

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

PROGRAMA ÚTILES ESCOLARES

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS (JUNAEB)

PANELISTAS:

MARIA CLAUDIA ORMAZÁBAL (COORDINADORA)

CLAUDIO ESCOBEDO

LUIS FELIPE DE LA VEGA

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 ÚTILES ESCOLARES
AÑO DE INICIO: 1996
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN
SERVICIO RESPONSABLE: JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS (JUNAEB)

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2016-2020

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2020: \$11.541 millones¹.

1. Descripción general del programa

El Programa Útiles Escolares, (en adelante PUE) es implementado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), institución dependiente del Ministerio de Educación. El año de inicio del programa para efectos de los informes emitidos por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSYF) es el año 1996, aun cuando, no existe una fecha oficial, presumiblemente la entrega de este tipo de beneficios ha estado históricamente presente en JUNAEB desde su creación. Se trata de un programa con cobertura en todo el territorio nacional y que no posee plazo de término.

En términos generales, el programa consiste en la entrega anual de un set de útiles escolares. El beneficio está dirigido hoy a la totalidad de los y las estudiantes matriculados(as) en establecimientos públicos y establecimientos con subvención del Estado que se encuentren adheridos a gratuidad². Este programa no cuenta con sistema de postulación, la población objetivo así focalizada es automáticamente beneficiaria.

El programa realiza un proceso de licitación o grandes compras³ que involucra la adquisición, maquilado y distribución de los sets de útiles escolares a los establecimientos educacionales, quienes son los encargados de realizar la entrega directa a los y las estudiantes.

Para efectos de esta evaluación y dado que el programa no contaba con una matriz de marco lógico, se consensuaron los siguientes objetivos⁴:

Fin: Contribuir al fortalecimiento⁵ de la educación escolar de estudiantes del sistema escolar gratuito con financiamiento público⁶.

¹ La cifra de presupuesto 2020 corresponde a la del total del punto 1. (Presupuestarias) del Cuadro 1 Fuentes de Financiamiento del programa del Anexo 5 Ficha de presentación de antecedentes presupuestarios y de gastos del programa.

² La Ley 20.845/2015 sobre Inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del estado, establece que se implantará progresivamente la enseñanza gratuita en todos los planteles subvencionados o que reciben aportes permanentes del Estado.

³ Dependiendo del monto (1000 UTM hacia arriba es Gran Compra), la gran compra contempla un acuerdo complementario que establece las obligaciones de ambas partes (comprador y proveedor). Si el monto es menor a 1000 UTM, se efectúa compra directa por convenio marco, siempre que el producto esté catalogado en servicios y productos de mercado público y, si no está, se efectúa licitación pública. En esta última se utiliza un contrato y no un acuerdo complementario.

⁴ El PUE es considerado una iniciativa social por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, lo cual implica que no posee exigencia de contar con una matriz de marco lógico, razón por la cual ésta fue consensuada en la presente evaluación.

⁵ Implica mejorar permanencia o finalización de estudios y mejorar calidad y equidad.

⁶ Considera establecimientos de dependencia Municipal, Servicios Locales de Educación, Particular Subvencionados adscritos formalmente a gratuidad y Administración Delegada.

Propósito: Estudiantes de todos los niveles de la educación escolar gratuita con financiamiento público⁷ cuentan con un set de útiles escolares⁸ pertinente al ciclo formativo, los cuales utilizan en el proceso de enseñanza aprendizaje.

Se identifican dos componentes que provee el programa, que agrupan diferentes tipos de útiles escolares dependiendo del ciclo formativo⁹ al que pertenezcan los y las estudiantes. Desde su inicio el PUE contempló en su diseño la existencia de un único componente (Set regular), a contar de 2017 se incorpora el componente 2, que apunta a responder a lineamientos de política pública en materia de inclusión de grupos de estudiantes cuyas características particulares de enseñanza no estaban contempladas en su diseño original (estudiantes con necesidades educativas especiales y estudiantes de educación media técnico profesional).

COMPONENTE 1: Set regular de útiles escolares entregado.

El set regular contiene útiles escolares básicos, cuya composición varía según el ciclo formativo de los y las estudiantes. La composición de estos sets es un complemento a la lista de útiles escolares que solicitan los establecimientos educacionales destinatarios de este beneficio. Para determinar la composición de cada set, las decisiones se toman en JUNAEB (nivel central), no dependen de otras instancias. El contenido de los sets se ha mantenido mayoritariamente sin variaciones en el periodo de evaluación 2016-2019¹⁰.

| Cuadro 1: Composición y detalle de los sets del Componente 1 | |
|---|---|
| NIVEL EDUCACIONAL | COMPOSICIÓN DEL SET 2019 |
| Pre básica ¹¹ | 44 artículos escolares para la educación parvularia (nivel de transición 1 y 2) los cuales se entregan a un grupo de hasta 12 estudiantes ¹² . |
| 1er Ciclo Básico | 12 artículos escolares para estudiantes desde primero a cuarto año básico. Es de entrega y uso individual ¹³ . |
| 2do Ciclo Básico A | 12 artículos escolares para estudiantes desde quinto a séptimo año básico. Es de entrega y uso individual ¹⁴ . |

⁷ Considera establecimientos de dependencia Municipal, Servicios Locales de Educación, Particular Subvencionados adscritos formalmente a gratuidad y Administración Delegada. Excepcionalmente considera a todos los establecimientos subvencionados estén o no adheridos a gratuidad para la educación media técnica profesional (EMTP).

⁸ Se entiende por set de útiles escolares a un conjunto de materiales e insumos necesarios para el proceso de enseñanza aprendizaje y que son usados por los y las estudiantes de acuerdo a las necesidades propias de los diferentes niveles educativos

⁹ Los ciclos formativos según el Artículo 17 de la Ley General de Enseñanza son los siguientes: La educación formal o regular está organizada en cuatro niveles: parvularia, básica, media y superior, y por modalidades educativas dirigidas a atender a poblaciones específicas.

¹⁰ Los sets que han modificado su composición en el periodo 2016-2019 son: set de primer y segundo ciclo básico (modificó el tamaño de los lápices a lápices de mayor tamaño en 2019), set de segundo ciclo B (agregó una calculadora científica en 2017 para estudiantes de 8° básico) y en el set de educación de adultos (se modificó a un cuaderno tres materias en 2019).

¹¹ A partir del año 2018, se dejó de atender a la población de estudiantes de párvulos NT1 y NT2 de Junji e Integra. Razón: Los establecimientos Junji e Integra ya contaban con material para los estudiantes, por lo que se dejaron de agregar a la focalización.

¹² Por ej. Frascos de Cola fría (Min 425 grs.), caja Lápices cera 12 colores delgados, cajas Lápices colores 12 unidades largos, plastilinas 10 ó 12 colores, adhesivos en barra (min 8 gr.), blocks de dibujo, resma papel fotocopia carta de 500 hojas.

¹³ Por ej. Cuadernos Universitarios matemáticas 7 mm diseño espiral simple con tapa de 235 grs. o superior, block de Dibujo, témpera de 6 colores, pincel 4/6/8.

¹⁴ Por ej. Block de Dibujo, lápices de Colores 12 unidades largos, goma de borrar, lápiz grafito.

| Cuadro 1: Composición y detalle de los sets del Componente 1 | |
|---|---|
| 2do Ciclo Básico B | 13 artículos escolares para estudiantes de octavo año básico. Es de entrega y uso individual ¹⁵ . |
| Enseñanza Media | 11 artículos escolares para estudiantes desde primero a cuarto año de educación media. Es de entrega y uso individual ¹⁶ . |
| Enseñanza Adultos | 7 artículos escolares para estudiantes de educación de adultos. Es de entrega y uso individual ¹⁷ . |

Fuente: Elaboración propia con información JUNAEB.

COMPONENTE 2: Set diferenciado de útiles escolares entregado

El set diferenciado está compuesto por útiles escolares propios del tipo de enseñanza. Este componente responde a¹⁸: i) política contra la obesidad infantil de JUNAEB en el nivel de educación parvularia, ii) política de inclusión y adecuaciones curriculares en el caso de estudiantes con necesidades educativas especiales, iii) Fortalecimiento de la educación media técnico profesional.

La presencia de cada uno de estos sets en el periodo de evaluación, se grafica en el siguiente cuadro:

| Cuadro 2: Tipos de sets en el periodo 2016-2019 | | | | |
|--|------|------|------|------|
| Componente 2: Set Diferenciado | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Set Motricidad (estudiantes de educación parvularia) | | X | X | X |
| Set Artes y Manualidades (estudiantes con necesidades educativas especiales) | | | X | X |
| Set Taller laboral (estudiantes con necesidades educativas especiales) | | | X | X |
| Set Técnico Profesional (estudiantes de educación media técnico profesional) | | | | X |

Fuente: JUNAEB 2019

¹⁵ Por ej. Block de dibujo, lápices de colores 12 unidades largos, calculadora científica 240 funciones 12 dígitos.

¹⁶ Cuadernos Universitarios espiral simple o doble, con tapa, lápiz pasta azul y rojo, porta minas 0.5.

¹⁷ Cuadernos Universitario espiral simple o doble, con tapa, lápices pasta azul, rojo y grafito.

¹⁸ La Resolución Exenta N° 2926/2016 de JUNAEB aprueba la política y plan contra la obesidad estudiantil de JUNAEB. Dicha política obedece a las cifras preocupantes de malnutrición por exceso particularmente en estudiantes de niveles pre kínder,, kínder y primer año básico.

Ley 20422/2010 establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. Art 1° Artículo 1°.- "El objeto de esta ley es asegurar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, con el fin de obtener su plena inclusión social, asegurando el disfrute de sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación fundada en la discapacidad.

Decreto 83/2015 de MIEDUC Aprueba criterios y orientaciones de adecuación curricular para estudiantes con necesidades educativas especiales de educación parvularia y educación básica.

