático que contribuya a un proceso de desarrollo que aporte a un mejor ejercicio en la función y, la insuficiente dotación de personal con rentas poco atractivas para la contratación de nuevos profesionales. Para revertir esta situación, el Ministerio ha definido que todo nuevo concurso de inspector y de jefe de inspección tendrá como requisito básico un perfil más exigente en el ámbito profesional.

Como se puede inferir de lo anterior, la solución no es fácil ni de corto plazo, toda vez que está en función de políticas de Estado y sectoriales. Se espera que la promulgación de la ley, que crea la Superintendencia de Educación, marque el momento de poner en marcha estrategias que apunten a la solución de los problemas ya señalados. Según lo anterior, es de muy alta complejidad adquirir compromisos de cambio en materias de tan compleja estructura y cuya solución no radica, exclusivamente, en este Ministerio.

II. Consideraciones Específicas.

- Comentarios a las Conclusiones del Informe.

Respecto de la conclusión N° 2,

Como se ha explicado anteriormente, sin perjuicio de lo indicado en la Loce, las disposiciones de la Ley de Subvenciones, (DFL2), cuyo cumplimiento deben fiscalizar los inspectores de subvenciones, solo son exigibles a los establecimientos subvencionados, no a los particulares pagados.

Como bien mencionan los evaluadores, en el proyecto que crea la Superintendencia, se considera la fiscalización a los establecimientos educacionales no subvencionados, con lo que se ampliará el campo de acción de este control.

Respecto de la conclusión N° 3

La determinación de los establecimientos que serán visitados tiene dos etapas que están bien diferenciadas en la conclusión. Estas etapas son a) la determinación de la cantidad de establecimientos a visitar y b) la selección y priorización de los mismos.

En la determinación de la cantidad de establecimientos que se visitarán, se consideran factores tales como “el número de inspectores, los tiempos de traslado, los recursos disponibles” que se indican en la propia conclusión, además la matrícula de cada establecimiento y el tiempo dedicado a la inspección, entre otros.

En una segunda etapa, se selecciona cuales serán estos establecimientos, tomando como insumo un conjunto de variables con diferentes ponderaciones, que son las que orientan la focalización del control de cumplimiento de los estándares mínimos de calidad que exige el Ministerio.

De modo entonces, según se puede constatar en los antecedentes detallados, entregados al Panel sobre las variables y ponderaciones mensuales y consideraciones para la determinación específica de los establecimientos a visitar y su priorización no radica solo en elementos de carácter logístico como se menciona, sino que principalmente en aquellos enfocados a controlar estándares de calidad como es el caso de observaciones claves que dieron origen a que el establecimiento tuviera un acta anterior tipo B o C.

En relación con la segunda afirmación que se hace en esta conclusión, es necesario señalar que la presencia de actas tipo B o C tienen relevancia en la selección de los establecimientos pues, cada mes que se fiscaliza, se entregan, al programa computacional que se aplica para la priorización, variables que indican específicamente observaciones encontradas en visitas anteriores, que fueron las que condujeron a la tipificación del Acta en B o C. De este modo entonces, sí están consideradas. Lo anterior queda acreditado en la página 145 del Informe del

Panel en que se ilustra el ejemplo de Colegios con Observaciones y bajo ese rubro se enumeran, a modo de ejemplo, solo algunos tipos de observaciones tales como Cobros indebidos; asistencias, edades de alumnos; mobiliario; plan de estudios, etc.

Respecto de la conclusión N° 4

Aun cuando no están claramente diferenciados, dentro de los indicadores de eficiencia, eficacia y economía considerados en la evaluación, existen varios que entregan resultados que constituyen medidas de calidad en la docencia tales como las horas de clases no realizadas, la idoneidad de los profesores, el cumplimiento de planes y programas de estudios entre otros. Adicionalmente, se puede señalar el indicador que da cuenta de la capacitación de los inspectores, lo que incide en una mejor calidad de la función de inspección.

Respecto de la conclusión N° 5

Cabe señalar dos aspectos:

- En primer lugar que los temas materia de la fiscalización son transversales en todos los establecimientos del país; de modo tal que aún cuando la determinación de variables y por consecuencia la determinación de los establecimientos que responden a esas variables son definidas en el nivel central para 10 de las 13 regiones (se excluyen las regiones III, V y VIII y que suman 2.689 EE), dichas variables no son ajenas a lo que estos establecimientos deben cumplir.
- Por otra parte, siempre se ha mantenido que 20% de los establecimientos que se determinan para fiscalizar en un mes, (1652 EE) pueden hacerlo en forma directa por el nivel regional. Lo anterior representa un 39% aproximadamente del total de los establecimientos que son definidos sin la intervención del nivel central o que es lo mismo señalar que son determinado en la Regiones.

La situación antes descrita cambió drásticamente a fines del año 2006 puesto que, a contar de noviembre de ese año comenzó a operar una nueva funcionalidad desarrollada a través del proyecto de optimización que les permite a todas las regiones y particularmente en los departamentos provinciales realizar la programación mensual de la inspección en base a antecedentes y variables que se manejan en la región sin perjuicio de las directrices generales que pueda entregar el nivel central. Aún más, a contar de marzo 2007, el 100% de los departamentos provinciales determina su priorización en forma autónoma.

