

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA FONDO DE APOYO AL MEJORAMIENTO DE LA
GESTIÓN EDUCACIONAL MUNICIPAL (FAGEM)**

**SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN
MINISTERIO EDUCACIÓN**

**PANELISTAS:
JULIO CÓRDOBA (COORDINADOR)
DASLAV OSTOIC
JORGE PEMJEAN**

ENERO – AGOSTO 2011

NOMBRE PROGRAMA: FONDO DE APOYO AL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN EDUCATIVA MUNICIPAL (FAGEM)
AÑO DE INICIO: 2008
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN
SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2011: \$43.178 millones

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.....	5
1.1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA.....	5
1.2. POLÍTICA GLOBAL Y/O SECTORIAL A QUE PERTENECE EL PROGRAMA.....	6
1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA.....	6
1.3.1. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL/OBJETIVO.....	10
1.4. DESCRIPCIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS (COMPONENTES) QUE ENTREGA EL PROGRAMA.....	12
1.5 ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS.....	19
II. TEMAS DE EVALUACIÓN.....	21
1. DISEÑO DEL PROGRAMA.....	21
1.1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA.....	21
1.1.1 DIAGNÓSTICO Y DISEÑO GLOBAL.....	21
1.1.2 DISEÑO OPERATIVO.....	24
1.1.3 POBLACIÓN OBJETIVO.....	26
1.2. RELACIONES DE CAUSALIDAD DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA (LÓGICA VERTICAL).....	27
1.3. EL SISTEMA DE INDICADORES DEL PROGRAMA (LÓGICA HORIZONTAL).....	30
1.4. REFORMULACIONES DEL PROGRAMA.....	33
1.5. ANÁLISIS DE GÉNERO.....	35

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	35
2.1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN AL INTERIOR DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE Y CON OTRAS INSTITUCIONES.	35
2.2 CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS, MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y MODALIDAD DE PAGO.....	37
2.1.1. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS.....	37
2.1.2. MECANISMOS DE TRANSFERENCIA, MODALIDAD DE PAGO Y RENDICIÓN DE CUENTAS	40
2.2. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN QUE REALIZA LA UNIDAD RESPONSABLE.....	41
3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA.....	42
3.1. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA A NIVEL DE PROPÓSITO Y FIN (EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS).....	43
3.2. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA EN CUANTO A LA PRODUCCIÓN DE COMPONENTES	47
3.3. BENEFICIARIOS EFECTIVOS DEL PROGRAMA	51
3.3.1. ANÁLISIS DE COBERTURA	52
3.3.2. CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS EN LOS COMPONENTES (EN CASO QUE CORRESPONDA).....	52
3.3.3. GRADO DE SATISFACCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EFECTIVOS.....	52
4. RECURSOS FINANCIEROS.....	53
4.1. FUENTES Y USO DE RECURSOS FINANCIEROS.....	53
4.2. EFICIENCIA DEL PROGRAMA	56
4.2.1. ANÁLISIS DE EFICIENCIA ACTIVIDADES Y/O COMPONENTES.....	56
4.2.2. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN.....	62
4.3. ECONOMÍA.....	63
4.3.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA	63

- 4.3.2. APORTES DE TERCEROS 63
- 4.3.3. RECUPERACIÓN DE GASTOS..... 63
- 5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA 63
- 6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD 64
- III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 67
 - 1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DETALLADAS DEL DISEÑO 67
 - 2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DETALLADAS DE LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN 69
 - 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DETALLADAS SOBRE EFICACIA Y CALIDAD 71
 - 4. CONCLUSIONES DETALLADAS SOBRE EFICIENCIA Y ECONOMÍA..... 72
- IV. BIBLIOGRAFÍA 73
- V. ENTREVISTAS REALIZADAS 73

ANEXOS

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción general del programa

El Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Educacional Municipal (FAGEM) está radicado en la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación, específicamente en la Unidad de Apoyo Municipal (UNAM). Está en ejecución desde el año 2008, con el fin de apoyar a las Municipalidades de todo el país para que mejoren su gestión educativa. La participación de estas Municipalidades en el programa es voluntaria. Existe un límite presupuestario que se establece cada año, diferente para cada Municipalidad, determinado en base a criterios de distribución establecidos también anualmente¹. El límite resulta de la aplicación de la fórmula o criterio de distribución al total de recursos asignados anualmente por la Ley de Presupuestos al programa.

El FAGEM no dispone de un documento constitutivo único que le establezca un mandato de objetivos y un plazo para alcanzarlos. La fuente legal del FAGEM son glosas que aparecen en las Leyes de Presupuesto, cuya duración es anual. Anualmente el Ministerio de Educación emite un Instructivo de Operación que contiene los lineamientos para la operación de ese año, definiendo la estructura de objetivos vigentes para el año correspondiente².

El Fin del programa es contribuir al mejoramiento de la gestión municipal en el área de educación.

Su Propósito es lograr que las Municipalidades puedan solucionar los principales **Nudos Críticos** que obstaculizan su gestión educativa. Para lograr este propósito, el FAGEM cuenta con un Componente único, cuyo objetivo es la transferencia de recursos a los municipios para que éstos los apliquen en el desarrollo de **Iniciativas** tendientes a resolver dichos nudos críticos, enmarcadas en algunas de las seis **Áreas de Mejoramiento** que establece el programa.

- Por Nudo Crítico se entiende toda aquella situación o elemento que entraba el desarrollo eficiente del quehacer de una organización en el logro de sus objetivos institucionales³. Cada Municipalidad⁴ debe identificar sus propios nudos críticos en la gestión educativa y proponer una o varias iniciativas tendientes a abordar dichos nudos, para intentar resolverlos.
- Por Iniciativa se entiende un conjunto de actividades que forman una unidad con un objetivo específico de mejora en la gestión⁵.
- Las Áreas de Mejoramiento establecidas en los Instructivos de Operación anuales para el FAGEM de cada año, durante el período en evaluación, fueron seis:
 - Gestión de recursos.
 - Dotación docente y asistentes de la educación
 - Participación en la comunidad educativa
 - Políticas comunales de Educación⁶
 - Rendición de cuentas
 - Gestión en mantención y funcionamiento

La forma de operación del programa consiste en transferencias que realiza el Ministerio de Educación a cada Municipalidad, una vez que éstas han presentado su programa de iniciativas⁷. Dichos programas

¹ Los criterios se presentan en la sección 1.4

² Los Instructivos de Operación tienen vigencia durante el año a que se refieren. Sus contenidos y criterios pueden variar libremente de un año a otro.

³ Definición entregada por el Programa

⁴ En este concepto se entienden incluidas las comunas en las cuáles la educación es atendida a través de una Corporación Municipal

⁵ La definición corresponde a la utilizada por el Ministerio de Educación. El concepto de "actividad" no corresponde a la categoría del mismo nombre en las Matrices de Marco Lógico que aparecen en los Anexos.

⁶ En 2011 se sustituyó esta área por la de Transporte Escolar

deben contar con el acuerdo explícito de los Concejos Municipales y con la aprobación de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) de Educación. Las iniciativas son llevadas a cabo por las respectivas Municipalidades o Corporaciones Municipales, debiendo dar cuenta anualmente al Ministerio de Educación del uso de los recursos.

1.2. Política global y/o sectorial a que pertenece el programa

El Programa se enmarca en la política global de mejoramiento del sistema de educación pública anunciado por la Presidenta Bachelet en el discurso del 21 de mayo del año 2007 al Congreso. Su origen se remonta a esa fecha y se define como la *“creación de un fondo de apoyo al mejoramiento de la gestión municipal en educación de US\$ 100 millones para facilitar la salida de los profesores en edad de jubilar y la renovación de la planta”*.

Conforme a las definiciones estratégicas establecidas por el Ministerio de Educación para el año 2011, el FAGEM se encuentra inserto en la política Gubernamental N°4 denominada Mejoramiento de la Educación Municipal. El programa responde primariamente al siguiente objetivo estratégico de la Subsecretaría de Educación: “Promover una gestión de excelencia de los profesionales de la educación, sostenedores y funcionarios del Ministerio que participan en el proceso educativo, lo que implica mejorarlos procesos, la redefinición de los sistemas de información para la toma de decisiones y la asignación eficiente y oportuna de los recursos”. En forma secundaria, también apoya a los dos restantes objetivos estratégicos.

El programa está vinculado al producto estratégico “Apoyo Educativo a Establecimientos Educativos” a través del producto específico “Subvenciones Educativas.”

1.3. Justificación del programa

La creación del FAGEM no sólo obedeció a la voluntad expresada en el Mensaje Presidencial, de facilitar la salida de profesores en edad de jubilar y la renovación de la planta, sino que el FAGEM, emerge como una respuesta institucional a una insatisfacción generalizada de un conjunto de actores del sistema educativo (alumnos, profesores, padres y apoderados) que toman la decisión de movilizarse para plantear a la autoridad nacional y sectorial su disconformidad con el estado de la educación chilena. Esta masiva movilización estudiantil producida el año 2006, dio lugar a la creación de un Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAP)⁸ cuyo Informe⁹, puso en evidencia los problemas principales que presentaba el sistema de administración escolar municipal y la insatisfacción creciente respecto a los sostenedores municipales¹⁰.

Dicho Informe identificó ciertas características de los municipios que afectan su gestión, indicando, entre otras: el tamaño reducido de gran parte de las comunas; la inexistencia de una diferenciación clara de las funciones que debe realizar un municipio, a pesar de una enorme heterogeneidad en capacidades técnicas y administrativas; las dificultades para conformar asociaciones municipales con personalidad jurídica propia para administrar tareas comunes; la alta heterogeneidad en la calidad de los servicios entregados que, muchas veces, descansa en liderazgos personales de las autoridades municipales, antes

⁷ Por ejemplo, una iniciativa puede ser “Adquisición de un bus escolar”. Allí quedan comprendidas todas las actividades necesarias para llevar a cabo tal adquisición, como licitación, recepción conforme, pintura especial, etc. A su vez la actividad mencionada puede ser parte de la solución de un nudo, como “disminución de matrícula”. A la solución de ese nudo podrían concurrir otras iniciativas, como “difusión de los servicios educativos”, por ejemplo.

⁸ En el marco de las movilizaciones estudiantiles de 2006, el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación fue instalado el 7 de junio de 2006 por la Presidenta de la República, Sra. Michelle Bachelet Jeria. Al Consejo se le pidió hacer recomendaciones y sugerencias para mejorar la calidad de la educación que se ofrece en escuelas y liceos del país a todos los niños, niñas y jóvenes, sin importar su origen social, económico y cultural. (Informe CAP, Introducción)

⁹ Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Informe Final. 11 Diciembre 2006. Un extracto de este informe se encuentra en el Anexo 8, conteniendo la sección que se refiere a la Educación Municipal.

¹⁰ Índice Nacional de Satisfacción de Consumidores elaborado por la Encuesta de PROCALIDAD para los años 2006-2007 donde se consigna la baja satisfacción neta de la ciudadanía respecto a los servicios municipales (3,5 y 14,4%) y al sector educación (56,9 y 74,8%). El Índice Nacional de Satisfacción de Consumidores (INSC) mide la satisfacción de los consumidores chilenos en 20 sectores o industrias de servicio, más Colegios y Municipalidades. (ProCalidad, es una organización sin fines de lucro, fundada el año 2001, es una iniciativa conjunta de Adimark GFK, Praxis Estrategia en Acción y la Universidad Adolfo Ibáñez).

que en una institucionalidad apropiada; la alta dependencia de recursos financieros externos; políticas de recursos humanos altamente restringidas en términos legales; responsabilidades administrativas separadas de las técnico-pedagógicas; y la alta sensibilidad al ciclo político en las decisiones comunales.

Asimismo, identificó problemas que van más allá de las características propias de los municipios y que afectan los desempeños de la educación municipal. Entre estos se mencionan que sus capacidades de enfrentar los desafíos educativos están asociadas tanto a características estructurales de las comunas (urbanidad, tamaño y capacidad económica local), como a la gestión del gobierno local.

El Informe CAP resalta aspectos sustanciales del sistema de educación municipal, tales como la pérdida creciente de matrícula municipal, heterogeneidad en la cobertura comunal de la educación municipal, las condiciones asimétricas entre sostenedores subvencionados municipales y particulares, el desfinanciamiento creciente del sistema de educación público, la precariedad técnica de las Direcciones Administrativas de Educación Municipal (DAEM) y las tendencias demográficas que caracterizan a la población en edad escolar.

Para ratificar este diagnóstico, el Ministerio de Educación describe el problema que da lugar al FAGEM como¹¹:

*“**Problema:** Sostenedores municipales del país carecen de herramientas de gestión que permitan mejorar la calidad de la educación en la comuna.*

La desigualdad existente en las distintas realidades de los sostenedores municipales ha generado un sistema educativo con algunas diferencias, provocadas principalmente por una baja sostenida en la matrícula y/o por la ubicación geográfica, que dependiendo de la localidad, afectará en mayor o menor grado la solvencia financiera del sostenedor.

Por lo anterior, se ha reconocido que las herramientas de gestión tanto técnicas como operativas, en algunos municipios, son muy precarias, viéndose además afectados por un déficit financiero que de no contar con diversas alternativas de apoyo, ya sea en lo económico como en lo técnico, anuncia un sistema educativo municipal en clara desaparición. En ese sentido, se propuso la idea de entregar elementos que en su totalidad les permitan a los sostenedores instalar capacidades en los Departamentos de Educación o Corporaciones de Educación Municipal, para apoyar un proceso de mejoramiento sostenido, en las áreas de: gestión de Administración de Recursos, gestión Técnico Pedagógica y gestión con la Comunidad Educativa

El sector municipal se ha caracterizado en los últimos años por una baja sostenida de matrícula, lo que ha implicado una reducción drástica de recursos humanos, destinados a los establecimientos educacionales que administra, en desmedro de los resultados de los aprendizajes del alumnado del sistema, en algunos casos, generando déficit municipal, entre otros, deudas con el personal docente y/o asistentes de la educación que componen la dotación del sector municipal, reducción en todos los municipios del país de más de un 50% del Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación, utilizado con el propósito de detener el paro docente del año 2009 y atenuar el retiro de alumnos del sistema.

Todos estos elementos son necesarios considerar en una propuesta de intervención integral hacia el sistema educativo municipal, toda vez que el 42.1% del alumnado del país es atendido por este sistema.”

Tomando lo anterior como base, es posible ampliar algunos de los puntos centrales:

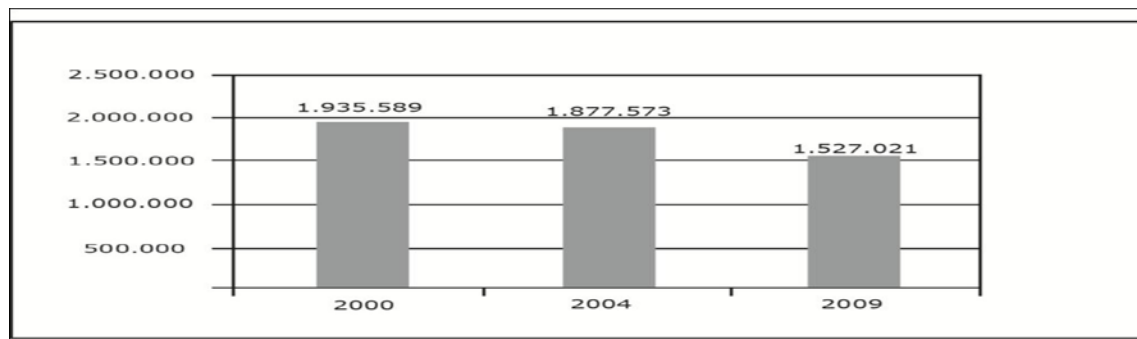
(i) Antecedentes de evolución de la cobertura educativa

Estudios recientes¹² ponen de manifiesto la pérdida sostenida de la matrícula municipal entre 2000 y 2009, que descendió en un 21,2 por ciento. Esta caída de matrícula fue particularmente importante en la segunda parte del período donde disminuyó a un ritmo de 18,7% entre los años 2005 y 2009.

¹¹ Ministerio de Educación Ficha de Antecedentes del Programa. Preparación Marco Lógico

¹²(Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública. Panel de Expertos para una Educación de Calidad Diciembre 2010 y Estudio mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación municipal POLITEIA Soluciones Públicas 2008

Gráfico 1. Evolución de la matrícula municipal total



Fuente: Ministerio de Educación

La matrícula municipal para los años 2007 y 2008, fecha de inicio del FAGEM, revela pérdidas en términos absolutos de 77 mil alumnos y aumento de 36 mil alumnos en la educación particular subvencionada.

Cuadro 1. Matrícula de niños y jóvenes por dependencia administrativa por período 2007-2008

Año	Dependencia Administrativa				
	Total	Municipal	Particular Subvencionada	Particular pagada	Corporaciones
2007	3.614.762	1.625.971	1.681.315	251.426	56.050
2008	3.574.419	1.548.830	1.717.639	252.680	55.271

Fuente: SINIM¹³, SUBDERE¹⁴

(ii). La alta heterogeneidad en la cobertura comunal de la educación municipal.

La amplia cobertura alcanzada por el sistema educacional después del año 2000 trajo aparejada una creciente heterogeneidad entre regiones y áreas urbanas y rurales, constituyéndose en un factor crítico para el sistema desde un punto de vista de la calidad de la educación. Esto se manifiesta en la diversidad de establecimientos, niveles de enseñanza y en los diferentes tamaños de cursos que caracterizan a las comunas rurales del país. En el año 2005, el 67% de los colegios municipales de educación básica se localizaban en sectores rurales, lo que implicaba que el tamaño medio de los colegios básicos urbanos fuera de 500 alumnos y de los colegios básicos rurales de 65 alumnos. Como se sabe, el financiamiento de los costos de operación de un establecimiento educacional está relacionada directamente a la Unidad de Subvención Educativa (USE) percibida por la asistencia media del establecimiento; en consecuencia la matrícula, la asistencia y el tamaño de los cursos, inciden directamente en el equilibrio financiero del DAEM o Corporación.

La investigación empírica disponible sugiere que hay economías de escala significativas al nivel de los establecimientos, de modo que los costos promedios de entregar una determinada calidad, aumentan con la caída de la cantidad de alumnos. Aunque determinar exactamente el tamaño mínimo que “agota” las economías de escala existentes no es fácil, algunos estudios¹⁵ presentan, estimaciones que sitúan este mínimo entre 700 y mil alumnos por establecimiento, para los niveles actuales de subvención. Sin embargo, es preciso señalar que la determinación de tamaños mínimos óptimos y puntos de equilibrio financiero, varían de establecimiento a establecimiento, toda vez que dependen de la cantidad de docentes y sus años de experiencia, tipo de establecimiento, renta, localización geográfica, etc.

¹³ Sistema Nacional de Información Municipal

¹⁴ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior

¹⁵ POLITEIA, Edición Nº 10 Agenda Pública de Revista Electrónica 2006

(iii). Las condiciones asimétricas entre sostenedores municipales y particulares subvencionados, especialmente en temas institucionales, financieros y laborales

La educación municipal está obligada a recibir a todos los alumnos, a diferencia de la selección que efectúa la particular subvencionada, y, por otra parte, enfrenta regulaciones más restrictivas que encarece sus costos para proveer educación (Estatuto Docente, financiamiento compartido, entre otras).

(iv). El creciente desfinanciamiento del sistema de educación público.

Los gastos municipales de funcionamiento del sector educación, se incrementaron en más de 30 mil millones de pesos desde el año 2008 al 2009, elevando el porcentaje de gastos de funcionamiento en 1,3 puntos para el mismo período, explicándose en parte por el ítem personal (80 vs 83%) y el desfinanciamiento progresivo respecto a la subvención educativa.

Cuadro 2 Gastos de Funcionamiento y de Personal del Sector Educación

Gastos de Funcionamiento del Sector Educación (M\$)		Porcentaje de Gastos de Funcionamiento del Sector Educación respecto del presupuesto municipal (%)		Porcentaje de Gastos en personal del Sector Educación respecto del presupuesto de educación (%)		Porcentaje de Gastos en personal del Área Educación respecto del aporte de Subvención MINEDUC (%)	
Año 2008	Año 2009	Año 2008	Año 2009	Año 2008	Año 2009	Año 2008	Año 2009
115.011.241	145.974.371	9,64	10,90	80,70	83,12	120,20	123,80

Fuente: SINIM, SUBDERE

(v). La precariedad técnica de muchos DAEM y Corporaciones de Educación Municipal

Esta precariedad se da tanto en términos de la composición profesional de sus equipos, como de la escasa cantidad de personal destinado exclusivamente al sector. Un análisis reciente del MINEDUC (P. Montt 2008) informa que en 77 comunas sólo se ofrece educación municipal y en 48 de éstas el municipio cuenta solamente con un profesional a cargo de la administración. Sólo 120 de los 341 municipios considerados en el estudio, tiene un equipo profesional estable (al menos un jefe técnico y especialista educativo) de apoyo a la administración del servicio en la comuna, de los cuales 45 están localizados en la Región Metropolitana. De los 120 que cuentan con un equipo técnico mínimo, sólo 32 cuentan con el número de profesionales y con la capacidad técnica necesaria para mantener una relación de monitoreo y apoyo técnico a los establecimientos. El déficit de personal técnico afecta directamente a las escuelas, y los profesionales que se desempeñan en el nivel intermedio (UTP). En el estudio se identifican con claridad cuáles son las acciones de apoyo necesarias para mejorar y que en las condiciones actuales no pueden realizar (trabajo directo en aula con los profesores; uso de estrategias para implementar el currículo en la sala de clases; incorporación de consultores especializados).¹⁶

¹⁶ MINEDUC, (2008), Estudio para la elaboración de instrumentos de apoyo al diseño y operación del componente de asistencia técnica externa del proyecto SEP, Informe de Avance N° 4, Mirada de los actores potenciales usuarios de ATE, oferentes ATE y autoridades locales del Ministerio de Educación. Viola Espínola y M. Ester Silva, 2008.

(vi). Los escenarios críticos de las tendencias demográficas

Los factores mencionados, ponen en evidencia algunas tendencias socio demográficas observadas en la actualidad que contribuirán a la generación de escenarios críticos para la educación municipal. Estos escenarios basados en las proyecciones quinquenales del INE 2050¹⁷, se refieren a fuertes reducciones de matrículas por razones demográficas, que gravitarán fuertemente sobre el sistema de financiamiento de la educación municipal, migraciones internas (migración campo-ciudad) relocalizando segmentos de población joven (informes sectoriales de la Cámara Chilena de la Construcción) y tendencia creciente a inscribir a los hijos en establecimientos particular subvencionados y privados (cifras MINEDUC), gracias a una mayor disposición al pago por educación privada.

A partir de este diagnóstico, se generaron un conjunto de políticas y estrategias para fortalecer la educación pública, tales como el Marco para la Buena Dirección (2006), el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE), y el Fondo de Innovación para la Gestión de la Educación Municipal, en el año 2008, destinado a financiar iniciativas tendientes a mejorar la gestión pedagógica y financiera de los sostenedores municipales. Conjuntamente con lo anterior, se implementó un programa de incentivos a la jubilación de docentes de establecimientos municipales y un sistema de financiamiento por estudiante basado en características socioeconómicas de la familia del estudiante (Ley de Subvención Escolar Preferencial 2008)

En este contexto, se inscribe el Programa Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal en Educación cuyo propósito es resolver los nudos críticos que afectan la gestión de la educación municipal.

La estrategia de abordaje del problema se inicia con un enfoque descentralizador y participativo de la gestión que entrega a los sostenedores municipales la autoevaluación de sus propios nudos críticos e involucra a los principales actores del sistema educativo municipal: autoridades regionales y provinciales de educación, Jefes DAEM, directores, docentes y miembros de la comunidad escolar.

1.3.1. Caracterización y cuantificación de población potencial/objetivo.

La población potencial de este programa es equivalente a la población objetivo. La población potencial/objetivo está constituida por los 345 municipios del país, abarcando 291 Departamentos de Educación Municipal (DEM)¹⁸ y 54 Corporaciones Municipales. Como su nombre lo indica, los DEM son Departamentos dentro de la estructura administrativa de las Municipalidades, cuya misión es hacerse cargo de las responsabilidades municipales acerca de la educación. Las corporaciones municipales son personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, que tienen por objeto prestar servicios en las áreas de salud, educación y atención de menores, en aquellas comunas en que se hayan traspasado estas actividades a la Municipalidad respectiva¹⁹. La Corporación no es parte de la estructura organizacional del municipio.

¹⁷ Compendio Estadísticas de educación, cultura y medios de comunicación

¹⁸ Algunas Municipalidades tienen DEM y otras, DAEM (Departamento Administrativo de Educación Municipal). El uso de la sigla es indistinto, ya que no hay diferencias entre unos y otros.

¹⁹ La fuente normativa de este traspaso se encuentra en el DFL. 1-3063 del Ministerio del Interior (1980), texto legal que constituye la base de lo que se conoce como educación y salud municipalizadas.

Cuadro 3. Comunas por Región y Cantidad de Establecimientos Educativos

REGIÓN	COMUNAS	CORPORACIONES	DAEM	Número de Establecimientos de Educación Municipal ²⁰	Con Enseñanza Media Municipal	Unidades Educativas en Establecimientos Municipales ²¹
REGIÓN 1	7	2	5	74	7	76
REGIÓN 2	9	2	7	124	7	107
REGIÓN 3	9	-	9	117	9	109
REGIÓN 4	15	1	14	435	14	426
REGIÓN 5	38	4	34	470	36	495
REGIÓN 6	33	3	30	435	31	405
REGIÓN 7	30	-	30	612	28	585
REGIÓN 8	54	-	54	1.018	53	1.013
REGIÓN 9	32	-	32	602	32	696
REGIÓN 10	30	9	21	737	28	713
REGIÓN 11	10	-	10	52	5	65
REGIÓN 12	10	2	8	53	4	39
REGIÓN 13	52	29	23	725	51	777
REGIÓN 14	12	1	11	290	12	292
REGIÓN 15	4	-	4	65	3	60
PAIS	345	53	292	5.809	320	5.858

Fuente: SINIM

Como complemento, el cuadro siguiente señala la distribución de Establecimientos, Unidades Educativas y Matrícula Inicial²² según tipos de administración municipal, más la matrícula comparable en establecimientos particulares pagados y subvencionados.

²⁰ Establecimiento Educativo: Es una institución u organismo que recibe a niños, adolescentes o adultos con el objeto de proporcionarles enseñanza oficialmente reconocida por el Estado, en condiciones humanas, culturales y materiales que faciliten y promuevan su formación integral. Constituye una universalidad jurídica que comprende los alumnos, los profesionales de la educación, los no docentes, los instrumentos pedagógicos, el o los locales en que funciona, los bienes muebles, los medios educativos, los materiales didácticos y los recursos financieros necesarios para la consecución del fin, de acuerdo a su proyecto educativo. El término "Establecimiento" no es equiparable a "Local Escolar", ya que en un mismo local puede funcionar más de un establecimiento y un establecimiento puede funcionar en más de un local.

²¹ Unidad Educativa: Es la organización funcional (docente), parte de un Establecimiento Educativo, que realiza el proceso enseñanza-aprendizaje para un nivel y modalidad de enseñanza específico (Tipo de Enseñanza), en un determinado Local Escolar. Se puede establecer que corresponde a un tipo de enseñanza en funcionamiento, al interior de un establecimiento educativo. Por ejemplo, si un establecimiento educativo ha sido autorizado para otorgar educación parvularia, básica y media HC significa que posee tres unidades educativas, aunque todas pueden coexistir en un mismo local y contar, además, con la misma organización administrativa.

²² Matrícula: Es la cantidad de alumnos inscritos en un grado, ciclo, nivel o en el sistema escolar en un determinado período de tiempo.

Matrícula Inicial: Es la matrícula efectivamente registrada al 30 de abril de cada año, según los registros oficiales de cada unidad educativa. Se obtiene directamente de los establecimientos educativos, a través de las Secretarías Regionales de Educación, en un formulario que remite el Nivel Central. En este formulario se registra la matrícula inicial por nivel educativo, grado, jornadas, edades y sexo.

Cuadro 4 Establecimientos y matrícula según tipo de establecimientos (2009)

Tipo de Administración del Sistema de Educación Municipal	Número de Establecimientos de Educación Municipal (rurales y urbanos)	Número de Unidades Educativas en Establecimientos Municipales (Básica y Media)	<u>Matrícula Inicial de Alumnos de Enseñanza Básica y Media Municipal</u>	<u>Matrícula Inicial en Establecimientos Particulares Pagados</u>	<u>Matrícula Inicial en Establecimientos Particulares Subvencionados</u>
Corporación	1,189	1,170	441,331		
Dirección Municipal	4,620	4,688	878,869		
Total	5,809	5,858	1,320,200	232,968	1,722,503

Fuente: SINIM

En función de la información precedente y las características del Programa, el Panel estima que la Población Objetivo del mismo, se encuentra bien identificada toda vez que comprende al universo de DAEM/DEM y Corporaciones responsables de la educación municipal, definidos como beneficiarios principales del programa.

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

Tal como fue descrito en la sección 1.1, el Programa financia la implementación de iniciativas de cada Municipalidad o Corporación Municipal, orientadas a resolver los Nudos Críticos que representan obstáculos al mejoramiento de la respectiva gestión educativa. Estas iniciativas deben quedar enmarcadas dentro de las disposiciones establecidas en cada “Instructivo de Operación.”

Los Instructivos de Operación vigentes durante el período en evaluación²³, definen seis Áreas de Mejoramiento de la Gestión, que se citan textualmente:

- a) Gestión de recursos. Las Municipalidades podrán incluir en su “programa” y financiar con cargo a estos recursos, iniciativas que tengan como objetivo explícito y directo la superación de problemas de gestión identificados en un proceso de diagnóstico y autoevaluación, tanto a nivel de DAEM o Corporación y de Establecimientos Educativos. De modo indicativo y sin carácter exhaustivo y excluyente, se señalan diversos tipos de iniciativas en esta materia:
 - a. Adquisición y puesta en marcha de sistemas contables que incluyan una adecuada contabilidad de costos de la función educativa, tanto a nivel de sostenedores como de cada establecimiento educacional.
 - b. Adquisición y puesta en marcha de sistemas de información y procedimientos para la formulación, ejecución y control del proceso presupuestario.
 - c. Adquisición y puesta en marcha de sistemas de información para una mejor gestión financiera.
 - d. Adquisición y puesta en marcha de sistemas de información de personal y remuneraciones a nivel de sostenedor y establecimiento educacional.
 - e. Sistema de información para una mejor gestión de activos, incluyendo formulación de procedimientos para reposición y mantenimiento.
 - f. Desarrollo de propuestas de organización y procedimientos para regular las relaciones entre Municipalidad, DAEM o Corporación y los correspondientes establecimientos educacionales: (centralización, desconcentración y autonomía de gestión).
 - g. Elaboración de normativas que regulen procesos en gestión jurídica, administrativa y financiera, especialmente en adquisiciones, licitaciones, contratos, etc.
 - h. Estudios de oferta y demanda educativa en la comuna y áreas relevantes.

²³ Para 2011, el Instructivo de Operación sustituye el área de Políticas Comunes de Educación por un área de Transporte Escolar

- i. Estudios financieros a nivel municipal y por establecimientos educacionales.
 - j. Estudios de factibilidad de establecimientos educacionales, incluyendo análisis de localización, relocalización, fusiones, etc.
 - k. Estudios de factibilidad de iniciativas de transporte escolar, incluyendo la sustentabilidad del mismo, especialmente en el transporte rural. Estos estudios permitirán generar proyectos de inversión cuyo financiamiento deberá solicitarse a las fuentes públicas correspondientes.
 - l. Diseño de propuestas de asociatividad para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos.
 - m. Iniciativas para innovar en tecnologías de administración.
 - n. Formulación y aplicación de políticas de personal.
 - o. Establecimiento de metodologías y normas para la definición y control de metas.
 - p. Diseño y puesta en marcha de un sistema de auditoría de la gestión educativa, incluyendo matrices de riesgo.
 - q. Formación de recursos humanos en el área de gestión educativa a nivel municipal, DAEM, Corporación y establecimiento educacional.
 - r. Diseño y ejecución de una política comunicacional que contribuya a la retención y ampliación de matrícula.
 - s. Dotación de una capacidad básica para facilitar el acceso municipal a los diferentes recursos y oportunidades que ofrecen los programas del Ministerio de Educación y otros actores.
- b) Dotación docente y asistentes de la educación. Se podrán financiar indemnizaciones al personal docente y no docente del sector educacional del municipio, cuya forma de financiamiento no se encuentre incluida en la normativa legal vigente, como por ejemplo:
- Indemnizaciones del artículo 2º transitorio del Estatuto Docente, que regula el término de la relación laboral con el empleador por razones de salud, jubilación, pensión o renta vitalicia o incompatibilidad con el desempeño de su función.
 - Indemnizaciones a no docentes que se desempeñan en los DAEM o Corporaciones Municipales (establecimientos educacionales del sector municipal).
- Estos ajustes de personal deben tener como finalidad el mejoramiento del servicio educativo y reducir costos que no se justifiquen.
- c) Participación en la comunidad educativa. Dada la importancia que se le asigna a la participación real de la comunidad educativa en un proceso educativo de calidad, se podrán financiar, entre otros, los siguientes tipos de iniciativas:
- Proyectos que tengan como finalidad lograr un mejor conocimiento de la comunidad educativa, particularmente de las condiciones socioeconómicas y culturales de los estudiantes y sus familias, a nivel de establecimientos educacionales.
 - Estudio de condiciones y situaciones de riesgo escolar: consumo de drogas, seguridad, embarazo de adolescentes, violencia intrafamiliar, etc. Estos estudios, y según corresponda, deberán conducir a la elaboración de propuestas. Así también, se podrán realizar actividades en estas materias, teniendo presente que este fondo, no financia iniciativas de carácter permanente o de duración superior a un año.
 - Análisis de las expectativas de la comunidad educativa y sus consecuencias en la gestión educativa.
 - Desarrollo de propuestas para lograr una mayor y mejor participación de la comunidad educativa.

- Llevar a cabo de iniciativas en las áreas de cultura, arte, deporte, ciencia y tecnología y otros, que tengan como finalidad contribuir a una mayor identificación e integración de la comunidad escolar con su establecimiento educacional, su proyecto educativo y con la comunidad local. En este caso, se podrán financiar actividades, incluyendo adquisición de los elementos materiales y equipamiento menor requerido; toda inversión y equipamiento de mayor significación, debe financiarse con recursos de otras fuentes.
 - Actividades de formación y capacitación de docentes, no docentes, padres y apoderados y estudiantes en materias de gestión educativa y gestión de organizaciones con el fin de fortalecer su rol en el proceso educativo; interesa de manera especial el fortalecimiento de los centros de estudiantes.
- d) Políticas comunales de Educación. El progreso de la educación municipal debe estar sustentado, entre otros aspectos relevantes, en una política que identifique y dé sentido al mejoramiento esperado y en una planificación de las acciones y medios para alcanzarlo. Por tal razón, aquellas Municipalidades que consideren que la ausencia o debilidad de las actuales políticas municipales de educación y los respectivos PADEM²⁴, afectan seriamente la gestión, podrán incluir iniciativas en esta materia.
- Diseño, revisión y/o perfeccionamiento de la política educativa municipal.
 - Revisión y perfeccionamiento del PADEM, respecto de su diseño, estructura y estrategia de implementación.
 - Capacitación de recursos humanos de la Municipalidad, de la Corporación o del DAEM y de los establecimientos educacionales en: Planificación, Planificación Local y Planificación de la Educación. Debe tenerse presente que las funciones de Planificación y el desarrollo de sus diversos instrumentos debe realizarse con los recursos permanentes.
- e) Rendición de cuentas.
- Diseño y puesta en marcha de un sistema de información para el seguimiento, control y evaluación de la gestión educativa y sus resultados.
 - Diseño de formato y procedimientos para rendición de cuentas ante actores relevantes y en diversas instancias.
 - Capacitación de la comunidad educativa en el uso de la información correspondiente para hacer efectiva la rendición de cuentas.
 - Desarrollo y aplicación de instrumentos para conocer y analizar la percepción que tiene la comunidad escolar y local sobre la función educativa municipal.
- f) Gestión en mantención y funcionamiento²⁵
- Mejoramiento sistema eléctrico y sanitario
 - Arreglos necesarios para cumplir con la regulación actual
 - Instalación de servicios básicos

Es de recordar que la Ley de Presupuestos 2008, Ministerio de Educación, capítulo 01, Programa 20, glosa 13, establece que:

- El Alcalde de cada municipio deberá trimestralmente dar cuenta detallada al Concejo Municipal del destino de los recursos del Fondo, especificando el grado de cumplimiento del programa en ejecución y señalando los aspectos que aún están pendientes.

²⁴ Programa Anual de Desarrollo Educacional Municipal

²⁵ Los Instructivos de Operación no detallan los ítemes financiables en esta área

- Cada Municipalidad dará cuenta pública semestral de la ejecución del programa desarrollado con los recursos del Fondo, a través de su página web y en cada uno de los establecimientos educacionales bajo su administración.
- El Ministerio de Educación deberá publicar en su sitio web todos los programas de mejoramiento de la gestión educativa individualizados por Municipalidad.

Otras importantes disposiciones contenidas en el Instructivo de Operación se detallan a continuación.