Respecto al contenido de los sets diferenciados, el siguiente cuadro detalla la composición para el año 2019.

| Cuadro 3: Composición y detalle de los sets del Componente 2 | |
|---|---|
| SET DIFERENCIADOS | COMPOSICIÓN DEL SET 2019 |
| Set de Artes y Manualidades | Está orientado a las artes y manualidades para estudiantes con necesidades educativas especiales de los niveles pre-básica y básica. Se compone de 29 artículos escolares ¹⁹ . Se entrega a grupos de hasta 4 alumnos. |
| Set de Motricidad | Está orientado al ejercicio y movilidad de los estudiantes de educación parvularia. Se compone de un artículo ²⁰ . Se entrega a grupos de hasta 2 alumnos. |
| Set de Taller Laboral | Está orientado a la inclusión de estudiantes al mundo laboral. Se compone de 9 artículos para estudiantes con necesidades educativas especiales del nivel taller laboral ²¹ . Se entrega a grupos de hasta 8 alumnos. |
| Set Técnico Profesional ²² | Es diferenciado según especialidad de educación técnico profesional ²³ . Es de entrega y uso individual. |

Fuente: Elaboración propia con información JUNAEB.

El proceso productivo de ambos componentes involucra las siguientes actividades: a) Definición del contenido de cada set²⁴, b) Estimación de beneficiarios por ciclo educativo y tipo de set²⁵, c) Determinación de la cantidad de sets, c) Tallaje para implementos del set de educación técnica profesional²⁶, d) Elaboración de bases de licitación y/o términos de referencia, según corresponda, e) Validación las bases de licitación y/o términos de referencia y publicación en Mercado Público²⁷, f) Evaluación de ofertas²⁸, g) Envío a proveedor del consolidado de establecimientos educacionales con detalle de sets a distribuir, h) Maquilado y Almacenaje de set, i) Difusión de estudiantes beneficiarios(as), j)

¹⁹ Por ej. Adhesivos en barra 36 gr, Block de dibujos N° 99 1/8, 20 hojas, bolsón cartón corrugado 6 pl 6 colores.

²⁰ Colchoneta de yoga con bolso de traslado y cartillas para orientación de uso.

²¹ Por ej. Láminas de señales tránsito Unidad, cinta métrica retráctil 150 cms, balanza digital multiuso 7k.

²² A partir del 2019 se agrega la Educación Media Técnico Profesional (TP) diferenciados por especialidad. Cada set contiene vestimenta de seguridad y herramientas propias de la especialidad.

²³ Las especialidades elegidas para 2019 son: Set de Electricidad, Set de Salud y Educación, Set Agropecuario, Set de Construcción, Set de hotelería y turismo, Set de Metalmecánica. Dicha selección obedece a aquellas especialidades de mayor demanda en el mercado laboral según la Subsecretaría de Educación Media Técnico Profesional del MINEDUC.

²⁴ En el componente 1, la definición del contenido de cada set se efectúa centralizadamente en JUNAEB y en el componente 2, la definición del contenido de los sets se efectúa mediante mesas técnicas específicas para cada nivel educativo.

²⁵ Cada año el PUE efectúa una estimación de beneficiarios por región, basándose en datos de matrícula MINEDUC.

²⁶ Esta actividad es exclusiva del componente 2.

²⁷ Estas licitaciones o grandes compras se efectúan bianualmente en el caso del componente 1 y anualmente en el caso del componente 2.

²⁸ El comité de evaluación de ofertas está compuesto por el Jefe(a) del Departamento de Logística, el Jefe(a) del Departamento de Procesos de Compras y Licitaciones, el Jefe(a) del Departamento Jurídico, el Encargado(a) de Becas Tic's y PUE y un profesional de la Unidad de Licitaciones y Grandes Compras Programáticas.

Indicaciones para la distribución de los sets en los establecimientos educacionales, k) Supervisión al proceso de maquilado y distribución de sets²⁹.

Población objetivo y beneficiarios efectivos:

En cuanto a niveles de cobertura, el porcentaje de beneficiarios efectivos respecto a la población potencial alcanza un promedio de 64,9% en el periodo 2016-2019, con una variación de 43,8% en ese período. Crecimiento que va de la mano con la universalización del beneficio a contar del año 2018 hacia toda la matrícula de establecimientos municipales y subvencionados adheridos a gratuidad. Esta decisión es evaluada favorablemente por el panel, toda vez que fortalece el sistema escolar público en forma íntegra. En específico, el programa ha trazado la intencionalidad estratégica de que cada estudiante del sistema educacional con subvención estatal disponga de los bienes básicos en el proceso de enseñanza aprendizaje. Es decir, proveer a cada estudiante del sistema un set de materiales para su uso en el ejercicio escolar, sean estos regulares y/o diferenciados, según corresponda. Esto último, consistente con las necesidades detectadas en la población objetivo y avalada por los antecedentes consignados en el apartado de Justificación.

En el caso de los beneficiarios respecto a la población objetivo³⁰, los datos arrojan una cobertura promedio de 103,9% con un crecimiento de 3,0% para el periodo. Esto último, consistente con el objetivo de alcanzar la universalidad³¹.

| Cuadro 4: Cobertura PUE Años 2016-2019 (Matrícula) | | | | | |
|---|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------|---|--|
| Año | Población Potencial (a) | Población Objetivo (b) | Beneficiarios (c) | Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a) | Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b) |
| 2016 | 3.150.647 | 1.783.789 | 1.797.450 | 57,1% | 100,8% |
| 2017 | 3.098.376 | 1.732.518 | 1.770.065 | 57,1% | 102,2% |
| 2018 | 3.095.038 | 1.796.643 | 1.958.815 | 63,3% | 109,0% |
| 2019 | 3.056.887 | 2.415.267 | 2.507.232 | 82,0% | 103,8% |
| Promedio | 3.100.237 | 1.932.054 | 2.008.391 | 64,9% | 103,9% |
| %Variación 2016-2019 | -3,0% | 35,4% | 39,5% | 43,8% | 3,0% |

Fuente Elaboración propia a partir de plataforma Datos Abiertos, Centro de Estudios MINEDUC, BBDD oficiales informes técnicos 2016, 2017, 2018 y 2019 de JUNAEB.

Ahora bien, es importante señalar que ese objetivo de universalidad depende del ritmo en el cual los establecimientos educacionales vayan ingresando a la gratuidad, cuestión que no depende de la gestión del programa. Según cifras Mineduc, en 2017 el 12,0% de los

²⁹ La distribución de los sets a los establecimientos educacionales es de responsabilidad del proveedor con la supervisión de las Direcciones Regionales de JUNAEB. Luego, la entrega a los y las estudiantes es responsabilidad del propio establecimiento educacional.

³⁰ Dos momentos: a) Población objetivo 2016–2017: Estudiantes matriculados(as) en establecimientos municipales y particulares subvencionados focalizados, de acuerdo con criterios de vulnerabilidad operacionalizados con indicadores provenientes de la Ficha de Protección Social (FPS) y Prioridad SINA E. Puntajes igual o superior a 8.500 puntos en la y que pertenecieran al Programa Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar a diciembre del año anterior a la entrega del beneficio y que se ubicaran en 1°, 2° y 3° prioridad SINA E (Sistema Nacional de Asignación con Equidad para Becas JUNAEB). b) Población objetivo 2018–2019: Totalidad de estudiantes matriculados(as) en establecimientos públicos y establecimientos con subvención del Estado adheridos a gratuidad.

³¹ La cobertura sobre el 100% se explica en función que la población objetivo es cuantificada con un año de desfase para efectuar las estimaciones de compra de los bienes al año siguiente.

establecimientos educacionales correspondían a financiamiento compartido³², porcentaje que desciende a 9,9% en el 2018 para situarse en el último año de evaluación en un 8,9%. Lo anterior dentro del universo de establecimientos particulares subvencionados.

La evolución de la población beneficiaria en el periodo 2016-2019, consigna un crecimiento de un 39,5% (PUE). Al analizar el incremento de cada componente en particular, el primero de ellos describe un aumento porcentual de 14,6%, mientras que el componente número dos no presenta valores para el año 2016 (dado que no existía como tal). Ahora bien, si consideramos el valor 2017 como año uno, el aumento es de 3578,7%. Este último valor se explica por la puesta en marcha de nuevos sets en el componente 2.

| Año | Población Potencial (a) | Población Objetivo (b) | Beneficiarios | <i>Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)</i> | <i>Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)</i> |
|----------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------|---|--|
| 2016 | 3.150.647 | 1.783.789 | 1.797.450 | 57,1% | 100,8% |
| 2017 | 3.098.376 | 1.732.518 | 1.757.910 | 56,7% | 101,5% |
| 2018 | 3.095.038 | 1.796.643 | 1.741.425 ³³ | 56,3% | 96,9% |
| 2019 | 3.056.887 | 2.415.267 | 2.060.084 | 67,4% | 85,3% |
| Promedio | 3.100.237 | 1.932.054 | 1.839.217 | 59,4% | 96,1% |
| %Variación 2016-2019 | -3,0% | 35% | 14,6% | 18,1% | -15,4% |

Fuente Elaboración propia a partir de plataforma Datos Abiertos, Centro de Estudios MINEDUC, BBDD oficiales e informes técnicos 2016, 2017, 2018 y 2019 de JUNAEB.

| Año | Población Potencial (a) | Población Objetivo (b) | Beneficiarios | <i>Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)</i> | <i>Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)</i> |
|----------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------|---|--|
| 2016 | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| 2017 | 334.455 | 12.155 | 12.155 | 3,6% | 100,0% |
| 2018 | 512.667 | 217.390 | 217.390 | 42,4% | 100,0% |
| 2019 | 661.214 | 425.910 | 447.148 | 67,6% | 105,0% |
| Promedio | 502.779 | 218.485 | 225.564 | 37,9% | 101,7% |
| %Variación 2016-2019 | 97,7% | 3404,0% | 3578,7% | 1760,8% | 5,0% |

Fuente Elaboración propia a partir de plataforma Datos Abiertos, Centro de Estudios MINEDUC, BBDD oficiales e informes técnicos 2016, 2017, 2018 y 2019 de JUNAEB.