Respecto de la conclusión N° 6

La emisión del Acta de Inspección es una responsabilidad que el legislador ha conferido expresamente al Inspector. El Decreto 8.144 de 1980, Artículo 41, texto reglamentario de la Ley de Subvenciones, señala que:

“De cada una de las visitas practicadas deberá levantarse Acta en triplicado, de las cuales un ejemplar quedará en el Establecimiento, otro se enviará al Sostenedor y el tercero quedará en poder del Departamento Provincial de Educación”

En relación con la coordinación que a juicio del Panel debe existir entre los niveles provinciales y regionales con el nivel central, dentro de la estructura del programa, es preciso indicar que existe una actividad que forma parte de la cultura de la Fiscalización, que es realizar reuniones regionales, interregionales y nacionales, en donde se tratan temas relevantes desde el punto de vista de su interpretación a fin de generar uniformidad de criterios para su manejo. En estas reuniones, al ser el nivel central uno de los actores, se produce la retroalimentación y coordinación de las acciones que se realizan en el desarrollo de este proceso de fiscalización a nivel nacional, además de la difusión a los distintos niveles de autoridad ya que asisten regularmente a estos eventos, los Secretarios Regionales Ministeriales, los jefes de departamentos provinciales y jefes de departamentos de la Secretaria Regionales Ministeriales que tienen alguna participación en la fiscalización.

Junto con esto, dentro del marco del proyecto de optimización del Sistema de Subvenciones, en cada región se ha creado la función de coordinación regional de subvenciones que

actualmente, se ha radicado en el jefe regional de administración, mientras no se pueda disponer de un funcionario que la realice en forma exclusiva.

Finalmente, si bien el Acta C constituye un insumo para la priorización, efectivamente no se considera el resultado del proceso que se realiza para corregir esta situación y sancionar al establecimiento. Dicha situación se podría considerar en el futuro, estableciendo un sistema de información que permita obtener en forma eficiente, los resultados regionales de este proceso y la respectiva retroalimentación al nivel central o al nivel en donde se determine la priorización de los establecimientos a fiscalizar.

Respecto de la conclusión N° 8

Señalar que la información sobre los distintos tipos de Actas no se puede obtener no es pertinente, ya que esa clasificación existe permanentemente debido a que toda visita de inspección contiene esa clasificación y está registrada en la base de datos del Sistema de Información de la fiscalización (SIFS). El enfoque de la base de datos ha sido definido para efectos del control que actualmente se lleva en el nivel central y regional, por lo tanto, esta información debe modificarse cuando se entrega para ser utilizada con otros objetivos, como es el caso de esta evaluación.

Respecto de la conclusión N° 9 y N° 22. y N° 23 y N° 25

En relación con el monitoreo, evaluación y desarrollo de los procesos que siguen a un Acta tipo C, éstas se resolverán mediante las funcionalidades que contempla el Proyecto de Optimización de Subvenciones las que estarán operativas a contar de octubre 2007.

Respecto de la conclusión N° 10

Cabe hacer presente al Panel que la preocupación de los responsables del Programa es el cumplimiento de las metas fijadas año en año, máxime cuando éstas forman parte de indicadores de gestión cuyo incumplimiento origina perjuicios a la gestión y a los propios funcionarios, lo que se convierte en un incentivo permanente para lograr las metas propuestas, generando eventualmente un sobre cumplimiento.

Sin embargo, existen efectivamente algunos imponderables que impiden diseñar en forma aún más exacta la meta por departamento provincial. Tales imponderables provienen en gran medida de la alta movilidad del personal en regiones y provincias debido al volumen y diversidad de tareas que deben cumplir, para las cuales no existe el personal suficiente.

A lo anterior, se suma el hecho que desde el año 2005 y 2006 ha surgido la modalidad de **Visitas de Seguimiento** para constatar las observaciones dejadas en un Acta anterior, lo cual tiende a aumentar el número de visitas. Por ser esta modalidad de data reciente, aun no se ha generado un indicador estadístico para poder incorporarlo en la determinación de las metas.

Respecto de las conclusiones N° 11 a la 13

Las conclusiones obtenidas por el Panel en estas materias son similares a las obtenidas por el Ministerio y son motivo de estudio permanente en los distintos niveles a fin de tomar las medidas o las acciones que correspondan para un mejoramiento continuo de la gestión. Los resultados de estos estudios deben permitir al Ministerio alcanzar soluciones en el mediano o largo plazo.

Respecto de la conclusión N° 14 a la 16

El alto porcentaje de Actas con infracciones se explica porque existen a lo menos 156 situaciones que están tipificadas y pueden dar origen a una OBSERVACION lo que determina la existencia de un Acta tipo B o C. Basta una sola OBSERVACION para que el Acta del Establecimiento quede tipificada en alguna de esta categorías, por lo tanto este argumento no necesariamente pone en entredicho la efectividad de la fiscalización ya que la emisión de las

Actas indica que las situaciones existentes se han detectado y consignado lo que muestra efectividad en esta función.