1. La asignación de recursos del Fondo a las Municipalidades será realizada por el Ministerio de Educación de acuerdo a lo establecido por la Ley de Presupuestos y lo señalado en las instrucciones.
2. Los recursos serán asignados a las Municipalidades que los hayan solicitado presentando a la respectiva SEREMI de Educación y al MINEDUC central un "Programa" que incluya las iniciativas para las cuales requieren financiamiento y que se enmarquen en los objetivos del Fondo.
3. Los Programas deberán ser aprobados por el Ministerio de Educación de acuerdo a lo siguiente:
 - i) El proceso de revisión y de recomendación favorable se hará a nivel regional, bajo la responsabilidad de la Secretaría Regional Ministerial de Educación correspondiente; en las regiones con un número más elevado de programas a revisar, se crearán dos equipos técnicos paralelos bajo la responsabilidad directa del Seremi de dicha Región. El Instructivo Operativo del FAGEM (Enero 2011) no define criterios explícitos de evaluación, salvo indicar que "El Programa debe mostrar coherencia de sus iniciativas entre sí y con el diagnóstico, autoevaluación y política educativa municipal" (Requisitos para acceder a los recursos de Fondo, Inciso 4.3
 - ii) En el caso de que un programa no resulte recomendado favorablemente por la Secretaría Regional Ministerial de Educación, será el propio Alcalde quien por razones debidamente fundadas, podrá apelar ante el Ministro de Educación, autoridad que resolverá en última instancia. Asimismo, en caso de modificación del Programa, los beneficiarios pueden solicitar asistencia técnica al Ministerio de Educación a través de las distintas SEREMIS o de la Unidad de Apoyo Municipal dependiente de la División de Planificación y Presupuesto. En general, el proceso de aprobación de las iniciativas municipales, descansa en la labor desarrollada por los SEREMIS, cuya evaluación es validada por el nivel central del ministerio.
 - iii) Durante la ejecución del programa, podrá surgir la necesidad de modificar parte de su contenido. En dicho caso, el Alcalde y con acuerdo del Concejo Municipal, solicitará su modificación. Ésta solicitud, deberá ser presentada al Seremi de Educación respectivo, quien analizará y propondrá al Ministro de Educación la decisión correspondiente.
4. Las iniciativas que forman parte del Programa no deben incluir gastos recurrentes, inversión en infraestructura y equipamiento (salvo excepciones que se indican más adelante), tampoco iniciativas para las cuales el Ministerio de Educación tenga programas con financiamiento en la Ley de Presupuestos, excepto que estos recursos se apliquen de manera complementaria y se señale oportunamente.
5. Los programas deben estar basados en diagnósticos y autoevaluaciones realizados por las Municipalidades.
6. Las Municipalidades deberán rendir cuenta a las comunidades escolares correspondientes y al Ministerio de Educación del desarrollo del Programa y de la aplicación de los recursos obtenidos del fondo.
7. Las Municipalidades podrán acceder al total de los recursos en dos etapas. Podrán obtener el 50% de los recursos correspondientes, durante el primer trimestre, previa solicitud del Alcalde con apoyo del Concejo Municipal y la respectiva aprobación del programa por parte del MINEDUC, el resto de los recursos será entregado durante el segundo semestre, de acuerdo al cumplimiento de metas y al informe de avance del primer semestre que debe ser entregado a la SEREMI respectiva

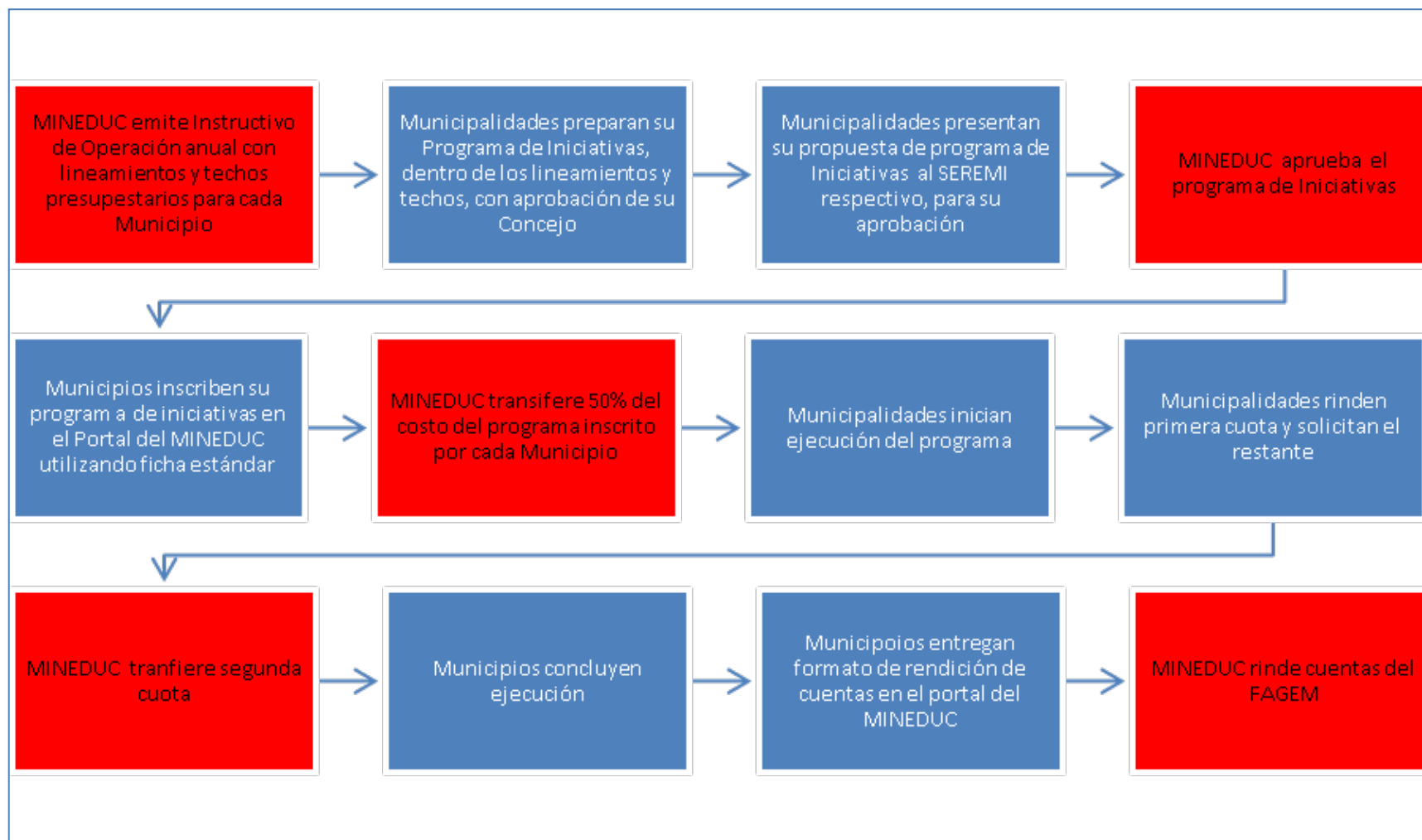
8. Las Municipalidades, mediante solicitud del Alcalde, podrán requerir la aprobación de modificaciones al programa inicial, si el propio desarrollo del programa así lo indica. Para estos efectos, dispondrá de asistencia técnica del Ministerio de Educación a través de la Secretaría Regional Ministerial y, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, cuando sea requerido.

La descripción anterior requiere precisar algunos alcances:

- a. Existe sólo un Instructivo de Operación, que es el que aplican los SEREMIS en su análisis de las propuestas de programas. Con este Instructivo se aprueban o rechazan las propuestas, sin incorporar criterios adicionales.
- b. A partir de 2011, las aprobaciones de las SEREMIS son analizadas ex post por el nivel central. En caso de estar en desacuerdo con alguna de ellas, el nivel central se comunica con la SEREMI respectiva para que solicite la modificación a la Municipalidad de que se trate.

El proceso integral que sigue el programa, en su versión actual, se describe en el Diagrama de Bloques de la Figura 1. En él se han resaltado con colores diferentes las etapas que realiza el MINEDUC (Central y Regional) y aquellas que llevan a cabo las Municipalidades.

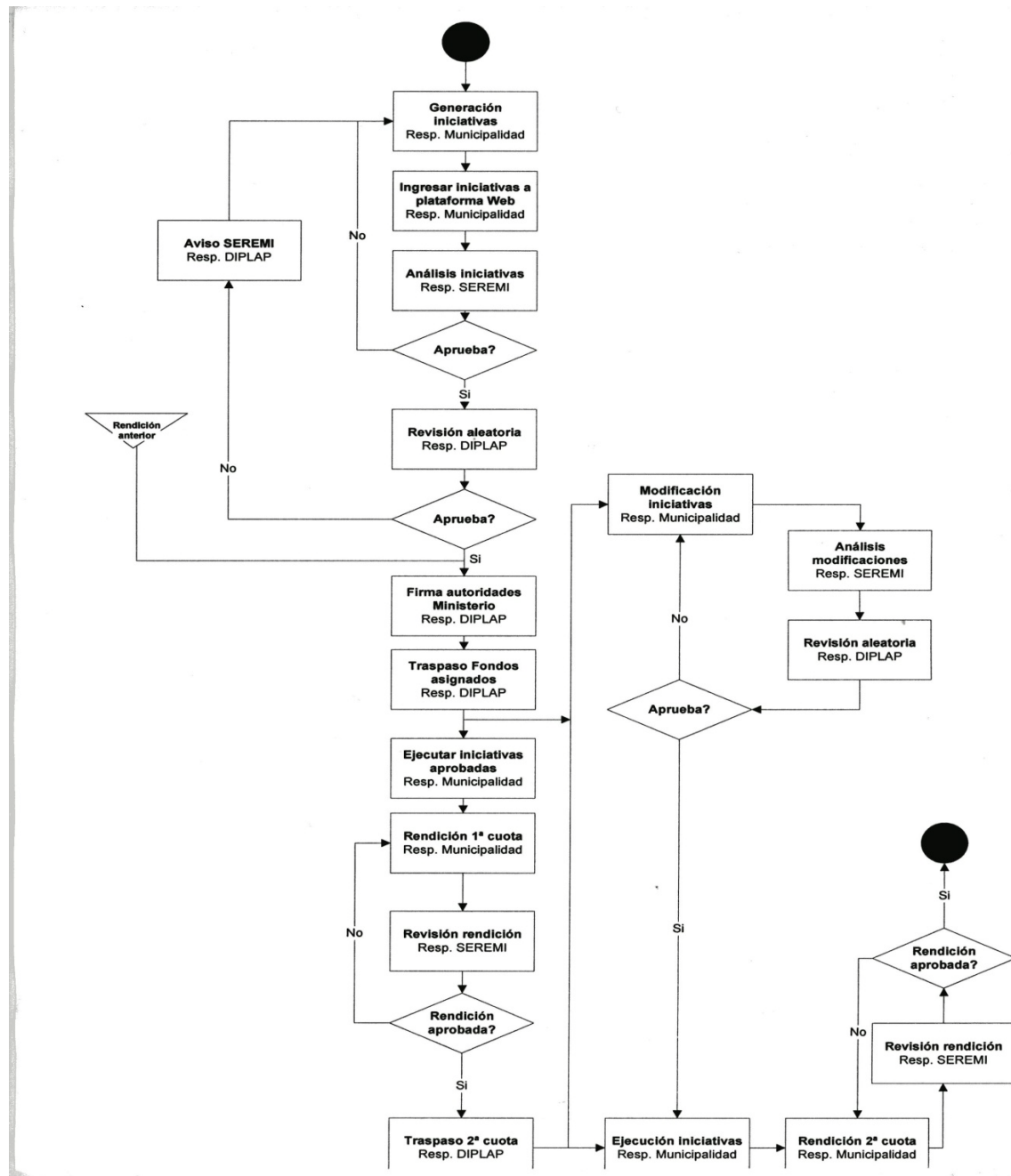
Figura 1. . DIAGRAMA DE BLOQUES DEL PROCESO DEL PROGRAMA



Fuente: Elaboración propia

El Flujo del proceso al interior del Ministerio de Educación se describe en la Figura 2, que corresponde al estado actual (2011) de la tramitación de las transferencias.

Figura 2. Diagrama de flujo de la tramitación dentro del Ministerio de Educación



Fuente: Ministerio de Educación

Finalmente, para fines de lo señalado en el punto 1, acerca de la distribución de los recursos del FAGEM entre Municipalidades, las sucesivas leyes de presupuesto anual, en sus respectivas glosas referentes al

FAGEM, establecen los criterios mediante los cuales deberá realizarse la distribución. Esos criterios se muestran a continuación.

Cuadro 5. Criterios para la distribución del Fondo entre las Municipalidades participantes

2008	2009- 2011
<p>a. Un 15% por partes iguales entre las Municipalidades</p> <p>b. Un 20% en función directa del promedio de alumnos matriculados en los establecimientos educacionales administrados por cada Municipalidad en el año escolar 2006</p> <p>c. Un 30% según el Índice de Vulnerabilidad escolar de los establecimientos municipales de cada comunas, determinado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas</p> <p>d. Un 10% en proporción directa de la dependencia del Fondo Común Municipal, considerando el trienio 2004 a 2006</p> <p>e. Un 25% en proporción directa al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna con relación al promedio nacional, considerando el promedio del trienio 2004-2006,</p>	<p>a. Un 15% por partes iguales entre las Municipalidades</p> <p>b. Un 35% en función directa del total de alumnos matriculados en los establecimientos educacionales administrados por cada Municipalidad para el año escolar precedente</p> <p>c. Un 25% según el Índice de Vulnerabilidad escolar de los establecimientos municipales de cada comuna, determinado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas</p> <p>d. Un 15% en proporción directa al coeficiente del Fondo Común Municipal vigente en el período anterior</p> <p>e. Un 10% en proporción directa al promedio de dos componentes:</p> <p style="padding-left: 40px;">Peso relativo de cada comuna de profesores evaluados como destacados del total de profesores evaluados como destacados</p> <p style="padding-left: 40px;">Peso relativo de cada comuna de profesores evaluados como competentes del total de profesores evaluados como competentes</p> <p>Para ambos casos se considerarán los resultados de las evaluaciones de docentes desde los años 2003 al año precedente</p>

Fuente: Instructivos de Operación

1.5 Antecedentes presupuestarios

El programa se inicia el año 2008 con una asignación específica (Partida 09, Capítulo 01, Programa 20, Subtítulo 24, ítem 03, Asignación 704) dentro del presupuesto de la Subsecretaría de Educación. A la partida anterior se agregan los recursos de la propia Subsecretaría ha aportado al programa, en recursos humanos y en gastos administrativos.

Cuadro N°6

Presupuesto total del programa 2008-2011 (miles de \$ año 2011)

Año	Presupuesto total del programa (incluye todas fuentes de financiamiento)	Presupuesto de institución responsable (Subsecretaría de Educación)	Participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable (%)
2008	\$ 55.970.117	\$ 3.188.944.709	1,76%
2009	\$ 43.875.270	\$ 3.520.396.043	1,24%
2010	\$ 40.969.460	\$ 3.911.923.243	1,05%
2011	\$ 43.178.380	\$ 4.380.028.432	0,99%

Fuente: Elaboración Panel en base a datos del Programa

Es de señalar que la glosa de la ley de presupuestos de 2009 y 2010 tiene dos componentes: presentación de programas de mejoramiento educativo (Glosa b) e implementación de laboratorios móviles computacionales en los terceros básicos de todos los establecimientos municipales urbanos del país. (Glosa a). Los Laboratorios Móviles constituyen una iniciativa que no está vinculada al Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal en Educación, por tanto, no será considerada en el análisis y no forma parte de los componentes.

II. TEMAS DE EVALUACIÓN

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Justificación del programa

1.1.1 Diagnóstico y diseño global

El FAGEM se origina en discursos presidenciales de 2007, en los cuales se postulan mejoramientos en la educación pública. En el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2007, la Presidenta Bachelet, anuncia: "... crearemos un fondo de apoyo al mejoramiento de la gestión municipal en educación. Se trata de una inversión significativa: 100 millones de dólares para que los municipios puedan hacer frente a las exigencias que plantea este esfuerzo nacional..."²⁶

Más allá de ese anuncio, el FAGEM no cuenta con un documento único que resuma y sintetice los elementos de diagnóstico que existían para justificar su creación y el diseño inicial. Su antecedente más inmediato es el Informe del Comité Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAP), formado con el fin de analizar el estado de la educación en 2006²⁷. Este informe da una visión muy genérica de los problemas de la educación municipalizada. De este informe se pueden rescatar dos párrafos que aluden a los temas del FAGEM:

- (Existe) Una alta heterogeneidad en la calidad de la gestión de los servicios administrados por los municipios, en que los buenos resultados de gestión están asociados al liderazgo de sus principales autoridades.
- Las capacidades financieras y técnicas de los municipios están estrechamente vinculadas tanto a las características estructurales de las comunas que administran (urbanidad, tamaño y capacidades económicas locales), como a la gestión del gobierno local, lo que afecta la calidad de la educación municipal. Con todo, se puede indicar que las condiciones estructurales de comunas y municipios condicionan los resultados educacionales, pero no los determinan.

Más directa es la mención a la problemática que da origen al FAGEM, contenida en la Ficha de Antecedentes del Programa, del MINEDUC, mencionada en el Capítulo 1, de la cual se extraen sus ideas principales:

- a. Sostenedores municipales del país carecen de herramientas de gestión que permitan mejorar la calidad de la educación en la comuna.
- b. La desigualdad existente en las distintas realidades de los sostenedores municipales ha generado un sistema educativo con algunas diferencias, provocadas principalmente por una baja sostenida en la matrícula y/o por la ubicación geográfica, que dependiendo de la localidad, afectará en mayor o menor grado la solvencia financiera del sostenedor.
- c. Se ha reconocido que las herramientas de gestión tanto técnicas como operativas, en algunos municipios, son muy precarias, viéndose además afectados por un déficit financiero que de no contar con diversas alternativas de apoyo, ya sea en lo económico como en lo técnico, anuncia un sistema educativo municipal en clara desaparición.
- d. Se propuso la idea de entregar elementos que en su totalidad les permitan a los sostenedores instalar capacidades en los Departamentos de Educación o Corporaciones de Educación Municipal, para apoyar un proceso de mejoramiento sostenido, en las áreas de: gestión de Administración de Recursos, gestión Técnico Pedagógica y gestión con la Comunidad Educativa.

²⁶ ...” Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2007.

²⁷ Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Informe Final, 11 de diciembre de 2006. Ver Anexo 8, que contiene el extracto de los párrafos dedicados a la educación municipal.

- e. Todos estos elementos son necesarios considerar en una propuesta de intervención integral hacia el sistema educativo municipal, toda vez que el 42.1%²⁸ del alumnado del país es atendido por este sistema.

Por otra parte, más allá de los documentos, el FAGEM se origina como parte de la respuesta a las demandas del movimiento estudiantil y docente de 2007. Estas demandas abarcaban un amplio espectro de reivindicaciones que tenían que ver con temas de fondo –como la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE)- y temas más coyunturales de la situación específica de cada Municipalidad, como locales de los establecimientos educativos, dotación docente y calidad de los servicios educativos, entre otros.

Frente a esta problemática multifacética, con muchos temas de vigencia local en los Municipios, el FAGEM fue diseñado para proveer financiamiento, vía Ministerio de Educación, de modo que cada Municipalidad determinara y tendiera sus propias prioridades de atención a los problemas puntuales, que fueron denominados, en forma genérica, como “nudos críticos”. Detrás de este diseño no es posible identificar un problema central, sino que la justificación del FAGEM está dada por una gran cantidad de problemas puntuales diferentes en cada Municipalidad.

En cambio, el Informe del Comité Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación coloca el énfasis en algunos temas genéricos de la educación municipal, entre los cuales destaca la heterogeneidad de las administraciones municipales, el desfinanciamiento crónico de la educación municipalizada y la fuerte dependencia de las desiguales capacidad de gestión de las corporaciones municipales. Las menciones de estos temas genéricos no van acompañadas de algún análisis de las posibles causas, ni recomendaciones acerca de cómo resolver los temas.

El nacimiento del FAGEM responde a estos temas genéricos, los cuáles se reflejan en los Objetivos Específicos que define el Instructivo de Operación:

- Identificar los principales nudos críticos de la gestión educacional municipal y desarrollar las iniciativas que permitan resolver dichos nudos.
- Crear y/o desarrollar capacidades permanentes de gestión educativa en las municipalidades y en los establecimientos dependientes.
- Crear las condiciones para alcanzar una situación financiera sostenible, como base para avanzar en calidad de la educación.

El Instructivo de Operación no elabora acerca de por qué se escogieron estos objetivos específicos, ni acerca del modo de abordarlos, con excepción del primero de ellos. Los otros dos objetivos específicos no cuentan con ninguna disposición que permita tomar acción alguna respecto de su contenido. Tampoco hay alguna mención acerca de lo que serían las capacidades permanentes de gestión educativa, ni algún concepto referente a qué se entendería por “una situación financiera sostenible”.

En resumidas cuentas, estos dos temas, producto del Informe del Comité Asesor Presidencial, sólo son mencionados como objetivos, pero no asumidos en forma explícita, concentrándose el diseño operativo del FAGEM solamente en el objetivo de resolver los nudos críticos de la gestión municipal.

A luz de estos objetivos, queda implícito un diagnóstico que señala que (i) la gestión educativa municipal condiciona la calidad de la educación; (ii) la gestión educativa tiene ciertos nudos críticos a nivel de cada municipalidad y que, por lo tanto, (iii) desarrollar iniciativas que permitan resolver dichos nudos desencadenaría un mejoramiento de la gestión, que redundaría en un mejoramiento de la educación municipalizada. Este diagnóstico conceptual no está acompañado de alguna consideración de lo que sería un nudo crítico²⁹, ni de cuáles serían los principales³⁰. Tampoco hay una cuantificación del posible costo

²⁸ Ídem.

²⁹ La definición de Nudo Crítico que aparece en el capítulo 1 es conceptualmente correcta, pero de difícil operacionalización.

³⁰ En el marco de la presente evaluación se llevó a cabo un estudio complementario con carácter exploratorio, encargado por la Dirección de Presupuestos para la presente evaluación y supervisado por el panel de evaluadores, denominado “Encuesta a Municipalidades”. En la práctica, en la Encuesta realizada mediante un Estudio Complementario, se mencionan Nudos tan genéricos como “Calidad de la Educación” o tan específicos, como “Convivencia al interior de la escuela 25”

de resolver dichos nudos, sino que en el discurso presidencial sólo se menciona el dinero que se asignaría, tildándolo de “inversión significativa”.³¹

Por lo mencionado, si bien el FAGEM contaba con un valioso diagnóstico genérico que le ayudó a definir dos de sus tres objetivos específicos, se orientó principalmente a satisfacer el único objetivo que carecía de un documento formal de diagnóstico: los nudos críticos. El punto de partida del FAGEM, entonces, fue diferente del punto de partida de otros programas públicos, que emanan de un diagnóstico fundamentado de algún problema bien identificado. FAGEM se concentró en una constelación de problemas puntuales, no identificados ex ante.

Frente a esta situación, el panel tiene dos juicios evaluativos:

1. La atención de los nudos críticos en la gestión educativa municipal estaba avalada por los hechos indesmentibles, de la cantidad y variedad de problemas aislados a nivel local, que se pusieron de manifiesto en las manifestaciones estudiantiles y docentes. No cabía la realización de ningún estudio formal de diagnóstico, sino que se debía actuar con presteza. La falta de un documento formal fue suplida por la decisión de dejar en manos de los Concejos Municipales, la selección de las prioridades específicas que eran de mayor significación en su comuna. A juicio del panel, esta decisión fue muy acertada.
2. Los temas de capacidades permanentes de gestión educativa municipal, si bien contribuyeron al nombre del programa, se omitieron en el diseño del mismo, quedando reducidos a un área más de mejoramiento en base a iniciativas puntuales. Esto lleva a acciones de corto plazo, en desmedro de las capacidades permanentes que pueden requerir un plazo mayor para ser construidas. A juicio del panel, esta omisión no debió ocurrir, sino que el programa debió contar con tantos componentes como objetivos inmediatos tenía.

La existencia de un mismo fondo para atender simultáneamente objetivos de corto y de mediano plazo, es poco frecuente en el mundo³², ya que los objetivos de mediano plazo terminan por ser dejados de lado, frente a la urgencia de los temas contingentes. Esto es reseñado por la Ficha de Antecedentes, que expresa: *“El sector municipal se ha caracterizado en los últimos años por una baja sostenida de matrícula, lo que ha implicado una reducción drástica de recursos humanos, destinados a los establecimientos educacionales que administra, en desmedro de los resultados de los aprendizajes del alumnado del sistema, en algunos casos, generando déficit municipal, entre otros, deudas con el personal docente y/o asistentes de la educación que componen la dotación del sector municipal, reducción en todos los municipios del país de más de un 50% del Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación, utilizado con el propósito de detener el paro docente del año 2009 y atenuar el retiro de alumnos del sistema.”*

Esta observación (subrayado del panel) es muy clara para graficar uno de los problemas centrales del diseño del FAGEM: un mismo fondo de dinero para los problemas de mediano plazo y los contingentes. Inevitablemente, en estas condiciones, aunque el programa se justifique en base a los temas de mejorar capacidades en el mediano plazo, el presupuesto común se inclinará hacia satisfacer las reivindicaciones de corto plazo.

³¹ Los discursos presidenciales hablan de 100 millones de dólares, lo que no es una estimación de costos, basada en algún estudio, sino un compromiso de asignación de recursos. De hecho el programa significa un 1% del presupuesto de la Subsecretaría de Educación.

³² Opinión en base a la experiencia profesional de los integrantes del panel

1.1.2 Diseño Operativo

A: Periodicidad del programa

El FAGEM fue diseñado operativamente como una sucesión de episodios anuales –glosas en las Leyes de Presupuestos-, frente a la opción de haber diseñado un programa de funcionamiento continuo –por ejemplo, un programa para 5 años. En el diseño actual, su respaldo legal es una sucesión de glosas presupuestarias, renovadas anualmente, con criterios diferentes. Estas glosas contienen, básicamente, los criterios para distribuir los techos de gasto de cada Municipio y las disposiciones administrativas que regirán la operación durante el año de vigencia de la respectiva ley³³.

El FAGEM –ya está dicho- no se trata de un programa de mediano plazo, sino de una sucesión de glosas que han venido definiendo condiciones de operación válidas sólo por el año. Ello impide que se puedan abordar adecuadamente necesidades que no puedan satisfacerse dentro de la duración del programa presupuestario³⁴, siendo ésta la principal debilidad del diseño. En particular, resulta contradictorio plantear la creación de “capacidades permanentes” (por ejemplo, incorporación de sistemas administrativos) o “crear la condiciones para alcanzar una situación financiera sostenible” (por ejemplo, con incrementos sustantivos de matrícula), en base a un diseño que permite sólo iniciativas puntuales.

En forma adicional, el diseño de programa continuo tiene una particularidad que es importante para el caso de la educación: aprovechar la estacionalidad. En el diseño actual, los meses de Enero y Febrero se ocupan en la tramitación de los programas de iniciativas, dejando la implementación para más adelante, cuando ya está en marcha el año escolar. En un diseño continuo, en cambio, hay más posibilidades de aprovechar los meses de ausencia de clases, especialmente en aquellas iniciativas relacionadas con aspectos de sustitución de profesores, mantención y funcionamiento.

B: Distribución de los recursos

El diseño operativo no está respaldado en documentos o diagnósticos que justifiquen los criterios de distribución de los recursos establecidos en la glosa presupuestaria de cada año.

Estos criterios pueden ser analizados de la siguiente forma:

- i. Un 15% por partes iguales entre las Municipalidades. Este criterio es coherente con el hecho de que los DAEM requieren aproximadamente las mismas instalaciones físicas y tecnológicas. La distribución por partes iguales favorece, ceteris paribus, a las Municipalidades con menores ingresos municipales
- ii. Un 20% en función directa del promedio de alumnos matriculados en los establecimientos educacionales administrados por cada Municipalidad en el año escolar precedente. Es un criterio de igualar los aportes per cápita estudiantil, que se justificaría si las necesidades per cápita fuesen similares en todas las comunas. Se sabe que esto no es efectivo (Informe CAP), pero el Ministerio de Educación no cuenta con diagnósticos a nivel comunal que permitan un criterio mejor fundamentado. Este criterio –llamado de “capitación” en la literatura especializada- favorece, ceteris paribus, a las comunas donde sus alumnos tienen mejores condiciones en sus respectivos planteles educacionales. El incremento de la ponderación, desde 2009, intensifica el sesgo favorable a dichas comunas.
- iii. Un 30% según el Índice de Vulnerabilidad escolar de los establecimientos municipales de cada comuna, determinado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Es un criterio de distribuir el Fondo en forma proporcional a los déficits sociales de los alumnos, medidos según datos

³³ Ver Anexo 5

³⁴ Por ejemplo, organizar las actividades deportivas inter-escolares.

oficiales. Tiende a favorecer, ceteris paribus, a las columnas con mayores vulnerabilidades. La disminución de la ponderación a 25% en 2009-2011, le quita peso a estas consideraciones sociales, respecto del conjunto de criterios.

- iv. Un 10% en proporción directa de la dependencia del Fondo Común Municipal, considerando el trienio 2004 a 2006. Este criterio representa una consideración hacia las finanzas municipales, dando más recursos a aquellas que cuentan con mayores aportes porcentuales de Fondo Común Municipal (FCM). El FCM trata de suplementar la carencia de recursos propios de los Municipios. Su inclusión favorece, ceteris paribus, a las comunas con finanzas más deficitarias. La elevación de la ponderación al 15% favorece a dichas comunas.
- v. Un 25% en proporción directa al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna con relación al promedio nacional, considerando el promedio del trienio 2004-2006. Este criterio es muy similar al anterior, en términos conceptuales, manifestando un sesgo favorable a las comunas de menor ingreso propio permanente por habitante. La supresión del criterio, perjudicó a dicha comunas.
- vi. Un 10% en proporción directa al promedio de dos componentes: (i) Peso relativo de cada comuna de profesores evaluados como destacados del total de profesores evaluados como destacados; y (ii) Peso relativo de cada comuna de profesores evaluados como competentes del total de profesores evaluados como competentes. Este criterio, que se incorporó en 2009, busca premiar a las comunas con mejores profesores. Favorece, ceteris paribus a las comunas que están en mejores condiciones de reclutar y mantener personal calificado.

En opinión del panel, los criterios establecidos abordan tangencialmente el problema central del programa, cual es la carencia de un diagnóstico sobre la capacidad de gestión educativa de las comunas, punto focal del programa. Esto, que era justificable en 2008, debería haberse subsanado cuatro años después, a fin de contar con criterios de focalización avalados por la consideración de la realidad comunal.

C: Áreas de mejoramiento

El Instructivo de Operación determinó seis Áreas de Mejoramiento de la Gestión, que se comentan a continuación:

1. Gestión de recursos. Las Municipalidades pueden financiar con cargo a estos recursos, iniciativas que tengan como objetivo explícito y directo la superación de problemas de gestión identificados en un proceso de diagnóstico y autoevaluación, tanto a nivel de DAEM o Corporación y de Establecimientos Educacionales. Esta área está bien alineada con el fortalecimiento de las capacidades de gestión que se mencionan en los documentos de diagnóstico disponibles.
2. Dotación docente y asistentes de la educación. Se pueden financiar indemnizaciones al personal docente y no docente del sector educacional del municipio, cuya forma de financiamiento no se encuentre incluida en la normativa legal vigente. Tal como está redactada, es una carta blanca muy amplia que modifica el espíritu de la normativa legal vigente, al permitir financiar lo que en esa normativa legal no estaba permitido. En este sentido, atiende reivindicaciones planteadas a escala nacional, más que local. Esta área indirectamente pudiera ayudar a mejorar las finanzas del sistema, si es que se utiliza para estimular el retiro voluntario del personal en edad y condiciones de jubilar³⁵, y éste es sustituido por nuevo personal, con menores remuneraciones. En este último caso, estaría operando a escala local.
3. Participación en la comunidad educativa. En esta área se pueden financiar iniciativas que atiendan los temas sociales³⁶, deportivos y culturales de los alumnos y demás miembros de la comunidad educativa. Es un área dedicada a temas contingentes que deben ser atendidos para facilitar la fluidez de los procesos de enseñanza-aprendizaje, y que constituyen nudos críticos de solución sólo a nivel local.

³⁵ Esta fue la intención expresada en el Mensaje Presidencial de 2007.

³⁶ Por ejemplo, violencia intrafamiliar

4. Políticas comunales de Educación³⁷. Aquellas municipalidades que consideren que la ausencia o debilidad de las actuales políticas municipales de educación y los respectivos PADEM, afectan seriamente la gestión, podrán incluir iniciativas en esta materia. Es un área que se liga más con la gestión que con la capacidad de gestionar, ya que apunta al contenido de las políticas educativas vigentes en la respectiva municipalidad. Desde 2011 el área fue eliminada del FAGEM.
5. Rendición de cuentas Diseño y puesta en marcha de un sistema de información para el seguimiento, control y evaluación de la gestión educativa y sus resultados. Es un área que apunta directamente a fortalecer la capacidad de gestión de las administraciones educativas municipales, lo que valida plenamente su permanencia dentro del FAGEM.
6. Gestión en mantención y funcionamiento. Para esta área el Instructivo de Operación no entrega definición ni ejemplos de aplicación. Sin embargo, por el tenor global de la glosa de la Ley de Presupuesto, no se permite que en esta área se financien ítemes o actividades que cuentan con asignación en otros artículos de la Ley. En tal sentido, el área serviría para atender temas de mantención y funcionamiento, que son nudos críticos cuya solución es local y no puede ser atendida por otros programas.

Tomando en conjunto las seis áreas de mejoramiento, todas ellas son capaces de atender nudos críticos, pero sólo algunas de ellas podrían atender necesidades de creación de capacidades de gestión permanentes, y prácticamente ninguna podría atender la creación de condiciones para un financiamiento sustentable, más allá de una rebaja marginal de costos.

En síntesis, la más importante carencia en el diseño operativo es que menciona tres objetivos inmediatos, pero sólo se preocupa de establecer procedimientos para avanzar en el cumplimiento de uno de ellos: los nudos críticos. Un Municipio interesado en cualquiera de los restantes objetivos, no tiene como operar, si no lo hace a través de los nudos críticos, que es el primer objetivo. Esta carencia, que pudo haber sido considerada una omisión accidental en primer año, no fue corregida posteriormente, encontrándonos con objetivos de política, sin el sustento operacional específico para abordarlos

1.1.3 Población Objetivo

La población potencial/objetivo está constituida por los 345 municipios del país, abarcando 291 Departamentos de Educación Municipal (DEM) y 54 Corporaciones Municipales. Los DEM son Departamentos dentro de la estructura administrativa de las Municipalidades, cuya misión es hacerse cargo de las responsabilidades municipales asociadas a temas de educación. Las corporaciones municipales son personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, que tienen por objeto prestar servicios en las áreas de salud, educación y atención de menores, en aquellas comunas en que se hayan traspasado estas actividades a la Municipalidad respectiva³⁸. La Corporación no es parte de la estructura organizacional del municipio.

³⁷ El área fue suprimida en 2011

³⁸ La fuente normativa de este traspaso se encuentra en el DFL. 1-3063 del Ministerio del Interior (1980), texto legal que constituye la base de lo que se conoce como educación y salud municipalizadas.

1.2. Relaciones de causalidad de los objetivos del programa (Lógica Vertical)³⁹

El análisis lógico del programa a partir de su Instructivo de Operación permite reconocer el conjunto de hipótesis que lo enmarcan, y con ellas inducir la estructura de la Matriz del Marco Lógico que es compatible con el diseño operativo. Tales hipótesis son:

1) Las Municipalidades son capaces de auto-diagnosticar sus debilidades de gestión educativa⁴⁰, reconociendo nudos críticos válidos.

Esta hipótesis es el punto de partida de todo el diseño, ya que apunta a que los recursos del FAGEM puedan ser ocupados para atender debilidades de la gestión educativa municipal debidamente diagnosticadas y priorizadas. De no cumplirse esta hipótesis, los Municipios pudieran destinar los recursos aleatoriamente dentro de las posibilidades que les permite la amplitud de contenidos de las áreas de mejora.

Las formas de incrementar las probabilidades de que se cumpla esta hipótesis estarían asociadas a procesos de capacitación y a monitoreo en terreno y a una estrecha colaboración con la SUBDERE, que es la agencia pública idónea para atender los temas de desarrollo de capacidades municipales. Sin embargo, no está en marcha ninguna de estas acciones.

2) Las Municipalidades son capaces de diseñar intervenciones idóneas para resolver los nudos críticos diagnosticados

Esta hipótesis implica que cada municipio cuenta con capacidad técnica para preparar el diseño de cada intervención, resultando válido el mismo análisis realizado para la hipótesis anterior. Lo ideal sería, aquí el apoyo de SUBDERE.

3) Las Municipalidades ejecutan las iniciativas en forma cabal.

Esta hipótesis implica que los Municipios cuentan con la capacidad de ejecución necesaria, y con proveedores idóneos para aquellas iniciativas que requieran bienes o servicios externos. Las medidas de mitigación del riesgo están en marcha: supervisión por parte de las SEREMIS y condicionamiento del desembolso de la segunda cuota a la rendición de cuentas del empleo de la primera.

4) Las intervenciones ejecutadas resuelven los nudos críticos a que están asociadas.

Esta hipótesis es crucial para la lógica del programa y debe ser comprobada directamente en el terreno, en forma independiente. La mitigación del riesgo se da en términos del respaldo del Concejo Municipal exigido para presentar el programa de iniciativas, y la facultad del Ministerio de Educación para pronunciarse acerca de la elegibilidad del contenido del plan propuesto por cada Municipalidad.

5) La solución de los nudos críticos permite mejorar la gestión educativa municipal

Esta es la hipótesis central del programa y el eje de su marco lógico. Debe ser comprobada en forma empírica, definiendo previamente los parámetros mediante los cuales se podría medir el eventual mejoramiento.

6) La mejor gestión educativa en cada Municipalidad contribuye a mejorar la calidad de la educación municipalizada

Esta hipótesis vincula el programa con el impacto que justifica su existencia. Debe medirse en el terreno, en el plazo mediato de 3 a 5 años.

³⁹ Las dos siguientes secciones describen lo que serían las lógicas vertical y horizontal de un programa FAGEM que tuviese la estructura de objetivos establecida en los Instructivos de Operación y que contara con un horizonte de mediano plazo para alcanzar esos objetivos. Tal programa no ha existido hasta el momento. Sólo se realiza el análisis como un aporte para el caso que se decidiera formalizar el programa y eliminar sus zigzagueos.

⁴⁰ El uso del término "gestión" a lo largo del FAGEM es poco claro. Se entremezcla la acción de gestionar, con los resultados de la gestión. Según la Real Academia, Gestionar es "hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera". Cuando el FAGEM habla de "Mejorar la gestión educativa", debiera entenderse "mejorar la forma de hacer diligencias para lograr los fines educativos". Por extensión, los nudos críticos debieran referirse a dificultades para poder realizar esas diligencias, más que a los asuntos que son diligenciados. Pero el Instructivo de Operación permite ambas cosas: "gestionar mejor" y alcanzar nuevos logros, simplemente por la mayor cantidad de recursos.

El marco constituido por estas seis hipótesis se refleja en la Matriz de Marco Lógico que aparece en el Anexo 1-a,. El cuadro siguiente vincula las hipótesis con los contenidos de la Matriz.

Cuadro 7. Transferencia de las Hipótesis a la Matriz de Marco Lógico (Lógica vertical)

LÓGICA VERTICAL	RESUMEN NARRATIVO	HIPÓTESIS RELACIONADAS
FIN	Contribuir al mejoramiento de la gestión municipal en el área de educación <i>y por tanto la calidad de la educación</i> ⁴¹	6) La mejor gestión educativa en cada Municipalidad contribuye a mejorar la calidad de la educación municipalizada
PROPÓSITO	Municipalidades resolvieron los nudos críticos que afectan la gestión de la educación municipal	4) Las intervenciones ejecutadas resuelven los nudos críticos a que están asociadas
COMPONENTE	Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo	3). Las Municipalidades ejecutan las iniciativas en forma cabal
ACTIVIDADES		
SUPUESTOS	Solución de nudos críticos permite mejorar la gestión educativa municipal	5) La solución de los nudos críticos permite mejorar la gestión educativa municipal
	Existen recursos técnicos idóneos en condiciones de ser contratados por las Municipalidades	3) Las Municipalidades ejecutan las iniciativas en forma cabal
	<ul style="list-style-type: none"> • Municipalidades identifican nudos crítico • Municipalidades diseñan iniciativas idóneas para abordar los nudos críticos • Municipalidades asignan recursos a nudos críticos más graves. 	1) Las Municipalidades son capaces de auto-diagnosticar sus debilidades de gestión educativa, reconociendo nudos críticos válidos. 2) Las Municipalidades son capaces de diseñar intervenciones idóneas para resolver los nudos críticos diagnosticados

Fuente: Elaboración propia

El Fin y el Propósito corresponden a lo que sería deseable que el FAGEM pudiese lograr si pudiese operar en forma estable durante el tiempo necesario, concentrando su atención en los temas que entraban la capacidad de gestión educativa de las Municipalidades.