Las fuentes de financiamiento del programa provienen 100% del presupuesto de JUNAEB. El presupuesto del PUE tiene una acotada participación en el presupuesto de la institución responsable. A lo largo del período que es objeto de esta evaluación, esta participación ha

³² Para el año 2017 dicho porcentaje corresponde a un total de 1.356 establecimientos con financiamiento compartido. Año 2018 desciende a un total de 1.108 establecimientos. Finalmente, el año 2019 el porcentaje corresponde a un total de 990 establecimientos con financiamiento compartido. Fuente: Unidad de Estadísticas, Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

³³ En la cuantificación de los beneficiarios del componente uno (estudiantes y establecimientos educacionales) para el año 2018, el panel se enfrentó a la existencia de múltiples bases de datos asociadas a ese año. En este año hubo una segunda compra de útiles escolares, la que sumada a la asignación de los sets de libre disposición cubrieron la sobredemanda ocasionada por el ingreso a gratuidad de establecimientos educacionales que adhirieron con posterioridad a la fecha de estimación de la población objetivo.

tenido un aumento, la que en términos porcentuales es leve, rondando el 1% del presupuesto de JUNAEB.

Las instancias involucradas en su ejecución son las siguientes:

JUNAEB:

Depto. Logística: encargado de gestionar el proceso productivo de ambos componentes del programa.

Depto. de Planificación y Estudios: Instancia que colabora en la definición de los criterios de asignación del beneficio y el modelo de focalización para que el Secretario General de JUNAEB tome la decisión a nivel institucional.

Depto. de informática: Se encarga del levantamiento de requerimientos informáticos que sean necesarios, entendiendo que el PUE no posee una plataforma propia.

Depto. de Compras: Instancia encargada de los procesos licitatorios y de grandes compras.

Depto. Jurídico: Instancia que valida los Términos de Referencia (TDR) y/o Bases de Licitación elaborados por el Departamento Logística.

Depto. de Comunicaciones: Efectúa el levantamiento y coordinación de coberturas comunicacionales de hitos relevantes del programa.

Direcciones Regionales de JUNAEB: Reciben orientación desde la Dirección Nacional para, fundamentalmente, controlar la ejecución de las tareas realizadas por el proveedor y dar respuesta a las consultas ciudadanas, requerimientos de Contraloría General de la Republica, Intendencias, Alcaldías, entre otros. Se encarga de supervisar la entrega de los sets de útiles escolares a los establecimientos.

Secretaría Ejecutiva de Contrapeso: Instancia de JUNAEB que envía propuesta solo para el set de motricidad con su descripción y justificación técnica.

Coordinación intrainstitucional:

Ministerio de Educación: Participa en la definición del contenido de los sets para educación parvularia y educación especial del componente 2.

Coordinación interinstitucional:

Ministerio del Deporte: Participa en la mesa técnica para definir el Set de Motricidad.

SENADIS: Participa en la mesa técnica para definir el set del Taller Laboral.

Secretaría Ejecutiva de Formación Técnico Profesional (SEFTP): Participa en la definición de las áreas y sets de educación técnico profesional.

Establecimientos educacionales municipales, administración delegada y subvencionados adheridos a gratuidad.

2. Resultados de la Evaluación

▪ Justificación del programa

La institución no cuenta con un diagnóstico formal respecto de la necesidad o problema que da un origen específico al PUE. Dada esta situación inicial, el panel realizó un análisis del diagnóstico en el marco de la presente evaluación. En primer lugar, y en conjunto con JUNAEB se identificó que el problema a resolver por el programa es: “El proceso de enseñanza aprendizaje en los distintos ciclos formativos que contempla el sistema escolar se ve afectado por la existencia de inequidades³⁴ en el acceso a los insumos educativos mínimos”.

³⁴ Con relación a dichas inequidades, se debe tener en cuenta que en Chile el factor central que explica la segregación educativa es el nivel socioeconómico. Esto se evidencia en la última encuesta CASEN 2017, en que el quintil I de ingreso autónomo nacional concentra un 92,5% de la matrícula escolar en establecimientos municipales y subvencionados, en contraste a un 49,3% del quintil V, cuya matrícula se concentra en

Este problema, advierte la existencia de obstáculos que afectan la continuidad o permanencia en el sistema educativo en aquellos jóvenes de los quintiles más bajos de ingresos³⁵, lo cual hace necesaria la intervención del Estado para atenuar las actuales brechas existentes en el segregado sistema educativo nacional. Así entendido el problema que aborda el PUE, y analizando las distintas funciones desde las cuales el Estado justifica su intervención en el quehacer de los mercados en una sociedad (estabilización, asignación y/o distribución), a juicio del panel, las características del programa se corresponden precisamente a esta última función, es decir, de carácter distributiva, por lo cual se justifica la intervención estatal.

El proceso de enseñanza aprendizaje demanda insumos educativos básicos para un desempeño de calidad por parte de las y los estudiantes. Uno de ellos, es la disposición de útiles escolares pertinentes, el no contar con dichos insumos mínimos afecta el desarrollo de un proceso formativo adecuado para cada nivel de enseñanza, lo que podría constituir un efecto acumulativo desfavorable en las trayectorias educativas si no se revierten las condiciones para un acceso equitativo a los recursos necesarios que le permitan a cada estudiante enfrentar satisfactoriamente la educación escolar.

En otras palabras, se aprecia que los insumos materiales generan condiciones necesarias para conducir otros procesos más complejos en la escuela (retención estudiantil y/o abandono escolar, mejoramiento en indicadores de aprobación, asistencia, entre otros). Respecto a este último, la literatura sostiene que la escuela de hoy debe ser capaz de enfrentar a una población estudiantil que –en lo general– es cada vez más diversa y que exige mayor atención diferenciada.

Lo anterior cobra relevancia, especialmente por el encarecimiento en el costo de la vida para los hogares chilenos. Respecto a la estructura de gastos de las familias en nuestro país, la VIII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)³⁶ del año 2017 arrojó que el gasto promedio mensual de los hogares en Chile es de 1.121.925 pesos, siendo superior a lo consignado en la evaluación anterior (2012) que indicó 940.964 pesos. En efecto, en siete³⁷ de las doce categorías de gasto³⁸ que utiliza el estudio, se produjo un aumento estadísticamente significativo de los montos. En ese sentido, podría sostenerse que el crecimiento del gasto promedio por hogar se explica por una subida en más de la mitad de las divisiones que comprende la encuesta.

La experiencia comparada revisada dio cuenta de programas en países diversos tales como Nueva Zelanda, Colombia, México, Ecuador, entre otros. En cada uno de ellos se conjuga la intencionalidad de generar una contribución económica (dirigida a escuelas, docentes o estudiantes) en las familias beneficiarias mediante la entrega de un recurso educativo (básicos y/o diferenciados) que promueva una experiencia educativa igualitaria.

establecimientos particulares pagados (47,1%). Esto produce una homogeneidad en variables socioeconómicas que incidirán según la literatura en acrecentar desigualdades en los aprendizajes. Prueba de ello son los resultados en la prueba SIMCE, instrumento que históricamente ha demostrado las inequidades del sistema escolar con una importante brecha entre grupos socioeconómicos.

³⁵ Las razones de no asistencia mayoritariamente reportadas por jóvenes entre 14 y 17 años de edad en la última encuesta CASEN 2017, son los motivos personales (62,2%), otra razón (15%), el rendimiento académico (11,4%), y los motivos económicos (9%).

³⁶ El propósito de esta encuesta es recopilar información sobre gastos en los que las familias incurren y los ingresos que perciben en un período de tiempo determinado. Actualmente, su trabajo de campo tiene una duración de un año calendario, tiempo durante el cual se recolecta información en todas las capitales regionales del país y sus principales zonas conurbadas.

³⁷ (i) Alimentos y bebidas no alcohólicas, (ii) Bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes, (iii) Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles, (iv) Salud, (v) Comunicaciones, (vi) Recreación y Cultura, y (vii) Restaurantes y Hotel.

³⁸ Clasificación del Consumo Individual por Finalidades (CCIF)

Respecto a la estrategia que utiliza el programa para contribuir a la solución de la necesidad identificada al inicio de esta sección, el panel considera que se encuentra alineada con las políticas educativas revisadas a nivel internacional.

En cuanto a los aspectos de pertinencia y uso que son parte del propósito del programa *“Estudiantes de todos los niveles de la educación escolar gratuita con financiamiento público cuentan con un set de útiles escolares pertinentes, los cuales utilizan en el proceso de enseñanza aprendizaje”*, es importante precisar que:

a) La pertinencia de los útiles escolares se refiere a que éstos sean apropiados al ciclo de enseñanza del (la) estudiante y a las particularidades que presenten los mismos. Este aspecto del propósito se resguarda con los criterios usados para elegir su contenido. En el caso del componente uno, las decisiones recaen exclusivamente en JUNAEB, utilizándose los planes y programas de estudio vigentes como marco de pertinencia, lo cual se evalúa adecuadamente ya que el curriculum nacional actúa como orientador de la toma de decisiones, no siendo necesaria la participación de otros intermediarios. En el caso del componente dos, se organizan mesas técnicas que tienen como referentes políticas públicas orientadoras como la política contra la obesidad infantil, la política de inclusión educativa y la política de fortalecimiento de la educación técnico. Esta modalidad de equipos especializados se considera propicia dada la diversidad de temáticas.

Por otra parte, a nivel de ambos componentes, se resguarda la calidad técnica de los materiales que componen los sets a través de un conjunto de exigencias estipuladas en las bases de licitaciones³⁹.

Ambos aspectos vinculados a la pertinencia se consideran válidos y adecuados para resguardar la pertinencia del contenido de los sets de útiles escolares. Sin embargo, la pertinencia de éstos desde la opinión de los actores educativos (docentes, estudiantes y apoderados) no es parte actual de los criterios considerados para ponderar este aspecto del propósito, lo cual constituye una debilidad del programa.

b) Respecto al uso que se da a los sets de útiles escolares desde el punto de vista pedagógico, es decir en las distintas actividades que se desarrollan en el proceso de enseñanza aprendizaje.