En relación a la conclusión N° 16 en que se sugiere “problemas respecto de la eficacia fiscalizadora y de sanción que puedan tener las visitas”, es necesario indicar que la opinión emitida en el informe se sustenta en el estudio realizado en base a las actas tipo B emitidas, las cuales de acuerdo a lo indicado, se mantienen en un alto porcentaje.

Al respecto se debe considerar que para determinar la eficacia de la labor fiscalizadora, en el sentido de lograr solución a los problemas que presentan los establecimientos, es necesario hacer un análisis fino de las observaciones consignadas y su seguimiento, situación que no se ha producido, dado que el estudio en comento se ha realizado sobre la base del número de actas tipo B existentes.

Al realizar un estudio a nivel de observaciones o infracciones se puede constatar que, si bien es posible emitir actas tipo B que den cuenta de estas situaciones, las observaciones realizadas en su gran mayoría no son las mismas, por lo que se puede deducir que la labor correctiva funciona en forma eficiente en ese aspecto.

Respecto de las conclusiones N° 18 y 19

Esta medida de Actas tipo B que consigna aquellos problemas que el sostenedor debe resolver en un plazo prudente (generalmente no mayor a 15 días), tuvo en cuenta tres aspectos:

- Corregir por parte del sostenedor, aquellas faltas que son susceptibles de solucionar en un plazo breve.
- Disminuir el número de Actas que se envían a proceso de Subvenciones, ya que toda infracción por leve que sea, para ser sancionada, tiene que demostrarse mediante el debido proceso.
- Reflejar el criterio dado por las autoridades, en el sentido de que el objetivo, más que aplicar sanciones es lograr solución a los problemas, respetando el marco legal vigente.

Es acertado lo señalado por el Panel en cuanto a que existe un número importante de “infracciones leves” y que ello no ha servido para incentivar a los establecimientos educacionales a reducir las infracciones. Pero no es menos cierto, que también han existido muchísimas soluciones en plazos de 15 días, que en otras circunstancias habrían sido Actas sumadas a aquellas con faltas graves, en espera de un proceso de Subvenciones o de Loce con una demora importante.

En relación con la categorización de las infracciones como leves es necesario considerar que, la ley entrega solo la definición de faltas graves y menos graves, por lo tanto se debe asumir que las que no corresponden a esta tipificación, necesariamente deben ser leves, independientemente del plazo.

La ley indica que son infracciones menos graves las siguientes:

- a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 24, incisos terceros y siguientes.
- b) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en el art. 26.
- c) La retención de documentos necesarios para que el alumno pueda matricularse en otro establecimiento.
- d) No dar cumplimiento en el artículo 9° bis de la ley 18.962

La ley indica que son faltas graves las siguientes:

- a) Adulterar dolosamente cualquier documento exigido para obtener la subvención
- b) Alterar la asistencia media o matrícula.
- c) Cobro indebido de derechos de escolaridad o de valores superiores a los establecidos
- d) Exigir cobros o aportes económicos a través de terceros prohibidos en el artículo 6°.
- e) Prestar declaración jurada falsa.
- f) Reiterados atrasos en el pago de las remuneraciones.

- g) Cualquier maquinación dolosa destinada a obtener la subvención.
- h) No dar cumplimiento a la exigencia del artículo 6° letra a) bis. (salvo que no se hayan presentado postulaciones suficientes para cubrir el porcentaje requerido).

III. Sobre las Recomendaciones del Informe

En relación con las recomendaciones efectuadas por el Panel, el Ministerio de Educación tomará las medidas que sean necesarias para atender las sugerencias planteadas y contenidas en esta última parte del Informe, centralizando su acción en los siguientes aspectos:

- Incrementar la capacidad de gestión para la aplicación de la normativa vigente respecto de la generación de las sanciones a los establecimientos subvencionados y que son objeto de observaciones.
- Procesar y analizar la información a nivel nacional, regional y provincial, para facilitar la oportuna toma de decisiones respecto del incumplimiento de la normativa vigente por parte de los establecimientos.
- Fortalecer el mecanismo de seguimiento que permita un monitoreo constante y eficiente del proceso de fiscalización, que se obtendrá en la medida que se cuente con la información indicada precedentemente.
- Potenciar la coordinación del Programa de Fiscalización con otros programas afines existentes en el Ministerio.
- Difusión de resultados del proceso de fiscalización a sostenedores y comunidad escolar, dentro del marco de la transparencia de la gestión.
- Definir una estructura básica para el equipo que desarrolla la función de fiscalización en los distintos niveles en donde esta función se ejecuta.
- Al respecto muchas de estas soluciones están contenidas en el **Proyecto de Optimización de Subvenciones** que está desarrollando el Ministerio, y cuya implementación se espera realizar a contar de octubre 2007. Asimismo, la creación de la Superintendencia de Educación fortalecerá esta función fiscalizadora, tanto en su estructura, como en sus funciones, lo que permitirá canalizar gran parte de las recomendaciones formuladas.