Para alcanzar el Propósito, el Componente dispone de seis Áreas de Mejoramiento, dentro de las cuáles deben quedar enmarcadas las iniciativas que forman el programa anual de cada Municipalidad. Algunas de las áreas de mejoramiento apuntan hacia la inversión en el desarrollo de capacidades permanentes en los órganos de gestión educativa, mientras que otras áreas de mejoramiento permiten atender problemas contingentes cuya solución no implica la creación de capacidades permanentes.

Ambos temas -inversión en capacidades permanentes y atención a problemas contingentes- son considerados por el diseño del programa como parte de los nudos críticos, aunque es conveniente hacer una distinción importante: la concepción del FAGEM, con sus criterios de distribución y montos involucrados⁴², apunta a que los Municipios puedan resolver los nudos cuya solución es local,⁴³

⁴¹ Lo que aparece con cursiva es parte del objetivo general, pero no aparece en la matriz de marco lógico, por constituir una relación causa-efecto de rango superior al Fin

⁴² FAGEM representa alrededor del 1% del presupuesto de la Subsecretaría de Educación

⁴³ Por ejemplo, instalación de un software para control de asistencias

entendiendo que hay otros nudos cuya solución no es en absoluto local, sino nacional.⁴⁴ Al mezclar los nudos con solución locales y los nudos con solución nacional, se quiebra la lógica vertical, ya que el gasto del componente en nudos “nacionales” no guarda relación lógica con el Fin de mejorar la gestión local. Esto no quiere decir que los problemas nacionales no generen nudos de solución local; sólo quiere decir que es desproporcionado⁴⁵ plantear que el financiamiento para atender nudos de solución local se utilice para atender problemas a escala nacional.⁴⁶

En consecuencia, puede decirse que el Fin y Propósito se alinean con los elementos de diagnóstico que se han presentado, pero que el Componente no está alineado en similar lógica, ya que permite la utilización libre de los mismos recursos para nudos de temas locales y de temas nacionales. Esta es una falla lógica en el diseño, que eventualmente se pudiera corregir con una separación en tres componentes, para dar espacio adecuado a los tres objetivos establecidos en el Instructivo de Operación.

En las Actividades, todo el diseño descansa sobre la hipótesis de que los Municipios serían capaces de auto-diagnosticar los problemas de su gestión educativa, a fin de identificar los nudos críticos que la entran. Este es un supuesto cuya probabilidad de ocurrencia es muy variable de una Municipalidad a otra, dados los elementos de diagnóstico de que se dispone,⁴⁷ que señalan como una de las características del sistema municipal, la heterogeneidad de la capacidad de gestión. En consecuencia, sería deseable que el programa contara con la posibilidad de brindar asistencia técnica especializada para ayudar a los Municipios que demuestren dificultades para identificar sus nudos críticos. Esta asistencia técnica no necesariamente podría constituir un nuevo componente.

Lo mismo puede decirse acerca del supuesto de que los Municipios estarían en capacidad de diseñar e implementar las iniciativas requeridas para resolver los nudos críticos que hubiesen identificado. Es posible que muchos Municipios puedan hacerlo sin problemas, pero es muy probable que haya otros que tengan dificultades técnicas, para las cuáles la mejor respuesta es la capacitación. Es la paradoja de tener que escoger entre la visión de un autodiagnóstico que supone que nadie mejor que el afectado sabe dónde le aprieta el zapato versus la visión de que los árboles no dejan ver el bosque.

El supuesto acerca de la priorización es mucho más probable que se pueda cumplir sin dificultad, entendiendo que las prioridades las establece el propio Municipio y los programas de iniciativas deben contar con la aprobación explícita del Concejo Municipal. Sin embargo, es conveniente hacer un alcance, en este punto. Hasta el momento el FAGEM ha funcionado sin que se haya puesto mucha atención a que los Instructivos de Operación mencionan temas que deberían ser atendidos cada año. La lógica del programa implica que los Municipios prioricen solamente con los criterios de su Concejo, sin que el Instructivo establezca prioridades exógenas, vistas desde el centro.

El siguiente supuesto es el que está a nivel de Componente: *“Existen recursos técnicos idóneos⁴⁸ en condiciones de ser contratados por las Municipalidades”*. No es mucho lo que el programa puede realizar para mejorar las posibilidades que el supuesto se cumpla, ya que las contrataciones deben llevarse a cabo a través del sistema de Chile Compra, lo que implica definir contrapartes municipales con competencias en manejo de contratos con terceros. No hay garantías que esta capacidad no sea, precisamente, uno de los aspectos por corregir.

Finalmente, el último supuesto es el clave para la lógica vertical del programa: *“Solución de nudos críticos permite mejorar la gestión educativa municipal”*. Este supuesto pudiera no cumplirse en la medida que las Municipalidades ocupan los recursos del FAGEM en la áreas de mejora que no se vinculan con el

⁴⁴ Por ejemplo, la Legislación Municipal del área de educación, mencionada por algunos Municipios en la encuestas

⁴⁵ Ver Anexo 1 a

⁴⁶ Recordar lo expresado en la Ficha de Antecedentes: *“.....reducción en todos los municipios del país de más de un 50% del Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación, utilizado con el propósito de detener el paro docente del año 2009 y atenuar el retiro de alumnos del sistema”*

⁴⁷ Ver inicio del presente capítulo, en que se menciona el juicio del Comité Asesor Presidencial sobre la existencia de *“una alta heterogeneidad en la calidad de la gestión de los servicios administrados por los municipios”*

⁴⁸ Consultores locales, por ejemplo.

mejoramiento de las capacidades de gestión. Esta no es una posibilidad remota, a juzgar por la experiencia de 2009.⁴⁹

1.3. El Sistema de Indicadores del programa (Lógica Horizontal)

La Lógica Horizontal aborda la relación entre los objetivos y los indicadores diseñados para dar cuenta del cumplimiento de ellos. Al respecto, antes de la evaluación presente, no estaban formulados ni los objetivos de la Matriz del marco lógico, ni sus indicadores. El diseño de la Matriz se logró por consenso, como una de las primeras actividades de la evaluación.

La conclusión inicial, en ese momento, fue que no sería posible contar con información rigurosa y confiable para los primeros años del programa –que son los que se evalúan- y que se recurriría a un proceso ad hoc para la evaluación, consistente en pedir los datos faltantes a las Municipalidades, mediante un Estudio Complementario.

Ya que este tipo de encuestas no permite rigurosidad en el levantamiento de datos numéricos, ninguno de los indicadores diseñados para la Matriz de Evaluación que se basan en la encuesta, podrían ser calculados por este método en años siguientes. Más bien el Ministerio de Educación está construyendo las bases para un sistema de información que pueda entrar en operación en un plazo mediano (2012)⁵⁰.

Por lo señalado, no puede pretenderse que la lógica horizontal de la matriz de evaluación sea válida para la operación del programa en los años venideros. La Matriz de Evaluación era lo mejor que podía hacerse en las circunstancias del momento. Sus indicadores son los mínimos que se estimaron indispensables para formarse una idea aproximada del comportamiento del programa, y que podían ser calculados.

Los indicadores presentados y evaluados a continuación, fueron obtenidos de la Matriz de Evaluación, para el período 2008 -2010. Para este efecto, se dispuso de 8 indicadores para el Propósito y 24 indicadores de Subcomponentes del Programa. A nivel de **Propósito** los indicadores presentados fueron los siguientes:

1. Eficacia/Producto: Porcentaje de Nudos abordados⁵¹ por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades.
2. Eficacia/Producto: Porcentaje de Nudos resueltos⁵² por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades
3. Eficacia/Producto: Porcentaje de Nudos con resolución parcial⁵³ por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades
4. Eficacia/Producto: Porcentaje de Nudos agravados⁵⁴ en cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades.
5. Calidad. Porcentaje de Municipalidades encuestadas que califican satisfactoriamente al FAGEM
6. Eficiencia/Proceso: Porcentaje de Municipios que cumplieron con el calendario y Porcentaje de gastos de administración respecto del total de recursos transferidos del programa.

⁴⁹ La ficha técnica proporcionada por el Ministerio de Educación, ya mencionada previamente en este capítulo, habla de "reducción en todos los municipios del país de más de un 50% del Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación, utilizado con el propósito de detener el paro docente del año 2009 y atenuar el retiro de alumnos del sistema."

⁵⁰ Información del Ministerio entregada en Julio de 2011, señala que la construcción del sistema ya estaba en la fase de licitación.

⁵¹ Se considera abordado un nudo cuando existe al menos una iniciativa vinculada a su resolución

⁵² Se considera abordado un nudo cuando existe al menos una iniciativa vinculada a su resolución

⁵³ Por ejemplo, se han comprado 3 de los 5 buses necesarios.

⁵⁴ Son nudos en que la dificultad u obstáculo es mayor en la actualidad que al principio del programa

Los 4 indicadores de eficacia a nivel de producto, se consideran adecuados para medir el estado del programa en la actualidad. En efecto, a partir de los nudos abordados es posible conocer los nudos resueltos en forma total o parcial y los agravados, revelando tendencias de la eficacia de la gestión del programa. Por ejemplo, cantidad y porcentaje de nudos resueltos por cada área de mejoramiento, especificando porcentaje de personal DEM capacitado en Contabilidad Gubernamental, porcentaje de personal docente y no docente en edad de jubilar, porcentaje de funcionamiento de los Consejos Escolares, porcentaje de rendiciones de cuentas, oferta de transporte escolar versus demanda de población escolar rural, porcentaje de establecimientos reparados conforme a normativa exigida, etc.

La satisfacción de programa, se considera un buen indicador de calidad a nivel de resultado, calificando el grado de satisfacción neta de los usuarios con notas de evaluación bueno y muy bueno.

En la metodología del Marco Lógico, los indicadores de eficacia a nivel de proceso, deben representar el nivel más básico de medida, siendo necesario incorporar antecedentes de producto y resultado para la correspondiente medición. Lo ideal, en ese caso hubiese sido, por ejemplo, la tasa de variación de la subvención escolar que permite financiar los gastos de operación del transporte escolar, la disminución de gastos en personal docente y no docente por razones de desvinculación. Sin embargo esa información no es requerida por el programa, ni era pertinente incorporarla a la encuesta, ya que requiere elaboración incompatible con el formato de espacio y tiempo de la consulta.

Cuadro 8

Indicadores a Nivel del Componente: Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo, en las Áreas de Mejoramiento establecidas.

	Resultado	Producto	Proceso
Eficacia	1. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Gestión de recursos respecto del total de iniciativas en esa área 2. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Dotación docente y asistentes de la educación completadas respecto del total de iniciativas en esa área 3. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Participación de la comunidad educativa completadas respecto del total de iniciativas en esa área 4. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Políticas Comunales de Educación completadas respecto del total de iniciativas en esa área 5. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Rendición de Cuentas completadas respecto del total de iniciativas en esa	1. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Gestión de Recursos respecto del Gasto total del programa. 2. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Dotación docente y asistentes de la educación respecto del Gasto total del programa 3. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Participación de la comunidad educativa respecto del Gasto total del programa 4. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Políticas Comunales de Educación respecto del Gasto total del programa 5. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Rendición de Cuentas respecto del Gasto total del programa 6. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Gestión en mantención y	1. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Gestión de Recursos" respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento 2. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Dotación docente y asistentes de la educación" respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento 3. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Participación de la comunidad educativa" respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento 4. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Políticas Comunales de Educación" respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento 5. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Rendición de Cuentas" respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento 6. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Gestión en mantención y funcionamiento"

	área 6. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Gestión en mantención y funcionamiento completadas respecto del total de iniciativas en esa área	funcionamiento respecto del Gasto total del programa	respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento
Calidad		<p>1. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo⁵⁵ el aporte del área “Gestión de Recursos” en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal</p> <p>2. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área “Dotación docente y asistentes de la educación” en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal</p> <p>3. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área “Participación de la comunidad educativa” en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal</p> <p>4. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área “Políticas Comunes de Educación” en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal</p> <p>5. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área “Rendición de Cuentas” en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal.</p> <p>6. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área “Gestión en mantención y funcionamiento” en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal.</p>	
Eficiencia	Porcentaje de Iniciativas completadas en las 6 áreas de mejoramiento respecto al año anterior	Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas a las 6 áreas de mejoramiento respecto del Gasto total del programa	Porcentaje de iniciativas dirigidas a las 6 áreas de mejoramiento respecto del total de iniciativas presentadas a

⁵⁵ Respuestas “Medio” o “Alto” a la pregunta 22 ¿Cómo calificaría usted el aporte de los componentes del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal?

			financiamiento
Economía	Porcentaje de Iniciativas completadas en las 6 áreas de mejoramiento respecto del total del presupuesto del programa	Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas a las 6 áreas de mejoramiento respecto del Gasto total del programa	Porcentaje de iniciativas dirigidas a las 6 áreas de mejoramiento respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento

Fuente: Anexo 1 a

Los 24 indicadores a nivel del componente se estiman adecuados y correctos, toda vez que miden variables pertinentes de conocer en cuanto a la eficacia, permitiendo apreciar si los niveles de producción de este componente alcanzan los resultados definidos por las distintas áreas de mejoramiento del FAGEM.

Los 6 indicadores de calidad a nivel de producto se consideran adecuados y pertinentes para medir el nivel y grado de satisfacción de los distintos usuarios del programa (DAEM o Corporaciones, profesores, asistentes de la educación, alumnos y padres y apoderados). Sin embargo, indicadores de procesos se consideran necesarios para medir los resultados del programa destinados a mitigar los nudos críticos identificados por los responsables de la gestión educativa municipal. Se sugieren como indicadores de proceso: Porcentajes de satisfacción de la comunidad escolar con los tiempos de respuesta del DAEM a requerimientos administrativos comunes (certificados, informes del alumno, etc.); Porcentaje de satisfacción de la comunidad con el profesorado y asistentes de la educación; Porcentaje de satisfacción de la comunidad con el funcionamiento de los Consejos Escolares; Porcentaje de satisfacción de la comunidad con el funcionamiento del transporte escolar; Porcentaje de satisfacción de la comunidad con las rendiciones de cuentas sobre la actividad educativa del DAEM; Porcentaje de satisfacción de la comunidad con el estado y funcionamiento de los establecimientos escolares.

Respecto a la disponibilidad de información para cuantificar el conjunto de indicadores, el Panel no dispuso de datos oficiales no-financieros, para tal efecto, salvo los proporcionados por la encuesta electrónica realizada, cuyos resultados se adjuntan al Anexo 1 (b).

1.4. Reformulaciones del programa

El continuo cambio de contexto habla de una visión ad-hoc cada año, sin que haya la continuidad mínima para que el FAGEM sea considerado un mismo programa cada año. Carece de una línea lógica única que permita evaluarlo en forma similar a otros programas públicos más tradicionales. Los cambios que ha tenido el FAGEM se han originado en las negociaciones políticas en el Parlamento, en torno a la discusión y aprobación de la Ley de Presupuesto, y en las negociaciones gremiales con el Colegio de Profesores para detener el paro docente de 2009. No cabe, por lo tanto, una opinión técnica acerca de estos cambios de diseño, en el sentido si cumplieron con el propósito establecido para tales modificaciones del diseño. Lo que sí puede decirse es que la flexibilidad de todo programa para adaptarse a las variaciones del entorno, es considerada, habitualmente una virtud del programa. Pero ello sucede sólo cuando existen sistemas muy sensibles de retroalimentación basada en seguimiento y evaluación muy cuidadosos, que son los que recomiendan los ajustes en función de una ejecución más ceñida a los objetivos del programa. Este no es el caso del FAGEM, cuyos cambios no están basados en el seguimiento y evaluación –no hay tales sistemas en operación-, ni cuentan con el referente de un diagnóstico inicial o alguna explicación o justificación de los cambios.

Las modificaciones que tuvo el FAGEM durante el período bajo evaluación señalan un rumbo zigzagueante. Respecto a la versión inicial, de 2008, al año siguiente la glosa presupuestaria varió los criterios de asignación⁵⁶, sin ninguna explicación de las razones para tal cambio. Para 2009 desapareció como criterio de asignación el menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna con relación al promedio nacional, considerando el promedio del trienio 2004-2006, que tenía una ponderación de 25%. Como contrapartida, se incorporaron como criterios, el peso relativo de cada

⁵⁶ Ver Cuadro 5

comuna en cuanto a profesores evaluados como destacados del total de profesores evaluados como destacados, y el peso relativo de cada comuna en cuanto a profesores evaluados como competentes del total de profesores evaluados como competentes, con una ponderación de 10%. Estos cambios disminuyeron la importancia relativa de las Municipalidades más débiles en cuanto a contar con ingresos permanentes, para incrementar la importancia relativa de las Municipalidades con más profesores evaluados como meritorios.

Para 2010, el FAGEM volvió a zigzaguear, manteniendo los criterios de asignación de 2009, pero regresando al financiamiento de las temáticas de 2008, que habían sido alteradas circunstancialmente el 2009. En 2011 se excluyó como Área de Mejoramiento a las Políticas Comunales de Educación y se la reemplazó por una nueva área: la de Transporte Escolar.⁵⁷

Un segundo cambio fue variar las ponderaciones de otros criterios:

- Se incrementó de 20% a 35% el peso del criterio de la cantidad de alumnos matriculados, con clara ganancia para las Municipalidades más grandes, que tienen más alumnos matriculados
- Se disminuyó de un 30% a un 15% el peso relativo del criterio del Índice de Vulnerabilidad, con lo que favoreció a las comunas con menor vulnerabilidad, que es un indicador de pobreza.

El panel intentó infructuosamente obtener algún documento que justificara los criterios originales y su posterior modificación. Tampoco fue posible conversar con algún funcionario vinculado al FAGEM que pudiera aportar antecedentes sobre el tema. Por esos motivos, el Panel no está en condiciones de evaluar lo que los cambios intentaron lograr.

Un tercer cambio se produjo a finales de Mayo de 2009, cuando se modificó el Instructivo de Operación para permitir que los recursos del FAGEM se utilizaran para pagar el Bono Extraordinario SAE a los profesores⁵⁸. Como es sabido es un Bono resultante de la distribución de la Subvención Adicional Especial (SAE), en proporción a las horas de contrato de cada docente. Su monto es variable entre comunas, aunque el monto por hora al interior de una comuna es el mismo.

La autorización para destinar recursos del FAGEM para el pago de este Bono perturbó la implementación de los programas de Mejoramiento de la Gestión Educativa Municipal, a tal punto que 91% de las iniciativas aprobadas al inicio del período fueron modificadas para reasignar los recursos correspondientes. Al final del año, más del 50% de total de recursos asignados al FAGEM se habían utilizado para pagar deudas a los docentes⁵⁹, o, como lo dice, en palabras distintas, la Ficha de Antecedentes entregada por el Ministerio de Educación, hubo una *“reducción en todos los municipios del país de más de un 50% del Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación, utilizado con el propósito de detener el paro docente del año 2009 y atenuar el retiro de alumnos del sistema.”*

A juicio del Panel, este hecho emblemático puso de manifiesto toda la precariedad conceptual del FAGEM como un Fondo destinado a crear capacidades permanentes que pudieran mejorar la capacidad de gestión –que es la forma como aparece justificado-, para dar paso a su expresión prioritaria de Fondo para enfrentar contingencias. Aun así, el Instructivo Operativo de 2009 tuvo que ser modificado a finales de mayo de ese año, para facilitar el uso del FAGEM en el pago del Bono Extraordinario, ya que su diseño operativo inicial no lo permitía.

⁵⁷ El Transporte Escolar estaba incluido desde 2008, como subcomponente en la contabilidad presupuestaria del FAGEM. Ver Figuras 3, 4 y 5 en este mismo capítulo.

⁵⁸ El portal del Colegio de Profesores lo define de la siguiente manera: “Es un Bono con cargo a la Subvención Adicional Especial (SAE), exclusivamente para mejorar las remuneraciones de los profesores (Ley 19.410, Art. 10, letra C y Ley 20.158, Art. 6, 7 y 8). Una parte se paga mensualmente (en la planilla complementaria). En diciembre de cada año, entre 2007 y 2010, se reparte el excedente entre los profesores que mantienen contrato vigente el mes de diciembre. Este es el Bono Extraordinario Anual. Es Ley. Es parte del sueldo. Ver Ley 19.410 Ver Ley 20.158.”

⁵⁹ Informe Trimestral del FAGEM, Diciembre de 2009

La siguiente modificación, al año siguiente (2010), fue regresar a los ámbitos de aplicabilidad o áreas de gestión de 2008⁶⁰. Con ella, resultó que cada uno de los tres años que cubre la presente evaluación, el FAGEM fue diferente en sus criterios de distribución y de elegibilidad de gastos.

Para 2011, nuevamente hubo una modificación en la definición de las Áreas de Mejoramiento, dejando de lado el Área de Políticas Comunales de Educación e incorporándose como Área, el Transporte Escolar.

Ninguna de estas reformulaciones cuenta con algún documento que las explique o justifique, no encontrándose tampoco algún estudio que hubiese intentado evaluar los efectos que ellas han tenido.

La única evaluación que puede hacer el Panel de todo el cuadro descrito, es la total falta de antecedentes que justifiquen todas las modificaciones al programa, ya que ninguna de ellas está claramente explicada ni avalada por alguna consideración empírica proveniente de Monitoreo y Evaluación.

1.5. Análisis de género

El FAGEM es neutro en términos de género. La población objetivo del FAGEM se fijó como las Municipalidades que son sostenedoras educativas, es decir, una población institucional que atiende a alumnos de ambos sexos. Esta situación se considera normal, dados los objetivos genéricos del programa.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.

La principal debilidad del programa en materia de organización fue, desde su creación el año 2008 hasta fines de 2010, la carencia de una estructura organizacional con un equipo profesional para hacerse cargo de su gestión, de hecho era sólo una persona la que se desempeñaba en estas funciones, lo cual resultó ser insuficiente para poder administrar bases de datos con información histórica del FAGEM, además de poder contar con información de resultados del programa y su posterior análisis. No obstante, a partir de octubre de 2010 se crea la Unidad de Apoyo Municipal (UNAM), compuesta por 11 personas, que atiende necesidades no sólo del FAGEM, sino de otros programas vinculados al ámbito municipal. Al respecto, se considera que la UNAM puede llegar a cumplir un papel de conducción y de análisis del desempeño que permita retroalimentar al programa.

Dado el carácter no permanente del programa, no existe algún manual operativo que describa cargos y establezca funciones para ejecutar el FAGEM.

Las tareas de planificación y estudios son realizadas por los Departamentos correspondientes del Ministerio, centralizándose esta actividad en la Unidad de Apoyo Municipal. El FAGEM no compila estadísticas, a nivel central, acerca de las iniciativas que desarrollan las Municipalidades, limitando la información al manejo de los datos presupuestarios acerca de las transferencias que se realizan a cada Municipalidad. Tampoco tiene el FAGEM alguna página web a su nombre, en la cual se consignen sus hechos como los criterios y montos asignados, iniciativas desarrolladas o nudos resueltos. La coordinación entre el nivel central y las SEREMIS se da a través del Instructivo de Operación que se emite anualmente, y a través de consultas telefónicas para ver situaciones especiales.

La coordinación con otros programas no ha sido posible establecerla por la ausencia de información oficial al respecto. Por ejemplo con el Fondo de Innovación para la Gestión de la Educación Municipal anunciado el año 2008 destinado a financiar iniciativas tendientes a mejorar la gestión pedagógica y financiera de los

⁶⁰ Se mantuvieron los criterios y ponderaciones para la asignación de techos presupuestarios a los Municipios

sostenedores municipales, no existen documentos que evidencien su implementación. La Subvención Anual de Mantenimiento limita a un 10% las inversiones en los establecimientos y a un 25% en el caso de regularizaciones necesarias para el reconocimiento oficial de niveles de educación. Estas limitaciones presupuestarias, responden a no duplicar inversiones con programas similares que tiene el Ministerio en inversiones físicas en establecimientos educacionales, tales como las provenientes del Fondo de Infraestructura Educacional (FIE) destinados a proyectos de reparaciones en el área de servicios higiénicos, cubiertas y techumbres y otros arreglos necesarios para que el colegio cumpla con las normas de infraestructura vigentes.

A nivel regional no fue posible estudiar y sistematizar las diversas situaciones organizativas al interior de las respectivas SEREMIS, las que dependen de número de comunas en la respectiva región. Dicha organización, ya quedó dicho, no está respaldada por algún manual de funciones que asigne atribuciones y responsabilidades específicas para el FAGEM.

Cada encargado del FAGEM dentro de la SEREMI aplica el Instructivo de Operación, según su entender, ya que el FAGEM carece de definiciones específicas para, al menos, los conceptos de Gestión, Nudo Crítico e Iniciativa, lo cual posibilita la eventualidad de criterios dispares en Regiones diferentes. Esta eventualidad no pudo ser investigada por la ausencia de información acerca de lo que efectivamente hacen las Municipalidades con los recursos del FAGEM. La coordinación se realiza por medio de consultas telefónicas para casos considerados complejos.

Solo a partir de 2011 se diseñó, dentro de la UNAM, una instancia de control de calidad de las aprobaciones efectuadas por los SEREMIS.⁶¹ Esta instancia opera ex post, es decir, objeta decisiones ya tomadas y comunicadas a las Municipalidades, forzándolas a cambios en sus iniciativas que fueron observadas, cuando éstas ya estaban en ejecución

A juicio del Panel, la existencia de esta instancia de control es un elemento muy positivo, que tiene sólo un punto en contra: la oportunidad de su intervención, la que podría ser previa en vez de ex-post. Sería deseable que esta instancia no fuese el único mecanismo orientado a la calidad de los programas de iniciativas que presentan los Municipios. Su labor ex post podría complementarse con acciones ex ante, como la redacción de un Manual Técnico complementario al Instructivo Operativo Anual, destinado a los Municipios y los SEREMIS, más la realización de actividades de capacitación en el período previo a la preparación del programa de iniciativas.

Del mismo modo, sería muy deseable que los programas de iniciativas se pudieran preparar y analizar antes de que se inicie el período de implementación (Enero de cada año), de modo que las objeciones puedan ser conocidas y resueltas por los respectivos DEPROV y SECREDUC antes de que se hayan puesto en marcha los procesos de licitación. Sin embargo, esto implicaría un FAGEM diseñado como un programa continuo, en vez de la sucesión de episodios anuales que es actualmente⁶².

La evaluación que hace el Panel de la estructura organizacional es que ella no corresponde a un programa de la magnitud presupuestaria del FAGEM, cercana a 100 millones de dólares anuales. Esta situación se explica por dos hechos centrales, sin que ello constituya una justificación:

- a) El carácter no institucionalizado, sino ocasional, del fundamento legal-presupuestario del FAGEM en glosas sólo de duración anual
- b) La visión, al interior del Ministerio de Educación, que su responsabilidad por el FAGEM consistía solamente en velar por el proceso administrativo de cursar las transferencias y recibir las rendiciones de cuenta, que de todos modos revisa la Contraloría⁶³

⁶¹ Ver Figura 2

⁶² Idealmente, debiera coincidir la preparación y discusión del Programa Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), en septiembre/octubre, con la definición del programa de iniciativas para el año siguiente. Esto no es posible debido a que el FAGEM no es un programa continuo.

⁶³ El fundamento de esta opinión se basa en la conducta demostrada en la práctica. Por ejemplo, el FAGEM ha conocido, cada año, los programas de iniciativas de cada Municipalidad. De estos programas se registró el gasto, pero no se guardaron registros adecuadamente sistematizados de las iniciativas financiadas o de los nudos que se abordaron. Al estar disponible la información y no intentar aprovecharla, se puede inferir que sólo interesaban los aspectos de gasto monetario, pero no los de resolución del problema que dio origen al FAGEM.

El primero de estos hechos es real, ya que la incertidumbre jurídica acerca de la continuación del FAGEM el año siguiente, inhibe la creación de estructuras permanentes, especializadas y favorece la existencia de estructuras ocasionales, de poca profundidad, como las descritas.

El segundo de los hechos fue reportado en las conversaciones iniciales con las contrapartes de la evaluación⁶⁴. Es un hecho complejo, fuertemente vinculado con el primero, pero que tiene características propias. La glosa establece que el MINEDUC hará las transferencias correspondientes a la aplicación de los criterios de distribución y que el programa de iniciativas deberá ser aprobado por las SEREMIS correspondientes. Existe, por lo tanto, una responsabilidad que no se limita a transferir los recursos, sino que implica pronunciarse acerca de lo que las Municipalidades proponen hacer con ellos.

Como los recursos no se transfieren como fondos de libre disposición, sino que con ellos deben financiarse programas aprobados por las SEREMIS, obliga a que haya un seguimiento de la evolución de la gestión que se pretende mejorar con el FAGEM. Al no entenderse esto último, la organización del FAGEM no contempla, a nivel central, la compilación sistemática de estadísticas diferentes a las de las transferencias monetarias.

Distinto puede ser el caso de la carencia de información pública acerca de los hechos claves del FAGEM. La información al día y sistemática de las iniciativas financiadas es parte de la transparencia que debe acompañar al gasto público. Así lo establecen las glosas,⁶⁵ de manera que no se encuentra explicación ni justificación para no encontrar información publicada en internet acerca de las iniciativas financiadas por el FAGEM, en años diferentes del corriente⁶⁶.

Los mecanismos de participación ciudadana considerados en el FAGEM, están contenidos en la disposición de que los programas de iniciativas cuenten con la aprobación expresa del Concejo Municipal, que es el más alto órgano de participación ciudadana en la comuna. Por otra parte, el FAGEM dispone de un área de mejoramiento denominada Participación de la Comunidad Educativa cuyo objetivo es fomentar la participación de los distintos actores educativos (padres, profesores y alumnos).

2.2 Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

2.1.1. Criterios de Asignación de Recursos

La asignación de recursos del Programa la define el Ministerio de Educación mediante resoluciones exentas en donde establece el monto que recibirán las municipalidades⁶⁷ en base a criterios de asignación de recursos contenidos en las respectivas leyes de presupuestos.

El programa no cuenta con antecedentes técnicos que justifiquen los criterios de distribución de los recursos que se asigna anualmente. Sumado a lo anterior, en el contexto de la discusión, cada año, para la aprobación de la Ley de Presupuestos los criterios y sus respectivas ponderaciones han experimentado variaciones, sin que exista información de respaldo que las avalen o fundamenten alguna intencionalidad.

El Panel Evaluador no tuvo acceso a información respecto al proceso de definición de los criterios y la respectiva determinación de los factores de asignación de fondos por cada criterio, ni para las modificaciones de estos entre los años 2008 y 2009. Todo parece indicar que los criterios se fijaron durante la discusión política de la Ley de Presupuestos.

⁶⁴ Es un hecho objetivo que el Ministerio dispuso de información acerca de nudos atendidos e iniciativas y que no la utilizó durante el período bajo evaluación. Esto apoya la tesis que en esa época no la consideraba relevante. La situación cambia a partir de la creación de la UNAM.

⁶⁵ Ver Sección 1.4 (e) del capítulo 1 y Anexo 5

⁶⁶ De acuerdo con las averiguaciones del Panel, la información que se retira de la página web no se almacena en algún repositorio del cual rescatar las iniciativas aprobadas en años anteriores.

⁶⁷ Resoluciones exentas N° 10116 del 21-12-2007, N° 8915 del 16-12-2008 y N° 454 del 08-02-2010

El Cuadro 5, en el Capítulo 1, adjuntó la información respecto a los criterios utilizados para la distribución del FAGEM. Las modificaciones de criterios entre los años 2008 y 2009 significaron importantes variaciones en los montos que se asignaron a las municipalidades. En el siguiente cuadro se entregan las más importantes variaciones que hubo entre ambos años.

Cuadro 9. Mayores variaciones de montos asignados a municipios por FAGEM entre 2008 y 2009 (miles de pesos).

VARIACIONES A FAVOR	
COMUNA	MONTO
ANTOFAGASTA	314.354
SANTIAGO	257.826
VALPARAÍSO	218.567
PUERTO MONTT	207.060
TALCA	185.217
VIÑA DEL MAR	168.603
RANCAGUA	160.945
CONCEPCIÓN	160.724
CALAMA	144.797
TALCAHUANO	133.755
VARIACIONES EN CONTRA	
COMUNA	MONTO
LO PRADO	-170.370
LO ESPEJO	-171.151
CERRO NAVIA	-171.712
ALTO HOSPICIO	-180.317
PEÑALOLÉN	-198.121
EL BOSQUE	-228.297
LA FLORIDA	-248.795
LA PINTANA	-320.521
MAIPÚ	-436.860
PUENTE ALTO	-649.021

Fuente: Elaboración Panel en base a asignaciones FAGEM 2008 y 2009.

Con los antecedentes disponibles es difícil determinar si las modificaciones en las asignaciones de fondos FAGEM se deben al cambio en el criterio de asignación o a la disminución del presupuesto que tuvo el programa entre ambos años.

No obstante lo anterior, del análisis de los mismos criterios de asignación definidos, se puede apreciar que durante el año 2008 los criterios tendieron a favorecer a municipios pequeños y de menores recursos, y más pobres, especialmente por los criterios c) (IVE), d) (criterios de dependencia del Fondo Común Municipal) y e) (proporción directa al ingreso municipal propio). Esta información sobre los criterios de asignación se encuentra en el Cuadro N° 5).

Durante 2009 los criterios tienden a dar mayor importancia al número de alumnos administrados por la municipalidad (35%) y se incorpora la variable evaluación docente, en desmedro de la dependencia del fondo común municipal e ingreso municipal propio permanente, más una disminución porcentual del IVE comunal (de 30% a 25%). Lo anterior, induce a pensar que los criterios definidos para 2009 favorecerían a los municipios más grandes. Con todo, no se puede concluir al respecto, dado que precisamente las principales pérdidas de asignaciones entre ambos años corresponden a comunas grandes (y las

principales ganancias también), tal como señala el cuadro N° 9, en donde las comunas de mayor ganancia corresponden a Antofagasta, Santiago y Valparaíso y las de mayor pérdida a Puente Alto, Maipú y La Pintana.

Finalmente los cambios producidos entre 2008 y 2009 significaron en la práctica que 312 municipalidades recibieron menores ingresos respecto al año anterior (variaciones entre \$-373.710.- y \$-649.021.033.-), y solamente 35 municipalidades aumentaron sus asignaciones (rango entre \$ 261.441.- y \$ 314.353.622.)⁶⁸ El impacto de las variaciones 2008-2009 se comprueba comparando las variaciones 2009 y 2010, en donde se mantienen los criterios de asignación. En efecto, para 2009-2010 las mayores pérdidas y ganancias van entre una pérdida de \$-23.120.364 (Cabo de Hornos) y una ganancia de \$ + 47.901.364.- (Puente Alto) lo cual nos indica que existe una variabilidad muy baja cuando se mantienen fijos los criterios de asignación de recursos⁶⁹⁷⁰.

Sin conocer criterios de asignación es difícil hacer un juicio sobre la pertinencia de estos. Sin embargo, analizando los criterios seguidos en 2008 y 2009, las asignaciones se basan en la ponderación de factores que van desde participación en el mercado educativo (porcentaje de alumnos municipales), vulnerabilidad (IVE), disponibilidad de recursos (Fondo Común Municipal y disponibilidad de recursos propios), hasta evaluación docente, no existiendo criterios directamente vinculados a la gestión municipal de educación, foco del programa (podrían considerarse que en forma indirecta la participación en el mercado educativo y la evaluación docente se vincularían a la gestión en educación, pero esta asociación es muy discutible).

En ese escenario, el panel evalúa en forma positiva que se asigne un monto fijo a repartir por cada municipios (se establece un 15% que se reparte en partes iguales entre todas las municipalidades) porque eso atenúa en parte la variabilidad observada en el análisis de más arriba. Es necesario recordar que el aporte de FAGEM para algunos municipios representa un importante porcentaje de sus ingresos anuales y por lo tanto, es importante que estas municipalidades tengan asegurado un piso mínimo de ingresos.⁷¹

El panel es de la opinión que el criterio de asignación de recursos es un tema de alta sensibilidad y que amerita un análisis en profundidad en relación a los orígenes de estos criterios (información con la cual en panel no contó). Asimismo, el Panel considera que los criterios de distribución de los recursos deben ser considerados de importancia en caso de la introducción de modificaciones al programa, especialmente en la definición de mecanismos de focalización de los recursos⁷², si es que el programa determina algún criterio de este tipo para favorecer a determinadas comunas.

Distinto es el caso de los criterios para distribuir los recursos entre las iniciativas de una misma Municipalidad. En este caso, los criterios son internos de la Municipalidad, basados en su autodiagnóstico y refrendados por decisiones formales del Concejo Municipal. El Ministerio de Educación, tanto a nivel regional como central, sólo puede objetar la elegibilidad del gasto específico de cada iniciativa, sometiéndola al análisis de lo contenido en el Instructivo de Operación, pero sin pronunciarse acerca de las prioridades.

A juicio del Panel, este es un aspecto muy positivo del diseño del FAGEM, que permite que sea el Concejo Municipal quien se responsabilice por las prioridades para resolver sus propios problemas locales, respetando el principio básico de autonomía del cuerpo edilicio. Cualquier intento del Ministerio de Educación para orientar las prioridades específicas para el uso del FAGEM por un Municipio, pudiese ser

⁶⁸ Fuente: Elaboración Panel en base a asignaciones FAGEM 2008 y 2009.

⁶⁹ Las únicas excepciones son las comunas de Chillan Viejo con pérdida de \$ -114.128.692.- y Chillán con una ganancia de + 135.924.349.

⁷⁰ Ibidem

⁷¹ Considerando datos del año 2009 el FAGEM represento un promedio de 5,61% de los ingresos totales en educación para las municipalidades. Para 8 municipalidades represento más del 20% de sus ingresos (Guaitecas, Tortel, San Gregorio, Torres del Paine, O'Higgins, Laguna Blanca, Ollague y Rio Verde). En el otro extremo, Chillan con un 0,85%, Las Condes con un 1,24% y Antofagasta, Punta Arenas con un 1,25% y Santiago con un 1,27% son aquellas comunas en las cuales el FAGEM representa el menor porcentaje de sus ingresos totales en educación. Paradojal es el caso de las comunas de Antofagasta y Santiago, las cuales, de acuerdo al cuadro N° 9, aparecen como las dos mayores favorecidas con el aumento de fondos FAGEM. Esto nos demuestra lo heterogéneo del sistema municipal. (Fuente: Elaboración propia en base a información SINIM www.sinim.cl y Resolución Exenta que define montos FAGEM para cada municipalidad, año 2009).