El uso de los útiles escolares como un aspecto central del propósito, es actualmente desconocido por el programa, por cuanto no se produce información que permita conocer y evaluar el uso que se da a los materiales entregados en el proceso de enseñanza aprendizaje. Esta es una debilidad del PUE, ya que se ha centrado en medir la cobertura (entrega de útiles escolares a los establecimientos educacionales) como una finalidad en sí misma, sin indagar sistemáticamente si dicha entrega afecta la experiencia de aprendizaje de los y las estudiantes⁴⁰.

A partir de la implementación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial promulgada en el año 2008, (Ley SEP N° 20.248), los sostenedores de los establecimientos educacionales subvencionados disponen de recursos que les permiten solventar materiales o elementos orientados al proceso de enseñanza- aprendizaje. No es factible concluir un juicio categórico respecto a la existencia de una eventual duplicidad que afecte a todos los establecimientos educacionales subvencionados, ya que el uso de los recursos de dicha subvención (SEP) está al servicio de los planes de mejoramiento comprometidos con MINEDUC a partir de diagnósticos particulares. Es decir, si un sostenedor estima

³⁹ Las evidencias de ello son los certificados de toxicidad y requisitos mínimos de durabilidad de los productos.

⁴⁰ Las debilidades referidas a pertinencia y uso serán abordadas en el proceso modernizador de JUNAEB. En efecto, se contempla incluir la opinión de sus beneficiarios(as) en toda la oferta programática institucional, lo cual se evalúa positivamente por el panel. Ello permitirá obtener información sobre la pertinencia y uso de los sets de útiles escolares en la experiencia educativa, con lo cual se podrá medir el logro del propósito formulado por el programa.

conveniente dentro de una asistencia técnica adquirir materiales de enseñanza similares a los brindados por el PUE, no hay reglamento o protocolo que lo impida.

Similar situación sucede a nivel de educación media técnica profesional, cuyo Decreto 240/2018 identifica un listado de recursos con los que deben contar los establecimientos educacionales, dentro de los cuales existe coincidencia con el contenido de los sets que consideran las especialidades cubiertas por el PUE (en este caso, componente dos)⁴¹. Ante una eventual duplicidad con los insumos provistos por el Decreto 240, el panel estima necesario un pronunciamiento jurídico.

Con todo, y bajo una lógica vertical, el panel considera válida la estrategia con la cual el PUE responde al problema identificado al comienzo del apartado. La incorporación del componente dos es apropiada como respuesta a los distintos actores y contextos del sistema educativo. De igual forma, las definiciones de las poblaciones potencial y objetivo son claras y correctamente documentadas en informes técnicos anuales del PUE.

El panel evalúa favorablemente la universalidad del beneficio hacia el sistema público gratuito en todos sus niveles a partir del año 2018, decisión que es coherente con los lineamientos de fortalecer la educación pública. Asimismo, se valora el reconocimiento a la diversidad, ampliando la producción de bienes a distintos ciclos educativos y características de los(las) beneficiarios(as). El crecimiento de la población objetivo en el último año es pertinente y reflejo de lo recién comentado.

Respecto a la lógica horizontal, cabe señalar que el programa no disponía de una MML como elemento de gestión por cuanto se le concibe como una iniciativa social para el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Tampoco fue identificado un sistema de indicadores monitoreado dentro de la ejecución de la iniciativa. Esto es consignado como una debilidad del PUE, aun cuando se conciba como iniciativa social. La MML propuesta por el panel y consensuada con JUNAEB cuenta con pertinencia y promueve la medición de resultados para la toma de decisiones.

▪ **Desempeño del programa**

✓ **Eficacia y Calidad**

Es importante precisar que el análisis de eficacia y calidad se efectúa a partir de la información administrativa del programa, la que ha permitido cuantificar indicadores de cobertura y oportunidad en la entrega del beneficio. Si bien DIPRES había autorizado y JUNAEB estaba de acuerdo en la realización de un estudio complementario orientado a medir indicadores de resultado a nivel de propósito (uso de los útiles escolares provistos y su pertinencia en las actividades de enseñanza aprendizaje⁴².) considerados en la matriz, ello no fue factible dada la contingencia sanitaria que el país atravesó desde el mes de marzo 2020, siendo impracticable la aplicación de una encuesta a los establecimientos educacionales.

⁴¹ JUNAEB señala que no existiría duplicidad con los útiles escolares para especialidades Técnico Profesionales. El argumento se basa en que dicho decreto (de carácter general), establece los “Recursos de Aprendizaje” necesarios para el reconocimiento oficial (RO) de las especialidades de EMTP, esto es, lo que el sostenedor debe poner a disposición del proceso formativo de una especialidad TP en un establecimiento. La obligación se establece sobre el sostenedor, en el sentido de proveer el uso “individual” de, por ejemplo, vestuario de seguridad dotando a los estudiantes de un recurso necesario para su proceso de enseñanza.

⁴² Los indicadores que no pudieron ser cuantificados son los siguientes:

Calidad/producto: Porcentaje de establecimientos educacionales que declaran que sus estudiantes usan los sets de útiles escolares en el proceso de enseñanza-aprendizaje respecto del total de establecimientos educacionales encuestados.

Calidad/producto: Porcentaje de establecimientos educacionales que evalúan como pertinente los sets de útiles escolares recibidos en relación con los procesos de enseñanza-aprendizaje (según nivel educativo) respecto del total de establecimientos educacionales encuestados.

La ausencia de información respecto al uso y pertinencia que los establecimientos educacionales le atribuyen a los beneficios provistos por el programa, no le permiten al panel pronunciarse respecto de estos indicadores de la matriz y su relación con el logro del propósito⁴³. Sin duda, es una debilidad importante, considerando la antigüedad que tiene el programa con el componente uno (1996). No obstante lo anterior, el programa declara que el proceso de modernización que se encuentra desarrollando abordará esta situación.

Respecto a la oportunidad en la entrega⁴⁴ de los sets del componente número uno (sets regulares) el indicador presenta un promedio de 56,4%. Es decir, en promedio, de los 8.996 establecimientos educacionales receptores del beneficio, 4.711 lo recibieron de manera oportuna. En 2016, ningún establecimiento educacional recibió los sets dentro de los 30 días hábiles de iniciado el año escolar. Esta situación es mejorada sustantivamente en los años siguientes, destacándose el favorable porcentaje de 2018. Las razones que explican este mejor desempeño es el cambio de paradigma respecto de la entrega del beneficio. En específico, a contar de 2018, se cambia los criterios de focalización utilizados en 2016 y 2017 hacia la universalidad del beneficio a toda la matrícula de establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados adheridos a gratuidad. Ello incide en una disminución de los tiempos que se empleaban en la estimación de la población beneficiaria los años anteriores, haciendo más eficiente el proceso productivo.

A pesar de ello, el panel estima que aún se requiere mejorar el desempeño de este indicador, dado que los insumos provistos por el programa son necesarios desde el primer mes de clases. Al respecto, las bases de datos del programa registran que las entregas se extienden a lo largo de todo el primer semestre. Sin duda es una situación negativa para las familias que siendo parte de la población beneficiaria no reciban el bien de manera oportuna o atingente a la calendarización pedagógica y curricular.

| Cuadro 7: COMPONENTE 1 INDICADOR Eficacia/Resultado. Porcentaje de establecimientos educacionales que reciben oportunamente los sets regulares | | | | | |
|--|--------|-------|-------|-------|----------|
| (Número de establecimientos educacionales que reciben oportunamente los sets regulares en año t/ Total de establecimientos educacionales receptores de sets regulares en año t) *100 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Promedio |
| Número de establecimientos educacionales que reciben sets regulares oportunamente en año t | 0 | 5.645 | 5.805 | 7.392 | 4.711 |
| Total de establecimientos educacionales receptores de sets regulares en el año t | 10.570 | 9.342 | 6.783 | 9.288 | 8.996 |
| Porcentaje | 0,0% | 60,4% | 85,6% | 79,6% | 56,4% |

Fuente: Matriz de Indicadores calculados por el Panel, Anexo 2 (b) a través de Bases de Datos provistas por JUNAEB

⁴³ Como se señaló precedentemente, la imposibilidad de efectuar el estudio complementario que aportaría información sobre estos indicadores, no permitió su cuantificación para esta evaluación.

⁴⁴ La oportunidad en la entrega toma en consideración el plazo máximo en que debiera estar cada set disponible para su uso en los establecimientos educacionales. Estos datos consideraron 30 días a contar del inicio del año académico. Es decir, posterior al 1 de abril fue consignado como no oportuno. Sin perjuicio de lo anterior, la RES EX N° 1827 de JUNAEB indica lo siguiente “El proceso de distribución para el año 2019, JUNAEB requiere que el 100% de los sets estén entregados a los establecimientos educacionales al 15 de marzo, cerrando el proceso con reclamos resueltos al 31 de marzo del mismo año. Y para el año 2020, deberán entregarse un 100% de los sets de útiles escolares 5 de marzo, cerrando el proceso con reclamos, ya resueltos al 20 de marzo año 2020.”

El comportamiento del indicador de oportunidad asociado al “Porcentaje de entregas oportunas en establecimientos educacionales que reciben sets diferenciados⁴⁵” para el componente dos arroja resultados insatisfactorios, toda vez que solo el 34,6%⁴⁶ de los sets diferenciados son entregados dentro del plazo definido como oportuno en el periodo 2017–2019).

A juicio del panel, lo anterior se explica por las mayores complejidades logísticas y administrativas que implican las especificidades de cada set (levantamiento de requisitos, toma de acuerdo entre actores institucionales que integran las mesas técnicas, tallaje de vestuario en el caso del set EMTP), así como por la rotación de integrantes de las mesas técnica (demora en los nombramientos) que deben efectuar anualmente las propuestas de la composición de los sets diferenciados. A ello también se agregan dificultades con la planificación, por la ausencia de formalización en los plazos para la entrega de los sets del componente dos (a diferencia del componente uno). En efecto, en la práctica se ha operado con los tiempos que demoran las mesas técnicas que definen el contenido de los sets, lo cual ha incidido en que los sets diferenciados se distribuyan el segundo semestre, cuestión que constituye una debilidad que afecta directamente la oportunidad en que se entrega el beneficio. Conscientes de esta situación, la estrategia actual de JUNAEB es agilizar el proceso de decisiones que acontece en las mesas técnicas.