⁷² Los criterios de asignación son criterios de focalización, ya que orientan expresamente los recursos hacia una población diferenciada de acuerdo a las tipologías establecidas en esos criterios.

interpretado como una interferencia en la autonomía municipal, dando lugar a litigios innecesarios. Sin embargo, el panel considera que sería conveniente estratificar la elegibilidad contenida en el Instructivo de Operación, de manera que los Municipios que no cuentan con un conjunto acotado de elementos básicos para la gestión, no tengan posibilidad de gastar libremente en iniciativas no ligadas al establecimiento de esos elementos básicos, sino que deban destinar un porcentaje mínimo a la instalación de los elementos deficitarios⁷³. En cambio, las Municipalidades que ya cuenten con esos elementos, podrían acceder sin limitaciones a cualquier Área de Mejora.

2.1.2. Mecanismos de transferencia, modalidad de pago y rendición de cuentas

Todo el procedimiento de transferencias de fondos, modalidades de pagos y rendiciones de cuentas está contenido en el Instructivo de Operación bajo el cual se rige la ejecución del programa.

Los mecanismos de transferencia de fondos implican que para dar curso a los recursos asignados para el año los municipios tienen que cumplir dos requisitos:

- a) Tener totalmente ejecutados e informados al Ministerio de Educación los programas del año anterior;
- b) Que la municipalidad presente al MINEDUC, a través de la Secretaría Regional Ministerial y en la página web www.comunidadescolar.cl un Programa que incluya las iniciativas para resolver los nudos críticos de gestión local y que se enmarquen en los objetivos del Fondo

Contra la aprobación del programa por parte de la SEREMI se transfiere a la municipalidad el 50% durante el primer trimestre del año en curso. Para la recepción de los recursos restantes, las municipalidades deberán ingresar un Informe de Avance vía web y físicamente a la Secretaría Regional Ministerial respectiva, a fines del mes de julio. A su vez, el Ministerio de Educación revisa y analiza la documentación recibida en el Informe de Avance para su posterior aprobación y transferencia de los recursos correspondientes (el 50% restante). Las rendiciones de cuentas que efectúan los municipios se deben ajustar a la legalidad vigente⁷⁴ y a las normas impartidas por la Contraloría General de la República.⁷⁵

Adicionalmente a la entrega de documentación de respaldo sobre el uso de los recursos, existen cuatro mecanismos de rendición de cuentas que tiene el programa, dos operan a nivel de la municipalidad y los otros dos a nivel del Ministerio de Educación. A nivel municipal son:

- a) Presentación del Alcalde al Concejo Municipal en forma trimestral de cuenta detallada del destino de los recursos del fondo, especificando el grado de cumplimiento del programa en ejecución y señalando los aspectos que aún están pendientes.
- b) Cada municipalidad deberá dar cuenta semestral de la ejecución del programa desarrollados con los recursos del fondo, a través de su página web y en cada uno de los establecimientos educacionales bajo su administración.

A nivel del Ministerio de Educación, los mecanismos son:

- a) Publicación en sitio Web <http://w3app.mineduc.cl/reportefondos/reporteprogramas> de reportes de todos los programas de mejoramiento de la gestión educativa individualizados por municipalidad.
- b) Trimestralmente, entregar a las Comisiones de Educación de la Cámara de Diputados y del Senado y a la Comisión Mixta de Presupuestos un informe desglosado por comuna que contenga tanto la transferencia de los recursos efectuada a cada municipio, como el estado de avance de las actividades incluidas en el programa.

⁷³ Por ejemplo, un 50%. Más detalles en el Capítulo de Recomendaciones

⁷⁴ Resoluciones exentas que aprueban Instructivo y Formato para Presentación al "Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación", 2008, 2009 y 2010.

⁷⁵ La figura 2, en el Capítulo 1 contiene el flujograma del proceso

El panel no contó con información respecto al cumplimiento o no por parte del municipio de las rendiciones de cuentas, salvo lo señalado en la pregunta N° 26 del Estudio Complementario⁷⁶ en donde se consultó el grado de acuerdo con la aseveración: "Se ha rendido cuenta a las comunidades escolares respecto al destino de los fondos" cuya respuesta indica que el 93,2% declara rendir cuentas a la comunidad. El panel desconoce los medios y periodicidad de estas rendiciones.

En lo relativo a las rendiciones de cuentas por parte del Ministerio de Educación, se tuvo acceso a la totalidad de los informes trimestrales entregados a las distintas instancias del poder legislativo durante los años 2008, 2009 y 2010 y se verificó la existencia de la información de proyectos por municipalidad en la página web del MINEDUC. Sin embargo, esta última información contiene solamente lo referente al año en curso, sin que haya sido posible conocer lo ocurrido en años anteriores.

El Panel no encontró, en el Ministerio, respuesta a la pregunta de dónde se almacena la información que se retiraba de la página web. Esto explica por qué se afirma simultáneamente que hay información publicada (del año en curso), pero que a la vez la misma información no estaba disponible para los años previos⁷⁷.

En líneas generales, el Panel estima que los procedimientos de transferencia de fondos y rendiciones son adecuados de acuerdo a lo definido en los Instructivos y Formato para Presentación al Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación (transferencias contra avance del programa y cuatro mecanismos de rendición de cuentas). Asimismo, respecto a la aplicación del instructivo, a partir de 2011 se realiza una jornada de capacitación de los coordinadores regionales sobre el Fondo, en donde se explica el instructivo y se busca aunar criterios para su aplicación. Se estima que esta actividad debería tender a reducir disparidades de criterios sobre iniciativas y programas.

2.2. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

El programa no dispone de sistemas de seguimiento y evaluación de desempeño, salvo de la información presupuestaria de gasto enviada al nivel central que es requisito para otorgar la segunda cuota del programa anual. Esta carencia no le permite a la dirección del programa, formarse una idea de la eficacia del mismo, ni de eventuales problemas de diseño que pudieran estar ocurriendo. Sin embargo, a juicio del panel, esta es una situación negativa que debería corregirse con la creación de la UNAM.

La relación entre iniciativas y nudos críticos es reportada al Ministerio en el formato de inscripción de los programas de iniciativas de cada año, pero esos datos no se registran en un sistema de información estadístico que los almacene de un año para otro, sino que la información de un año se desvanece una vez que es retirada de la página web donde se exhibe durante el año. La carencia de información histórica no permite evaluar la eficacia del programa, en términos de resolución de nudos críticos abordados, mejoramiento de la gestión administrativa y técnico pedagógica.

El Programa prepara informes de ejecución presupuestaria trimestralmente para ser enviados a comisiones del Congreso Nacional⁷⁸, constituyendo un soporte de información periódico del Programa. Esta información financiera, se estima oportuna y pertinente para los fines presupuestarios, por su contenido. La información obtenida se supone que está vinculada con el Sistema de Planificación y Control de Gestión (SIG) del MINEDUC a través de los indicadores correspondientes, pero no es posible apreciar como contribuye al proceso de toma de decisiones ministerial.

En un programa como FAGEM, que nace sin un diagnóstico detallado de las materias que se están financiando, es normal que la operación del primer año genere muchos datos que sirvan como antecedentes para afinar el diseño para los años siguientes. En el caso de FAGEM, el panel no encontró evidencia empírica de que se hubiese monitoreado en forma detallada el primer año para justificar los

⁷⁶ Este Estudio Complementario, financiado por la DIPRES y con miembros del panel como contraparte t consistió en una Encuesta a las Municipalidades. Sus detalles se encuentran en el Anexo IV

⁷⁷ Aparentemente aquí hay un vacío en las disposiciones de la Administración Pública referente a la obligación de guardar en forma accesible los antecedentes, informaciones y respaldos de los actos de su gestión por al menos 5 años.

⁷⁸ A las Comisiones de Educación de la Cámara de Diputados y del Senado y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

cambios en el año siguiente. Más aun, en la actualidad, los datos del primer año no están disponibles para ser leídos y construir una Línea de Base.

En ausencia de una línea base del Programa FAGEM para el año 2008, y de información estadística sistematizada, fue necesario realizar un Estudio Complementario consistente en una encuesta electrónica a los 345 DAEM y Corporaciones Municipales del país⁷⁹, obteniéndose respuesta al cuestionario en su integridad por parte de 147 municipios, equivalente a un 43 % del total del universo consultado. Esta información, constituye a la fecha, la única base de datos sistematizada sobre evolución del programa, la cual debería aprovecharse como insumo básico para conformar un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión programática.

El FAGEM es un programa de alto potencial de información cuyos datos serían de gran utilidad general para el Ministerio, aplicables a otros programas, si es que esos datos fuesen registrados sistemáticamente y utilizados en forma idónea. En efecto, el conocimiento directo de cuáles son los nudos de la problemática de la gestión educacional a nivel municipal, cuáles son las formas en que las Municipalidades abordan la solución de esos nudos, y la evolución que van teniendo las condiciones, medida por la desaparición de nudos críticos de un año al siguiente, y la eventual aparición de nudos nuevos, entrega al Ministerio una completa y objetiva visión de los sostenedores educacionales municipales que atienden al 41% de la población escolar.

Esta capacidad latente del FAGEM –inteligencia del sistema, como se denomina entre los especialistas– está disponible para el Ministerio en forma inmediata, a través de los registros electrónicos de los programas de iniciativas, sus modificaciones y rendición de cuentas. Sin embargo, el Ministerio no aprovechó estas extraordinarias posibilidades de seguimiento y evaluación en años anteriores y no ocupó ni guardó la información correspondiente.⁸⁰

A juicio del panel, el Programa solo se remite a cumplir con la formalidad de proporcionar la información presupuestaria del gasto realizado para acceder a la segunda cuota del programa anual lo cual impide controlar y evaluar los efectos y resultados de dicha aplicación de recursos. Esta situación, es una consecuencia directa de la ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión programática por parte del nivel central.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

El análisis de eficacia y calidad del programa requirió de un estudio complementario destinado a recopilar información relevante acerca del desempeño del programa durante el trienio de evaluación. Para este efecto, se diseñó una encuesta de opinión de beneficiarios orientada a recabar información cuantitativa sobre las iniciativas presentadas por los municipios, opiniones sobre el programa y la satisfacción de los beneficiarios del mismo. Esta encuesta fue dirigida a 291 Departamentos de Educación Municipal (DEM) y 54 Corporaciones Municipales que reciben recursos financieros a través del Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión de Educación Municipal (FAGEM). Como la encuesta es de tipo censal, al haber sido contestada por 143 de los 345 municipios no es representativa a nivel nacional, regional ni local, de modo que sus resultados no pueden interpretarse como representativos del universo de Municipios, sino solamente de las municipalidades que respondieron.

⁷⁹ Ver anexo 4

⁸⁰ Al menos, el Panel solicitó reiteradamente esa información, que es clave para la evaluación del programa, sin lograrla.

3.1. Desempeño del programa a nivel de Propósito y Fin (Evaluación del cumplimiento de objetivos)

Cuadro 10 Indicadores de Propósito

INDICADOR	VALOR 2008-2010
Porcentaje de Nudos abordados por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades	92.4%
Porcentaje de Nudos resueltos por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos abordados por las municipalidades	65.9%
Porcentaje de Nudos con resolución parcial por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos abordados por las municipalidades	30%
Porcentaje de Nudos agravados en cada Municipalidad respecto del total de nudos abordados por las municipalidades	11.3%
Porcentaje de Municipalidades encuestadas que califican como "Satisfactorio" y "Muy Satisfactorio" al FAGEM desde su puesta en marcha	93.2%

Fuente: Encuesta Estudio Complementario DIPRES, 2011

Las municipalidades que respondieron la encuesta manifestaron que un 92.4% de los nudos diagnosticados fueron abordados por las iniciativas de sus municipalidades. Por otra parte, el 65.9% de los nudos abordados por esas Municipalidades se consideran resueltos⁸¹, 30% con resolución parcial y 11.3% agravados.

Las municipalidades que respondieron la encuesta manifiestan un alto nivel de satisfacción, un 93.2% califica como "Satisfactorio" y "Muy Satisfactorio" al FAGEM desde su puesta en marcha.

Si bien la Encuesta realizada mediante el estudio complementario no es representativa a nivel nacional, ella muestra que un 65.9% de los nudos identificados por las Municipalidades que respondieron la encuesta habían sido resueltos en el período 2008-2010.⁸² Otro 30% estaba con resolución parcial, significando que el problema constitutivo del respectivo nudo todavía existía, pero con una gravedad menor que la que existía a 2008.

La amplia gama de nudos identificados por las municipalidades, generó una gran variedad de respuestas. Hay un 12 % de Municipalidades que identificaron entre 1 y 9 nudos y un 37.3% de Municipalidades que identificaron más de 20 de ellos⁸³

El Cuadro siguiente muestra parte de los resultados del Estudio Complementario, referido solamente a las Municipalidades que dieron respuesta al cuestionario de la Encuesta (143). En este cuestionario se pidió que se identificasen los cinco principales nudos que existían en 2008, al momento de ponerse en marcha el FAGEM (Nudos A a E). Las respuestas se ordenan según a qué Área de Mejoramiento⁸⁴ pueden adscribirse, de acuerdo al nombre declarado para el nudo.

⁸¹ No hubo ocasión para re-encuestar a las Municipalidades para aclarar la inconsecuencia que implica que la suma de los porcentajes de nudos resueltos, total o parcialmente, y nudos agravados, sea 106.2%.

⁸² Ver Anexo 1 c

⁸³ Ver Anexo 6

⁸⁴ Ver contenidos de elegibilidad década Área de Mejoramiento en el Capítulo 1

Cuadro 11 Porcentaje de municipios que señalan los principales nudos críticos por áreas de mejoramiento⁸⁵

Área de Mejoramiento	Porcentaje de Municipios
Dotación Docente	19,1
Gestión de Recursos ⁸⁶	98,5
Mantenimiento y Funcionamiento	6,6
Participación Comunitaria	57,3
Política Comunal de Educación ⁸⁷	68,3
Rendición de Cuentas	3,6

Fuente: Encuesta Estudio Complementario DIPRES, 2011. Pregunta encuesta a municipios: "Mencione los cinco principales nudos que había en 2008, al iniciarse el FAGEM".

Consultados los municipios acerca de los cinco principales nudos que había el año 2008, al iniciarse el FAGEM, prácticamente todos los que dieron respuestas, señalaron tener nudos críticos en el área de Gestión de Recursos (98,5%), 68% en el área de Política Comunal de Educación y 57% de ellos en el área de Participación Comunitaria. Lo anterior supone que en estos ámbitos existió una alta sintonía entre las áreas de mejoramiento que definió el programa y los nudos críticos existentes en las municipalidades.

Donde claramente no hubo relación entre el área de mejoramiento propuesta por el programa y los principales nudos críticos de las municipalidades es en las áreas de Dotación Docente, Mantenimiento y Funcionamiento y en Rendición de Cuentas, en las que un bajo porcentaje de municipios mencionó nudos críticos, con un 19,1%, 6,6% y 3,6%, respectivamente. Lo anterior no significa necesariamente que en estas áreas no existan nudos críticos, sin embargo, ya sea porque no existe el problema, o porque no se priorizó nudos críticos en estas áreas, las mismas no fueron relevantes para ser intervenidas por parte de las municipalidades.

Se observa una sobre representación del área de Gestión de Recursos, debido a la clasificación impuesta por el Instructivo Operativo del programa, la cual incluye una gama muy amplia de temas y aspectos que son susceptibles de desagregarse como área de mejoramiento de la gestión educativa municipal. Asimismo, se aprecia una sub-representación de las áreas de Mantenimiento y Funcionamiento y, especialmente, el área de Rendición de Cuentas, debido a la prioridad dada a los demás temas

El principal nudo mencionado por los municipios se concentra en el Área de Gestión de Recursos, y dice relación con Perdida sostenida de matrícula, cobertura de matrícula, Deficiencia en la gestión administrativa financiera del DAEM, Falta de un sistema computacional, Carencia de sistemas informáticos y software adecuado, Inexistencia de profesionales capacitados, falta de un equipo técnico que coordine, oriente y determine el sistema educativo, entre otras.

Las Políticas Comunales de Educación, emergen como segunda mención, señalando los siguientes problemas: Deficiencias referidas a la estructura del formato del PADEM⁸⁸, Inexistencia de un sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control al Plan Comunal de Gestión Educacional, Mejoramiento Resultados Escolares, Establecimientos bajo promedio SIMCE⁸⁹ y PSU⁹⁰, Falta de gestión y liderazgo por parte de los docentes superiores, Metodologías tradicionales afectan la calidad de la educación, entre otras.

⁸⁵ Las cifras de este cuadro tienen su origen en la siguiente solicitud en el marco de la encuesta a municipios: "Mencione los cinco principales nudos que había en 2008, al iniciarse el FAGEM".

⁸⁶ Las Municipalidades podrán incluir en su "programa" y financiar con cargo a estos recursos, iniciativas que tengan como objetivo explícito y directo la superación de problemas de gestión identificados en un proceso de diagnóstico y autoevaluación, tanto a nivel de DAEM o Corporación y de Establecimientos Educativos

⁸⁷ Aquellas Municipalidades que consideren que la ausencia o debilidad de las actuales políticas municipales de educación y los respectivos Programas Anuales de Desarrollo Educacional Municipal (PADEM), afectan seriamente la gestión, podrán incluir iniciativas en esta materia.

⁸⁸ Programa Anual de Desarrollo Educativo Municipal

⁸⁹ Sistema de Medición de la Calidad de la Educación

La Participación de la comunidad educativa, aparece mencionada en tercer lugar, refiriendo a: Espacios de participación para la comunidad educativa insuficientes, Escasa participación e integración de la Comunidad, por desconocimiento de las acciones educativas realizadas en los diferentes Establecimientos Educacionales Municipales, La falta de recursos económicos que permitan apoyar a los colegios en forma permanente, en actividades culturales, artísticas, recreativas, científicas y deportivas en horarios complementarios a la JEC⁹¹, entre otras.

En un examen más detallado, de la misma encuesta se mencionan nudos tan simples como la “adquisición de un software”, hasta tan complejos como los nudos que fueron identificados como “los puntajes PSU”, pasando por temas que no pueden resolverse a la escala del FAGEM, como “La Legislación Municipal en el área de educación”, o la “Oferta educacional del sistema particular subvencionado”.

Cuadro 12 Temas de concentración de nudos críticos

Tema	Frecuencia ⁹²
Sistemas contables y administrativos	109
Ausentismo, pérdida de matrícula	68
Participación de padres y estudiantes	61
Dispersión geográfica y transporte	49
Rotación y deficiencias docentes	39
Ausencia de modelos y planes educacionales	37
Debilidad de la DAEM	31
Ausencia de políticas educativas en la comuna	30
Deudas con docentes	26
Ausencia de políticas de difusión y comunicaciones	22
Desfinanciamiento	22
Infraestructura y condiciones físicas de trabajo	22
Carencia de conectividad y software	19
Alumnos con riesgo social, embarazo drogadicción y patologías	18
Baja participación en actividades culturales y deportivas	17
Malos resultados académicos	17
Falta liderazgo y Capacitación directivos	16
Dotación docente	15
Carencia de sistemas de gestión	14
Carencia de asesoría técnica	8
Baja estima y carencia de valores	6
Convivencia escolar	6
Carencia recursos económicos para inversiones	3
Otros	21

Fuente: Encuesta Estudio Complementario DIPRES, 2011

⁹⁰ Prueba de selección para la Universidad

⁹¹ Jornada Escolar Continua

⁹² Algunos Municipios repitieron los nudos al responder la encuesta, por lo que no se calculan frecuencias

La amplia gama de contenidos mostrada en el cuadro anterior, hace aventurado sustentar ningún juicio acerca de desempeño del programa a nivel de Propósito, basado en la información disponible: los nudos son muy distintos como para empezar a sumarlos.

Si bien el FAGEM tuvo efectividad para ayudar a resolver nudos críticos, no hay evidencias que permitan evaluar si la resolución de esos nudos contribuyó a mejorar la gestión educativa municipal. Un análisis por conglomerados realizado con los municipios que respondieron la encuesta, solo confirmó las áreas de mejoramiento de mayor interés de los municipios, tal como se expone en la tabla siguiente.

Cuadro 13 Distribución de Nudos Críticos por Conglomerado⁹³

Área Mejoramiento	CONGLOMERADO					Total
	1	2	3	4	5	
Dotación Docente			5,3%	3,8%	4,5%	4,1%
Gestión de Recursos	50%	70%	52,6%	56,3%	57,7%	57,5%
Mantenimiento y Funcionamiento			2,6%	1,1%	1,5%	1,4%
Participación Comunitaria	20%	10%	21,1%	13,1%	17,2%	15,8%
Política Comunal de Educación	30%	20%	18,4%	25,1%	18,4%	20,5%
Rendición de Cuentas				0,5%	0,7%	0,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta Estudio Complementario DIPRES, 2011

Al analizar los principales nudos críticos mencionados, aquellos municipios pertenecientes a los conglomerados 4 y 5 (en general municipios más pequeños y pobres) declaran tener nudos críticos en todas las áreas de gestión, a diferencia de los municipios asociados a los conglomerados 1 y 2 (comunidades grandes, con altos ingresos por educación y baja vulnerabilidad) que solo tienen nudos críticos en 3 áreas.

En síntesis, a juicio del panel los problemas de medición de la eficacia, son de tres tipos:

- a) El concepto de “gestión” no está definido en forma operacional, con indicadores que permitan trazar su evolución.

Los fundamentos del FAGEM contenidos en la Ficha 1 del Ministerio de Educación, establecen explícitamente “ la idea de entregar elementos que en su totalidad les permitan a los sostenedores instalar capacidades en los Departamentos de Educación o Corporaciones de Educación Municipal, para apoyar un proceso de mejoramiento sostenido, en las áreas de: gestión de Administración de Recursos, gestión Técnico Pedagógica y gestión con la Comunidad Educativa.”, omitiendo definiciones nominales y operacionales de los tres tipos de gestión señalados.

- b) La insuficiencia de un diseño de programa, impidió establecer alguna línea de base para poder determinar la existencia de cambios perceptibles en la gestión educativa municipal.

El segundo punto está asociado al carácter episódico del FAGEM y las debilidades del diseño programático, dificultan notablemente la evaluación de eficacia, puesto que no hay un punto de partida, que sirva como referente para la comparación

- c) FAGEM es uno más dentro de varios programas que apuntan a objetivos muy similares, resumidos en la expresión “mejorar la educación municipalizada.”

⁹³ El análisis de conglomerados permitió la definición de 5 agrupaciones de comunas mediante el procesamiento de información de población comunal, matrícula, ingresos en educación, vulnerabilidad y resultados SIMCE. Los primeros tres conglomerados (1, 2 y 3) representan en general a comunas grandes (sobre 200.000 habitantes) con altos ingresos en educación y baja vulnerabilidad. El conglomerado 4 representa a comunas con promedio 80.000 habitantes y medianos indicadores de vulnerabilidad e ingresos por educación. El conglomerado 5, el más numeroso (230 municipalidades) representa a las comunas más pequeñas (15.000 habitantes promedio), con más alta ruralidad, mayor vulnerabilidad y menores ingresos por educación. El porcentaje promedio de matrícula municipal es de 74% y en este conglomerado están incluidas aquellas comunas que solo tienen educación municipal.

En función de las consideraciones anteriores, el Panel decidió consultar, vía encuesta, a los Municipios, acerca de algunos aspectos del FAGEM.⁹⁴ En base a los resultados de la encuesta se construyó la Matriz de Evaluación adjunta en el Anexo 1 (a) y se midieron los indicadores incluidos que aparecen en el Anexo 1 (b). Haciendo la advertencia que la encuesta no es representativa, de modo que sus resultados no pueden extrapolarse al universo de Municipios, sino solamente de las municipalidades que respondieron, el cuadro siguiente muestra los valores de los indicadores de Propósito.

Cuadro 14. Estado o situación actual por Área de Mejoramiento⁹⁵

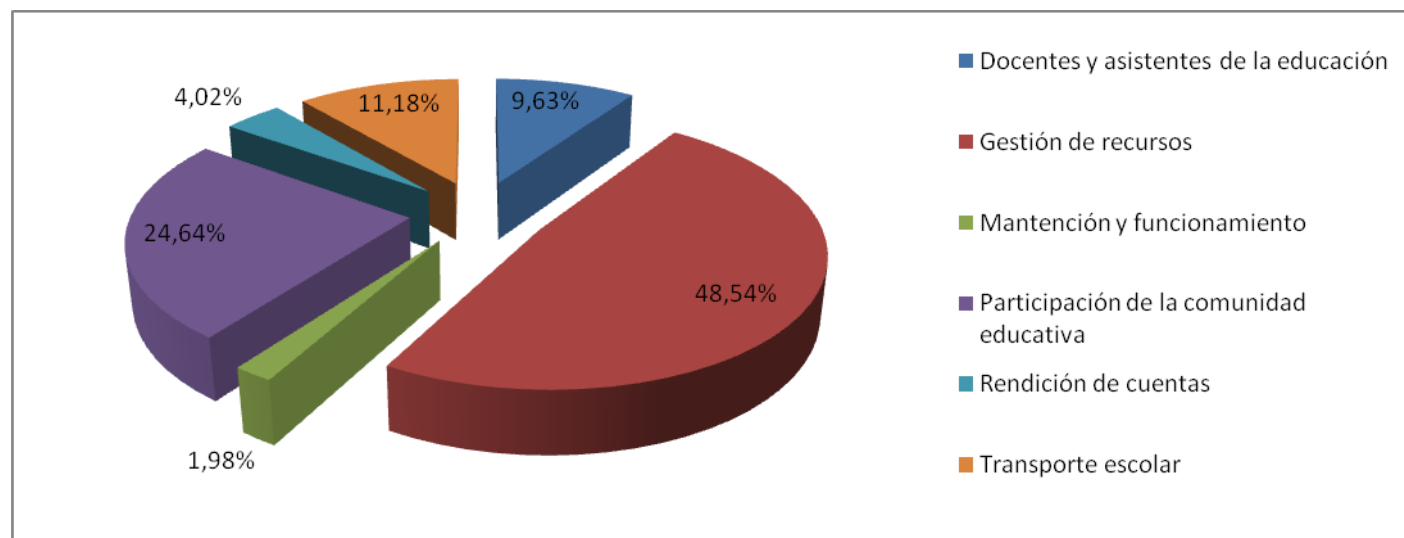
Área de Mejoramiento	Desmejoró o sigue igual	Mejoró levemente	Mejoró en forma importante	Ya no hay problemas críticos	No responde	Total
Gestión de Recursos		21,0	69,9	9,1		100
Dotación docente y asistentes de la educación	5,6	35,7	39,1	18,9	0,7	100
Participación en la comunidad educativa	2,1	24,5	63,6	9,8		100
Políticas comunales de Educación	6,3	22,4	58,7	11,9	0,7	100
Rendición de cuentas	11,2	21,0	42,6	24,5	0,7	100
Gestión en mantención y funcionamiento	10,5	25,9	51,0	11,2	1,4	100

Fuente: Encuesta Estudio Complementario DIPRES, 2011

3.2. Desempeño del programa en cuanto a la Producción de Componentes

La información oficial disponible en el MINEDUC para la evaluación del cumplimiento de objetivos, fue la distribución de recursos del FAGEM para los años 2008, 2009 y 2010, los cuales se muestran a continuación.

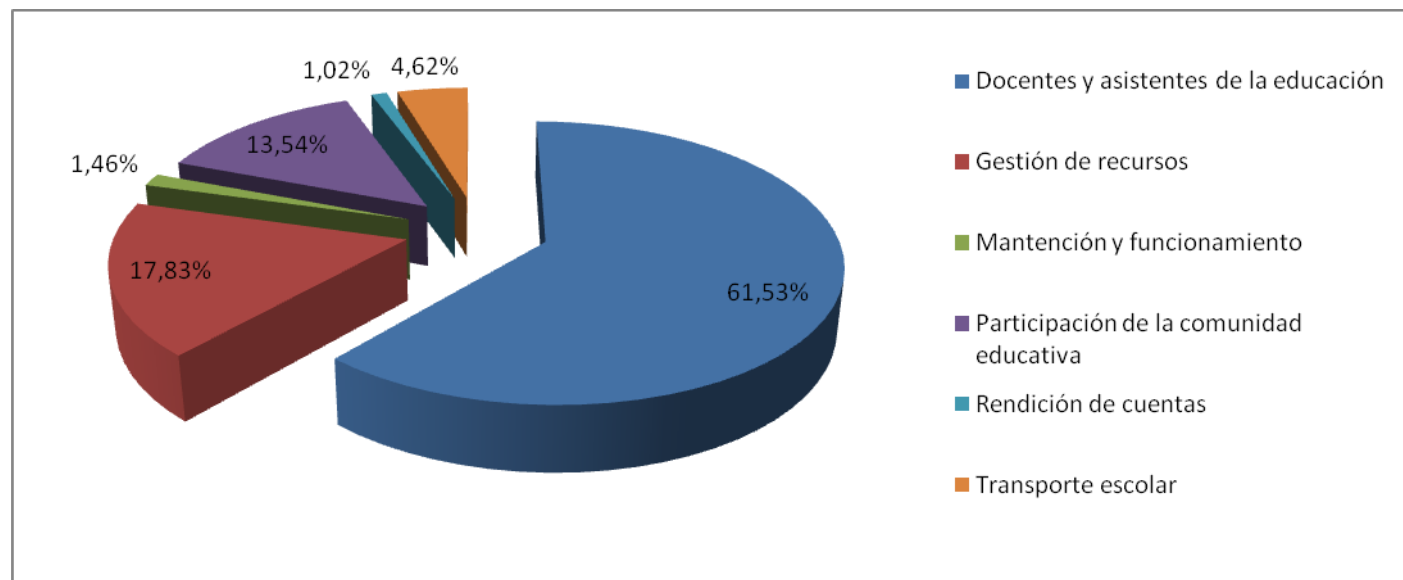
Figura 3 Distribución del Fondo Ejecutado por Línea de Gestión (en %) Año 2008



⁹⁴ Ver Anexo 4

⁹⁵ Las cifras de este cuadro tienen su origen en la siguiente solicitud en el marco de la encuesta a municipios: "Describa el estado o situación actual de cada una de las áreas de mejoramiento respecto a la situación en el año 2008".

Figura 4 Distribución del Fondo Ejecutado por Línea de Gestión (en %) 2009



Fuente: Figura con datos proporcionados por el Ministerio de Educación

En cuanto a las distribuciones de recursos del FAGEM en el período de evaluación, el año 2008 el 29% de los recursos se destinó al Área de Gestión de Recursos, un 25% al Área Participación de la Comunidad Educativa, 11% a Transporte Escolar y 10% al Área de Docentes y Asistentes de la Educación.

Como puede apreciarse, en 2009 hubo un completo cambio en las proporciones en que se distribuyeron los recursos entre las Áreas de mejoramiento, destinándose un 61,5 % al Área de Docentes y Asistentes de la Educación, en desmedro del Área de Gestión de Recursos, que ahora bajó a 17,8% del total y de Participación de la Comunidad Educativa que alcanzó a 14% del total de recursos. El resto de áreas se distribuyó en la forma señalada por la figura. Lo anterior se explica debido a que, en respuesta a la movilización gremial del Colegio de Profesores⁹⁶, la Subsecretaría de Educación autorizó a los municipios utilizar los recursos del FAGEM para pagar el Bono SAE a sus docentes⁹⁷, medida que obligó a modificar los programas de mejoramiento de la gestión ya en marcha, para destinar los recursos a algo no previsto⁹⁸. La decisión de las autoridades de destinar recursos del FAGEM a resolver un conflicto gremial –lo que no estaba previsto-, puso en entredicho la importancia que para esa autoridad tiene el FAGEM, ya que envió una clara señal de la carencia de respaldo para ocupar los recursos del FAGEM en los temas de construcción de capacidades permanentes. Estos temas son, coincidentemente, los que cuentan con la justificación proporcionada por Informe del Comité Asesor Presidencial.

Un nuevo e importante cambio se registró en 2010, como lo muestra la siguiente figura, en que el área de Gestión de Recursos subió a un 26,3% y el Área de Docentes y Asistentes de la Educación pasó a un 26,6%

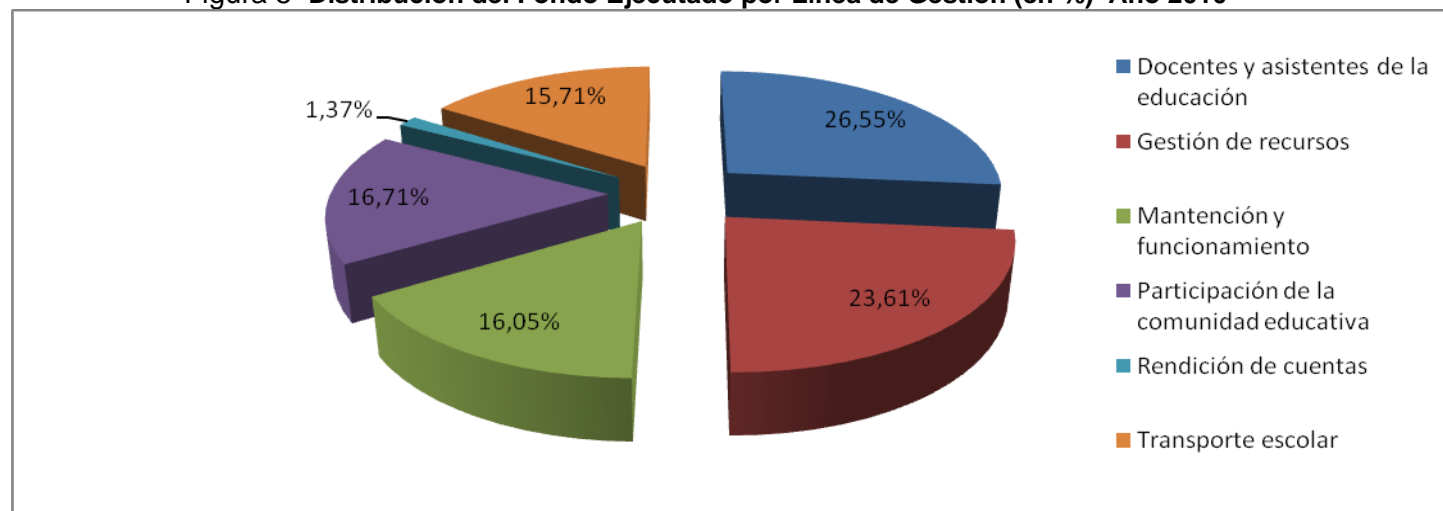
⁹⁶ “Reducción en todos los municipios del país de más de un 50% del Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Municipal en Educación, utilizado con el propósito de detener el paro docente del año 2009 y atenuar el retiro de alumnos del sistema”: Ficha de Antecedentes del FAGEM. Marzo 2011.

⁹⁷ El Informe Trimestral del FAGEM de Junio de 2009 señala: “El conflicto de los docentes por deudas provenientes del Bono de Subvención Adicional Especial (SAE) provocó un giro en la utilización del Fondo año 2009, centrando su objetivo en el área financiera de los municipios. El acuerdo tripartito entre la Asociación Chilena de Municipalidades, el Colegio de Profesores y el MINEDUC, dio origen a la modificación del Instructivo Operativo que rige el Fondo (REX N° 4308, de 29 de mayo de 2009), lo que permitió la utilización de los recursos asignados a cada municipalidad en el pago de dicha deuda, considerado como bono inicial. La diferencia de los montos acordados fue parte de una ley que ingresó la SUBDERE al parlamento de la Nación a fines del mes de junio 2009”.

⁹⁸ El Informe Trimestral del FAGEM de Diciembre de 2009 señala: “A partir del segundo semestre se llevó a cabo el proceso de modificación de los programas aprobados, alcanzo un total de 313 municipalidades (91%). De los recursos transferidos 20.501.111 miles de pesos se utilizaron en pago de deudas a docentes (50,4% del monto total aprobado)”.

En todo caso, en ninguno de los años graficados el área de gestión de recursos ocupó más del 50% del presupuesto, lo que abre una duda acerca de si los nudos que se están resolviendo son aquellos que permitirían mejorar la capacidad de gestión y cumplir con los dos últimos objetivos específicos.

Figura 5 Distribución del Fondo Ejecutado por Línea de Gestión (en %) Año 2010



Fuente: Figura con datos proporcionados por el Ministerio de Educación

El desempeño del programa en cuanto a la producción del componente no se puede evaluar adecuadamente en base a indicadores medidos cuantitativamente debido a:

- La inexistencia de un diagnóstico cuantitativo no permite contar con líneas de base para ninguno de los indicadores del componente.
- Tampoco el FAGEM cuenta con metas que permitan darle significado a los datos recogidos por la encuesta a nivel del Componente
- El Ministerio de Educación no cuenta con bases de datos actualizadas de las iniciativas financiadas en cada uno de los años del programa
- La encuesta del Estudio Complementario no sustituye la carencia de datos, pero da luces del desempeño del FAGEM, información que a futuro debiera ser corroborada por los responsables del Programa a través de una encuesta representativa.

No obstante lo mencionado previamente, fue posible realizar una medición representativa solamente de las Municipalidades que respondieron. En base a esa fuente el siguiente cuadro muestra los valores medidos para los indicadores de Componente.