Es importante precisar que para el año 2019 no se logró proveer de manera oportuna (marzo) el set de educación media técnico profesional. El programa señala que los establecimientos educacionales estaban encargados de informar las tallas que necesitarían (para el caso de vestimenta), lo cual no fue recepcionado a tiempo, extendiéndose el plazo alrededor de un mes. Esta situación, y la posterior contingencia social a nivel nacional, postergó la entrega para el año 2020. Por su parte, la demora en la entrega oportuna del set Taller Laboral se explica porque la primera compra se declaró desierta, ya que ningún proveedor presentó plan de contingencia solicitado dentro de la oferta técnica. Posteriormente, se volvió a levantar una nueva compra que cumpliera con el plan de contingencia, la cual fue adjudicada⁴⁷. Esta situación, asociada al componente dos, es evaluada de manera desfavorable por el panel, por cuanto entorpece el cumplimiento del propósito, toda vez que las familias tienen que incurrir en estos gastos de manera privada. No obstante, se valora positivamente que dadas las contingencias sociales de 2019 y sanitarias de 2020, que afectaron directamente la oportunidad en la entrega del beneficio, el programa haya anticipado eventuales dificultades, contemplando para las bases de licitación 2020-2021, la solicitud de un plan de contingencia que debe ser presentado por el proveedor en la reunión de inicio y que considera situaciones como las ocurridas en 2019⁴⁸.

⁴⁵ El componente dos no cuenta con una normativa definida para sus entregas como el set regular (30 días). Para los fines de esta EPG se decidió utilizar el mismo parámetro de análisis. Lo anterior, en función que los bienes provistos también requieren ser utilizados a comienzos del año escolar.

⁴⁶ Importante señalar, que si se considera los dos últimos años de evaluación (2017 recién comenzaba con un grupo acotado de establecimientos educacionales la distribución del set de motricidad), el porcentaje promedio de los dos años sería de tan solo 2% de entrega oportuna. Es decir, muy insuficiente.

⁴⁷ Tanto los sets Taller Laboral como Técnico Profesional no pudieron ser entregados en 2019, considerando la contingencia social, el retraso en la adquisición y que una cantidad importante de establecimientos educacionales estaban cerrados en el mes de diciembre de ese año.

⁴⁸ Extracto de las nuevas bases de licitación PUE, que fueron publicadas en marzo 2020. ID: 85-3-LR20: El proveedor debe identificar riesgos específicos de ocurrencia de situaciones que puedan alterar el flujo normal de la cadena de procesos, que repercutan negativamente en el cumplimiento de los objetivos trazados, plazos y metas comprometidos en el cronograma. Identificados los riesgos, el oferente debe desarrollar y en la reunión de inicio un plan de contingencia que permita sustentar y garantizar la ejecución del programa en los plazos y condiciones establecidas.” 85-5-LQ20 Dentro del plazo de 5 días hábiles de suscrito el acuerdo complementario, el proveedor deberá entregar un plan de contingencia, que identifique los riesgos específicos de ocurrencia de

| Cuadro 8: COMPONENTE 2 INDICADOR Eficacia/producto. Porcentaje de entregas oportunas en establecimientos educacionales que reciben sets diferenciados⁴⁹ | | | | | |
|---|------|--------|-------|----------------------|----------|
| (Número de veces que un establecimiento educacional recibe sets diferenciados oportunamente en año t / Número de veces que un establecimiento educacional recibe sets diferenciado en año t) *100 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Promedio |
| Número de veces que un establecimiento educacional recibe sets diferenciado oportunamente en año t | N/A | 49 | 0 | 449 | 166 |
| Número de veces que un establecimiento educacional recibe sets diferenciado en año t | N/A | 49 | 4.293 | 11.514 ⁵⁰ | 5.285 |
| Porcentaje | N/A | 100,0% | 0,0% | 3,9% | 34,6% |

Fuente: Matriz de Indicadores calculados por el Panel, Anexo 2 (b), con base a bases de datos oficiales

Respecto a la cobertura de establecimientos educacionales beneficiarios conforme el total de establecimientos potenciales, el PUE alcanza un promedio de 91,7% en el periodo de evaluación. A contar del año 2018 se experimentó un periodo de ajuste en torno a los establecimientos que ingresaban a gratuidad. Una vez estabilizado el número de establecimientos de la población objetivo, el programa vuelve a alcanzar un 100% de cobertura como en el año 2016. El panel evalúa de buena manera el mejoramiento en el indicador, luego del dinamismo del sistema identificado en los dos años anteriores con la instalación de la Ley de Inclusión. No obstante, lo anterior, y entendiendo la incertidumbre en torno al ingreso o no de establecimientos educacionales a la gratuidad, la disminución en la cobertura para el año 2018 da cuenta de insuficientes mecanismos de coordinación y trasmisión de información entre JUNAEB y MINEDUC.

| Cuadro 9: Cobertura – Eficacia PUE Porcentaje de establecimientos educacionales beneficiados respecto del total de establecimientos educacionales de la población objetivo. (Número de establecimientos educacionales beneficiarios en el año t/Total de establecimientos de la población objetivo en el año t) * 100 | | | |
|--|---|---|-------------------|
| Año | Número de establecimientos educacionales beneficiarios en el año | Total de establecimientos educacionales de la población objetivo en el año | Porcentaje |
| 2016 | 10.570 | 10.534 | 100,3% |
| 2017 | 9.392 | 10.530 | 89,2% |
| 2018 | 7.233 | 9.365 | 77,2% |
| 2019 | 9.515 | 9.510 | 100,1% |
| Promedio | 9.178 | 9.985 | 91,7% |

situaciones que puedan alterar el flujo normal de la cadena de procesos, que repercutan negativamente en el cumplimiento de los objetivos trazados, plazos y metas comprometidos en el cronograma.” Fuente: JUNAEB.

⁴⁹ Dadas las características del componente dos, en donde un mismo establecimiento educacional puede recibir más de un set en el mismo año, la evaluación consideró un indicador de oportunidad en la entrega de la siguiente manera: (Número de veces que un establecimiento educacional recibe sets diferenciados oportunamente en año t / Número de veces que un establecimiento educacional recibe sets diferenciado en año t) *100.

⁵⁰ Tanto el año 2018 como 2019 consignan el número de establecimientos educacionales beneficiados de carácter acumulado. Es decir, y dado que un mismo establecimiento recibe diferentes sets de manera separada, el indicador de cobertura los considera de manera independiente. Esta decisión metodológica permite evaluar su desempeño de manera más precisa.

Cuadro 9: Cobertura – Eficacia PUE Porcentaje de establecimientos educacionales beneficiados respecto del total de establecimientos educacionales de la población objetivo. (Número de establecimientos educacionales beneficiarios en el año t/Total de establecimientos de la población objetivo en el año t) * 100

| | | | |
|----------------------|--------|--------|-------|
| %Variación 2016-2019 | -9,98% | -9,72% | -0,3% |
|----------------------|--------|--------|-------|

Fuente: Matriz de Indicadores calculados por el Panel, Anexo 2 (b), con base a registros oficiales MINEDUC y JUNAEB e informes técnicos 2016, 2017, 2018 y 2019 de JUNAEB.

Desde el punto de vista evaluativo, el panel considera que, si bien los niveles de oportunidad en la entrega de bienes y servicios no arrojan un buen resultado, al observar el despliegue territorial, resulta menos preocupante constatar que no hay zonas o regiones rezagadas. De haber sido así, la problemática hubiera sido mayor, ya que además hubiese generado elementos que acrecentarían la desigualdad en el acceso.

En términos generales el PUE da cuenta de un incremento en sus niveles de producción. Lo anterior se explica por la instalación de nuevos beneficios asociados al componente dos. Si bien el programa no cuenta con metas definidas (lo cual es evaluado de manera negativa por el panel), los niveles de producción son apropiados para responder a las necesidades de la población priorizada. Es decir, contribuyen al logro del propósito. En cifras, el programa beneficia a un 70,9% de los establecimientos educacionales subvencionados del país. Al considerar estudiantes, un 64,9% de ellos son atendidos por el PUE en relación a la población potencial. Porcentaje que se acrecienta en la cobertura respecto a la población objetivo, situándose esta última en 103,9%, lo cual es valorado de manera positiva por el panel.

Finalmente, los datos analizados dan cuenta de una creciente producción que no ha ido acompañada de la misma forma de un mejoramiento en los indicadores de entrega oportuna de los bienes.

✓ **Economía**

Antecedentes Financieros

El presupuesto del PUE tiene una acotada participación en el presupuesto de la institución responsable. A lo largo del período de evaluación, esta participación ha tenido un aumento, leve, rondando el 1% del presupuesto de JUNAEB. El 100% del presupuesto del PUE proviene de JUNAEB, lo que tampoco fue objeto de modificaciones a lo largo del período de análisis. Dentro de este marco general de estabilidad respecto de la participación de su presupuesto en el de la institución responsable, el PUE sí ha tenido un aumento significativo en su presupuesto, particularmente en el año 2019 y en la proyección del 2020. Si se compara el presupuesto del año 2016 con el de 2020 se identifica una variación positiva de 39,93%. Este aumento se puede asociar con la incorporación de los sets para la educación técnico profesional a partir de 2019, que implican una mayor carga financiera para el programa.

Durante los años 2016, 2017 y 2018, el presupuesto también aumentó, pero de forma más bien acotada en cuanto a su envergadura. Esta variación está asociada a la decisión de universalizar el beneficio a establecimientos subvencionados adheridos a gratuidad, lo que amplificó el número de estudiantes beneficiarios y, por lo tanto, el presupuesto para asegurar su cobertura.