Cuadro 15 Indicadores de Componente⁹⁹

Indicador	Año 2008	Año 2009	Año 2010
Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Gestión de Recursos" respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento.	77,6%	43,3%	42,5%
Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Dotación docente y asistentes de la educación" respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento	21,7%	23,4%	14,4%
Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Participación de la comunidad educativa" respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento	44,6%	27,2%	28,5%
Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Políticas Comunales de Educación" respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento	35,3%	19,6%	21,7%
Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Rendición de Cuentas" respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento.	25,9%	16,4%	13,9%
Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Gestión en mantención y funcionamiento" respecto del total de iniciativas presentadas a	14,1%	12,3%	19,1%

⁹⁹ El cuadro tiene inconsistencias que provienen de las respuestas de la propia encuesta

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

financiamiento.			
Porcentaje de Iniciativas completadas en el área Gestión de recursos respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI	43,9%	39,2%	39,2%
Porcentaje de Iniciativas completadas en el área Dotación docente y asistentes de la educación completadas respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI	11,3%	20,8%	12,8%
Porcentaje de Iniciativas completadas en el área Participación de la comunidad educativa completadas respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI	23,1%	24,2%	25,5%
Porcentaje de Iniciativas completadas en el área Políticas Comunales de Educación completadas respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI	19,2%	18,6%	20,6%
Porcentaje de Iniciativas completadas en el área Rendición de Cuentas completadas respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI	15,1%	16,8%	14,6%
Porcentaje de Iniciativas completadas en el área Gestión en mantención y funcionamiento completadas respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI	8,2%	12,2%	18,3%
Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Gestión de Recursos respecto del Gasto total del programa	48,5%	17,8%	23,6%
Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Dotación docente y asistentes de la educación respecto del Gasto total del programa	9,6%	61,5%	26,6%
Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Participación de la comunidad educativa respecto del Gasto total del programa	24,6%	13,5%	16,7%
Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Políticas Comunales de Educación respecto del Gasto total del programa	N.D.	N.D.	N.D.
Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Rendición de Cuentas respecto del Gasto total del programa	4,0%	1,0%	1,4%
Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Gestión de Recursos" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal	95,1%		
Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Dotación docente y asistentes de la educación" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal	78,5%		
Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Participación de la comunidad educativa" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal	91,7%		
Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Políticas Comunales de Educación" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal	84,0%		
Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Rendición de Cuentas" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal	66,7%		
Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Gestión en mantención y funcionamiento" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal	72,9%		

Fuente: Encuesta Estudio Complementario DIPRES, 2011. Anexo 1 (b)

Los indicadores mencionados fueron definidos en la Matriz de Marco Lógico (Anexo 1(b)) el cual contiene solo 2 tipos de indicadores: Porcentaje de iniciativas dirigidas al área XX respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento y Porcentaje de Iniciativas completadas el área XX respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI, faltando el indicador Porcentaje de Iniciativas completadas el área XX respecto del total de iniciativas presentadas SEREMI, en consecuencia la lectura de la tabla debe hacerse como sigue:

- Del total de iniciativas dirigidas respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento para el año 2008, el 77,6% correspondió al área “Gestión de Recursos” de las cuales el 43,9% fue completada durante ese año, luego no corresponde el cálculo de porcentajes.
- La tendencia general es una mayor participación al inicio del programa (2008), disminuyendo para los años siguientes, excepto el área de mantención y funcionamiento que se incrementa para el año 2010.
- El porcentaje de iniciativas completadas, revelan la diferencia entre lo planificado y lo ejecutado, destacándose el mayor brecha en el área de gestión de recursos (77,6% versus 43,9%). El porcentaje de iniciativas completadas en el área de rendición de cuentas presenta una aparente inconsistencia para los años 2009 y 2010 lo cual puede atribuirse al aumento de exigencias de las autoridades sectoriales, especialmente asociadas al pago de la segunda cuota del aporte del programa.
- El comportamiento del gasto devengado parece alineado con la evolución de las iniciativas completadas, con la excepción del área Dotación Docente y Asistentes de la Educación para el año 2009.
- Los porcentajes de satisfacción de los beneficiarios respecto al aporte brindado por el programa, fluctúan entre casi 67% y 95%, considerado satisfactorio por el Panel.
- El análisis del estado actual por Área de Mejoramiento, parecen complementar la evaluación satisfactoria del programa. En efecto, sobre el 70% de los municipios considera las opciones “mejoró en forma importante” y “ya no hay problemas críticos” en las áreas Gestión de Recursos, Participación en la comunidad educativa y Políticas comunales de Educación. Por su parte, estos porcentajes alcanzan a 67% y 62% 58%, en las áreas de Rendición de cuentas, Gestión en mantención y funcionamiento y Dotación docente y asistentes de la educación, respectivamente.

Sin embargo, el análisis más detallado del Cuadro 15, revela que el porcentaje de municipios que declara que los nudos ya están resueltos es relativamente bajo, siendo el área de rendición de cuentas en donde se aprecia la mejor percepción de resolución de problemas con un 24,5%. Por el contrario, en las áreas de Gestión de recursos y Participación de la comunidad educativa menos del 10% de los municipios considera que no hay problemas críticos (9,1% y 9,8%, respectivamente).

3.3. Beneficiarios Efectivos del programa

La población objetivo del programa es igual a la población potencial: 345 Municipalidades. De esta población objetivo, la población efectivamente atendida fue diferente, variando de año en año.

En el período 2008-2010 la cantidad de municipios que contaron con programas aprobados disminuyó en 2,9%, alcanzando el 2010 a 334 municipios.

- En 2008, 344 municipios contaron con programas aprobados, ya que el programa de Punta Arenas no fue aprobado por el concejo municipal.
- En 2009, 344 municipios contaron con programas aprobados, excluyéndose esta vez a Ollagüe, porque no rindió el aporte del año anterior.
- En 2010, 334 municipios contaron con programas aprobados, con la exclusión de Calama (entrega tarde la rendición), Algarrobo, Isla de Pascua, Juan Fernández, (programas 2009 sin rendir a tiempo), Viña del Mar (no alcanzó a tramitarse en Contraloría-CGR), Curicó (no alcanzó a tramitarse, CGR), Pencahue, Teno y Vichuquén (programas 2009 sin rendir a tiempo), Valdivia y Arica (programas 2009 sin rendir a tiempo).

3.3.1. Análisis de Cobertura

El FAGEM estuvo abierto para todos los Municipios del país, pero no todos pudieron aprovechar sus beneficios, por las causas indicadas más arriba. En todos los casos, la no participación fue responsabilidad exclusiva de cada Municipalidad, ya sea por no cumplir los calendarios establecidos, o no rendir los recursos recibidos el año anterior. En este sentido, puede decirse que la cobertura fue completa.

3.3.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios en los componentes (en caso que corresponda)

El programa no contempla criterios de focalización y selección específicos de los beneficiarios en los componentes, pudiendo estos solicitar recursos del programa en cualquiera de las áreas de mejoramiento.

3.3.3. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Las municipalidades que respondieron la encuesta manifiestan un alto nivel de satisfacción, un 93.2% califica como “Satisfactorio” y “Muy Satisfactorio” al FAGEM desde su puesta en marcha¹⁰⁰:

Cuadro 16. Grado de satisfacción municipal con el FAGEM

Grado de satisfacción municipal con el FAGEM	Frecuencia	Porcentaje
Muy Satisfactorio	71	51 %
Satisfactorio	53	42 %
Insatisfactorio	2	1 %
Muy Insatisfactorio	7	5 %
Total	133	100 %

Fuente: Estudio Complementario

Entre las menciones más frecuentes, destacan las siguientes: El FAGEM resuelve problemática de gestión, aporta recursos adicionales para realizar nuevas acciones, permite focalizar intervenciones¹⁰¹, facilita mejoras en la gestión educativa, permite mejorar los procesos educativos, administrativos y financiero-contables, proporciona recursos para solución de nudos críticos, descomprime la planilla de remuneraciones¹⁰².

Las menciones positivas del aporte del FAGEM a dimensiones técnico-pedagógicas como Aprobación de cursos, Asistencia escolar, Convivencia escolar, Satisfacción laboral docente, Satisfacción de padres y apoderados, Calidad de la educación, Equidad de la educación.

También se destaca el aporte del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal, tales como Gestión de Recursos, Sistemas Informáticos y software, Estudios y Asesorías, Recursos Humanos, Gestión Técnico Pedagógica, Dotación docente y Asistentes de Educación, Participación Comunidad Educativa, Políticas Comunales Educación y Gestión en Mantenimiento y Funcionamiento, excepto lo referente a mejorar los sistemas de Rendición de Cuentas.

¹⁰⁰ Ver anexo 6

¹⁰¹ No es claro a qué se refería cada persona que emitió este tipo de opinión al momento de responder la encuesta

¹⁰² Se refiere a que FAGEM facilita el retiro de personal antiguo, el cual podría ser reemplazado con personal joven, que aún no ha acumulado los trienios que tiene el personal que se retira.

4. RECURSOS FINANCIEROS

4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros¹⁰³

Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al presupuesto inicial del Servicio Responsable (en miles de pesos año 2011)

El Programa representa una muy mínima parte del presupuesto de la institución responsable (Subsecretaría de Educación) alcanzando un 1,24% promedio para el período 2008-2011. Asimismo, se aprecia una paulatina disminución de este porcentaje pasando de un 1,79% en 2008 a un 0,99% para 2011.

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con los Recursos Financieros del Programa

Durante el período de evaluación el Programa presenta una disminución de su presupuesto en un 23% en donde el principal ítem de disminución es la asignación específica al Programa con un similar 23% menos.

La asignación de la institución responsable aumento un 8% en el período y los aportes extrapresupuestarios aumentan sustantivamente pasando desde M\$ 479 en 2008 a M\$ 70.244 en 2010 aunque su participación en el presupuesto total del programa es prácticamente nula.

Cuadro N° 17

Fuentes de Financiamiento del programa 2008-2010 (Miles de \$ 2011)

Fuentes de Financiamiento	2008		2009		2010		2011		Variación 2008-11
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Presupuestarias	\$ 55.969.638	100%	\$ 43.732.423	100%	\$ 40.899.216	100%	\$ 43.178.380	100%	-23%
1.1. Asignación específica al programa	\$ 55.607.873	99%	\$ 43.331.785	99%	\$ 40.520.541	99%	\$ 42.787.209	99%	-23%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	\$ 361.765	1%	\$ 400.638	1%	\$ 378.675	1%	\$ 391.171	1%	8%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas			0	0%	\$ 0	0%	0	0%	
2. Extrapresupuestarias	479	0	142.847	0%	\$ 70.244	0%	0	0%	-100%
Total	\$ 55.969.638	100%	\$ 43.732.423	100%	\$ 40.899.216	100%	\$ 43.178.380	100%	-27%

Fuente: Fuente: Ley de Presupuestos

En directa relación con el cuadro de fuentes de financiamiento, el gasto total del programa presenta una disminución de un 29% para el período 2008-2010.

¹⁰³Toda la información de presupuesto corresponde a información del presupuesto inicial de los programas.

Cuadro N° 18
Gasto Total del programa 2008-2010 (Miles de \$ 2011)

AÑO	Gasto Devengado de la institución responsable del programa	Otros Gastos ¹⁰⁴	Total Gasto del programa
2008	\$ 55.681.295	\$ 479	55.681.774
2009	\$ 42.605.563	\$ 142.847	42.748.410
2010	\$ 39.451.614	\$ 70.244	39.521.858
Variación 2008-2010	- 29%	14.565%	- 29%

Fuente: Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Recursos Financiero

El principal ítem de gasto del programa los representa las transferencias al Programa las cuales representan el 99% del gasto total de este, manteniéndose estable este porcentaje para los tres años considerados (2008-2009-2010). Esta alta incidencia explica que la disminución del gasto total devengado sea equivalente al gasto en transferencias. De todas formas es importante señalar que existe un aumento de los gastos en personal (6,58%) y una disminución de los gastos en bienes y servicios de un 4,7% aunque su incidencia en el total del gasto devengado no es apreciable. Las variaciones en gasto en personal y en bienes y servicios, al ser calculados en base una proporción del gasto total de la Subsecretaría, se explican en relación a las modificaciones del presupuesto de esta instancia.

Cuadro N° 19
Desglose del Gasto Devengado¹⁰⁵ en Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros 2008-2010 (Miles de \$ 2011)

	2008		2009		2010		Variación 2008-2010
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Personal	\$ 300.748	1%	\$ 326.113	1%	\$ 320.527	1%	6,58%
2. Bienes y Servicios de Consumo	\$ 61.017	0%	\$ 74.525	0%	\$ 58.148	0%	-4,70%
3. Inversión	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	
4. Otros (Transferencia al Programa)	\$ 55.319.530	99%	\$ 42.204.925	99%	\$ 39.072.939	99%	-29,02%
Total Gasto Devengado	\$ 55.681.295	100%	\$ 42.605.563	100%	\$ 39.451.614	100%	-29,14%

Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Recursos Financieros

Para la determinación de los gastos por componentes se ha tomado como referencia lo indicado en el Anexo 2, cuadro N° 7 que se refiere a gasto de producción del componente principal y de los subcomponentes, de acuerdo a lo determinado en la Matriz de Marco Lógico del Programa. La información se sustenta en la información de rendición de los municipios para los años 2008, 2009 y 2010, esta última de carácter parcial, dado que la información de rendiciones están en procesamiento. Los resultados son los siguientes:

¹⁰⁴ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

¹⁰⁵ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro "Fuentes de Financiamiento del Programa".

Cuadro Nº 20 Gasto Total¹⁰⁶ por Componente 2008-2010 (Miles de \$ 2011)

	2008		2009		2010		Variación 2008- 2010	Variación 2008-2009
	Monto	%	Monto	%	Monto	%		
COMPONENTE 1: Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo, en las siguientes áreas :Gestión de Recursos , Dotación docente y asistentes de la educación , Participación de la comunidad educativa , Políticas Comunales de Educación, Rendición de Cuentas, Gestión en mantención y funcionamiento	\$ 56.286.008	100	\$ 49.075.861	100	\$ 11.999.168	100	-78,7%	-12,8%
Subcomponente 1: Docentes y asistentes de la educación	\$ 5.420.951	9,63%	\$ 30.194.927	61,53%	\$ 3.186.308	26,55%	-41,2%	457,0%
Subcomponente 2: Gestión de recursos	\$ 27.320.462	48,54%	\$ 8.748.384	17,83%	\$ 2.833.288	23,61%	-89,6%	-68,0%
Subcomponente 3: Mantención y funcionamiento	\$ 1.116.847	1,98%	\$ 717.886	1,46%	\$ 1.925.434	16,05%	72,4%	-35,7%
Subcomponente 4: Participación de la comunidad educativa	\$ 13.869.703	24,64%	\$ 6.643.939	13,54%	\$ 2.004.801	16,71%	-85,5%	-52,1%
Subcomponente 5: Rendición de cuentas	\$ 2.265.175	4,02%	\$ 501.828	1,02%	\$ 164.657	1,37%	-92,7%	-77,8%
Subcomponente 6: Transporte escolar	\$ 6.292.870	11,18%	\$ 2.268.897	4,62%	\$ 1.884.681	15,71%	-70,1%	-63,9%
Total (Componente 1= suma Subcomponentes 1,2,3,4,5, y6) ¹⁰⁷	\$ 56.286.008	100	\$ 49.075.861	100	\$ 11.999.168	100	-78,7%	-12,8%

Fuente: Fuente: Base de datos del programa

Dada que la información de 2010 es parcial porque la información de rendiciones se encuentra en fase de procesamiento, se incorporó una columna adicional con la variación 2008-2009 en la cual se puede apreciar una disminución del gasto de un -12,8% a nivel del componente y con una amplia variación porcentual a nivel de subcomponente (desde +457% hasta -77,8%) aunque cabe destacar que el único subcomponente que aumenta su gasto es el de Docentes y Asistentes de la educación con un aumento importante de 457%, todos los otros subcomponente tienen variaciones negativas para este período.

¹⁰⁶ Incluye las tres fuentes de gasto: gasto devengado del presupuesto asignado, gasto de transferencias de otras instituciones públicas y aporte de terceros (recursos consignados en 2, Extrapresupuestarias, del cuadro Fuente de Financiamiento del Programa). No incluye información de gastos de administración.

¹⁰⁷ El nombre de los subcomponentes no coincide en su totalidad con los subcomponente definidos en la matriz lógica por cuanto en la matriz existe el subcomponente "Políticas comunales de educación" y en la información de gasto total no aparece este subcomponente y sí el gasto en "Transporte Escolar" Esto ocurre porque la información del gasto no se diseñó de acuerdo al Instructivo de Operación.

También es importante consignar que han existido importantes variaciones en la distribución de los porcentajes de gastos a nivel de subcomponente. Comparando los años 2008 y 2009 se puede apreciar que para 2008 los gastos más relevantes fueron de las áreas de mejoramiento “Gestión de Recursos” y “Participación de la Comunidad Educativa” con un 48,5 y 24,0%, respectivamente.

Para el año 2009 el mayor gastos se presentó en el área de mejoramiento “Docentes y Asistentes de la Educación” con un 61,5% siendo claramente el área de mejoramiento predominante en el gasto de ese año. La explicación de esta situación está dada por las modificaciones a los programas inicialmente definidos para el año 2009 producto del conflicto de los docentes de los establecimientos municipales por deudas provenientes del Bono de Subvención Adicional Especial (SAE) lo cual provocó un giro en la utilización del Fondo para el año 2009. De acuerdo al Informe Trimestral de MINEDUC, un acuerdo tripartito entre la Asociación Chilena de Municipalidades, el Colegio de Profesores y el MINEDUC, dio origen a la modificación del Instructivo Operativo que rige el Fondo (REX N° 4308, de 29 de mayo de 2009), lo que permitió la utilización de los recursos asignados a cada municipalidad en el pago de dicha deuda, considerado como bono inicial.¹⁰⁸¹⁰⁹

De acuerdo al Informe Trimestral de Diciembre “A partir del segundo semestre se llevó a cabo el proceso de modificación de los programas aprobados, alcanzó un total de 313 municipalidades (91%). De los recursos transferidos 20.501.111 miles de pesos se utilizaron en pago de deudas a docentes (50,4% del monto total aprobado)”.¹¹⁰

Respecto a lo anterior, el Panel opina que si bien los fondos del FAGEM pueden haber servido para atender una situación coyuntural, y que dicha adecuación se puede haber realizado de acuerdo a las formas establecidas, no responde al espíritu con el cual se creó el Fondo, el cual es determinar los nudos críticos de la gestión municipal y atenderlos de acuerdo a un plan de trabajo.

Dado lo anterior, y lo incompleto de la información para 2010, es muy difícil analizar las tendencias del gasto del Programa y determinar las áreas de mejoramiento que presentan mayor relevancia para los municipios.

4.2. Eficiencia del programa

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

Los cuadros que a continuación se presentan consisten en el análisis de gastos promedio por producto (entendidos como componentes y subcomponentes) y beneficiario (entendidos como los municipios). La metodología de trabajo y limitaciones del análisis se presentan a continuación.

Las fuentes de información que se utilizaron fueron los antecedentes del Anexo 2 “Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos” y los resultados de la encuesta electrónica a municipalidades para lo cual se realizó un Estudio Complementario en el marco de la presente evaluación. Del Anexo 2 se trabaja específicamente los antecedentes del Cuadro N° 7 Gastos de

¹⁰⁸ Informe de Segundo Trimestre Año 2009 (Abr-May-Jun) “Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal en Educación” Ley de Presupuestos 2009, Prog. 20, Glosa 10, letra b) Ministerio de Educación. División de Planificación y Presupuesto

¹⁰⁹ La Modificación del Rex N° 4308 es la siguiente: Se reemplaza el siguiente texto: “3.10 Las municipalidades podrán acceder a los recursos en dos etapas: un 50% de los recursos correspondientes, durante el primer trimestre de 2009 , previa evaluación y aprobación del MINEDUC de la solicitud presentada por el Alcalde con apoyo del Concejo Municipal. El restante 50% de los recursos será entregado durante el segundo semestre siempre y cuando se cumplan y aprueban las actividades programadas y el informe de avance del primer semestre” , por este: “3.10 Las municipalidades podrán acceder a los recursos en dos etapas: un 50% de los recursos correspondientes, durante el primer trimestre de 2009 , previa evaluación y aprobación del MINEDUC de la solicitud presentada por el Alcalde con apoyo del Concejo Municipal.. En el caso de aquellas municipalidades que ocupen recursos de este Fondo en financiar pagos derivados de situaciones pendientes con Docentes y Asistentes de la Educación, Los Alcaldes podrán solicitar y dar fe al SEREMI correspondiente del monto que utilizarán en dicho pago, pudiendo acceder a los recursos restantes. Posteriormente, deberán adjuntar como informe de avance a las Secretarías Regionales Ministeriales respectivas, las planillas de liquidación con los docentes debidamente individualizados, el monto asignado a cada uno de ellos y la firma de conformidad de cada profesor, dicho informe será revisado y evaluado por el Ministerio de Educación. No obstante lo anterior, antes de realizar cualquier pago se deberá contar previamente con la aprobación del Concejo Municipal correspondiente, y posteriormente el Alcalde deberá solicitar la modificación al programa originalmente aprobado por el Ministerio de Educación.

¹¹⁰ Informe de Cuarto Trimestre Año 2009 (Oct-Nov-Dic) “Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal en Educación” Ley de Presupuestos 2009, Prog. 20, Glosa 10, Letra B) Ministerio de Educación. División de Planificación y Presupuesto

Producción de los componentes del Programa. Del Estudio Complementario se utilizan los antecedentes de las preguntas 12, 13, 14, 15, 16 17 y 18 referidos a Número de iniciativas completadas en el año.

El Panel no tuvo acceso a información detallada de gastos por municipalidad para ningún año, ni por gasto total ni por subcomponente, por lo tanto se realizan desagregaciones de información solo a nivel regional, con las siguientes limitaciones de los datos disponibles:

- Se considera solo los años 2008 y 2009 dado que la información gastos de producción de los componentes se encuentra incompleta para 2010¹¹¹.
- Los datos del estudio complementario corresponden a 143 municipalidades por lo que los datos se extrapolan a nivel regional.¹¹²
- Se tuvo que excluir a la XI región porque no hubo encuestas respondidas en esa región.
- Se excluyen los antecedentes del subcomponente "Transporte Escolar" referido en el Anexo 2 por que no se vincula a las áreas de gestión consultadas en el Estudio Complementario.
- Se excluye del análisis los antecedentes del área de gestión "Políticas Comunes" consultada en el Estudio Complementario porque no se vincula con ningún componente del Anexo 2.

El gasto promedio por iniciativa ejecutada aumenta un 19% entre 2008 y 2009, alcanzando este último año a \$25 millones, aunque a nivel de subcomponente el único que muestra una variación positiva es el subcomponente de Dotación Docente, en donde los pagos de bono SAE inciden fuertemente en esta variación (esta situación se desarrolla más extensamente en el punto 3.1 de este informe). Lo anterior también provoca una ampliación de las diferencias de gasto promedio por iniciativa a nivel de subcomponente comparando ambos años. En 2008 el mínimo y máximo promedio tuvieron una diferencia de \$ 16.533M, mientras que en 2009, por efecto del aumento en el subcomponente Dotación Docente, la diferencia aumenta a \$ 60.257M.

Cuadro N° 21 Gasto Promedio por Unidad de Producto (Iniciativa completada) 2008-2009 (Miles de \$ 2011) componente y subcomponentes

	2008	2009	Variación 2008-2009
Componente: Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo	21.075	25.082	19%
Sub componente Área Gestión de Recursos	21.038	10.346	-51%
Subcomponente Área Dotación Docente	14.294	61.653	331%
Subcomponente Área de Participación de la Comunidad Educativa	20.535	12.929	-37%
Subcomponente Área de Rendición de Cuentas	5.151	1.396	-73%
Subcomponente Área de Mantenimiento y Funcionamiento	4.542	2.723	-40%

Fuente: Elaboración Panel en base a datos entregados por Programa y Estudio Complementario Encuesta a Municipalidades

El pago del bono extraordinario distorsiona en análisis de gasto promedio por unidad de producto, tanto en su distribución por subcomponente (porcentaje que cada una de estas representa en cada año) como por la variación porcentual del período analizado (2008-2009). El panel evalúa negativamente estas distorsiones, las cuales tampoco se condicen con las expresiones de los propios municipios respecto a los nudos críticos que tenían al inicio del programa¹¹³.

¹¹¹ El motivo de esto es que a la fecha de elaboración de este informe aún se encuentran en procesamiento la información de rendiciones del año 2010.

¹¹² Ver cobertura por región en el Anexo 7

¹¹³ Las respuestas de los municipios a la pregunta: "Mencione los cinco principales nudos que había en 2008, al iniciarse el FAGEM" fueron las siguientes: (Encuesta Estudio Complementario) : Dotación Docente: 19,1%; Gestión de recursos: 98,5%; Mantenimiento y funcionamiento: 6,6%; Participación Comunitaria: 57,3%; Política Comunal en educación: 68,3%; Rendición de cuentas: 3,6%.

En cuanto a gasto promedio por unidad de producto a nivel de regiones se aprecia una distribución relativamente homogénea en el año 2008 (diferencia entre mínimo y máximo de 2,64) y mucho más amplia para al año 2009 (4,49). Concorre a explicar lo anterior las modificaciones realizadas en la programación de iniciativas del año 2009 producto del pago del bono SAE.

Esta situación también impacta en la variación interanual en donde los promedios de gasto por iniciativa bajan en 4 regiones (en dos de ellas en forma importante) y suben en las otras 10.

Cuadro N° 22

Gasto Promedio por Unidad de Producto (Iniciativa completada) 2008-2009 (Miles de \$ 2011) por región

REGIÓN	Componente: Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo 2008	Componente: Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo 2009	Variación 2008-2009
15	\$ 36.290	\$ 9.499	-74%
1	\$ 13.721	\$ 20.442	49%
2	\$ 14.066	\$ 10.935	-22%
3	\$ 20.102	\$ 28.292	41%
4	\$ 18.974	\$ 22.174	17%
5	\$ 20.627	\$ 42.728	107%
6	\$ 16.349	\$ 17.775	9%
7	\$ 19.234	\$ 26.040	35%
8	\$ 17.086	\$ 19.163	12%
9	\$ 21.592	\$ 18.828	-13%
14	\$ 28.008	\$ 37.275	33%
10	\$ 16.356	\$ 20.275	24%
12	\$ 30.554	\$ 17.828	-42%
13	\$ 34.033	\$ 41.924	23%
Máximo	36.290	42.728	
Mínimo	13.721	9.499	
Max-Min	2,64	4,49	

Fuente: Elaboración del Panel en base a datos entregados por Programa y Estudio Complementario

EL análisis del gasto por subcomponente por región refuerza el análisis anterior en relación a los importantes cambios interanuales que tuvo el programa a nivel de subcomponente, tal como se aprecia en el siguiente cuadro de variaciones promedio de gasto por iniciativa 2008-2009:

Cuadro N° 23: Gasto promedio por iniciativa. Variaciones 2008-2009 por subcomponente por región

Región	Subcomponente Área Dotación Docente	Subcomponente Área Gestión de Recursos	Subcomponente Área de Mantenimiento y Funcionamiento	Subcomponente Área de Participación de la Comunidad Educativa	Subcomponente Área de Rendición de Cuentas
15	Sin dato	-14,2%	Sin dato	-70,8%	-100,0%
1	275,4%	-25,3%	Sin dato	-53,4%	-70,2%
2	343,8%	-36,4%	928,4%	-35,5%	-94,1%
3	1527,4%	-36,5%	80,4%	-25,5%	-100,0%
4	125,1%	-76,2%	Sin dato	-70,8%	-95,7%
5	455,0%	-65,1%	-13,8%	103,3%	-89,0%
6	199,1%	-58,9%	-38,8%	-40,9%	-92,4%
7	501,3%	-63,8%	322,7%	-48,7%	-100,0%
8	458,1%	-41,1%	-49,5%	-50,7%	-6,9%
9	205,0%	-41,4%	565,6%	-60,1%	-100,0%
14	27,0%	-64,0%	-100,0%	73,0%	Sin dato
10	127,8%	-22,3%	-44,6%	-28,9%	-100,0%
12	491,9%	-72,2%	Sin dato	-17,6%	Sin dato
13	390,6%	-59,7%	85,4%	-44,3%	-82,4%

Fuente: Elaboración Panel en base a datos entregados por Programa y Estudio Complementario Encuesta a Municipalidades

Como se puede apreciar, para todas las regiones y en la mayoría de los casos con importantes porcentajes, se observa un aumento del gasto promedio por iniciativas en Dotación Docente. Estas variaciones van desde un aumento de 27,0% en la Región 14^o hasta un 1.527% en la Región 3^a. En todas las otras áreas de mejoramiento, salvo algunas excepciones en el área de Mantenimiento y Funcionamiento (aumento en las regiones 2^a, 3^a, 7^a, 9^a y 13^a), las variaciones son negativas, especialmente en el área Gestión de Recursos, donde solo las regiones 5^a y 14^a tiene variación positiva y el área Rendición de Cuentas, en donde todas las regiones presentan variación negativa. Nuevamente el panel evalúa en forma negativa las distorsiones producidas en el análisis de los cuadros precedentes dado que el explosivo aumento del gasto promedio por iniciativa no se condice con la declaración inicial de nudos críticos por parte de los municipios, en donde el 98,5% declaró tener nudos críticos en el área Gestión de Recursos y sólo el 19,1% en Dotación Docente.

La misma situación se produce en los cuadros que se presentan a continuación: A nivel de gasto por municipio se aprecia una situación similar al gasto por unidad de producto: Variación negativa de -13% para el componente y a nivel de subcomponente, solamente variación positiva en subcomponente Dotación Docente, con un 457% y variaciones negativas en los otros subcomponente que van desde un -36% para subcomponente Área de mantenimiento y funcionamiento y un -78% para Área de rendición de cuentas. A nivel regional se presenta una situación similar dado que solamente la V región presenta una variación positiva entre 2008 y 2009, con un 13%, y las restantes regiones, variaciones negativas con un mínimo de -6% para la 3^a región un máximo de -70% para 15^a región.

Cuadro 24 Gasto Promedio Componente por Beneficiario (Municipalidad) 2008-2009 (Miles de \$ 2011)¹¹⁴
componente y subcomponentes

	2008	2009	Variación 2008-2009
Componente: Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo	163.148	142.249	-13%
Sub componente Área Gestión de Recursos	79.190	25.358	-68%
Subcomponente Área Dotación Docente	15.713	87.522	457%
Subcomponente Área de Participación de la Comunidad Educativa	40.202	19.258	-52%
Subcomponente Área de Rendición de Cuentas	6.566	1.455	-78%
Subcomponente Área de Mantenimiento y Funcionamiento	3.237	2.081	-36%

Fuente: Elaboración Panel en base a datos entregados por Programa

Cuadro N° 25
Gasto Promedio Componente por Beneficiario (Municipalidad) 2008-2009 (Miles de \$ 2011)¹¹⁵

REGION	Componente: Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo 2008	Componente: Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo 2009	Variación 2008-2009
15	\$ 169.352	\$ 50.664	-70%
1	\$ 138.358	\$ 115.837	-16%
2	\$ 126.591	\$ 114.817	-9%
3	\$ 150.764	\$ 141.459	-6%
4	\$ 175.505	\$ 155.218	-12%
5	\$ 153.969	\$ 173.965	13%
6	\$ 138.382	\$ 114.265	-17%
7	\$ 153.133	\$ 139.216	-9%
8	\$ 160.418	\$ 130.948	-18%
9	\$ 143.523	\$ 110.754	-23%
14	\$ 151.244	\$ 126.736	-16%
10	\$ 124.201	\$ 114.045	-8%
12	\$ 81.476	\$ 71.312	-12%
13	\$ 260.112	\$ 222.597	-14%
Máximo	260.112	222.597	
Mínimo	81.476	50.664	
Max-Min	3,19	4,39	

Fuente: Elaboración Panel en base a datos entregados por Programa

Para profundizar lo anterior, se presenta al cuadro de variación de gasto promedio por comuna a nivel de región y por subcomponente:

¹¹⁴ No incluye información de gastos de administración.

¹¹⁵ No incluye información de gastos de administración.

Cuadro N° 26: Gasto promedio por Municipalidad. Variaciones 2008-2009 por subcomponente por región

Región	Subcomponente Área Dotación Docente	Subcomponente Área Gestión de Recursos	Subcomponente Área de Mantenimiento y Funcionamiento	Subcomponente Área de Participación de la Comunidad Educativa	Subcomponente Área de Rendición de Cuentas
15	Sin dato	-65,7%	-100,0%	-41,5%	-100,0%
1	525,6%	-72,8%	Sin dato	-45,6%	-65,2%
2	343,8%	-52,3%	928,4%	-31,7%	-94,9%
3	1294,9%	-67,4%	143,0%	-68,1%	-100,0%
4	350,3%	-82,2%	Sin dato	-70,8%	-95,7%
5	1454,1%	-79,6%	-48,3%	-1,4%	-95,3%
6	316,6%	-67,2%	-16,6%	-48,3%	-93,0%
7	501,3%	-76,8%	463,6%	-60,9%	-100,0%
8	551,1%	-60,0%	-51,2%	-60,1%	-6,9%
9	263,1%	-63,9%	565,6%	-56,1%	-100,0%
14	45,1%	-60,7%	-100,0%	-56,8%	266,3%
10	332,7%	-54,8%	-20,9%	-48,5%	-100,0%
12	1083,7%	-65,2%	Sin dato	23,7%	-100,0%
13	497,3%	-70,2%	58,9%	-67,3%	-86,8%

Fuente: Elaboración Panel en base a datos entregados por Programa

Nuevamente se aprecian importantes variaciones entre 2008 y 2009 por tanto en todas las regiones aumenta el gasto promedio en el Área Dotación Docente, en porcentajes que van desde 45,1% en la región 14ª y un 1.454% en la región 5ª, y una tendencia a la disminución en todas las otras áreas, especialmente en las áreas Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas, en donde todas las regiones presentan variaciones negativas.

El Panel no puede profundizar más a fondo esta parte del análisis debido a la falta de información desagregada por municipio y a las limitaciones de la información disponible ya señaladas. Con todo, estima que existen evidencias importantes de la variación de los gastos a nivel de iniciativa y por municipios para los años analizados. Por la información disponible, estas diferencias serían atribuibles a las modificaciones que realizaron los municipios a sus respectivos programas de ejecución de iniciativas durante el año 2009, debido al pago de bonos extraordinarios a los docentes municipales.

Por último, los gastos de administración por municipio presentan un aumento entre 2008 y 2009 de 10,7% y los gastos totales del programa por beneficiario presentan una disminución de -23,2%.

Cuadro N°27 Gasto Total Componentes por Beneficiario (Municipalidad) y Total programa por Beneficiario 2008-2009 (miles de \$ año 2011)

Año	Gasto Total Componentes por Beneficiario	Gasto Administración por Beneficiario	Gasto Total programa por Beneficiario
2008	160.346	1.049	161.395
2009	122.747	1.161	123.908
Variación 2008-2009	-23,4%	10,7%	-23,2%

Fuente: Elaboración Panel

4.2.2. Gastos de Administración

El gasto de administración del Programa presenta un leve aumento porcentual para el período 2008-2010 aunque en términos globales no alcanza al 1% del gasto total del Programa.

Cuadro N°28
Gastos de Administración del programa 2008-2010 (Miles de \$ 2011)

Año	Gastos de Administración	Total Gasto del programa	% (Gastos Adm / Gasto Total del programa)*100
2008	\$ 361.765	\$ 55.681.295	0,65%
2009	\$ 400.638	\$ 42.748.410	0,94%
2010	\$ 378.675	\$ 39.521.858	0,96%

Fuente: Coordinación Nacional de Tecnología del Ministerio de Educación

Para efectos comparativos se revisaron otras evaluaciones de programas del Ministerio de Educación para verificar la consistencia del porcentaje de gasto en administración respecto a otros proyectos evaluados para la Subsecretaría de Educación¹¹⁶. En general se aprecia que programas similares tienen para gastos de administración entre un 5% y un 8% del gasto total. Los porcentajes son fluctuantes año a año pero el menor porcentaje encontrado es de 3,7%, muy superior al promedio FAGEM.

El gasto de administración definido para FAGEM se basan en dos tipos de gasto: gastos en personal y gastos en bienes y servicios. Los gastos en personal se estimaron en base a un encargado por región más un encargado nacional que destina el 100% de su tiempo durante 11 meses a esta tarea. El gasto en bienes y servicios se calculó manteniendo la proporción de gasto del programa con respecto al total¹¹⁷.

Respecto al gasto en bienes y servicios el panel estima adecuada la memoria de cálculo, es decir, calculándolo como una proporción del gasto total.

En relación a los gastos en personal no se tuvo acceso al detalle de la distribución del gasto. Un cálculo simple diría que se asigna un monto mensual de M\$ 1.709 por persona para el año 2008, M\$1.853 por persona para 2009 y M\$1.821 por persona para 2010 (Monto total asignado en recursos humanos, dividido por números de personas y número de meses).

No obstante lo anterior, el Panel sugiere una profundización de ese cálculo, considerando una distinción de funciones a nivel central y regional, y evaluando la carga desigual que se produce a nivel regional principalmente por la cantidad de comunas a atender que corresponde por región (desde 4 comunas en la Región XV, a 54 en la VIII Región).

Sumado a lo anterior, el bajo gasto en administración respecto al programa amerita un análisis con mayor profundidad, en virtud no sólo de aumentar el porcentaje de gasto sino que respecto a realizar labores de mayor alcance de asesoría técnica a los municipios.

¹¹⁶ Fuente www.dipres.cl Evaluación de Programas Gubernamentales. Se revisaron los siguientes programas de la Subsecretaría de Educación: Inspección de establecimientos educacionales (2007); Supervisión de establecimientos educacionales (2007); Programa de Educación Especial Diferencial (2008); Programa de Educación Extraescolar (2009) y; Programa de Liderazgo Educativo (2010).

¹¹⁷ Se consideraron principalmente gastos de materiales de uso o consumo (papelería, material de oficina, etc.) y servicios básicos (Agua, electricidad, telefonía, internet. etc.)

4.3. Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del programa

El programa mantiene una muy alta ejecución para los años 2008 y 2009 (98 y 99% respectivamente) y en general, para los tres primeros años del período de evaluación, el programa presenta una ejecución presupuestaria sobre 96%, con una caída de 6% para 2010 respecto a 2008 (98% a 92%). Cabe señalar que la ejecución presupuestaria en lo referido a personal y bienes y servicios de consumo se mantiene estable en 100% para los tres años de evaluación considerados (2008, 2009 y 2010), por lo que los porcentajes de sub-ejecución señalados se deben al ítem de transferencias que se realizan a las municipalidades para la ejecución del Programa.

La baja en la ejecución presupuestaria del año 2010 se debe principalmente a la no realización de transferencias a municipalidades con rendiciones pendientes del año anterior. El Panel no tuvo acceso a información de detalle de número de municipalidades y montos por municipalidad no transferidos.

Cuadro N° 29
Presupuesto del programa y Gasto Devengado 2008-2010 (Miles de \$ 2011)

Año	Presupuesto Inicial del programa (a)	Gasto Devengado (b)	% ¹¹⁸ (b/a)*100
2008	\$ 57.072.965	\$ 55.681.295	98%
2009	\$ 43.215.645	\$ 42.605.563	99%
2010	\$ 43.090.602	\$ 39.451.614	92%

Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Recursos Financieros

4.3.2. Aportes de Terceros

No existe una política de aportes de terceros impulsada por la unidad ejecutora del Fondo, la Subsecretaría de Educación. No obstante lo anterior, el Fondo ha contado con aportes de terceros (en su mayor parte de las propias municipalidades) tal como se consignó en el cuadro Fuentes de Financiamiento del Programa. De todas formas el aporte por esta vía al Fondo no alcanza al 1% del total del financiamiento (exactamente el 0,001% para 2008, 0,246% para 2009 y 0,140% para 2010).

Considerando el aporte porcentual que representan los aportes de terceros (muy inferior al 1%) y el rol de apoyo técnico y de control de gestión del programa que le compete al MINEDUC, el panel considera que no es pertinente para el programa generar políticas que incentiven el aporte de terceros, y por lo tanto recomienda mantener el criterio seguido hasta ahora.

4.3.3. Recuperación de Gastos

El programa no cuenta con una política de recuperación de gastos y dadas las características del programa, el panel estima que no corresponde que la tenga.

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

El FAGEM corresponde a un tipo especial de programas de duración garantizada sólo por un año, ya que su fundamento legal es una glosa de la Ley de Presupuestos, la cual expira al concluir el año calendario. No es posible prever con anticipación si el año siguiente habrá voluntad política y recursos como para

¹¹⁸ Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

contar con un nuevo capítulo, ni tampoco es posible prever las modificaciones que pueda contener la glosa que se acuerda en medio del debate de la Ley.