Evolución del presupuesto y gasto del programa durante el período de evaluación

El presupuesto total del programa se ha visto incrementado, casi en un 40% en el período objeto de esta evaluación. Al provenir completamente de JUNAEB, la variación porcentual del presupuesto inicial es la misma que la del presupuesto total. Esto implica que el programa no cuenta con una política orientada a atraer o movilizar recursos de terceros, lo que no ha sido necesario para su ejecución, considerando la variación porcentual positiva del presupuesto y el logro efectivo alcanzado en los últimos años respecto de ampliar la cobertura.

Por su parte, el presupuesto vigente también se ha incrementado de manera relevante en este período, en un 27,9%. El presupuesto inicial, considera una variación positiva de 39,9% en el período analizado, el que se explica principalmente por una importante alza del presupuesto para 2019 y 2020. Una situación similar se proyecta para el presupuesto vigente del programa, lo que no puede considerarse aún para el año 2020. Es importante recordar que a partir de 2018 el PUE considera una expectativa de alcanzar la universalidad de los estudiantes, particularmente en el Componente 1 (set regular).

| Año | Presupuesto inicial del Programa proveniente de la Institución Responsable | Presupuesto vigente del Programa proveniente de la Institución Responsable | Planificación presupuestaria (%) |
|-----------------------|--|--|----------------------------------|
| | (a) | (b) | (b/a) |
| 2016 | 8.247.776,8 | 8.214.226,3 | 99,6% |
| 2017 | 8.317.951,3 | 8.276.817,6 | 100,3% |
| 2018 | 8.337.868,5 | 8.925.826,9 | 105,8% |
| 2019 | 10.780.381,2 | 10.511.763,6 | 97,5% |
| 2020 | 11.541.313,7 | | |
| % Variación 2016-2020 | 39,9 | 27,9 | -2,11 |

Fuente: Anexo N°5

✓ ***Eficiencia***

En relación con el gasto del programa por unidad de producto -vale decir cada set de útiles escolares- se observa una tendencia hacia una mayor eficiencia a medida que se avanza en el período que es objeto de la evaluación. En el caso del componente uno, la variación del gasto promedio por set disminuye de una forma leve, pero persistente a lo largo del período, alcanzado una disminución de 6,07 (M\$), si se comparan los \$4.510 del año 2016 con los \$4.240 de 2019. En este caso, los insumos de los sets han permanecido sin grandes alteraciones a lo largo del período de evaluación, por lo que, de acuerdo con lo señalado por el programa, esta mejora es resultado del perfeccionamiento en los mecanismos que favorecen la eficiencia en las compras y la incorporación de la bianualidad de las licitaciones⁵¹. A ellas habría que sumar que el aumento de los beneficiarios ha permitido también comprar a menor precio, debido al volumen de las adquisiciones.

⁵¹ Este mecanismo consiste en licitar la adquisición, maquilado y distribución de los sets de útiles por dos años, lo que ayuda a disminuir los tiempos que anualmente se destinan a la licitación y adjudicación de los oferentes.

Por su parte, el componente 2 (set diferenciado) da cuenta de una disminución más significativa del gasto promedio por set de útiles⁵². Es importante consignar que en este caso los tipos de set se han ido incorporando paulatinamente. Esto significa que en 2016 no había sets asociados a este componente y que a partir de 2017 se han ido agregando progresivamente diferentes sets, cuyo gasto promedio era de \$254.760, mientras que en 2019 fue de \$8.690. La variación en el gasto de estos sets a lo largo del período de evaluación se debe a diferentes factores. En primer lugar, el contenido de los sets del componente 2 ha variado durante los años que consideró evaluación, según decisiones de las mesas técnicas, lo que tiene efectos en sus costos, llegando a ser muy diferentes entre los años. Particularmente, en el año 2017 la adquisición del set tuvo un valor que fue muy superior a los años siguientes. A ello hay que sumar el importante aumento en el número de beneficiarios del programa, en los años 2018 y 2019, debido a la incorporación de nuevos sets, por tanto, disminuye el valor por unidad de producto. No se ha considerado hasta la fecha la reposición de los artículos incluidos en este componente.

▪ **Implementación del programa**

El análisis de implementación del programa se efectúa considerando que su diseño desde la metodología de marco lógico se elaboró con motivo de la presente EPG.

El programa opera en concordancia con su diseño, destacándose la capacidad de entregar el beneficio de sus componentes en todo el territorio nacional, desplegando una logística que es parte de la experticia institucional de JUNAEB, lo cual constituye una de sus principales fortalezas.

El componente uno, Set Regular, fue históricamente el único componente del PUE hasta 2017, año en el que se incorpora el componente dos, Set Diferenciado. El componente uno se ha gestionado en forma autónoma por JUNAEB, es decir, no considera la participación de otras instancias interinstitucionales para determinar la composición de los sets según nivel educativo (a diferencia del componente dos, que utiliza las mesas técnicas). Este modo de operar del componente uno imprime autonomía decisional al programa, basándose, para decidir su composición, en lo normado en las bases curriculares y en los planes y programas de estudio ministeriales. Si bien esto es pertinente, no se consideran las particularidades de las comunidades educativas que son los destinatarios del beneficio, aspecto este último abordado en la Justificación del programa.

El surgimiento del componente dos apunta -como ya fue señalado- a responder a lineamientos de política pública en materia de inclusión de grupos de estudiantes cuyas características particulares de enseñanza no estaban contempladas en el diseño original del programa (estudiantes con necesidades educativas especiales, estudiantes de educación parvularia y estudiantes de educación media técnico profesional). Esta incorporación ha sido gradual, por tanto, se trata de un componente en proceso de instalación con el mismo equipo profesional encargado de gestionarlo. Lo anterior se evidencia al observar el crecimiento inorgánico que ha tenido, si se realiza un análisis longitudinal de su cobertura. Al responder a orientaciones y prioridades de la política educativa, sus contenidos y continuidad temática podrían estar expuestos a cambios. En relación a esto último, se valora positivamente la flexibilidad de la institución, en términos de adecuarse a las decisiones estratégicas de la política educativa sin perder su propósito, fortaleciendo su objetivo en todos los niveles del sistema escolar.

Siguiendo con el componente 2, se evidencia una menor capacidad de control por parte del programa (al comparar con el componente 1), presentando una baja tasa de entrega

La bianualidad se aplica en el Componente 1 desde 2016 y en el Componente 2 se espera introducirla a partir de 2021.

⁵² En el análisis de eficiencia se consideraron aquellos sets de útiles del componente 2 correspondientes a la EMTP que fueron asignados, pero que no fueron entregados por el programa en 2019.

oportuna, lo cual se explicaría por un proceso productivo más complejo en el que participan otras instancias y además por el hecho de no existir una formalización en la fecha de entrega a los establecimientos educacionales. En efecto, en la práctica se ha operado de acuerdo a los tiempos que demoran las mesas técnicas que definen el contenido de los sets. Éstos se han entregado en meses posteriores al inicio del año escolar, cuestión que constituye una debilidad que afecta directamente en la oportunidad en que se entrega el beneficio.

Asimismo, la toma de decisiones de carácter anual de estas mesas técnicas también es un elemento que ha afectado la eficiencia del proceso de implementación en el mediano plazo, debido a que no existe un plan de compras que considere más que el año respecto del cual se decide la composición de los set. Esto limita la posibilidad de poder adquirir set para más de un año, lo que incide en el retraso de su entrega. Una vez institucionalizado el componente número dos en su operación, la composición de mesas técnicas anuales y su cambio a periodos de análisis más largos cobraría un mayor sentido.

El programa utiliza casi la totalidad de su presupuesto en el proceso de producción de los útiles escolares, manteniendo gastos de administración que son bajos en comparación con iniciativas similares (en 2019 se gastó un 98,9% del presupuesto en gastos de producción y 1,1% en gastos de administración). Adicionalmente, el análisis realizado también dio cuenta que el PUE ha mejorado en la eficiencia en el uso de sus recursos, al realizarse el análisis del costo por unidad producida.

Por su parte, la externalización de gran parte del proceso productivo del programa se considera una medida adecuada y eficiente, por cuanto le permite a JUNAEB dedicarse a la gestión y supervisión del proceso⁵³.

Previo al periodo de evaluación las licitaciones eran de carácter anual. Es decir, cada año se repetía el proceso de licitación y las posteriores actividades que implica la entrega de los útiles escolares a los establecimientos educacionales. Las licitaciones de carácter bianual⁵⁴ en el componente 1, cuyos contratos con proveedores se extiende por dos años, han permitido mejorar los tiempos de entrega de los útiles escolares a los establecimientos educacionales. En el caso del componente 2 las licitaciones son aún anuales. La realización anual del cálculo y procesos posteriores de contratación y distribución de los útiles escolares en este componente pudiese ser una estrategia que limite la oportunidad en la entrega de este beneficio, el que se requiere que esté disponible en los establecimientos educacionales en el mes de marzo de cada año.

Las bases de datos utilizadas en la evaluación se corresponden a registros de envíos de los sets a los establecimientos educacionales. Si bien conforman un adecuado nivel de datos (RBD, nombre establecimiento educacional, tipo de set entregado por nivel, entre otros), no existe una única forma de registrar los datos al comparar los 4 años del periodo de evaluación. Lo anterior reviste una debilidad en términos de afectar la uniformidad de la información y la elaboración de reportes.

El panel pudo constatar las actas de dichas entregas de los sets de libre disposición que son distribuidos por las direcciones regionales. Sin embargo, éstas no se encuentran sistematizadas en informes consolidados anualmente y resta mejorar los registros administrativos asociados.

⁵³ De acuerdo a la información entregada por el programa, este mecanismo se ha implementado de manera “histórica”, sin que exista un antecedente de a partir de cuándo se implementa. Sin perjuicio de ello, la externalización se realiza desde una etapa previa al periodo de evaluación de este programa.