Estas condiciones se reflejan en debilidades en el desarrollo de una organización especializada en el tema. Sólo en 2010 el Ministerio de Educación creó la Unidad Nacional de Apoyo a Municipalidades (UNAM), que es ya un cuerpo especializado para atender la relación técnica entre el Ministerio y las Municipalidades que son sostenedoras de establecimientos municipales, y que atiende no sólo al FAGEM, sino que a toda la problemática Municipal de otros programas del Ministerio.

La creación de la UNAM es un paso muy significativo para la sostenibilidad de futuras ediciones del FAGEM, si las hubiera, por cuanto esta Unidad implica la creación de capacidades de utilización y manejo de información que surge como subproducto del FAGEM. Esto significa que la rica información contenida en los Formatos de Inscripción de los programas de iniciativas de los Municipios, podría ser aprovechada para completar una visión analítica de la problemática de la gestión educativa municipal. La existencia de esta Unidad, en opinión del Panel, proporcionaría por una parte, el sustento técnico requerido por el programa para el mejoramiento de su gestión educativa, y por otra, un valioso activo de información para las tareas de Planificación del Ministerio (gestión de conocimiento, mejores prácticas y data warehouse).

Un segundo elemento que constituye un fuerte argumento favorable a la opinión de que el FAGEM cuenta con sustentabilidad, es la existencia de una instancia de interlocución muy pertinente, como es la Asociación Chilena de Municipalidades, con conocimiento directo de lo que ocurre a nivel municipal, y capacidad técnica para coadyuvar en actividades de difusión y capacitación que pudieran adicionarse al diseño actual.

Finalmente, el Estudio Complementario, en el marco del cual se llevó a cabo la encuesta electrónica a los municipios, y la sesión de trabajo realizada con la Asociación Chilena de Municipalidades¹¹⁹, mostraron el alto concepto que tienen los Municipios sobre el programa. Ello implica un alto nivel de apoyo político por parte de las autoridades municipales (Alcaldes y Concejales) que cruza transversalmente al espectro municipal.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

El Panel no valida la continuidad del FAGEM en las condiciones en que operó durante el período bajo evaluación y que generaron los resultados que se muestran en el informe.

Sin embargo, la problemática que dio origen al FAGEM sigue vigente, en términos de las características de los municipios que afectan su gestión, entre las que se cuentan: la gran heterogeneidad en capacidades técnicas y administrativas entre municipios; la alta heterogeneidad en la calidad de los servicios entregados; el tamaño reducido de gran parte de las comunas; la alta dependencia de recursos financieros externos; políticas de recursos humanos altamente restringidas en términos legales; responsabilidades administrativas separadas de las técnico-pedagógicas; y alta sensibilidad al ciclo político en las decisiones comunales.¹²⁰

Esta situación, unida al hecho de que durante 2011 las condiciones de apoyo institucional cambiaron radicalmente con la creación y fortalecimiento de la UNAM, llevan al Panel a validar la problemática y recomendar la sustitución del FAGEM por un nuevo programa que dé continuidad a la atención de esa problemática, pero que se organice sobre las condiciones institucionales actuales, más sólidas y solventes.

Lo anterior se explica por las distintas realidades del período bajo evaluación 2008-2010, y la situación vigente al momento de concluir este estudio. El análisis conducente a justificar la continuidad debe

¹¹⁹ Reunión con alcaldes y jefes de DAEM organizada por la Asociación chilena de Municipalidades para opinar acerca del FAGEM

¹²⁰ Para explicaciones en detalle, consultar texto in extenso en el Anexo.

empezar, obligatoriamente, por reconocer en forma explícita, la existencia de dos realidades muy distintas en cuanto al soporte institucional que se encarga de la implementación del FAGEM, a nivel central:

1. Una realidad es la del período 2008-2010, que es el período bajo análisis. En este período, el soporte institucional estuvo basado en una sola persona, dedicada a efectuar las tareas financieras. De este período no se heredan archivos explicatorios del diseño inicial ni de sus modificaciones. Tampoco se hereda un sistema informativo de los aspectos esenciales del programa, como las evidencias de qué nudos se abordan y cuáles son los resultados de dichas intervenciones.
2. Otra realidad que se empieza a plasmar en octubre de 2010, con la creación de la Unidad de Apoyo Municipal (UNAM), compuesta por una docena de personas y con jurisdicción sobre todas las relaciones de diversos programas con los sostenedores Municipales.

Puesto que la evaluación, en términos de análisis de resultados a nivel de Eficacia y uso de Recursos Financieros, sólo cubre el primer período, lo que muestra esa evaluación es un FAGEM con muchísimas debilidades y notorias carencias. Sin embargo, la continuidad que valida el panel no es de ese FAGEM, sino del programa que se desarrolló en forma contemporánea y paralela a la evaluación. Sería ocioso que el panel ignorara la realidad y emitiera opiniones sobre la continuidad de un programa que ya no existe. Los juicios que se emiten a continuación, corresponden a justificar la continuidad del programa en base a la potencialidad que le da su adscripción a la UNAM. Es obvio que esta potencialidad no pudo ser evaluada sistemáticamente, ya que está aún en construcción.

A juicio del panel, el programa debe continuar, aunque sujeto a algunos cambios importantes, que se detallan más adelante en el capítulo de recomendaciones.

Las razones por las cuáles el programa debe continuar son varias:

1. La tarea encomendada en 2008 al FAGEM –los tres objetivos inmediatos- sigue estando vigente. Es cierto que los indicadores que fluyen de la encuesta del Estudio Complementario señalan que un 68% de los nudos abordados por las Municipalidades que respondieron la encuesta estarían resueltos, no es menos cierto que la misma encuesta da cuenta de la aparición de nuevos nudos. Ya está analizado en otras partes del documento que la encuesta tiene posibles sesgos hacia las Municipalidades de mejores niveles de cumplimiento, lo que hace esperar que, de completarse la encuesta, la realidad de las más de 200 municipalidades faltantes sea menos optimista en cuanto a la resolución de nudos.
2. El programa cuenta ahora con la UNAM como soporte institucional, lo que le puede permitir superar las carencias reseñadas en el presente informe. En particular, el sistema de información que recoja los datos provenientes del ingreso de los Programas de iniciativas a la página web, posibilitaría análisis basados en hechos no financieros, que complementen a los análisis presupuestarios.
3. El estudio Complementario levantó algo más del 40% de la información de las Municipalidades. Si se completa la recolección de información en las restantes Municipalidades, se podría construir la Línea de Base necesaria para evaluar la marcha del programa. De no continuar FAGEM, el esfuerzo realizado hasta el momento, se perdería.
4. Según las respuestas a la encuesta y las conversaciones sostenidas con la Asociación Chilena de Municipalidades, el programa está altamente prestigiado en el mundo Municipal, como un programa práctico, que permite resolver pequeños temas que otros programas no pueden atender. En este sentido, los beneficios de FAGEM se extienden a las mejores condiciones operativas en que podrían funcionar los demás programas del MINEDUC que requieren la atención de los sostenedores Municipales.

La opinión del panel es que si bien los puntos anteriores son apreciables fortalezas del programa, la continuidad de programa necesitaría corregir también sus debilidades:

1. Su diseño debe ser continuo para evitar el desperdicio de la estacionalidad que actualmente ocurre y, además, facilitar la realización de iniciativas que requieren un año o más para desarrollarse en plenitud. Esto es indispensable para la creación de capacidades de gestión educativa permanentes y las bases para un financiamiento sustentable.
2. Para cumplir su propósito, sus tres objetivos específicos –resolver nudos críticos, establecer capacidades permanentes de gestión y avanzar en sentar condiciones para un financiamiento sustentable- deben constituir componentes diferentes, con normatividad adecuada a su respectivo contenido. Algunas de las actuales Áreas de Mejora pueden reubicarse o reformularse para adaptarse al esquema sugerido.
3. Los criterios de distribución de recursos deben estabilizarse y reflejar una intencionalidad que pueda ser evaluada. El convenio de cooperación con SUBDERE que actualmente se está perfeccionando debería permitir la construcción de tipologías municipales de acuerdo a sus reales capacidades de gestión, que ayuden a direccionar los recursos hacia donde las necesidades específicas sean mayores. A esto puede ayudar la finalización de la encuesta levantada durante la evaluación.
4. El FAGEM se ha basado en documentos de diagnóstico que resaltan la heterogeneidad de condiciones en que se lleva a cabo la gestión educativa, pero este elemento central no ha sido reconocido en el diseño operativo, que ofrece acceso por igual a todos los Municipios a cualquier Área de Mejora. Un diseño de un FAGEM continuo, proyectado a varios años, permitiría segmentar el FAGEM en Componentes de Inversión Básica –Capacidades Permanentes de Gestión Educativa, y Bases para un Financiamiento Sustentable- Componente de Inversión Complementaria –Solución de Nudos Críticos-, de modo que los Municipios sólo pudieran gastar libremente en el componente de Inversión Complementaria sólo una vez que se hayan “graduado” de los temas de Inversión Básica. Los Municipios que tengan déficits en los ítemes considerados básicos, debieran quedar limitados a gastar no más de un bajo porcentaje de sus recursos en Inversión Complementaria, mientras que los Municipios que demuestren haber cumplido totalmente con los requerimientos básicos, podrían gastar libremente en ítemes Complementario. Los Componentes de Inversión Básica estarían caracterizados por un listado acotado de capacidades básicas que se puede definir en conjunto con actores como SUBDERE y Asociación Chilena de Municipalidades, como Sistemas Administrativos computarizados, Planes Comunales de Educación, y otros que se decida incluir, dando respuesta al diagnóstico que señala: “se propuso la idea de entregar elementos que en su totalidad les permitan a los sostenedores instalar capacidades en los Departamentos de Educación o Corporaciones de Educación Municipal, para apoyar un proceso de mejoramiento sostenido, en las áreas de: gestión de Administración de Recursos, gestión Técnico Pedagógica y gestión con la Comunidad Educativa.” Los Municipios que tengan déficits en los ítemes de la zona Básica, debieran quedar limitados a gastar no más de un bajo porcentaje de sus recursos en la zona Complementaria, mientras que los Municipios que demuestren haber cumplido totalmente con los requerimientos de la zona Básica, podría gastar libremente en ítemes de la zona Complementaria.

En la opinión del panel, la corrección de estas cuatro debilidades es viable y permitiría un programa de comportamiento muy diferente del evaluado en esta ocasión, comportamiento que podría ser monitoreado adecuadamente una vez que entre en operaciones el sistema de información que actualmente se está licitando.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN DE DISEÑO

CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES Para el diseño y ejecución del programa sustituto
<p>No se considera adecuado que el diseño del FAGEM, contenido en sus Instructivos de Operación, se haya apartado de su justificación inicial, que cuenta con un diagnóstico¹²¹ adecuado, cual era propender a “instalar capacidades en los Departamentos de Educación o Corporaciones de Educación Municipal, para apoyar un proceso de mejoramiento sostenido, en las áreas de: gestión de Administración de Recursos, gestión Técnico Pedagógica y gestión con la Comunidad Educativa”¹²², al incorporar las siguientes áreas adicionales: Dotación docente y asistentes de la educación; Políticas comunales de Educación; Rendición de cuentas, y Gestión en mantención y funcionamiento, que si bien dicen relación con temáticas puntuales y urgentes, no cuentan con un diagnóstico documental comparable al de las primeras áreas mencionadas.</p>	<p>Descontinuar el programa que operó como FAGEM durante el período bajo evaluación (2008-2010).</p> <p>Dado el nuevo cuadro organizativo alcanzado tras la creación de la UNAM y su significativo fortalecimiento en 2011 (después del período bajo evaluación), crear formalmente un programa sustituto, con un diseño que guarde consistencia con el diagnóstico, y con una estructura presupuestaria y organizacional distinta, que le dé el soporte que amerita un programa de tal importancia.</p>
<p>Sumado a lo anterior, si bien el objetivo del programa a nivel de Propósito y Fin corresponden a lo que es deseable que el FAGEM logre, concentrando su atención en los temas que entraban la capacidad de gestión educativa de las Municipalidades, su único componente no está alineado de manera similar, debido a que permite la utilización de recursos para solucionar nudos críticos asociados tanto a temas locales como a temas nacionales, siendo desproporcionado que un programa pensado para hacerse cargo de problemáticas locales se haga cargo de temáticas a escala nacional¹²³.</p>	<p>ídem</p>
<p>El programa no cuenta con antecedentes técnicos que justifiquen los criterios de distribución de los recursos que se asigna anualmente. Sumado a lo anterior, en el contexto de la discusión para la aprobación de la Ley de</p>	<p>Fundamentar con antecedentes técnicos los criterios de distribución de recursos y sus respectivas ponderaciones, en base a los cuales se asigna anualmente recursos del</p>

¹²¹ Informe Final Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Año 2007. Aborda diagnóstico de la gestión municipal que dice relación con problemáticas de tipo estructural que requieren soluciones de mediano plazo.

¹²² Ficha N°1 de Antecedentes del Programa, Preparación Marco Lógico. Enero de 2011. Documento preparado por los responsables del FAGEM para la presente evaluación.

¹²³ Por ejemplo, de la problemática asociada al paro nacional docente del 2009, debido a lo cual se modificó el Instructivo de Operación para que los Municipios pudiesen ocupar recursos del FAGEM en el pago de la primera cuota del Bono SAE. A este pago se destinó más del 50% del presupuesto total del FAGEM, postergando, consecuentemente las iniciativas que se deberían haber desarrollado con ese dinero. Esta decisión no fue objetada por la Contraloría.

<p>Presupuestos los criterios y sus respectivas ponderaciones han experimentado variaciones, sin que exista información de respaldo que las avalen o fundamenten alguna intencionalidad. Al respecto, el 2008 el FAGEM se orientó hacia las municipalidades más pequeñas, criterio que se cambió al año siguiente¹²⁴. Por otra parte, el 2009 se elimina el criterio del “ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna respecto al promedio nacional” que tenía una ponderación de 25% y se agrega “los resultados de las evaluaciones a docentes”.</p>	<p>Fondo a los municipios. Lo anterior, favoreciendo a los que tienen estructuras más débiles y a quienes progresan respecto de sus líneas de base.</p> <p>Establecer criterios fijos para la distribución de recursos entre Municipios, favoreciendo a los que tienen estructuras más débiles y a quienes progresan respecto de sus líneas de base. Para ello, habría que completar una tipificación de Municipalidades que permita discriminar en forma objetiva entre las necesidades básicas de unas respecto de otras, en materia de gestión educativa.</p> <p>Completar, en colaboración con SUBDERE, una tipificación de Municipalidades que permita discriminar en forma objetiva entre las necesidades básicas de unas respecto de otras, en materia de gestión educativa.</p>
<p>La lógica vertical del programa descansa en un conjunto de hipótesis construidas en forma ex post, donde se alinean el Fin y Propósito con elementos de diagnóstico, sin embargo el Componente no aparece alineado de manera similar al permitir la utilización libre de los recursos para nudos de temas locales y de temas nacionales.</p>	
<p>Los indicadores de Propósito y Componentes (8 y 24 respectivamente) elaborados para la matriz de marco lógico, permiten medir variables pertinentes de conocer sobre la eficacia del programa, permitiendo apreciar si los niveles de producción de este componente alcanzan los resultados definidos por las distintas áreas de mejoramiento.</p>	<p>Formalizar los sistemas de información para que el Ministerio de Educación pueda explotar toda la inteligencia del sistema, para no depender de encuestas a fin de tener una visión aproximada de lo que está sucediendo.</p>
<p>El diseño del programa descansa en el supuesto de que los Municipios serían capaces de auto-diagnosticar los problemas de su gestión educativa, a fin de identificar los nudos críticos que la entranan, así como en el supuesto de que Municipalidades son capaces de diseñar e implementar intervenciones idóneas para resolver</p>	<p>Incluir entre las actividades del programa la oferta de asistencia técnica para ayudar a los Municipios que manifiesten dificultades en la realización de diagnósticos de nudos críticos y en el diseño e implementación de los programas de</p>

¹²⁴ La ponderación de la cantidad de alumnos matriculados era de un 20% en 2008 y se subió a 35% en 2009, lo que es favorable a las Municipalidades más grandes (con más alumnos). Como contrapartida, la ponderación del índice de Vulnerabilidad Comunal, que era de 30% en 2008, se bajó a 15%, esto perjudicó a las Municipalidades con mayores índices de Vulnerabilidad.

<p>los nudos críticos diagnosticados. Al respecto, se considera que se trata de supuestos cuya probabilidad de ocurrencia es muy variable de una Municipalidad a otra, dada la heterogeneidad de la capacidad de gestión del sistema municipal¹²⁵, y el programa no contempla entre sus actividades la oferta de asistencia técnica especializada para ayudar a los Municipios que manifiesten dificultades en estos ámbitos.</p>	<p>iniciativas dirigidas a solucionar esos nudos.</p>
<p>La ausencia de información oficial no permite validar la lógica vertical y horizontal de la Matriz, tanto a nivel de propósito como de componentes en todas las dimensiones (eficacia, calidad, eficiencia y economía) y en todos los ámbitos de control (resultados a nivel de propósito y productos y procesos a nivel de componentes).</p>	
<p>La componente de género no es pertinente, toda vez que el programa no distingue explícitamente intervenciones según sexo dentro de los actores educativos.</p>	

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

<p>CONCLUSIONES</p>	<p>RECOMENDACIONES Para el diseño y ejecución del programa sustituto</p>
<p>La principal debilidad del programa en materia de organización fue, desde su creación el año 2008 hasta fines de 2010, la carencia de una estructura organizacional con un equipo profesional para hacerse cargo de su gestión, de hecho era sólo una persona la que se desempeñaba en estas funciones, lo cual resultó ser insuficiente para poder administrar bases de datos con información histórica del FAGEM, además de poder contar con información de resultados del programa y su posterior análisis. No obstante, a partir de octubre de 2010 se crea la Unidad Nacional de Apoyo Municipal (UNAM), compuesta por 11 personas, que atiende necesidades no sólo del FAGEM, sino de otros programas vinculados al ámbito municipal. Al respecto, se considera que la UNAM puede llegar a cumplir un papel de conducción y de análisis del desempeño que permita retroalimentar al programa.</p>	
<p>Una de las características positivas del FAGEM es que los programas de iniciativas que presentan los Municipios sólo deben pasar por el filtro de la elegibilidad del gasto a nivel de las SECREDUC, dejando en manos de los Concejos Municipales pronunciarse acerca de las</p>	<p>Alinear la actividad de las SEREMIS de Educación con la UNAM en materia de coordinación, comunicación y control, con el fin de evitar descoordinaciones que debiliten la labor normativa y</p>

¹²⁵ Análisis del Estado de la Educación, Informe Final, 11 de diciembre de 2006 del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

<p>prioridades de las Municipalidades respectivas, respetando el principio básico de autonomía del cuerpo edilicio. En este ámbito la UNAM cumple una necesaria función que no existía, ya que permite unificar criterios en relación con la interpretación de lo que es elegible, en base a los cuales las SECREDUC deben aprobar o rechazar las propuestas de iniciativas presentadas por las Municipalidades de las diferentes regiones del país. Sin embargo, a partir de la creación de esta Unidad se estableció una instancia de revisión central de las decisiones tomadas por las SECREDUC respecto de los programas presentados por las Municipalidades. Como esta instancia opera ex post, puede objetar decisiones ya tomadas y comunicadas a las Municipalidades, forzándolas a realizar cambios en sus iniciativas e incluso a cancelarlas cuando éstas ya están en ejecución, lo cual no se considera adecuado pues desautoriza a las SEREMIS de Educación frente a los municipios.</p>	<p>fiscalizadora y el principio de descentralización que deben caracterizar el funcionamiento de las Secretarías Regionales Ministeriales.</p> <p>Formalizar vínculos con SEREMIS de Educación y DEPROVs en un documento de descripción de funciones</p>
<p>La carencia de información oficial sobre el programa no permite establecer la existencia de relaciones de complementariedad, sinergia o competencias con programas análogos del ministerio (Fondo de Innovación para la Gestión de la Educación Municipal, Fondo de Infraestructura Educativa, Subvención Preferencial, entre otras).</p>	<p>El diseño del FAGEM y de su estructura administrativa de soporte debe contemplar en forma explícita la complementariedad con los demás programas del Ministerio de educación que trabajan con programas educativos que implementan los Municipios</p>
<p>La información disponible, no entrega evidencia documentada sobre interrelaciones o vínculos con otros programas gubernamentales de origen regional o sectorial.</p>	<p>Por su naturaleza, el programa debiera estar estrechamente vinculado con los programas de Fortalecimiento Institucional de las Municipalidades</p>
<p>El programa no dispone de sistemas de seguimiento y evaluación de desempeño, salvo de la información presupuestaria de gasto enviada al nivel central que es requisito para otorgar la segunda cuota del programa anual. Esta carencia no le permite a la conducción del programa, formarse una idea de la eficacia del mismo, ni de eventuales problemas de diseño que pudieran estar ocurriendo. A juicio del panel, esta es una situación negativa que debería corregirse con la creación de la UNAM.</p>	<p>Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación de resultados del programa, que cuente con las bases de datos necesarias para la cuantificación de los indicadores de desempeño del programa, y que permita llevar a cabo una evaluación del desempeño, en base a una muestra representativa de municipios, para conocer con mayor certeza si las iniciativas financiadas a través de este Fondo efectivamente están solucionando los nudos críticos que obstaculizan la gestión educativa de los municipios, y si con ello se está contribuyendo a mejorar la gestión municipal en el área de educación.</p>
<p>El Programa no dispone de las bases de datos y</p>	<p>El Ministerio debe tomar medidas</p>

sistemas de información adecuados para las labores de control de ejecución de las distintas iniciativas del Programa.	para que las bases de datos que resultan de la inscripción de los Programas de Iniciativas, sus modificaciones y rendición de cuentas, se almacenen en forma segura y queden a disposición de usuarios legítimamente interesados.
---	---

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EFICACIA Y CALIDAD

CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES Para el diseño y ejecución del programa sustituto
No se han definido metas formales para el programa, sino que seis áreas de mejoramiento y un presupuesto anual para gastar según las prioridades y urgencia establecidas por los directivos del DAEM y el Concejo Municipal.	Elaborar un documento maestro que establezca los objetivos buscados y sus metas de corto y mediano plazo.
El Estudio Complementario que fue necesario realizar (encuesta) para acopiar información pertinente del programa, reveló un porcentaje de resolución de casi 2/3 de los nudos identificados el año 2008 en las Municipalidades que respondieron.	El sistema de monitoreo y evaluación debe preocuparse de registrar los nudos críticos en cada Municipalidad y su evolución en el tiempo, a fin de contar con información oficial más confiable que la levantada por el Estudio Complementario.
Manteniendo el resguardo metodológico respecto a la representatividad de la encuesta señalada (43% de respuesta de los DAEM a nivel nacional), los resultados arrojados por el instrumento fueron los siguientes: 92.4% de Nudos abordados por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados; 65.9% de Nudos resueltos por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados; 30% de Nudos con resolución parcial por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados; 11.3% de Nudos agravados en cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados; 93.2% de Municipalidades encuestadas que califican bien al FAGEM; 95.7% de Ejecución Presupuestaria y 0.72% de gastos de administración respecto del total de recursos transferidos del programa.	Idem al anterior
El grado de satisfacción municipal con el FAGEM, obtuvo un 93% de acuerdo con el programa, según la encuesta a Municipalidades.	Averiguar las razones del restante 7% para su descontento con el programa
A juicio del panel, el grado de satisfacción municipal respecto al programa, ha sido corroborado por la reunión de trabajo sostenida con algunos miembros de la Comisión de Educación de la Asociación Chilena de Municipalidades.	Establecer reuniones trimestrales de análisis con las Asociación Chilena de Municipalidades

4. CONCLUSIONES SOBRE EFICIENCIA Y ECONOMÍA

CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES Para el diseño y ejecución del programa sustituto
Durante el período de evaluación, el Programa presenta una disminución de su presupuesto en un 23% en donde el principal ítem de disminución es la asignación específica al Programa.	
En relación a las fuentes de financiamiento, el gasto total del programa presenta una disminución de un 29% para el período 2008-2010.	
De acuerdo a los datos obtenidos por la encuesta administrada a los DAEM, el gasto promedio por iniciativa ejecutada aumenta un 19% entre 2008 y 2009, aunque a nivel de subcomponente el único que muestra una variación positiva es el subcomponente de Dotación Docente, en donde es efecto de los pagos de bono SAE incide fuertemente en esta variación.	
El gasto promedio por Unidad de Producto (Iniciativa completada) para el período 2008-2009 alcanzó a \$ 21.557 y \$ 23.793 respectivamente (excluida la XI región por falta de información).	
El gasto promedio de administración del Programa para el período alcanza a M\$ 380.367 que en términos globales no alcanza al 1% del gasto total del Programa.	
<p>El Panel no valida la continuidad del FAGEM en las condiciones en que operó durante el período bajo evaluación y que generaron los resultados que se muestran en el informe.</p> <p>Sin embargo, la problemática que dio origen al FAGEM sigue vigente, en términos de las características de los municipios que afectan su gestión, entre las que se cuentan: la gran heterogeneidad en capacidades técnicas y administrativas entre municipios; la alta heterogeneidad en la calidad de los servicios entregados; el tamaño reducido de gran parte de las comunas; la alta dependencia de recursos financieros externos; políticas de recursos humanos altamente restringidas en términos legales; responsabilidades administrativas separadas de las técnico-pedagógicas; y alta sensibilidad al ciclo político en las decisiones comunales.</p> <p>Esta situación, unida al hecho de que durante 2011 las condiciones de apoyo institucional cambiaron radicalmente con la creación y</p>	<p>Descontinuar el programa que operó como FAGEM durante el período bajo evaluación (2008-2010).</p> <p>Dado el nuevo cuadro organizativo alcanzado tras la creación de la UNAM y su significativo fortalecimiento en 2011 (después del período bajo evaluación), crear formalmente un programa sustituto, con un diseño que guarde consistencia con el diagnóstico, y con una estructura presupuestaria y organizacional distinta, que le dé el soporte que amerita un programa de tal importancia.</p> <p>Revisar las áreas de mejoramiento elegibles para recibir financiamiento a través del programa, fundamentando su inclusión en un diagnóstico de las problemáticas de gestión a nivel municipal, definiendo al mismo tiempo si el programa se</p>

<p>fortalecimiento de la UNAM, llevan al Panel a validar la problemática y recomendar la sustitución del FAGEM por un nuevo programa que dé continuidad a la atención de esa problemática, pero que se organice sobre las condiciones institucionales actuales, más sólidas y solventes.</p>	<p>abocará a solucionar problemas estructurales de gestión municipal que requieren soluciones a mediano plazo, y que dicen relación con la construcción de capacidades permanentes, o a problemas contingentes de gestión municipal. El nuevo documento de diseño del programa deberá incluir los objetivos y metas que se busca lograr en cada una de las áreas de mejoramiento del programa.</p> <p>Sería conveniente que el Fondo contenga dos segmentos: Inversión Base, compuesto de inversiones en mejorar las capacidades permanentes, e Inversión Complementaria, para financiar la solución de nudos que provocan conflictos locales.</p> <p>Mantener la dotación de profesionales necesaria para el desempeño del programa</p> <p>Establecer financiamiento que tenga cierta estabilidad, para poder perseguir metas de mediano plazo.</p>
--	--

IV. BIBLIOGRAFÍA

Ministerio de Educación FAGEM

- Informes Trimestrales 2008-2010
- Instructivos de Operación 2008-2011
- Fichas Técnicas

Comité Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación

- Informe Final

V. ENTREVISTAS REALIZADAS

Contrapartes del Ministerio de Educación

Contrapartes de la DIPRES

Asociación Chilena de Municipalidades, Sesión de Trabajo 21 de Abril de 2011

ANEXOS

ANEXO 1(a) MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

NOMBRE DEL PROGRAMA: FONDO DE APOYO AL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN EN EDUCACIÓN MUNICIPAL AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2008 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARIA DE EDUCACIÓN OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: CONTRIBUIR AL DESARROLLO DE UN SISTEMA EDUCATIVO MÁS EQUITATIVO EN CUANTO A ACCESO, LOGRO Y PERMANENCIA DE LOS ESTUDIANTES PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO EDUCATIVO				
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN: Contribuir al mejoramiento de la gestión municipal en el área de educación.				
PROPÓSITO: Municipalidades resolvieron los nudos críticos ¹²⁶ que afectan la gestión de la educación municipal	1. Eficacia/Producto Porcentaje de Nudos abordados ¹²⁷ por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades 2. Eficacia/resultado intermedio Porcentaje de Nudos resueltos ¹²⁸ por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades	1. Suma de nudos abordados por las iniciativas de cada Municipalidad/ Suma de nudos diagnosticados por cada Municipalidad X100 2. Suma de nudos resueltos por cada Municipalidad / Suma de nudos por cada Municipalidad X100	Estadísticas del programa Estadísticas del programa Encuesta dirigida a Municipalidades	Solución de nudos críticos permite mejorar la gestión educativa municipal

¹²⁶ Por nudo crítico se entenderá toda aquella situación o elemento que entraba el desarrollo eficiente del quehacer de una organización en el logro de sus objetivos institucionales.

¹²⁷ Se considera abordado un nudo cuando existe al menos una iniciativa vinculada a su resolución

¹²⁸ Se considera resuelto un nudo cuando desaparece la situación o elemento que entraba el desarrollo eficiente del quehacer institucional

	<p>3. Eficacia/resultado intermedio Porcentaje de Nudos con resolución parcial¹²⁹ por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades</p> <p>4. Eficacia/Resultado intermedio Porcentaje de Nudos agravados¹³⁰ en cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades</p> <p>5. Porcentaje de Municipalidades encuestadas que califican con notas máximas al FAGEM</p> <p>6. Economía/Proceso Ejecución Presupuestaria</p> <p>7. Eficiencia/Proceso Porcentaje de Municipios que cumplieron con el calendario¹³¹</p> <p>8. Eficiencia/proceso Porcentaje de gastos de administración respecto</p>	<p>3. Suma de nudos con resolución parcial por cada Municipalidad / Suma de nudos por cada Municipalidad X100</p> <p>4. Suma de nudos agravados en cada Municipalidad / Suma de nudos diagnosticados por cada Municipalidad X 100</p> <p>5. Suma de respuestas que expresan satisfacción/Total de respuestas a la pregunta 20 de la encuesta X 100</p> <p>6. Gasto devengado/Presupuesto inicial X100</p> <p>7. Cantidad de Municipalidades que cumplieron el calendario/total de Municipalidades X100</p>	<p>Encuesta dirigida a Municipalidades</p> <p>Encuesta dirigida a Municipalidades</p> <p>Encuesta dirigida a Municipalidades</p> <p>Estadísticas del programa</p> <p>Estadísticas del programa</p>	
--	---	--	--	--

¹²⁹ Por ejemplo, se han comprado 3 de los 5 buses necesarios.

¹³⁰ Son nudos en que la dificultad u obstáculo es mayor en la actualidad que al principio del programa

¹³¹ Se refiere al calendario establecido para la presentación de iniciativas, estados de avances y rendición de cuentas

	<p>del total de gastos del programa</p> <p>9. Porcentaje de municipios que presentan iniciativas a financiamiento respecto del total de municipios</p> <p>10. Porcentaje de municipios que presentan iniciativas a financiamiento y que son aprobadas por MINEDUC</p> <p>11. Porcentaje de municipios que presentan iniciativas a financiamiento y que nunca han obtenido financiamiento</p>	<p>8. Suma de gastos de administración del programa/Total de gastos del programa X 100</p> <p>9. Suma de Municipios que presentan iniciativas/Total de Municipios</p> <p>10. Suma de Municipios con iniciativas aprobadas/ total de Municipios X 100</p> <p>11. Suma de Municipios que presentan iniciativas a financiamiento y que nunca han obtenido financiamiento / total de Municipios X 100</p>	<p>Estadísticas del programa</p> <p>Estadísticas del programa</p> <p>Estadísticas del programa</p>	
<p><u>COMPONENTE</u> Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo, en las siguientes áreas :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión de Recursos 2. Dotación docente y asistentes de la educación 3. Participación de la comunidad educativa 4. Políticas Comunales de Educación 5. Rendición de Cuentas 6. Gestión en mantención y funcionamiento 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Gestión de Recursos” respecto del total de iniciativas aprobadas 2. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Dotación docente y asistentes de la educación” respecto 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suma de iniciativas referidas al área Gestión de Recursos /Suma Total de iniciativas de los Municipios X100 2. Suma de iniciativas referidas al área dotación docente y asistentes de la educación /Suma Total de iniciativas de los 	<p>Estadísticas del programa</p> <p>Estadísticas del programa</p>	<p>Existen recursos técnicos idóneos en condiciones de ser contratados por las Municipalidades</p>

	del total de iniciativas	Municipios X100		
	3. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Participación de la comunidad educativa” respecto del total de iniciativas aprobadas	3. Suma de iniciativas referidas al área Participación de la comunidad educativa /Suma Total de iniciativas de los Municipios X100	Estadísticas del programa	
	4. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Políticas Comunes de Educación” respecto del total de iniciativas aprobadas	4. Suma de iniciativas referidas al área Políticas Comunes de Educación /Suma Total de iniciativas de los Municipios X100	Estadísticas del programa	
	5. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Rendición de Cuentas” respecto del total de iniciativas aprobadas	5. Suma de iniciativas referidas al área Rendición de Cuentas /Suma Total de iniciativas de los Municipios X100	Estadísticas del programa	
	6. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Gestión en mantención y funcionamiento” respecto del total de iniciativas aprobadas	6. Suma de iniciativas referidas al área Gestión en mantención y funcionamiento /Suma Total de iniciativas de los Municipios X100	Estadísticas del programa	
	7. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Gestión de Recursos respecto del	7. Suma de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Gestión de Recursos /Suma del	Estadísticas del programa	

	Gasto total del programa	Gasto total del programa en iniciativas financiadas X100		
	8. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Dotación docente y asistentes de la educación respecto del Gasto total del programa	8. Suma de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Dotación docente y asistentes de la educación/Suma del Gasto total del programa en iniciativas financiadas X100	Estadísticas del programa	
	9. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Participación de la comunidad educativa respecto del Gasto total del programa	9. Suma de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Participación de la comunidad educativa /Suma del Gasto total del programa en iniciativas financiadas X100	Estadísticas del programa	
	10. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Políticas Comunes de Educación respecto del Gasto total del programa	10. Suma de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Políticas Comunes de Educación /Suma del Gasto total del programa en iniciativas financiadas X100	Estadísticas del programa	
	11. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Rendición de Cuentas respecto del	11. Suma de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Rendición de Cuentas /Suma del Gasto total del programa en iniciativas financiadas X100	Estadísticas del programa	
		12. Suma de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Gestión en mantención y		

	Gasto total del programa	funcionamiento /Suma del Gasto total del programa en iniciativas financiadas X100	Estadísticas del programa	
	12. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Gestión en mantención y funcionamiento respecto del Gasto total del programa	13. Suma de iniciativas ligadas al área Gestión de Recursos completadas /Total de iniciativas en el área X100		
	13. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Gestión de recursos respecto del total de iniciativas en esa área	14. Suma de iniciativas ligadas al área Dotación docente y asistentes de la educación completadas /Total de iniciativas en el área X100	Estadísticas del programa	
	14. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Dotación docente y asistentes de la educación completadas respecto del total de iniciativas en esa área	15. Suma de iniciativas ligadas al área Participación de la comunidad educativa completadas /Total de iniciativas en el área X100	Estadísticas del programa	
	15. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Participación de la comunidad educativa completadas respecto del total de iniciativas en esa área	16. Suma de iniciativas ligadas al área Políticas Comunales de Educación completadas /Total de iniciativas en el área X100	Estadísticas del programa	
	16. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Políticas	17. Suma de iniciativas	Estadísticas del programa	

	<p>Comunales de Educación completadas respecto del total de iniciativas en esa área</p> <p>17. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Rendición de Cuentas completadas respecto del total de iniciativas en esa área</p> <p>18. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Gestión en mantención y funcionamiento completadas respecto del total de iniciativas en esa área</p> <p>19. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo¹³² el aporte del área “Gestión de Recursos” en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal</p> <p>20. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área “Dotación docente y asistentes de la educación” en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal</p>	<p>ligadas al área Rendición de Cuentas completadas /Total de iniciativas en el área X100</p> <p>18. Suma de iniciativas ligadas al área Gestión en mantención y funcionamiento completadas /Total de iniciativas en el área X100</p> <p>19. Suma de respuestas favorables a pregunta 22 acerca del área Gestión de Recursos /Total de respuestas acerca del área X100</p> <p>20. Suma de respuestas favorables a pregunta 22 acerca del área Dotación docente y asistentes de la educación / Total de respuestas acerca del área X100</p>	<p>Estadísticas del programa</p> <p>Estadísticas del programa</p> <p>Encuesta dirigida a Municipalidades</p> <p>Encuesta dirigida a Municipalidades</p>	
--	---	--	---	--

¹³² Respuestas “Medio” o “Alto” a la pregunta 22 ¿Cómo calificaría usted el aporte de los componentes del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal?

	<p>21. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área “Participación de la comunidad educativa” en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal</p> <p>22. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área “Políticas Comunes de Educación” en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal</p> <p>23. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área “Rendición de Cuentas” en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal</p> <p>24. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área “Gestión en mantención y funcionamiento” en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal</p>	<p>21. Suma de respuestas favorables a pregunta 22 acerca del área Participación de la comunidad educativa / Total de respuestas acerca del área X100</p> <p>22. Suma de respuestas favorables a pregunta 22 acerca del área Políticas Comunes de Educación / Total de respuestas acerca del área X100</p> <p>23. Suma de respuestas favorables a pregunta 22 acerca del área Rendición de Cuentas / Total de respuestas acerca del área X100</p> <p>24. Suma de respuestas favorables a pregunta 22 acerca del área Gestión en mantención y funcionamiento completadas/ Total de respuestas acerca del área X100</p>	<p>Encuesta dirigida a Municipalidades</p> <p>Encuesta dirigida a Municipalidades</p> <p>Encuesta dirigida a Municipalidades</p>	
--	--	---	--	--

			Encuesta dirigida a Municipalidades	
<p><u>ACTIVIDADES</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Distribución alícuota del monto anual aprobado para el programa, entre los Municipios, de acuerdo a fórmula establecida 2. Comunicación a cada Municipio de su cuota y del instructivo para su utilización 3. Municipios realizan diagnósticos y autoevaluaciones 4. Municipios preparan programas con iniciativas 5. Aprobación del programa de iniciativas por el Concejo Municipal 6. Presentación de las iniciativas a los Seremis para su estudio y aprobación 7. Inscripción en el portal del MINEDUC del programa aprobado por SEREMIS 8. MINEDUC envía a municipalidades primera cuota (50%) 9. Adquisiciones vía ChileCompra, en los casos pertinentes, o pago de servicios en los demás casos 10. Municipios rinden la 1ª cuota 11. MINEDUC aprueba rendición 				<ol style="list-style-type: none"> 1. Municipalidades identifican nudos crítico 2. Municipalidades diseñan iniciativas idóneas para abordar los nudos críticos 3. Municipalidades asignan recursos a nudos críticos más graves

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

- 12. MINEDUC transfiere 2ª cuota.
- 13. Municipios rinden la 2ª cuota.
- 14. MINEDUC aprueba rendición

--	--	--	--

ANEXO 1(b)

MEDICIÓN DE INDICADORES, PERÍODO 2007-2010

El programa no proporcionó la información estadística acerca de los nudos críticos ni de las iniciativas desarrolladas por el programa. Esta omisión no permite calcular ninguno de los indicadores que requieren estos datos. La única información proporcionada es del tipo presupuestario, cuyo aporte al análisis de la lógica del programa es muy limitado. Ante esta carencia, sólo es posible alimentar la Matriz con datos provenientes de la encuesta levantada como Estudio Complementario. Desde el punto de vista metodológico, una encuesta es un método precario de obtener información estadística, debido principalmente a problemas derivados de la cobertura y de la aleatoriedad de quienes responden.

En el presente caso, el Estudio Complementario pudo alcanzar una cobertura cercana a un 42% de las Municipalidades que contestaron la encuesta en forma completa. Para lograr esto se mantuvo una presión constante de comunicaciones de diversas instancias. Es difícil sostener que quienes respondieron constituyen una muestra aleatoria de los Municipios. La hipótesis más bien es la contraria: que quienes contestaron tienden a representar mayormente a Municipalidades con conectividad de internet, accesibilidad a la información de respaldo que se solicitaba y personal con capacidad, tiempo e interés en colaborar con la evaluación.

Pese a este sesgo, el uso de los datos de la encuesta se hace necesario por la total carencia de datos por parte del Ministerio de Educación. La información proporcionada por los resultados de la encuesta da sólo indicios precarios acerca de los efectos que ha logrado el FAGEM en el 42% de Municipalidades que respondió. No resulta apropiado extrapolar estos resultados a la situación de los dos tercios de Municipalidades que optaron por no dar respuesta, o sólo responder en forma incompleta.

Con estas prevenciones, se presenta a continuación la Matriz con los valores de los indicadores válidos para el 42% de Municipalidades que respondió.

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	Nombre	Fórmula de Cálculo	Año 2008-2010
FIN: Contribuir al mejoramiento de la gestión municipal en el área de educación			
PROPOSITO: Municipalidades resolvieron los nudos críticos ¹³³ que afectan la gestión de la educación municipal	Porcentaje de Nudos abordados ¹³⁴ por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades	Suma de nudos abordados por las iniciativas de cada Municipalidad/ Suma de nudos diagnosticados por cada Municipalidad X100	92.4%
	Eficacia/Producto Porcentaje de Nudos resueltos ¹³⁵ por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades	Suma de nudos resueltos por cada Municipalidad / Suma de nudos abordados por cada Municipalidad X100	65.9%
	Eficacia/Producto Porcentaje de Nudos con resolución parcial ¹³⁶ por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades	Suma de nudos con resolución parcial por cada Municipalidad / Suma de nudos abordados por cada Municipalidad X100	30%
	Eficacia/Producto Porcentaje de Nudos agravados ¹³⁷ en cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades	Suma de nudos agravados en cada Municipalidad / Suma de nudos diagnosticados por cada Municipalidad X 100.	11.3%
	Porcentaje de Municipalidades encuestadas que califican bien al FAGEM	Suma de respuestas que expresan satisfacción/Total de respuestas a la pregunta 20 de la encuesta X 100	93.2%
	Economía/Proceso Ejecución Presupuestaria	Gasto devengado/Presupuesto inicial X100.	95.7%
	Eficiencia/Proceso Porcentaje de Municipios que cumplieron con el calendario.	Cantidad de Municipalidades que cumplieron el calendario/total de	n.d

¹³³ Por nudo crítico se entenderá toda aquella situación o elemento que entraba el desarrollo eficiente del quehacer de una organización en el logro de sus objetivos institucionales.

¹³⁴ Se considera abordado un nudo cuando existe al menos una iniciativa vinculada a su resolución

¹³⁵ Se considera abordado un nudo cuando existe al menos una iniciativa vinculada a su resolución

¹³⁶ Por ejemplo, se han comprado 3 de los 5 buses necesarios.

¹³⁷ Son nudos en que la dificultad u obstáculo es mayor en la actualidad que al principio del programa

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

		Municipalidades X100.			
	Eficiencia/proceso Porcentaje de gastos de administración respecto del total de recursos transferidos del programa.	Suma de gastos de administración del programa/Total de recursos transferidos X 100.	0.72%		
	Nombre	Fórmula de Cálculo	Año 2008 ¹³⁸	Año 2009	Año 2010
COMPONENTE Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo, en las siguientes áreas : 1. Gestión de Recursos 2. Dotación docente y asistentes de la educación 3. Participación de la comunidad educativa 4. Políticas Comunales de Educación 5. Rendición de Cuentas 6. Gestión en mantención y funcionamiento	Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Gestión de Recursos” respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento.	Suma de iniciativas referidas al área Gestión de Recursos /Suma Total de iniciativas de los Municipios X100	77,6%	43,3%	42,5%
	Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Dotación docente y asistentes de la educación” respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento	Suma de iniciativas referidas al área dotación docente y asistentes de la educación /Suma Total de iniciativas de los Municipios X100.	21,7%	23,4%	14,4%
	Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Participación de la comunidad educativa” respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento	Suma de iniciativas referidas al área Participación de la comunidad educativa /Suma Total de iniciativas de los Municipios X10.	44,6%	27,2%	28,5%
	Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Políticas Comunales de Educación” respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento	Suma de iniciativas referidas al área Políticas Comunales de Educación /Suma Total de iniciativas de los Municipios X100.	35,3%	19,6%	21,7%
	Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Rendición de Cuentas” respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento.	Suma de iniciativas referidas al área Rendición de Cuentas /Suma Total de iniciativas de los Municipios X100	25,9%	16,4%	13,9%
	Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Gestión en mantención y funcionamiento” respecto del total de iniciativas presentadas a financiamiento.	Suma de iniciativas referidas al área Gestión de Mantención y Funcionamiento /Suma Total de iniciativas de los Municipios X100	14,1%	12,3%	19,1%
	Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Gestión de Recursos respecto del Gasto total del programa	Suma de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Gestión de Recursos /Suma del Gasto total del programa en iniciativas financiadas X100	48,5%	17,8%	23,6%

¹³⁸ Los cuadros tienen inconsistencias que se originan en inconsistencias en las respuestas a la encuesta

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

	Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Dotación docente y asistentes de la educación respecto del Gasto total del programa	Suma de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Dotación docente y asistentes de la educación/Suma del Gasto total del programa en iniciativas financiadas X100	9,6%	61,5%	26,6%
	Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Participación de la comunidad educativa respecto del Gasto total del programa	Suma de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Participación de la comunidad educativa /Suma del Gasto total del programa en iniciativas financiadas X100	24,6%	13,5%	16,7%
	Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Políticas Comunes de Educación respecto del Gasto total del programa	Suma de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Políticas Comunes de Educación /Suma del Gasto total del programa en iniciativas financiadas X100	N.D.	N.D.	N.D.
	Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Rendición de Cuentas respecto del Gasto total del programa Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Gestión en mantención y funcionamiento respecto del Gasto total del programa	Suma de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Rendición de Cuentas /Suma del Gasto total del programa en iniciativas financiadas X100	4,0%	1,0%	1,4%
	Porcentaje de Iniciativas completadas el área Gestión de recursos respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI	Suma de iniciativas ligadas al área Gestión de Recursos completadas /Total de iniciativas autorizadas SEREMI X100	43,9%	39,2%	39,2%
	Porcentaje de Iniciativas completadas el área Dotación docente y asistentes de la educación completadas respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI	Suma de iniciativas ligadas al área Dotación docente y asistentes de la educación completadas /Total de iniciativas autorizadas SEREMI X100	11,3%	20,8%	12,8%
	Porcentaje de Iniciativas completadas el área Participación de la comunidad educativa completadas respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI	Suma de iniciativas ligadas al área Participación de la comunidad educativa completadas /Total de iniciativas autorizadas SEREMI X100	23,1%	24,2%	25,5%
	Porcentaje de Iniciativas completadas el	Suma de iniciativas ligadas al área	19,2%	18,6%	20,6%

	área Políticas Comunes de Educación completadas respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI	Políticas Comunes de Educación completadas /Total de iniciativas autorizadas SEREMI X100			
	Porcentaje de Iniciativas completadas el área Rendición de Cuentas completadas respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI	Suma de iniciativas ligadas al área Rendición de Cuentas completadas /Total de iniciativas autorizadas SEREMI X100	15,1%	16,8%	14,6%
	Porcentaje de Iniciativas completadas el área Gestión en mantención y funcionamiento completadas respecto del total de iniciativas autorizadas SEREMI	Suma de iniciativas ligadas al área Gestión en mantención y funcionamiento completadas /Total de iniciativas autorizadas SEREMI X100	8,2%	12,2%	18,3
	Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo ¹³⁹ el aporte del área "Gestión de Recursos" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal	Suma de respuestas favorables a pregunta 22 acerca del área Gestión de Recursos /Total de respuestas acerca del área X100	95,1%		
	Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Dotación docente y asistentes de la educación" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal	Suma de respuestas favorables a pregunta 22 acerca del área Dotación docente y asistentes de la educación / Total de respuestas acerca del área X100	78,5%		
	Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Participación de la comunidad educativa" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal	Suma de respuestas favorables a pregunta 22 acerca del área Participación de la comunidad educativa / Total de respuestas acerca del área X100	91,7%		
	Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Políticas Comunes de Educación" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal	Suma de respuestas favorables a pregunta 22 acerca del área Políticas Comunes de Educación / Total de respuestas acerca del área X100	84,0%		
	Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del	Suma de respuestas favorables a pregunta 22 acerca del área	66,7%		

¹³⁹ Respuestas "Medio" o "Alto" a la pregunta 22 ¿Cómo calificaría usted el aporte de los componentes del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal?

	área "Rendición de Cuentas" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal	Rendición de Cuentas / Total de respuestas acerca del área X100	
	Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Gestión en mantención y funcionamiento" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal	Suma de respuestas favorables a pregunta 22 acerca del área Gestión en mantención y funcionamiento completadas/ Total de respuestas acerca del área X100	72,9%
ACTIVIDADES			
Distribución alícuota del monto anual aprobado para el programa, entre los Municipios, de acuerdo a fórmula establecida			
Comunicación a cada Municipio de su cuota y del instructivo para su utilización.			
Municipios realizan diagnósticos y autoevaluaciones.			
Municipios preparan programas con iniciativas.			
Aprobación del programa de iniciativas por el Concejo Municipal.			
Presentación de las iniciativas a los Seremis para su estudio y aprobación.			
Inscripción en el portal del MINEDUC del programa aprobado por SEREMIS.			
MINEDUC envía a municipalidades primera			

Dirección de Presupuestos
 División de Control de Gestión

cuota (50%).			
Adquisiciones vía ChileCompra, en los casos pertinentes, o pago de servicios en los demás casos.			
Municipios rinden la 1ª cuota.			
MINEDUC aprueba rendición.			
MINEDUC transfiere 2ª cuota.			
Municipios rinden la 2ª cuota.			
MINEDUC aprueba rendición.			

ANEXO 1(C) ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE EVALUACIÓN

El FAGEM, a diferencia de otros programas, está basado solamente en una glosa presupuestaria con vigencia anual. No cuenta con un diagnóstico ni responde a la solución de algún problema específico. Tampoco cuenta con algún documento que establezca metas de mediano o largo plazo. Hasta el momento de iniciarse la evaluación, no contaba con una Matriz de Marco Lógico. En tales condiciones, la matriz de evaluación fue construida en forma ad-hoc para la evaluación. Su formulación lógica no representa la manera como se ha desarrollado el programa, sino que el deber ser recomendado para el caso que continuara en el futuro.

Lógica vertical

Nivel de objetivo	Objetivo	Análisis enunciado y pertinencia del objetivo	Relación con el objetivo superior inmediato (relación de causalidad)	Supuesto	Análisis enunciado y pertinencia del supuesto
Fin	Contribuir al mejoramiento de la gestión municipal en el área de educación.	El objetivo es pertinente, dado el nombre del programa y está enunciado correctamente de acuerdo a los lineamientos metodológicos	-----		
Propósito	Municipalidades resolvieron los nudos críticos identificados que afectan la gestión de la educación municipal	El objetivo es pertinente y está enunciado correctamente de acuerdo a los lineamientos metodológicos	La relación de causalidad es directa, siempre que se cumpla el supuesto	Solución de nudos críticos identificados permite mejorar la gestión educativa municipal	Es un supuesto básico, ya que si los Municipios no identifican adecuadamente los nudos críticos, los que logren resolver pudiera no redundar en mejoras de la gestión
Componente 1	Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo, en las siguientes áreas : 7. Gestión de Recursos 8. Dotación docente y	El objetivo es pertinente y está enunciado correctamente de acuerdo a los lineamientos metodológicos	La relación de causalidad es directa, siempre que se cumpla el supuesto	Existen recursos técnicos idóneos en condiciones de ser contratados por las Municipalidades	Las Municipalidades no podrían resolver sus nudos críticos si sólo dispusieran del dinero y no estuvieran accesibles los recursos técnicos requeridos.

	<p>asistentes de la educación</p> <p>9. Participación de la comunidad educativa</p> <p>10. Políticas Comunes de Educación</p> <p>11. Rendición de Cuentas</p> <p>12. Gestión en mantención y funcionamiento</p>				
Actividades	<p>1. Distribución alícuota del monto anual aprobado para el programa, entre los Municipios, de acuerdo a fórmula establecida</p> <p>2. Comunicación a cada Municipio de su cuota y del instructivo para su utilización</p> <p>3. Municipios realizan diagnósticos y autoevaluaciones</p> <p>4. Municipios preparan programas con iniciativas</p> <p>5. Aprobación del programa de iniciativas por el Concejo Municipal</p> <p>6. Presentación de las iniciativas a los Seremis para su estudio y aprobación</p> <p>7. Inscripción en el portal del MINEDUC del programa aprobado por SEREMIS</p> <p>8. MINEDUC envía a municipalidades primera cuota (50%)</p> <p>9. MINEDUC aprueba rendición</p> <p>10. MINEDUC transfiere 2ª cuota.</p>	El objetivo es pertinente y está enunciado correctamente de acuerdo a los lineamientos metodológicos	La relación de causalidad es directa, siempre que se cumplan los supuestos	<p>1. Municipalidades identifican nudos críticos</p> <p>2. Municipalidades diseñan iniciativas idóneas para abordar los nudos críticos</p> <p>3. Municipalidades asignan recursos a nudos críticos más graves</p>	Las Municipalidades no podrían resolver sus nudos críticos si sólo dispusieran del dinero y no estuvieran en capacidad de identificar sus nudos críticos.

	11. Municipios rinden la 2ª cuota.				
	12. MINEDUC aprueba rendición				

Lógica horizontal

Nivel de objetivo	Indicador (Citar con nombre y fórmula)	Dimensión y ámbito de control que mide	Número y periodicidad de mediciones	Medio de verificación	Análisis de pertinencia respecto a objetivo, dimensiones y ámbitos que mide; análisis de aplicabilidad del indicador
Fin					
Propósito	1. Porcentaje de Nudos abordados por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades	Eficacia/Producto	Medición ad hoc para la evaluación	Encuesta a Municipalidades	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	2. Porcentaje de Nudos resueltos por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades	Eficacia/resultado intermedio	Medición ad hoc para la evaluación	Encuesta a Municipalidades	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	3. Porcentaje de Nudos con resolución parcial por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades	Eficacia/resultado intermedio	Medición ad hoc para la evaluación	Encuesta a Municipalidades	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	4. Porcentaje de Nudos agravados en cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades	Eficacia/Resultado intermedio	Medición ad hoc para la evaluación	Encuesta a Municipalidades	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa

	5. Porcentaje de Municipalidades encuestadas que califican con nota 6 y 7 al FAGEM	Calidad/Resultado final	Medición ad hoc para la evaluación	Encuesta a Municipalidades	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito.
	6. Ejecución Presupuestaria Gasto devengado/Presupuesto inicial X100	Economía/Proceso	Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito.
	7. Porcentaje de Municipios que cumplieron con el calendario	Eficiencia/Proceso	Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito.
	8. Porcentaje de gastos de administración respecto del total de gastos del programa	Eficiencia/proceso	Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito.
	9. Porcentaje de municipios que presentan iniciativas a financiamiento respecto del total de municipios	Eficiencia/proceso	Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Actualmente se mide y reporta como parte de los Informes trimestrales
	10. Porcentaje de municipios que presentan iniciativas a financiamiento y que son aprobadas por MINEDUC	Eficiencia/proceso	Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Actualmente se mide y reporta como parte de los Informes trimestrales
	11. Porcentaje de municipios que presentan iniciativas a financiamiento y que nunca han obtenido financiamiento	Eficiencia/proceso	Anual	Estadísticas del programa	No se mide. Es más bien anecdótico
COMPONENTE	1. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Gestión de Recursos" respecto del total de iniciativas aprobadas		No se ha medido	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	2. Porcentaje de iniciativas dirigidas al área "Dotación docente y asistentes de la		No se ha medido	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito.

	educación” respecto del total de iniciativas				Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	3.Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Participación de la comunidad educativa” respecto del total de iniciativas aprobadas		No se ha medido	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	4.Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Políticas Comunes de Educación” respecto del total de iniciativas aprobadas		No se ha medido	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	5.Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Rendición de Cuentas” respecto del total de iniciativas aprobadas		No se ha medido	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	6.Porcentaje de iniciativas dirigidas al área “Gestión en mantención y funcionamiento” respecto del total de iniciativas aprobadas		No se ha medido	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	7.Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Gestión de Recursos respecto del Gasto total del programa		Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Actualmente se mide y reporta como parte de los Informes trimestrales
	8.Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Dotación docente y asistentes de la educación respecto del Gasto total del programa		Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Actualmente se mide y reporta como parte de los Informes trimestrales
	9.Porcentaje de gasto devengado en iniciativas		Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo,

	ligadas al área Participación de la comunidad educativa respecto del Gasto total del programa				dimensión y ámbito. Actualmente se mide y reporta como parte de los Informes trimestrales
	10. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Políticas Comunales de Educación respecto del Gasto total del programa		Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Actualmente se mide y reporta como parte de los Informes trimestrales
	11. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Rendición de Cuentas respecto del Gasto total del programa		Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Actualmente se mide y reporta como parte de los Informes trimestrales
	12. Porcentaje de gasto devengado en iniciativas ligadas al área Gestión en mantención y funcionamiento respecto del Gasto total del programa		Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Actualmente se mide y reporta como parte de los Informes trimestrales
	13. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Gestión de recursos respecto del total de iniciativas en esa área		Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	14. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Dotación docente y asistentes de la educación completadas respecto del total de iniciativas en esa área		Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	15. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Participación de la comunidad educativa		Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como

	completadas respecto del total de iniciativas en esa área				parte de las estadísticas del programa
	16. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Políticas Comunales de Educación completadas respecto del total de iniciativas en esa área		Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	17. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Rendición de Cuentas completadas respecto del total de iniciativas en esa área		Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	18. Porcentaje de Iniciativas completadas el área Gestión en mantención y funcionamiento completadas respecto del total de iniciativas en esa área		Anual	Estadísticas del programa	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito. Debería medirse como parte de las estadísticas del programa
	19. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo ¹⁴⁰ el aporte del área "Gestión de Recursos" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal		Medición ad hoc para la evaluación	Encuesta a Municipalidades	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito.
	20. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Dotación docente y asistentes de la educación" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal		Medición ad hoc para la evaluación	Encuesta a Municipalidades	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito.
	21. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Participación de la comunidad educativa" en el		Medición ad hoc para la evaluación	Encuesta a Municipalidades	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito.

¹⁴⁰ Respuestas "Medio" o "Alto" a la pregunta 22 ¿Cómo calificaría usted el aporte de los componentes del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal?

	mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal				
	22. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Políticas Comunes de Educación" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal		Medición ad hoc para la evaluación	Encuesta a Municipalidades	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito.
	23. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Rendición de Cuentas" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal		Medición ad hoc para la evaluación	Encuesta a Municipalidades	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito.
	24. Porcentaje de personas encuestadas que consideran positivo el aporte del área "Gestión en mantención y funcionamiento" en el mejoramiento de los resultados de la gestión educativa municipal		Medición ad hoc para la evaluación	Encuesta a Municipalidades	Indicador pertinente respecto al objetivo, dimensión y ámbito.

ANEXO 2

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS

Tabla de factores de actualización

Año	Factor
2007	1,159
2008	1,066
2009	1,051
2010	1,033
2011	1,000

**I. Información de la institución responsable del programa, período 2007-2010
(en miles de pesos año 2011)**

1.1. Presupuesto y gasto devengado (1)

Cuadro N°1

**Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa
(en miles de pesos año 2011)**

AÑO 2008	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 58.789.866	\$ 59.024.743	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 13.694.021	\$ 11.975.201	87%
Inversión	\$ 13.158.165	\$ 1.206.866	9%
Transferencias	\$ 2.741.608.354	\$ 2.776.738.399	101%
Otros (Identificar)	\$ 361.694.303	\$ 355.630.284	98%
TOTAL	\$ 3.188.944.709	\$ 3.204.575.493	100%

Fuente: Ley de Presupuestos

AÑO 2009	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 66.531.622	\$ 71.014.595	107%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 15.133.845	\$ 16.228.550	107%
Inversión	\$ 9.590.098	\$ 593.851	6%
Transferencias	\$ 2.992.142.496	\$ 3.090.577.758	103%
Otros (Identificar)	\$ 436.997.982	\$ 369.288.243	85%
TOTAL	\$ 3.520.396.043	\$ 3.547.702.998	101%

Fuente: Ley de Presupuestos

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

AÑO 2010	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado	
		Monto	%
Personal	\$ 72.606.715	\$ 75.538.047	104%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 15.458.957	\$ 13.703.577	89%
Inversión	\$ 9.567.240	\$ 2.238.223	23%
Transferencias	\$ 3.231.313.526	\$ 3.264.940.655	101%
Otros (Identificar)	\$ 582.976.805	\$ 610.744.497	105%
TOTAL	\$ 3.911.923.243	\$ 3.967.164.998	101%

Fuente: Ley de Presupuestos

AÑO 2011	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 69.372.597
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 13.096.721
Inversión	\$ 7.255.069
Transferencias	\$ 3.520.582.924
Otros (Identificar)	\$ 769.721.121
TOTAL	\$ 4.380.028.432

* Los montos son la suma de todos los programas de Subsecretaría de Educación y corresponden a la Partida 09, Capítulo 01, Subtítulos 21 (Gastos en Personal); 22 (Bienes y Servicios de Consumos); 24 (Trasferencias Corrientes); 31 (Iniciativas de Inversión); y 23+25+29+30+33+34+35 (otros)

II. Información específica del Programa, período 2007-2010
(en miles de pesos año 2011)

2.1. Fuentes de financiamiento del Programa

1) Fuentes presupuestarias:

Corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos de los respectivos años.

- (a) **Asignación específica al Programa:** es aquella que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- (b) **Asignación institución responsable:** son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en el ítem 21 "Gastos en Personal" e ítem 22 "Bienes y Servicios de Consumo", 29 "Adquisición de Activos No Financieros" u otros, del presupuesto de dicha institución responsable.
- (c) **Aportes en Presupuesto de otras instituciones públicas:** son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes de la institución responsable del programa.

2) Fuentes Extrapresupuestarias:

Son los recursos financieros que **no provienen** del Presupuesto del Sector Público, tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, sector privado o de la cooperación internacional.

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

Fuentes de Financiamiento	2008		2009		2010		2011		Variación 2008-2011
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	%
1. Presupuestarias	\$ 55.969.638	100%	\$ 43.732.423	100%	\$ 40.899.216	100%	\$ 43.178.380	100%	-23%
1.1. Asignación específica al Programa	\$ 55.607.873	99%	\$ 43.331.785	99%	\$ 40.520.541	99%	\$ 42.787.209	99%	-23%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	\$ 361.765	1%	\$ 400.638	1%	\$ 378.675	1%	\$ 391.171	1%	8%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$ 0	0	0	0	0	0	\$ 0	0%	
2. Extrapresupuestarias	\$ 479	0	142847	0	70244	0	\$ 0	0%	-100%
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	\$ 479	0	142847	0	70244	0	\$ 0	0%	-100%
Total	\$ 55.970.117		\$ 43.875.270		\$ 40.969.460		\$ 43.178.380		-23%

*

* El 1.1 corresponde a la Partida 09, Capítulo 01, Programa 20, Subtítulo 24, ítem 03, Asignación 704. Excluye lo destinado a Laboratorios Móviles y la deuda flotante se reconoce como presupuesto del año siguiente

** El 2.1 corresponde a las comunas de: Isla de Maipo (\$4.650.202 año 2009); Providencia (\$43.500.000 año 2009 y \$28.000.000 año 2010); Las Condes (\$55.000.000 año 2009 y \$40.000.000 año 2010); Huasco (\$25.124.120 año 2009 aporte de Embajada de Japón); Vallenar (\$449.448 año 2008); y Diego de Almagro (\$ 7.641.254). Montos nominales.

*** Fuente Departamentos Provinciales de Educación

**II. Información específica del Programa, período 2007-2010
(en miles de pesos año 2011)**

A. Información del Programa asociada a recursos provenientes de asignación específica.

2.2 Información presupuestaria del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable

En la primera columna, corresponde incluir los montos del presupuesto inicial de la Institución Responsable, considerando la totalidad de los recursos institucionales.

En la segunda columna, corresponde incluir los montos del presupuesto inicial del Programa, sólo provenientes de la asignación específica al programa y de la asignación de la institución responsable (Las cifras deben coincidir con la suma de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 anterior).

Cuadro N°3

Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al presupuesto inicial del Servicio Responsable (en miles de pesos año 2011)

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable	Presupuesto Inicial del Programa	% Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

2008	\$ 3.188.944.709	\$ 57.072.965	1,79%
2009	\$ 3.520.396.043	\$ 43.215.645	1,23%
2010	\$ 3.911.923.243	\$ 43.090.602	1,10%
2011	\$ 4.380.028.432	\$ 43.238.446	0,99%

Fuente: Ley de Presupuestos

* Excluye lo destinado a Laboratorios Móviles

II. Información específica del Programa, Período 2007-2010
(en miles de pesos año 2011)

2.3. Presupuesto inicial y gasto devengado del Programa

Cuadro N°4
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado
(en miles de pesos año 2011)

AÑO 2008	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 300.748	\$ 300.748	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 61.017	\$ 61.017	100%
Inversión	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Otros (Identificar)	\$ 56.711.200	\$ 55.319.530	98%
Total	\$ 57.072.965	\$ 55.681.295	98%

56711200

Fuente: División de Planificación y Presupuesto

AÑO 2009	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 326.113	\$ 326.113	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 74.525	\$ 74.525	100%
Inversión	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Otros (Identificar)	\$ 42.815.007	\$ 42.204.925	99%
Total	\$ 43.215.645	\$ 42.605.563	99%

56543800

Fuente: División de Planificación y Presupuesto

AÑO 2010	Presupuesto Inicial	Gasto Devengado del Presupuesto	
		Monto	%
Personal	\$ 320.527	\$ 320.527	100%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 58.148	\$ 58.148	100%
Inversión	\$ 0	\$ 0	#¡DIV/0!
Otros (Identificar)	\$ 42.711.927	\$ 39.072.939	91%
Total	\$ 43.090.602	\$ 39.451.614	92%

49597111

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

Fuente: División de Planificación y Presupuesto

AÑO 2011	Presupuesto Inicial
Personal	\$ 391.171
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 60.066
Inversión	\$ 0
Otros (Identificar)	\$ 42.787.209
Total	\$ 43.238.446

Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Recursos Financieros

* Otros corresponde a la asignación específica que se denomina Apoyo a la Gestión de educación Municipal

** El cálculo del personal se hizo en base a un encargado por región más un encargado nacional que destinan el 100% de su tiempo durante 11 meses a esta tarea.

*** Para el año 2008 de acuerdo a nuestros registros el monto ejecutado por las comunas fue de \$56.286.008.491

**** Para el año 2009 de acuerdo a nuestros registros el monto ejecutado por las comunas fue de \$52.569.001.916

***** Los gastos en bienes y servicios de consumo, manteniendo la proporción de gasto del programa con respecto al total.

***** Excluye lo destinado a Laboratorios Móviles

II. Información específica del Programa, período 2007-2010
(en miles de pesos año 2011)

B. Información específica del Programa asociada a todos los recursos con que cuenta

2.4 Gasto Total del Programa

Cuadro N°5
Gasto Total del Programa
(en miles de pesos año 2011)

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2008	\$ 55.681.295	\$ 479	55.681.774
2009	\$ 42.605.563	\$ 142.847	42.748.410
2010	\$ 39.451.614	\$ 70.244	39.521.858

Fuente: Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Recursos Financieros y Departamentos Provinciales.

Otros gastos corresponden a las comunas de: Isla de Maipo (\$4.650.202 año 2009); Providencia (\$43.500.000 año 2009 y \$28.000.000 año 2010); Las Condes (\$55.000.000 año 2009 y \$40.000.000 año 2010); Huasco (\$25.124.120 año 2009 aporte de Embajada de Japón); Vallenar (\$449.448 año 2008); y Diego de Almagro (\$ 7.641.254). Montos nominales.

Excluye lo destinado a Laboratorios Móviles

II. Información específica del Programa, período 2007-2010
(en miles de pesos año 2011)

2.5 Gasto Total del Programa, desagregado por Subtítulo

Cuadro N°6
Gasto Total del Programa, desagregado por Subtítulo
(en miles de pesos año 2011)

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

AÑO 2008	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 300.748	1%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 61.017	0%
Inversión	\$ 0	0%
Otros (Identificar)	\$ 55.320.009	99%
Total	\$ 55.681.774	100%

Fuente: Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Recursos Financieros y Departamentos Provinciales.

AÑO 2009	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 326.113	1%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 74.525	0%
Inversión	\$ 0	0%
Otros (Identificar)	\$ 42.347.772	99%
Total	\$ 42.748.410	100%

Fuente: Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Recursos Financieros y Departamentos Provinciales.

AÑO 2010	Gasto Total del Programa	%
Personal	\$ 320.527	1%
Bienes y Servicios de Consumo	\$ 58.148	0%
Inversión	\$ 0	0%
Otros (Identificar)	\$ 39.143.183	99%
Total	\$ 39.521.858	100%

Fuente: Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Recursos Financieros y Departamentos Provinciales.

*Otros corresponde a transferencia de acuerdo al programa 20, subtítulo 24, ítem 03, asignación 704, de acuerdo información entregada por recursos financieros de la División de Planificación y Presupuestos, más el aporte de cada municipio informado por los departamentos provinciales. Los gastos en personal y Bienes y Servicios de Consumo se explican en el cuadro n° 4.

Excluye lo destinado a Laboratorios Móviles

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

**II. Información específica del Programa, período 2007-2010
(en miles de pesos año 2011)**

2.6 Gasto de producción de los Componentes del Programa

Los gastos de producción de los componentes del programa son aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc. (1)

Nota: (1) Ver capítulos XI, XIV y XV de documento "Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES 2009; en www.dipres.cl, Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

Cuadro N°7: Gasto de producción de los Componentes del Programa (en miles de pesos año 2011)

AÑO 2008	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
COMPONENTE: Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo, en las siguientes áreas : 1. Gestión de Recursos 2. Dotación docente y asistentes de la educación 3. Participación de la comunidad educativa 4. Políticas Comunes de Educación 5. Rendición de Cuentas 6. Gestión en mantención y funcionamiento	\$ 677.408	\$ 968.503	\$ 1.139.316	\$ 1.356.873	\$ 2.632.580	\$ 5.850.805	\$ 4.566.603	\$ 4.594.003	\$ 8.662.564	\$ 4.592.735	\$ 1.814.928	\$ 3.726.042	\$ 1.281.575	\$ 896.239	\$ 13.525.835	\$ 56.286.008
OTROS GASTOS (APORTES DE MUNICIPALIDADES Y OTROS)																-\$ 965.999
Total	\$ 677.408	\$ 968.503	\$ 1.139.316	\$ 1.356.873	\$ 2.632.580	\$ 5.850.805	\$ 4.566.603	\$ 4.594.003	\$ 8.662.564	\$ 4.592.735	\$ 1.814.928	\$ 3.726.042	\$ 1.281.575	\$ 896.239	\$ 13.525.835	\$ 55.320.009

Fuente: Base de datos del programa. Datos elaborados en base a rendiciones de cuentas de municipios. Existe una diferencia con respecto a la información entregada por RRFF

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

AÑO 2009	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
COMPONENTE: Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo, en las siguientes áreas: 1. Gestión de Recursos 2. Dotación docente y asistentes de la educación 3. Participación de la comunidad educativa 4. Políticas Comunes de Educación 5. Rendición de Cuentas 6. Gestión en mantención y funcionamiento	\$ 202.655	\$ 810.856	\$ 1.033.352	\$ 1.273.133	\$ 2.328.273	\$ 6.610.652	\$ 3.770.751	\$ 4.176.478	\$ 7.071.199	\$ 3.544.141	\$ 1.520.826	\$ 3.421.361	\$ 952.706	\$ 784.434	\$ 11.575.044	\$ 49.075.861
Saldo por rendir municipios																\$ 142.847
Diferencia no explicada **																\$ 869.523
OTROS GASTOS (APORTES DE MUNICIPALIDADES Y OTROS)																-\$ 7.740.459
Total	\$ 202.655	\$ 810.856	\$ 1.033.352	\$ 1.273.133	\$ 2.328.273	\$ 6.610.652	\$ 3.770.751	\$ 4.176.478	\$ 7.071.199	\$ 3.544.141	\$ 1.520.826	\$ 3.421.361	\$ 952.706	\$ 784.434	\$ 11.575.044	\$ 42.347.772

Fuente: Base de datos del programa. Datos elaborados en base a rendiciones de cuentas de municipios.

** Existe una diferencia con respecto a la información entregada por RRF

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

AÑO 2010	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
COMPONENTE: Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento, con recursos obtenidos del Fondo, en las siguientes áreas : 1. Gestión de Recursos 2. Dotación docente y asistentes de la educación 3. Participación de la comunidad educativa 4. Políticas Comunes de Educación 5. Rendición de Cuentas 6. Gestión en mantención y funcionamiento	\$ 60.913	\$ 123.173	\$ 342.107	\$ 282.927	\$ 697.376	\$ 1.188.427	\$ 1.058.146	\$ 419.294	\$ 1.650.685	\$ 1.314.020	\$ 318.435	\$ 1.070.222	\$ 284.658	\$ 206.418	\$ 2.982.365	\$ 11.999.168
SALDO POR RENDIR MUNICIPIOS **																\$ 27.144.015
Total	\$ 60.913	\$ 123.173	\$ 342.107	\$ 282.927	\$ 697.376	\$ 1.188.427	\$ 1.058.146	\$ 419.294	\$ 1.650.685	\$ 1.314.020	\$ 318.435	\$ 1.070.222	\$ 284.658	\$ 206.418	\$ 2.982.365	\$ 39.143.183

Fuente: Base de datos del programa. Datos elaborados en base a rendiciones de cuentas de municipios. Existe una diferencia con respecto a la información entregada por RRFF. Considera sólo el primer semestre, ya que el segundo semestre se está rindiendo en estos momentos. (**)

ANEXO 2 Cuadro N°7

Gasto de producción de los sub - Componentes del Programa

(en miles de pesos año 2011)

AÑO 2008	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
SUBCOMPONENTE: DOCENTES Y ASISTENTES DE LA EDUCACION	\$ 0	\$ 82.360	\$ 123.017	\$ 61.552	\$ 359.116	\$ 284.430	\$ 542.108	\$ 494.779	\$ 561.624	\$ 552.278	\$ 393.318	\$ 484.045	\$ 114.386	\$ 30.888	\$ 1.337.050	\$ 5.420.951
SUBCOMPONENTE: GESTION DE RECURSOS	\$ 140.222	\$ 610.660	\$ 609.289	\$ 753.522	\$ 1.246.055	\$ 2.676.845	\$ 2.478.609	\$ 2.289.967	\$ 3.610.620	\$ 2.120.708	\$ 675.362	\$ 1.427.787	\$ 686.995	\$ 532.991	\$ 7.460.829	\$ 27.320.462
SUBCOMPONENTE: MANTENCION Y FUNCIONAMIENTO	\$ 209.396	\$ 0	\$ 3.465	\$ 3.198	\$ 0	\$ 110.161	\$ 78.759	\$ 11.948	\$ 525.023	\$ 14.147	\$ 41.349	\$ 47.400	\$ 20.116	\$ 0	\$ 51.884	\$ 1.116.847
SUBCOMPONENTE: PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA	\$ 163.433	\$ 159.367	\$ 176.179	\$ 442.936	\$ 638.052	\$ 1.433.508	\$ 978.590	\$ 995.480	\$ 2.552.300	\$ 915.207	\$ 346.091	\$ 893.827	\$ 340.333	\$ 154.018	\$ 3.680.382	\$ 13.869.703
SUBCOMPONENTE: RENDICION DE CUENTAS	\$ 94.000	\$ 36.244	\$ 163.112	\$ 46.478	\$ 171.496	\$ 357.270	\$ 224.794	\$ 167.111	\$ 111.403	\$ 87.838	\$ 66.262	\$ 99.889	\$ 0	\$ 42.768	\$ 596.509	\$ 2.265.175
SUBCOMPONENTE: TRANSPORTE ESCOLAR	\$ 70.356	\$ 79.872	\$ 64.254	\$ 49.188	\$ 217.861	\$ 988.592	\$ 263.744	\$ 634.718	\$ 1.301.595	\$ 902.556	\$ 292.544	\$ 773.094	\$ 119.744	\$ 135.573	\$ 399.180	\$ 6.292.870
Total	\$ 677.408	\$ 968.503	\$ 1.139.316	\$ 1.356.873	\$ 2.632.580	\$ 5.850.805	\$ 4.566.603	\$ 4.594.003	\$ 8.662.564	\$ 4.592.735	\$ 1.814.928	\$ 3.726.042	\$ 1.281.575	\$ 896.239	\$ 13.525.835	\$ 56.286.008

Fuente: Base de datos del programa. Existe una diferencia con respecto a la información entregada por RRF.