⁵⁴ Los contratos bianuales no implican la adquisición en el mismo año de los sets de útiles correspondientes a dos años, sino que la adjudicación al proveedor incluye la adquisición y entrega de estos sets durante dos años, considerando un pago correspondiente a los sets de cada año, utilizando el presupuesto anual del programa.

Si bien el programa cuenta con un sistema de seguimiento respecto a la correcta entrega de los sets de útiles escolares a los establecimientos educacionales, lo cual se valora positivamente, este seguimiento se limita a un control logístico contemplado en el proceso productivo, así como a la supervisión de la entrega del bien o servicio, considerando una muestra del total de sets entregados por región. En ese sentido, no considera un sistema de seguimiento y evaluación post entrega del beneficio que le permita retroalimentar su gestión.

En esa misma línea, el programa actualmente no incluye mecanismos para evaluar el logro de los objetivos educativos a los que aspira aportar con la entrega de los útiles escolares, con lo que, en rigor, no tiene certeza sobre la obtención de sus resultados esperados. Este aspecto da cuenta de la necesidad de incorporar procesos de gestión que incluyan de manera regular este importante ámbito de acción del programa. Esto último es una debilidad por cuanto desconoce información que le permita medir el nivel de logro del propósito en cuanto a pertinencia y uso que se hace del beneficio.

Dicho en otras palabras, el programa se ha centrado en medir la cobertura (entrega de útiles escolares a los establecimientos educacionales) como una finalidad en sí misma, desconociendo si dicha entrega, afecta la experiencia de aprendizaje de los y las estudiantes. En ese sentido, el panel evalúa desfavorablemente la ausencia de un seguimiento y evaluación orientado a capturar información respecto a qué pasa con cada set y cómo éstos comprometen el logro del propósito.

- ***Desempeño Global***

La estrategia del programa se evalúa coherente con el diagnóstico construido por el panel para esta evaluación, dado que resulta pertinente, en función que contribuye a equilibrar las brechas en cuanto acceso a materiales de enseñanza de primera necesidad educativa. La universalización de la entrega de los set de útiles escolares es una fortaleza del programa a contar de 2018.

La provisión de bienes del programa es evaluada de manera positiva por el panel. Ambos componentes presentan crecimientos acelerados en cuanto a cobertura que van de la mano con el direccionamiento estratégico de universalidad. En cifras, y diferenciando por componentes, los datos analizados dan cuenta de un crecimiento en la cobertura de la población objetivo respecto de la población potencial en estudiantes, que alcanza un 79,0% para el último año de evaluación en el componente uno (Set regular de útiles escolares) y un 64,4% para el componente dos (Set diferenciado de útiles escolares).

Desde una mirada descentralizadora, el programa no recoge las particularidades de las comunidades educativas en la elección de sus recursos de enseñanza. Cabe la posibilidad que un determinado sostenedor de la mano con su proyecto educativo, pudiese priorizar un tipo de insumo por encima de otro. En lo inmediato, el PUE no aborda esta necesidad.

Otro elemento significativo en la implementación del programa es la ausencia de instrumentos de recolección de información en torno al uso, satisfacción y pertinencia que beneficiarios tienen acerca de los bienes suministrados por el PUE. Lo anterior adquiere mayor significancia si se considera la antigüedad de la iniciativa. Desconocer antecedentes de este tipo no permiten re direccionar la estrategia o realizar ajustes en función de los requerimientos de las comunidades educativas involucradas. Sin embargo, estos elementos están siendo abordados en el proceso de modernización de JUNAEB con un enfoque centrado en el usuario.

En relación a las eventuales duplicidades con otros programas, la evaluación consignó que un elemento a considerar es el Decreto 240 que establece los “Recursos de Aprendizaje” necesarios para el reconocimiento oficial (RO) de las especialidades de EMTP. No existe claridad en torno a los límites de esta normativa y la composición del Set Técnico Profesional.

El programa ha tendido a aumentar progresivamente su presupuesto, lo que refleja la opción tomada por JUNAEB de propender a la universalización del beneficio de los útiles escolares. Los datos también muestran que el presupuesto asignado al programa se ejecuta en su totalidad, salvo en el caso del 2019, donde hubo dificultades para la entrega de los sets de Educación Técnico Profesional del Componente 2. Esta situación es evaluada positivamente por parte del panel, desde el ámbito de la economía. Junto con ello, la dificultad descrita en 2019 genera la inquietud sobre la oportunidad en la entrega de los útiles escolares, en función de los requerimientos del año escolar. Por su parte, la ampliación del presupuesto del programa ha permitido ir avanzando hacia la consolidación del componente 2, pese a que se considera que éste aún se encuentra en proceso. Desde esa perspectiva, se valora la creciente priorización por estrechar los vínculos entre la entrega de útiles y las necesidades educativas particulares de los y las estudiantes.

El programa ha tendido a ser más eficiente en la medida que avanzan los años del período de evaluación. El componente 1 -el más estable y tradicional del PUE- ha mejorado sus indicadores de eficiencia de manera persistente, mientras el componente 2, también lo ha hecho, pero de forma más drástica. Sin embargo, en este último caso es importante mantener cautela, debido a que se han incorporado cada año nuevos sets, lo que dificulta la realización de un análisis comparativo.

Presenta una adecuada relación entre los gastos de producción y los de administración, puesto que estos últimos contemplan entre un 1% y un 1,3% del gasto total del programa a lo largo del período de evaluación. Si se establecen comparaciones con programas similares, los indicadores de eficiencia del programa también son positivos si se considera la proporción de gastos de producción y de administración. Tal como se reportó en el informe, el PUE gasta cerca de un punto porcentual menos en gastos de administración que los programas “Me conecto para aprender” y “Yo elijo mi PC”, cuya institución ejecutora también es Junaeb y tiene ciertas similitudes en sus características con el PUE.

Finalmente, de la comparación del valor de los sets adquiridos por JUNAEB, respecto de su valor de mercado, se constató que los primeros tienen costos más bajos. En el componente 1, esta diferencia en promedio es de 33,9% y en el componente 2, es de 38,5%. Estos indicadores son considerados como positivos por el panel.

3. Principales Recomendaciones

Diseño

- Dado que no existe un diagnóstico formal de la necesidad que da origen al programa, se recomienda realizar este ejercicio conceptual y empírico, identificando la magnitud de la necesidad y sus características cualitativas, tomando como base la matriz de marco lógico construida en la presente evaluación.
- Respecto a la pertinencia de la composición de los sets se sugiere considerar las diversas propuestas educativas del país, mediante la opinión de las comunidades educativas en forma bianual. La razón de esta recomendación es que la universalidad en la entrega del beneficio no implica necesariamente homogeneidad en cuanto a la necesidad educativa de útiles escolares. A este respecto, se sugiere al programa analizar posibles aspectos de descentralización, contextualizadas a las necesidades propias de las regiones y sus respectivos territorios.
- Debido al riesgo de duplicidad de gasto para el mismo objetivo (Normativa 240/2018 respecto a Educación Media Técnico Profesional, componente dos), se recomienda un pronunciamiento jurídico del MINEDUC al respecto.

Organización y gestión

- Incluir indicadores que midan resultados a nivel de uso y pertinencia de los sets de útiles escolares que provee el programa, de manera de obtener información que le permita al

PUE medir el logro del propósito. Para ello se sugiere utilizar el método de muestreo aleatorio estratificado por nivel educativo y utilizar como base el diseño de la encuesta que se elaboró para el estudio complementario que no pudo efectuarse por la contingencia sanitaria nacional. Se destaca favorablemente a este respecto, que el proceso de modernización de JUNAEB identifique acciones en esta línea.

- Analizar la pertinencia de efectuar licitaciones bianuales en el componente 2, de la forma que ocurre con el componente 1, de manera de velar por la oportunidad en la entrega del beneficio, aspecto que presenta resultados descendidos en el periodo, siendo uno de los indicadores de menor nivel de productividad. Es importante mencionar que el programa ha indicado al panel que esto efectivamente ocurrirá a partir del año 2021.
- Alinear el componente 2 con las indicaciones de la Resolución Exenta N° 1827/2018 de JUNAEB respecto a que el proceso de distribución de los sets de útiles escolares se efectúe hasta el 31 de marzo de cada año, o bien explicitar otra periodicidad de entrega acorde a la planificación pedagógica de los establecimientos y/o comunidades educativas, aspecto este último que el programa desconoce.
- Utilizar un formato estándar para las bases de datos que procesa el programa, de manera de establecer uniformidad en la información y la elaboración de reportes comparativos entre un año y otro.
- Mejorar los registros administrativos asociados a las actas de distribución de los sets de libre disposición por parte de las direcciones regionales mediante reportes consolidados en forma anual.
- Realizar un monitoreo de la evolución del gasto correspondiente al Componente 2 del programa, para evaluar sus variaciones y eventual estabilización en el mediano plazo.
- Considerar en las proyecciones para los siguientes años de implementación del programa: i) la depreciación de los útiles del componente 2 del programa, al momento de planificar las adquisiciones de los siguientes años. Los artículos en varias de las líneas de este componente son definidos como un aporte de mayor duración a la del año en curso. Por esta razón, algunos van a tender a deteriorarse en el tiempo, lo que hace necesario considerar su posible reposición en el mediano plazo; ii) Estudiar el comportamiento en el gasto incurrido por los sostenedores y servicios locales en útiles escolares, ya sea del componente uno o dos. Como se indicó, la Ley SEP permite estas compras y el año 2018 se hicieron desembolsos en ítems relacionados con los útiles escolares. La revisión de este tipo de adquisición, puede ser un insumo de utilidad para la programación de las compras de los útiles que ayuden a optimizar el uso de los recursos, en función de las necesidades educativas de los estudiantes y los propósitos del programa.

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



ORD: 131

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

MAT: Envía Respuesta Institucional al Informe Final de Evaluación al Programa Útiles Escolares de JUNAEB.

SANTIAGO, 01 JUL 2020

DE: SR. RAÚL FIGUEROA SALAS
MINISTRO DE EDUCACIÓN

A: SR. MATÍAS ACEVEDO FERRER
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

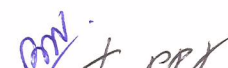
Junto con saludarlo y, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, remito a usted respuesta institucional al Informe Final de la Evaluación del Programa Útiles Escolares (PUE) de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas JUNAEB.

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, que ha permitido confirmar y formalizar el diagnóstico que JUNAEB tiene del PUE, además de constituir un aporte a su proceso de modernización institucional.

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,


RAÚL FIGUEROA SALAS
MINISTRO DE EDUCACIÓN


RVM/MVD/ASO/nsr

Distribución:

- Destinatario
- Gabinete Ministro de Educación
- Gabinete Subsecretario de Educación
- Director Nacional JUNAEB
- Departamento de Planificación, Control de Gestión y Estudios JUNAEB
- Jefe División Control de Gestión DIPRES
- Depto. Estudios y Desarrollo





OFICIO ORDINARIO

Nº: **597**

Santiago, **16 JUN 2020**

MAT./REF: Respuesta del Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales, Programa Útiles Escolares, Proceso 2020.

ANT:

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

**DE: SR. JAIME TOHÁ LAVANDEROS
SECRETARIO GENERAL
JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS**

Junto con saludarle, manifiesto a usted la valoración de JUNAEB a la evaluación de su Programa Útiles Escolares en el marco del proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales 2020, realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Esta evaluación entrega una retroalimentación de relevancia para el fortalecimiento del Programa Útiles Escolares a la vez que refuerza el actual proceso de modernización del servicio que está reorientando a JUNAEB a poner el foco en las necesidades del estudiante en su trayectoria escolar.

JUNAEB aprecia la calidad del trabajo realizado en este proceso por el equipo del Departamento de Evaluación de División Control de Gestión DIPRES y el panel evaluador y las oportunidades de análisis de política pública que se han concretado con esta evaluación.

Finalmente, adjunto respuesta institucional de JUNAEB al informe final enviado por la Dirección de Presupuestos.

Sin otro particular, le saluda cordialmente,


**JAIME TOHA LAVANDEROS
SECRETARIO GENERAL
JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS**



ECA/JSC/lst

DISTRIBUCIÓN:
Ministerio de Educación
Subsecretaría de Educación
Coordinación Evaluación de Programas Mineduc

Cc: Gabinete
Departamento de Logística
Departamento de Planificación
Oficina de Partes
Archivo



RESPUESTA INSTITUCIONAL DE JUNAEB AL INFORME FINAL¹ PROGRAMA ÚTILES ESCOLARES

Para JUNAEB ha sido una constructiva experiencia ser parte del proceso 2020 de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) de DIPRES con la evaluación del Programa Útiles Escolares PUE. En general ha permitido confirmar y formalizar el diagnóstico que el servicio tiene del PUE y constituye un aporte al proceso de Modernización Institucional.

A continuación, se consignan respuestas de JUNAEB a conclusiones del informe final con implicancias para el futuro del programa.

1. Sobre el diseño del Programa Útiles Escolares

El panel concluye y recomienda:

“La institución no cuenta con un diagnóstico formal respecto de la necesidad o problema que da un origen específico al PUE. Esta situación trae como consecuencia una menor claridad respecto a aquello que se espera resolver como problemática social y el diseño de la mejor estrategia para abordarla. Dado lo anterior, el panel identifica que el problema a resolver por el programa es: “El proceso de enseñanza aprendizaje en los distintos ciclos formativos que contempla el sistema escolar se ve afectado por la existencia de inequidades en el acceso a los insumos educativos mínimos” ...(pág. 63, Informe Final).

“Dado que no existe un diagnóstico formal de la necesidad que da origen al programa, se recomienda realizar este ejercicio conceptual, identificando la magnitud de la necesidad y sus características cualitativas.” (pág. 66, Informe Final).

Respuesta de JUNAEB:

En efecto, para JUNAEB en marco de su actual proceso de Modernización Institucional, es indispensable actualizar el diagnóstico de problemas o necesidades atendidas por cada uno de sus programas. Esta evaluación ha permitido avanzar en establecer un diagnóstico para PUE y este último ha sido tomado en cuenta por JUNAEB en la reformulación del programa en proceso de evaluación Ex Ante 2020 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

¹ Ormazábal, M., Escobedo, C. & De la Vega, L. (2020) *INFORME FINAL PROGRAMA ÚTILES ESCOLARES*. Evaluación de programas gubernamentales 2019-2020, DIPRES.



2. Sobre la implementación del programa

El panel concluye:

“En lo específico para el componente 2, se identifica la necesidad de optimizar los tiempos en la actividad del proceso productivo (definición del contenido de cada set), dado que cada año se define y distribuye un contenido diferente que debe ser discutido y propuesto por las mesas técnicas, las cuales no poseen una planificación a mediano plazo respecto de los materiales que componen cada set. Además de los efectos mencionados, contar con una planificación dotaría al componente de mayor estabilidad en cuanto a su estructura.” (pág. 64, Informe Final).

Respuesta de JUNAEB:

Esto confirma una prioridad bien establecida por JUNAEB para el PUE, esto es, llegar oportunamente al estudiante con los útiles escolares que necesita para las distintas etapas de la escuela. Esto se refleja en una mejora sustantiva en los indicadores de entrega oportuna del set de útiles regular (Componente 1) en el período evaluado. Con respecto a los útiles escolares especiales (Componentes 2) que atienden necesidades educativas específicas y que, en consecuencia, implican decisiones más complejas técnica, institucional y políticamente, se concuerda con el panel en la importancia de planificar a plazos más extensos, no obstante, sin debilitar la capacidad de JUNAEB y del PUE de reaccionar a prioridades emergentes del sistema escolar. Esto resulta crítico en el actual escenario de pandemia por Covid-19 que puede alterar drásticamente los insumos necesarios para que un estudiante pueda asistir a la escuela de forma segura.

3. Sobre el costo de proveer bienes y servicios del PUE

El panel concluye:

“... se genera la inquietud respecto a si el programa dispone de diagnósticos que le permitan verificar que no haya duplicidades en la entrega de estos beneficios con otros gastos similares que se hagan en otros niveles del sistema, particularmente, en el intermedio, donde los sostenedores ocupan regularmente recursos subvencionados para la adquisición de materiales educativos orientados a la enseñanza y el aprendizaje.” (pág. 64, Informe Final).

Respuesta de JUNAEB:

Se considera que más que identificar duplicidades en cuanto a provisión de útiles escolares a estudiantes, lo que sería bueno es identificar redundancias disfuncionales educativamente, toda vez que una duplicidad no es necesariamente negativa y el proceso educativo puede perfectamente requerir recursos redundantes. Al respecto cabe recordar que PUE normalmente aporta un set de útiles mínimos para cubrir parcialmente la necesidad de insumos del estudiante, que pueden ser complementados con los recursos adquiridos por los sostenedores de establecimientos educacionales o la familia del estudiante.



El panel recomienda:

“Respecto a la pertinencia de la composición de los sets se sugiere considerar las diversas propuestas educativas del país mediante la opinión de las comunidades educativas en forma bianual. Ello porque la universalidad en la entrega del beneficio no implica necesariamente homogeneidad en cuanto a la necesidad educativa de útiles escolares. A este respecto, se sugiere al programa analizar posibles aspectos de descentralización contextualizada a las necesidades propias de las regiones y sus territorios específicos.” (pág. 66, Informe Final).

Respuesta de JUNAEB:

Si se analiza esta recomendación al PUE en el marco más amplio del sistema escolar y sus recursos, puede decirse que ya está cubierta por los recursos de libre disponibilidad que reciben los sostenedores de escuelas en tanto les permiten cubrir necesidades educativas específicas de sus comunidades o proyectos educativos. En este sentido, en el marco de un Currículum nacional que aplica a toda escuela en el sistema, es más eficiente desde el punto de vista del uso de los recursos públicos que el PUE aborde necesidades de insumos ampliamente compartidas mediante compras masivas. De todos modos, se considera pertinente para el programa examinar necesidades de útiles escolares a nivel local o en territorios específicos mas no prioritario. Más aún, desagregar compras por territorio podría llevar a perder economías de escala e incrementos en el presupuesto inviables en la actualidad.

4. Sobre indicadores y resultados del programa

El panel recomienda:

“Se sugiere incluir indicadores de calidad que midan resultados a nivel de uso y pertinencia de los útiles escolares que provee el programa, de manera de obtener información que le permita al PUE medir el logro del propósito. Para ello se recomienda utilizar el método de muestreo aleatorio estratificado por nivel educativo y utilizar como base el diseño de la encuesta que se elaboró para el estudio complementario que no pudo efectuarse por la contingencia sanitaria nacional. Se destaca favorablemente a este respecto, que el proceso de modernización de JUNAEB identifique acciones en esta línea.” (pág. 66, Informe Final).

“Otro elemento de mejora dice relación con la incorporación de indicadores de gestión en la implementación de la iniciativa. Si bien existen registros y bases de datos de la operación del PUE, la evaluación no evidenció el uso de información para la toma de decisiones al interior del programa.” (pág. 66, Informe Final).

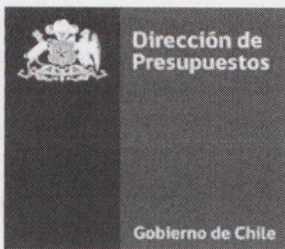
Respuesta de JUNAEB:

Se coincide con esta recomendación tanto para el PUE como para los programas de la institución en general. En efecto, definir un propósito del PUE como resultado directo en el beneficiario implicará



salir a recolectar información actualmente no disponible. Esta evaluación ha aportado metodológicamente en este sentido mientras que la modernización de JUNAEB está generando estructuras organizacionales que pueden cumplir dicha función. Además, los indicadores de gestión levantados por esta evaluación podrían servir para generar datos para apoyar la gestión del programa.

Departamento de Logística
Departamento de Planificación, Control de Gestión y Estudios
Unidad de Estudios
JUNAEB



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.,



MATIAS ACEVEDO FERRER
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS


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