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

AÑO 2009	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
SUBCOMPONENTE: DOCENTES Y ASISTENTES DE LA EDUCACION	\$ 27.642	\$ 515.248	\$ 545.920	\$ 858.572	\$ 1.617.019	\$ 4.420.286	\$ 2.258.364	\$ 2.974.869	\$ 3.656.761	\$ 2.005.573	\$ 570.872	\$ 2.094.637	\$ 297.570	\$ 365.629	\$ 7.985.964	\$ 30.194.927
SUBCOMPONENTE: GESTION DE RECURSOS	\$ 48.119	\$ 165.884	\$ 290.721	\$ 245.539	\$ 222.358	\$ 546.065	\$ 813.311	\$ 530.737	\$ 1.444.641	\$ 765.222	\$ 265.300	\$ 645.446	\$ 355.856	\$ 185.243	\$ 2.223.943	\$ 8.748.384
SUBCOMPONENTE: MANTENCION Y FUNCIONAMIENTO	\$ 0	\$ 0	\$ 35.629	\$ 7.772	\$ 1.051	\$ 56.946	\$ 65.682	\$ 67.347	\$ 256.470	\$ 94.169	\$ 0	\$ 37.481	\$ 1.226	\$ 11.671	\$ 82.441	\$ 717.886
SUBCOMPONENTE: PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA	\$ 95.585	\$ 86.619	\$ 120.253	\$ 141.332	\$ 186.220	\$ 1.413.247	\$ 505.826	\$ 389.152	\$ 1.017.256	\$ 401.880	\$ 149.648	\$ 460.142	\$ 282.500	\$ 190.466	\$ 1.203.813	\$ 6.643.939
SUBCOMPONENTE: RENDICION DE CUENTAS	\$ 0	\$ 12.612	\$ 8.350	\$ 0	\$ 7.357	\$ 16.900	\$ 15.765	\$ 0	\$ 103.700	\$ 0	\$ 242.706	\$ 0	\$ 15.555	\$ 0	\$ 78.884	\$ 501.828
SUBCOMPONENTE: TRANSPORTE ESCOLAR	\$ 31.309	\$ 30.492	\$ 32.479	\$ 19.917	\$ 294.268	\$ 157.208	\$ 111.803	\$ 214.372	\$ 592.371	\$ 277.297	\$ 292.301	\$ 183.654	\$ 0	\$ 31.425	\$ 0	\$ 2.268.897
Total	\$ 202.655	\$ 810.856	\$ 1.033.352	\$ 1.273.133	\$ 2.328.273	\$ 6.610.652	\$ 3.770.751	\$ 4.176.478	\$ 7.071.199	\$ 3.544.141	\$ 1.520.826	\$ 3.421.361	\$ 952.706	\$ 784.434	\$ 11.575.044	\$ 49.075.861

Fuente: Base de datos del programa. Existe una diferencia con respecto a la información entregada por RRF

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

AÑO 2010	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
SUBCOMPONENTE: DOCENTES Y ASISTENTES DE LA EDUCACION	\$ 0	\$ 51.394	\$ 24.245	\$ 54.097	\$ 244.441	\$ 148.784	\$ 174.755	\$ 176.136	\$ 344.092	\$ 622.455	\$ 184.837	\$ 179.586	\$ 54.522	\$ 124.261	\$ 802.704	\$ 3.186.308
SUBCOMPONENTE: GESTION DE RECURSOS	\$ 41.413	\$ 51.151	\$ 229.030	\$ 71.874	\$ 224.995	\$ 317.955	\$ 111.895	\$ 34.640	\$ 307.851	\$ 338.553	\$ 15.394	\$ 224.021	\$ 108.949	\$ 65.769	\$ 689.798	\$ 2.833.288
SUBCOMPONENTE: MANTENCION Y FUNCIONAMIENTO	\$ 0	\$ 0	\$ 5.368	\$ 5.090	\$ 10.324	\$ 86.809	\$ 526.106	\$ 34.324	\$ 356.004	\$ 60.511	\$ 0	\$ 32.006	\$ 2.355	\$ 3.771	\$ 802.766	\$ 1.925.434
SUBCOMPONENTE: PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA	\$ 19.500	\$ 6.995	\$ 73.892	\$ 73.208	\$ 138.251	\$ 255.450	\$ 180.886	\$ 87.874	\$ 295.860	\$ 119.658	\$ 11.783	\$ 220.184	\$ 99.206	\$ 12.617	\$ 409.439	\$ 2.004.801
SUBCOMPONENTE: RENDICION DE CUENTAS	\$ 0	\$ 0	\$ 9.572	\$ 58	\$ 2.998	\$ 43.984	\$ 18.006	\$ 0	\$ 12.113	\$ 0	\$ 5.418	\$ 2.522	\$ 0	\$ 0	\$ 69.986	\$ 164.657
SUBCOMPONENTE: TRANSPORTE ESCOLAR	\$ 0	\$ 13.633	\$ 0	\$ 78.601	\$ 76.367	\$ 335.444	\$ 46.498	\$ 86.320	\$ 334.766	\$ 172.843	\$ 101.005	\$ 411.904	\$ 19.627	\$ 0	\$ 207.673	\$ 1.884.681
Total	\$ 60.913	\$ 123.173	\$ 342.107	\$ 282.927	\$ 697.376	\$ 1.188.427	\$ 1.058.146	\$ 419.294	\$ 1.650.685	\$ 1.314.020	\$ 318.435	\$ 1.070.222	\$ 284.658	\$ 206.418	\$ 2.982.365	\$ 11.999.168

Fuente: Base de datos del programa. Existe una diferencia con respecto a la información entregada por RRF. Considera sólo el primer semestre, ya que el segundo semestre se está rindiendo en estos momentos.

II. Información específica del Programa, período 2007-2010
(en miles de pesos año 2011)

2.7 Gastos de administración del Programa y gastos de producción de los Componentes del Programa

Los **gastos de administración** se definen como todos aquellos desembolsos financieros que están relacionados con la generación de los servicios de apoyo a la producción de los componentes, tales como contabilidad, finanzas, secretaría, papelería, servicios de luz, agua, etc. (1).

Como se señaló anteriormente, los **gastos de producción** corresponden a aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc. (1).

Cuadro N°8

Gastos de administración y gastos de producción de los Componentes del Programa
(en miles de pesos año 2011)

Observación para completar el Cuadro: Complete sólo las celdas con los montos de gastos de cada año, pues el total se calculará automáticamente

AÑO	Gastos de administración	Gastos de producción de los Componentes	Total Gasto del Programa
2008	\$ 361.765	\$ 55.320.009	\$ 55.681.774
2009	\$ 400.638	\$ 42.347.772	\$ 42.748.410
2010	\$ 378.675	\$ 39.143.183	\$ 39.521.858

Fuente: Coordinación Nacional de Tecnología del Ministerio de Educación

** Excluye lo destinado a Laboratorios Móviles

ANEXO 3

CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO								
INFORMACIÓN DEL PROGRAMA			EVALUACIÓN DEL PROGRAMA					RECOMENDACIONES
Nombre Programa	Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG): NO	Objetivo del Programa	¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación? ¿Por qué? NO	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo? Si/No	¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente? Si/No	¿Se debió incorporar en provisión del servicio? Si/No	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No	
				¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	¿Se incorpora? Si/No	
				Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente	
Fondo de Apoyo a la Gestión Educativa Municipal (AGEM)	Contribuir al desarrollo de un sistema educativo más equitativo en cuanto a acceso, logro y permanencia de los estudiantes, lo que implica contribuir a disminuir las brechas entre estudiantes según variables sociodemográficas relevantes para la política educativa:	Municipalidades resolvieron los nudos críticos identificados que afectan la gestión de la educación municipal	No. La población objetivo son instituciones que sirven indistintamente a ambos géneros	No	No	No	No	

ANEXO 4 ESTUDIO COMPLEMENTARIO

1. INTRODUCCIÓN

El Programa Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Educativa Municipal (FAGEM) se lleva a cabo mediante transferencias de recursos que realiza el Ministerio de Educación a las Municipalidades que lo solicitan. Para participar en el programa, las Municipalidades interesadas deben proponer Iniciativas enmarcadas en las disposiciones de un Instructivo de Operación. Estas iniciativas deben buscar solucionar uno o más nudos críticos en la gestión educativa de cada Municipalidad y deben corresponder a alguna de las seis áreas de mejoramiento de la gestión educativa, establecidas en el Instructivo de Operación. El Ministerio de Educación establece techos presupuestarios para los programas anuales de iniciativas, y tiene la obligación de aprobar o rechazar dichos programas a su presentación.

Una vez aprobado el programa de iniciativas de una Municipalidad, el mismo es inscrito en un portal del Ministerio de Educación, como condición para iniciar la transferencia de recursos. La inscripción se realiza por medio de una ficha estándar, lo que permite que el Ministerio de Educación cuente con información sistematizada acerca de las iniciativas que se emprenden. Esta información se complementa con la información –también sistematizada por medio de fichas estándar– de la rendición de cuentas de cada Municipalidad.

Sin embargo, ninguna de las fichas ocupadas en la sistematización del proceso recoge información de impacto generado por los programas de mejoramiento que se van ejecutando. No hay una relación de la cantidad de nudos críticos que se resuelven total o parcialmente; ni de progresos apreciables en la gestión educativa de las Municipalidades, que es lo que constituye la razón de ser del Fondo. Esta carencia impide evaluar la idoneidad y eficacia del programa.

2. DISEÑO DEL ESTUDIO

Para subsanar momentáneamente esta carencia de información vital, el panel de evaluación propuso, como Estudio Complementario, la realización de una consulta a las Municipalidades, por medio de una encuesta electrónica. Esta encuesta consta de cuatro capítulos, con varias preguntas en cada uno:

1. Identificación de la Municipalidad
2. Relación de nudos críticos atendidos y su evolución (impacto del programa)
3. Opiniones acerca de la satisfacción con el programa
4. Sugerencias de cambios y mejoras en el programa

La encuesta busca, de esta manera, satisfacer la necesidad inmediata de contar con indicadores que permitan evaluar tanto los impactos del programa (Capítulos 2), como la forma de llevar a cabo el mismo (Capítulos 2 y 3). Sin la realización de este Estudio Complementario no habría modo de realizar una evaluación útil de lo que ha significado el programa y, por consiguiente, no podrían fundamentarse conclusiones ni recomendarse mejoras tendientes a incrementar la eficacia y eficiencia del programa.

3. OBJETIVO DEL ESTUDIO COMPLEMENTARIO

1. Disponer de información que permita contar con indicadores cuantificados de eficacia a nivel de producto y resultado intermedio, relacionados con la ejecución del programa a nivel de cada Municipalidad, durante el período comprendido entre los años 2008 - 2010, inclusive, y emitir un juicio evaluativo al respecto.
2. Disponer de información cualitativa relativa a la percepción de los municipios beneficiados con los recursos del FAGEM, acerca de:

- Variaciones en nivel de gravedad de principales nudos críticos
- Opiniones sobre mejoramientos en Áreas de Gestión
- Sugerencias para el mejoramiento del programa
- Valoración de la eficacia del programa

4. TAREAS DE LA CONSULTORÍA

La consultoría debería atender los siguientes aspectos:

1. Implementar aplicación de encuesta on-line, idealmente basada en códigos open source.
2. Colaborar en subir el cuestionario al portal desde el cual se llevará a efecto la encuesta, cuidando de establecer las medidas de seguridad que permitan el correcto funcionamiento del proceso.
3. La plataforma deberá considerar la funcionalidad de exportar las respuestas a una planilla Excel para su análisis e interpretación. Enviar comunicaciones del Ministerio a cada Municipalidad invitándola a participar y, cuando corresponda, reiterar por vía telefónica esta invitación a quienes aún no hayan respondido. Se reiterarán las invitaciones a participar hasta lograr al menos un 85% de respuestas.
4. Hacer un breve informe señalando la cantidad de invitaciones enviadas, las respuestas recibidas y la nómina de las Municipalidades que no contestaron. Debe darse una explicación detallada de los casos de no respuesta. El informe deberá contener, además, las tablas y gráficos que corresponden a las respuestas de cada pregunta estructurada.
5. Entregar a DIPRES un CD con la base de datos de las respuestas a la encuesta. La Base de Datos debe estar en un archivo Excel o en uno compatible con este programa.

5. CONTRAPARTE

El consultor fue contratado por DIPRES. Como contraparte técnica de la consultoría actuó el Panel de Evaluación.

CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA

Encuesta a Municipalidades sobre el Fondo de Apoyo a la Gestión de Educación Municipal (FAGEM)

IDENTIFICACIÓN

1.- Municipalidad:	2.- Región:
3.- Nombre:	4.- Cargo:
5.- Correo Electrónico:	6.- Teléfono:

7.- Responsable de la gestión educativa

Municipio:	Corporación:
------------	--------------

8.- N° de establecimientos educacionales, Matrícula y Rendimiento Escolar

Año	N° de Establecimientos	Matrícula	Aprobación (%)	Reprobación (%)	Abandono (%)
2008					
2009					
2010					

NUDOS CRÍTICOS

9.- Señale el N° o cantidad de nudos críticos identificados por el Municipio desde 2008 hasta la fecha de esta encuesta.

Nudos Críticos 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 16 Más
a a de
15 20 20

**Nudos identificados
(Reconocidos como tales)**

9.1.- Señale el N° o cantidad de nudos críticos atendidos por el Municipio desde 2008 hasta la fecha de esta encuesta.

Nudos Críticos 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 16 Más
a a de
15 20 20

**Nudos atendidos
(Han sido objeto de atención)**

9.2.- Señale el N° o cantidad de nudos críticos resueltos por el Municipio desde 2008 hasta la fecha de esta encuesta

Nudos Críticos 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 16 Más
a a de
15 20 20

**Nudos resueltos
(Solucionados exitosamente)**

9.3.- Señale el N° o cantidad de nudos críticos no solucionados por el Municipio desde 2008 hasta la fecha de esta encuesta

Nudos Críticos 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 16 Más
a a de
15 20 20

**Nudos sin variación
(No solucionados)**

9.4.- Señale el N° o cantidad de nudos críticos no aliviados por el Municipio desde 2008 hasta la fecha de esta encuesta

Nudos Críticos 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 16 Más
a a de
15 20 20

**Nudos aliviados
(Con solución parcial)**

9.5.- Señale el N° o cantidad de nudos críticos agravados desde 2008 hasta la fecha de esta encuesta

Nudos Críticos 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 16 Más
a a de
15 20 20

**Nudos agravados
(No solucionados e incrementándose en el tiempo)**

10.- Mencione los cinco principales nudos que había en 2008, al iniciarse el FAGEM.

Nudo A	
Nudo B	
Nudo C	
Nudo D	
Nudo E	

11.- Para cada uno de los cinco nudos críticos identificados en la pregunta anterior, describa el estado de situación de ellos en la actualidad.

(Utilice una escala de 1 a 4 donde 4: Nudo resuelto y solucionado y 1: Nudo muy grave).

Estado de Nudos Críticos en el año 2008 y en la actualidad	Nudo resuelto (4)	Nudo Leve (3)	Nudo Grave (2)	Nudo muy Grave (1)
Nudo A en la actualidad				
Nudo B en la actualidad				
Nudo C en la actualidad				
Nudo D en la actualidad				
Nudo E en la actualidad				

12.- Identifique el número de iniciativas presentadas, autorizadas y ejecutadas en el contexto del FAGEM, desde el 2008 al 2010

Nº de Iniciativas presentadas, autorizadas y ejecutadas 2008-2010 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 **11 a 15** **16 a 20** **Más de 20**

2008 Presentadas a aprobación del SEREMI

2008 Autorizadas por el SEREMI

2008 Completadas en el año

2009 Presentadas a aprobación del SEREMI

2009 Autorizadas por el SEREMI

2009 Completadas en el año

2010 Presentadas a aprobación del SEREMI

2010 Autorizadas por el SEREMI

2010 Completadas en el año

AREAS DE MEJORAMIENTO

13.- Señale el número anual de iniciativas que han sido completadas en el área de Gestión de Recursos entre el año 2008 y el año 2010.

Nº anual de Iniciativas completadas en el Area Gestión de Recursos 2008-2010 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 **11 a 15** **16 a 20** **Más de 20**

Area Gestión de Recursos 2008

Area Gestión de Recursos 2009

Area Gestión de Recursos 2010

14.- Señale el número anual de iniciativas que han sido completadas en el área de Dotación Docente (incluido pago de bonos SAE) entre el año 2008 y 2010.

Nº anual de Iniciativas completadas en el Area Dotación Docente 2008-2010	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	16	Más
												a	a	de
												15	20	20

Area Dotación Docente 2008
Area Dotación Docente 2009
Area Dotación Docente 2010

15.- Señale el número anual de iniciativas que han sido completadas en el área de Participación de la Comunidad Educativa entre el año 2008 y 2010.

Nº anual de Iniciativas completadas en el Area de Participación de la Comunidad Educativa 2008-2010	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	16	Más
												a	a	de
												15	20	20

Area Part. Comunidad Educativa 2008
Area Part. Comunidad Educativa 2009
Area Part. Comunidad Educativa 2010

16.- Señale el número anual de iniciativas que han sido completadas en el área de Políticas Comunes, entre el año 2008 y 2010.

Nº anual de Iniciativas completadas en el Area de Políticas Comunes 2008-2010	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	16	Más
												a	a	de
												15	20	20

Area Políticas Comunes 2008
Area Políticas Comunes 2009
Area Políticas Comunes 2010

17.- Señale el número anual de iniciativas que han sido completadas en el área de Rendición de Cuentas, entre el año 2008 y 2010.

Nº anual de Iniciativas completadas en el Area de Rendición de Cuentas 2008-2010	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	16	Más
												a	a	de
												15	20	20

Area Rendición de Cuentas 2008
Area Rendición de Cuentas 2009
Area Rendición de Cuentas 2010

18.- Señale el número anual de iniciativas que han sido completadas en el área de Mantenimiento y Funcionamiento, entre el año 2008 y 2010.

Nº anual de Iniciativas completadas en el Area de Mantenimiento y Funcionamiento 2008-2010	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	16	Más
												a	a	de
												15	20	20

Area Mantenimiento y Funcionamiento 2008
Area Mantenimiento y Funcionamiento 2009

Area Mantenimiento y Funcionamiento 2010

19.- Describa el estado o situación actual de cada una de las áreas de mejoramiento respecto a la situación en el año 2008.

Áreas de Mejoramiento	Ya no hay problemas críticos (4)	Mejóro en forma importante (3)	Mejóro levemente (2)	Desmejoró o Sigue igual (1)
Gestión de recursos				
Dotación docente y asistentes de la educación				
Participación en la comunidad educativa				
Políticas comunales de Educación				
Rendición de cuentas				
Gestión en mantención y funcionamiento				

EVALUACIÓN GLOBAL DEL FAGEM

20.- ¿Cuál es el grado de satisfacción municipal con el FAGEM, desde su puesta en marcha?.

	Muy Insatisfactorio (1)	Insatisfactorio (2)	Satisfactorio (3)	Muy Satisfactorio (4)
Calificación				
¿Porqué?				

21.- ¿Cómo calificaría usted el aporte del FAGEM en las siguientes dimensiones de la educación de su comuna? (marcar todos los aspectos sobre los que se pregunta).

Calificación Aporte FAGEM	Ninguno (1)	Bajo (2)	Medio (3)	Alto (4)
Asistencia escolar				
Aprobación de cursos				
Convivencia escolar				
Satisfacción laboral docente				
Satisfacción de padres y apoderados				
Calidad de la educación				
Equidad de la educación				
Puntajes SIMCE				
Puntajes PSU				
Otro (indicar)				

22.- ¿Cómo calificaría usted el aporte de los componentes del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal?.

Calificación Aporte FAGEM	Ninguno (1)	Bajo (2)	Medio (3)	Alto (4)
1.- Gestión de Recursos				
1.1 Sistemas informáticos y software				
1.2 Estudios y Asesorías				
1.3 Recursos Humanos				
1.4 Gestión Técnico Pedagógica				
2.- Dotación docente y Asist. Educación				
3.- Participación Comunidad Educativa				
4.- Políticas Comunales Educación				
5.- Rendición de cuentas				
6.- Gestión en Mantención y Fcto.				

23.- ¿Qué modificaciones introduciría usted a cada uno de los componentes del FAGEM? (eliminación, reducción, aumento, sin modificación).

Modificaciones a los componentes	Eliminar (1)	Reducir (2)	Dejar como está (3)	Incrementar (4)
1.- Gestión de Recursos				
1.1 Sistemas informáticos y software				
1.2 Estudios y Asesorías				
1.3 Recursos Humanos				
1.4 Gestión Técnico Pedagógica				
2.- Dotación docente y Asist. Educación				
3.- Participación Comunidad Educativa				
4.- Políticas Comunales Educación				
5.- Rendición de cuentas				
6.- Gestión en Mantención y Fcto.				

24.- ¿Qué nuevos componentes, deberían crearse en el marco del programa?.

1	
2	
3	

25.- De acuerdo con su experiencia, ¿qué indicadores serían los más adecuados para evaluar los componentes del FAGEM?.

Componentes	Indicadores de Evaluación
1.- Gestión de Recursos	
1.1 Sistemas informáticos y software	
1.2 Estudios y Asesorías	
1.3 Recursos Humanos	
1.4 Gestión Técnico Pedagógica	
2.- Dotación docente y Asist. Educación	
3.- Participación Comunidad Educativa	
4.- Políticas Comunales Educación	
5.- Rendición de cuentas	
6.- Gestión en Mantenimiento y Fcto.	

26.- Señalar su grado de acuerdo-desacuerdo respecto de las siguientes aseveraciones

Grado de Acuerdo-Desacuerdo	Muy de acuerdo (4)	De acuerdo (3)	En desacuerdo (2)	Muy en desacuerdo (1)
Los recursos entregados a la municipalidad por el FAGEM fueron suficientes para cada iniciativa				
Los recursos entregados a la municipalidad por el FAGEM fueron oportunamente entregados				
Los proyectos que se incorporaron al FAGEM fueron discutidos y sancionados con el DAEM-DEM-Corporación basados en autodiagnósticos				
Se ha rendido cuentas oportunamente al MINEDUC del destino de los fondos				
Se ha rendido cuentas a las comunidades escolares sobre el destino de los fondos				
La Asesoría Técnica de MINEDUC (si la pidió) fue satisfactoria				
La calidad del apoyo de empresas externas en la implementación de los proyectos fue satisfactoria				

ANEXO 5

METODOLOGÍA, REPRESENTATIVIDAD Y RESULTADOS DE LA ENCUESTA REALIZADA COMO ESTUDIO COMPLEMENTARIO

1. Metodología

El Estudio Complementario se planteó originalmente como una encuesta de opinión de beneficiarios, indispensable en cualquier evaluación de un programa público o privado. Sin embargo, este carácter inicial tuvo que ser variado radicalmente, ante la constatación de que el Ministerio de Educación carecía de información sistematizada acerca de los que habían realizado los Municipios y, especialmente, de los efectos que habían tenido las iniciativas desarrolladas. Siendo esta última información el eje fundamental para evaluar la eficacia del programa, se optó por transformar la idea inicial de la encuesta de satisfacción en un instrumento mixto orientado a levantar información cuantitativa y en menor medida, opinión sobre el Fondo.

En la encuesta se combinaron, entonces, preguntas de identificación, de datos específicos, de opiniones valorativas y de sugerencias de mejora.

El Panel estuvo consciente de que la herramienta metodológica de la encuesta no era la más apropiada para juntar la información sistemática que debería proporcionar el Servicio cuyo programa se estaba evaluando. Pese a ello, tomó la única opción compatible con el limitado plazo de tiempo disponible y con la carencia de recursos que hubiese implicado una opción mejor.

Adicionalmente, y para fines de análisis de la información en términos de tener una alternativa adicional para caracterizar las municipalidades, se preparó una tipología ad-hoc, en base a cinco conglomerados, que agrupan Municipalidades que reúnen características similares. Para ello se consideraron las variables que se señalan a continuación:

- a) Población de la comuna estimada año 2009
- b) Porcentaje población rural 2009
- c) Ingresos totales municipales en educación 2009
- d) Porcentaje de dependencia ingresos FAGEM del presupuesto total en educación
- e) Indicador IVE 2009
- f) Matrícula de dependencia municipal 2009
- g) Porcentaje de matrícula municipal respecto a matrícula total de la comuna 2009
- h) Promedio SIMCE lenguaje escuelas municipales 2009
- i) Promedio SIMCE matemáticas escuelas municipales 2009

Los datos fueron procesados en SPSS utilizando la clasificación de K-medias y definiendo un número de 5 conglomerados.

2. Cobertura de la encuesta

El universo de posibles respuestas era de 345 Municipalidades, que son las usuarias del FAGEM. De ellas, 291 son DAEM o DEM y 54, lo hacen mediante Corporaciones.

En total, se recibieron 143 respuestas válidas, que representan un 41,45% del universo total. De ellas, 112 fueron DEM y 31 fueron Corporaciones resultando coberturas de 38.6% y 57.4%, respectivamente.

Como la Encuesta es de tipo censal, al haber sido contestada por 143 de los 345 municipios no es representativa a nivel nacional, regional ni local, de modo que sus resultados no pueden interpretarse como representativos del universo de Municipios, sino solamente de las municipalidades que respondieron¹⁴¹.

Una situación parecida se encuentra al considerar los conglomerados descritos recientemente. El cuadro siguiente muestra las cifras de representatividad de cada uno de ellos:

Cuadro 1. Cobertura, según tipología de comunas

Conglomerado ¹⁴²	Número de comunas Conglomerado	Número de comunas que responde cuestionario	Cobertura en encuesta
1	2	2	100%
2	8	5	65.2%
3	18	9	50.0%
4	77	37	48.05%
5	230	88	38.3%

Fuente: Encuesta a Municipalidades

¹⁴¹ La encuesta recopiló datos numéricos, que no pueden ser extrapolados al universo, ya que la baja cobertura amplía el rango de error.

¹⁴² El análisis de conglomerados permitió la definición de 5 agrupaciones de comunas mediante el procesamiento de información de población comunal, matrícula, ingresos en educación, vulnerabilidad y resultados SIMCE. Los primeros tres conglomerados (1, 2 y 3) representan en general a comunas grandes (sobre 200.000 habitantes) con altos ingresos en educación y baja vulnerabilidad. El conglomerado 4 representa a comunas con promedio 80.000 habitantes y medianos indicadores de vulnerabilidad e ingresos por educación. El conglomerado 5, el más numeroso (230 municipalidades) representa a las comunas más pequeñas (15.000 habitantes promedio), con más alta ruralidad, mayor vulnerabilidad y menores ingresos por educación. El porcentaje promedio de matrícula municipal es de 74% y en este conglomerado están incluidas aquellas comunas que solo tienen educación municipal.

Por último, a nivel regional se tuvo la siguiente cobertura:

Cuadro 2. Cobertura según región

REGION	Nº MUN. REGION	Nº MUN. RESPONDEN CUESTIONARIO	% RESPUESTAS
1	7	6	85,71
2	9	4	44,44
3	9	7	77,78
4	15	2	13,33
5	38	14	36,84
6	33	14	42,42
7	30	13	43,33
8	54	18	33,33
9	32	17	53,13
10	30	16	53,33
11	10	0	0,00
12	10	3	30,00
RM	52	21	40,38
14	12	5	41,67
15	4	3	75,00
TOTAL	345	143	41,45

Fuente: Encuesta a Municipalidades

El análisis de cobertura muestra una distribución relativamente desigual de las respuestas tanto a nivel de dependencia, como a nivel regional. Parte de lo anterior se explica principalmente por la metodología de levantamiento de la encuesta. Por razones de tiempo y recursos, ésta tuvo que levantarse por medio de correos electrónicos, sin lograr implementar los llamados telefónicos sistemáticos, que eran indispensables para un resultado más equilibrado. Como consecuencia, pudo haber un sesgo debido a que las Municipalidades que cuentan con mejor infraestructura de comunicación electrónica no tuvieron mayores problemas para recibir la encuesta y para mantenerse en línea mientras la contestaban. Distinta fue la situación de las Municipalidades en el extremo inverso. Para paliar esta situación, se les dio oportunidad a todas las Municipalidades para que respondieran la encuesta en papel o en formato Word, lo que permitió llegar a los niveles de cobertura señalados en los cuadros.

Junto con esta dificultad técnica, la encuesta requería recabar los datos a los que el Panel no pudo tener acceso, debido a que el Ministerio de Educación no contaba con esa información, referidos al período 2008 a 2010. Cabe destacar que en medio de este período hubo cambio de administraciones Municipales (período 2009-2012), lo que impidió que algunas Municipalidades contaran con la información del año 2008, por la precariedad de los archivos municipales.

En síntesis, el conjunto de Municipalidades que respondieron la encuesta no debe considerarse una muestra representativa del total. Por ello, los resultados deben analizarse con extrema precaución, debiendo notarse, en todo momento, que se trata de una representación sesgada de la realidad municipal.

3. Resultados de la Encuesta

La Tabla de Frecuencias siguiente muestra los tipos de salidas de resultados simples de las frecuencias de respuesta a las preguntas susceptibles de tabulación. Los análisis más complejos se encuentran en el texto.

No se encontraron diferencias importantes en los resultados a nivel de tipo de dependencia, ni por conglomerado, ni por región, por lo tanto, no se trabajó con información desagregada a ese nivel, salvo en los casos calificados que se mencionan en el informe.

Por último, es necesario señalar que una información de sumo interés para el Panel hubiese sido los motivos de la no respuesta por parte de las 202 municipalidades que no participaron del estudio complementario. Aunque esta actividad fue considerada en los términos de referencia del estudio complementario, finalmente no se realizó, lo cual impide conocer en forma más sistemática las razones de esta falta de participación.

TENER CUIDADO QUE LOS CUADROS NO QUEDEN CORTADOS

Tabla de frecuencias

Cuadro 3 Número o cantidad de nudos críticos identificados por el Municipio desde 2008 hasta la fecha de esta encuesta

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	10	9	6,3	6,3	6,3
	11a15	31	21,7	21,8	28,2
	16a20	32	22,4	22,5	50,7
	3	2	1,4	1,4	52,1
	4	2	1,4	1,4	53,5
	5	4	2,8	2,8	56,3
	6	2	1,4	1,4	57,7
	7	6	4,2	4,2	62,0
	9	1	,7	,7	62,7
	Masde20	53	37,1	37,3	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 5 Número o cantidad de nudos críticos atendidos por el Municipio desde 2008 hasta la fecha de esta encuesta

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	10	11	7,7	7,8	7,8
	11a15	30	21,0	21,3	29,1
	16a20	29	20,3	20,6	49,6
	2	1	,7	,7	50,4
	3	4	2,8	2,8	53,2
	4	2	1,4	1,4	54,6
	5	4	2,8	2,8	57,4
	6	2	1,4	1,4	58,9
	7	4	2,8	2,8	61,7
	8	7	4,9	5,0	66,7
	9	5	3,5	3,5	70,2
	Masde20	42	29,4	29,8	100,0
	Total	141	98,6	100,0	
Perdidos	99	2	1,4		
Total		143	100,0		

Cuadro 5 Número o cantidad de nudos críticos resueltos por el Municipio desde 2008 hasta la fecha de esta encuesta

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	2	1,4	1,4	1,4
	1	2	1,4	1,4	2,8
	10	7	4,9	4,9	7,7
	11a15	27	18,9	19,0	26,8
	16a20	20	14,0	14,1	40,8
	2	2	1,4	1,4	42,3
	3	9	6,3	6,3	48,6
	4	7	4,9	4,9	53,5
	5	12	8,4	8,5	62,0
	6	12	8,4	8,5	70,4
	7	7	4,9	4,9	75,4
	8	12	8,4	8,5	83,8
	9	10	7,0	7,0	90,8
	Masde20	13	9,1	9,2	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total	143	100,0			

Cuadro 6 Número o cantidad de nudos críticos no solucionados por el Municipio desde 2008 hasta la fecha de esta encuesta

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	27	18,9	19,0	19,0
	1	14	9,8	9,9	28,9
	10	6	4,2	4,2	33,1
	11a15	12	8,4	8,5	41,5
	16a20	5	3,5	3,5	45,1
	2	16	11,2	11,3	56,3
	3	19	13,3	13,4	69,7
	4	17	11,9	12,0	81,7
	5	5	3,5	3,5	85,2
	6	5	3,5	3,5	88,7
	7	6	4,2	4,2	93,0
	8	6	4,2	4,2	97,2
	9	4	2,8	2,8	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 7 Número o cantidad de nudos críticos no aliviados por el Municipio desde 2008 hasta la fecha de esta encuesta

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	20	14,0	14,1	14,1
	1	12	8,4	8,5	22,5
	10	2	1,4	1,4	23,9
	11a15	10	7,0	7,0	31,0
	16a20	3	2,1	2,1	33,1
	2	17	11,9	12,0	45,1
	3	15	10,5	10,6	55,6
	4	15	10,5	10,6	66,2
	5	13	9,1	9,2	75,4
	6	10	7,0	7,0	82,4
	7	5	3,5	3,5	85,9
	8	11	7,7	7,7	93,7
	9	3	2,1	2,1	95,8
	Masde20	6	4,2	4,2	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total	143	100,0			

Cuadro 8 Número o cantidad de nudos críticos agravados desde 2008 hasta la fecha de esta encuesta

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	66	46,2	46,8	46,8
	1	24	16,8	17,0	63,8
	10	1	,7	,7	64,5
	16a20	1	,7	,7	65,2
	2	19	13,3	13,5	78,7
	3	8	5,6	5,7	84,4
	4	7	4,9	5,0	89,4
	5	7	4,9	5,0	94,3
	6	3	2,1	2,1	96,5
	7	2	1,4	1,4	97,9
	8	1	,7	,7	98,6
	9	1	,7	,7	99,3
	Masde20	1	,7	,7	100,0
	Total	141	98,6	100,0	
Perdidos	99	2	1,4		
Total		143	100,0		

Cuadro 9 Estado de situación de Nudo A en la actualidad (identificado en 10A)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Nudo muy grave	11	7,7	7,7	7,7
	Nudo grave	30	21,0	21,0	28,7
	Nudo leve	56	39,2	39,2	67,8
	Nudo resuelto	46	32,2	32,2	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 10 Estado de situación de Nudo B en la actualidad (identificado en 10B)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Nudo muy grave	8	5,6	5,6	5,6
	Nudo grave	21	14,7	14,7	20,3
	Nudo leve	63	44,1	44,1	64,3
	Nudo resuelto	51	35,7	35,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 11 Estado de situación de Nudo C en la actualidad (identificado en 10C)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Nudo muy grave	3	2,1	2,1	2,1
	Nudo grave	28	19,6	19,6	21,7
	Nudo leve	64	44,8	44,8	66,4
	Nudo resuelto	48	33,6	33,6	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 12 Estado de situación de Nudo D en la actualidad (identificado en 10D)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Nudo muy grave	5	3,5	3,5	3,5
	Nudo grave	24	16,8	16,9	20,4
	Nudo leve	66	46,2	46,5	66,9
	Nudo resuelto	47	32,9	33,1	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	Sistema	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 13 Estado de situación de Nudo E en la actualidad (identificado en 10E)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Nudo muy grave	12	8,4	8,6	8,6
	Nudo grave	19	13,3	13,6	22,1
	Nudo leve	62	43,4	44,3	66,4
	Nudo resuelto	47	32,9	33,6	100,0
	Total	140	97,9	100,0	
Perdidos	Sistema	3	2,1		
Total		143	100,0		

Cuadro 14 Número de iniciativas presentadas a aprobación del SEREMI en el año 2008

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	2	1,4	1,4	1,4
	10	11	7,7	7,7	9,1
	11a15	31	21,7	21,7	30,8
	16a20	4	2,8	2,8	33,6
	2	1	,7	,7	34,3
	3	5	3,5	3,5	37,8
	4	8	5,6	5,6	43,4
	5	11	7,7	7,7	51,0
	6	18	12,6	12,6	63,6
	7	15	10,5	10,5	74,1
	8	15	10,5	10,5	84,6
	9	8	5,6	5,6	90,2
	Masde20	14	9,8	9,8	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 15 Número de iniciativas autorizadas por el SEREMI en el año 2008

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	2	1,4	1,4	1,4
	10	7	4,9	4,9	6,3
	11a15	30	21,0	21,0	27,3
	16a20	2	1,4	1,4	28,7
	2	2	1,4	1,4	30,1
	3	5	3,5	3,5	33,6
	4	9	6,3	6,3	39,9
	5	13	9,1	9,1	49,0
	6	21	14,7	14,7	63,6
	7	18	12,6	12,6	76,2
	8	16	11,2	11,2	87,4
	9	13	9,1	9,1	96,5
	Masde20	5	3,5	3,5	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 16 Número de iniciativas completadas en el año 2008

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	3	2,1	2,1	2,1
	10	7	4,9	4,9	7,0
	11a15	24	16,8	16,8	23,8
	16a20	2	1,4	1,4	25,2
	2	3	2,1	2,1	27,3
	3	6	4,2	4,2	31,5
	4	12	8,4	8,4	39,9
	5	15	10,5	10,5	50,3
	6	21	14,7	14,7	65,0
	7	18	12,6	12,6	77,6
	8	18	12,6	12,6	90,2
	9	11	7,7	7,7	97,9
	Masde20	3	2,1	2,1	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 17 Número de iniciativas presentadas a aprobación del SEREMI en el año 2009

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	1	7	4,9	4,9	4,9
	10	4	2,8	2,8	7,7
	11a15	10	7,0	7,0	14,7
	16a20	1	,7	,7	15,4
	2	3	2,1	2,1	17,5
	3	6	4,2	4,2	21,7
	4	15	10,5	10,5	32,2
	5	21	14,7	14,7	46,9
	6	26	18,2	18,2	65,0
	7	22	15,4	15,4	80,4
	8	18	12,6	12,6	93,0
	9	10	7,0	7,0	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 18 Número de iniciativas autorizadas por el SEREMI en el año 2009

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	1	7	4,9	4,9	4,9
	10	4	2,8	2,8	7,7
	11a15	7	4,9	4,9	12,6
	16a20	1	,7	,7	13,3
	2	4	2,8	2,8	16,1
	3	10	7,0	7,0	23,1
	4	17	11,9	11,9	35,0
	5	23	16,1	16,1	51,0
	6	25	17,5	17,5	68,5
	7	21	14,7	14,7	83,2
	8	15	10,5	10,5	93,7
	9	9	6,3	6,3	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 19 Número de iniciativas completadas en el año 2009

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	1	,7	,7	,7
	1	7	4,9	4,9	5,6
	10	3	2,1	2,1	7,7
	11a15	7	4,9	4,9	12,6
	16a20	1	,7	,7	13,3
	2	7	4,9	4,9	18,2
	3	13	9,1	9,1	27,3
	4	22	15,4	15,4	42,7
	5	24	16,8	16,8	59,4
	6	22	15,4	15,4	74,8
	7	18	12,6	12,6	87,4
	8	12	8,4	8,4	95,8
	9	6	4,2	4,2	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 20 Número de iniciativas presentadas a aprobación del SEREMI en el año 2010

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	4	2,8	2,8	2,8
	10	6	4,2	4,2	7,0
	11a15	9	6,3	6,3	13,3
	2	3	2,1	2,1	15,4
	3	10	7,0	7,0	22,4
	4	19	13,3	13,3	35,7
	5	19	13,3	13,3	49,0
	6	16	11,2	11,2	60,1
	7	26	18,2	18,2	78,3
	8	15	10,5	10,5	88,8
	9	15	10,5	10,5	99,3
	Masde20	1	,7	,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 21 Número de iniciativas autorizadas por el SEREMI en el año 2010

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	7	4,9	4,9	4,9
	1	1	,7	,7	5,6
	10	5	3,5	3,5	9,1
	11a15	9	6,3	6,3	15,4
	16a20	1	,7	,7	16,1
	2	3	2,1	2,1	18,2
	3	11	7,7	7,7	25,9
	4	18	12,6	12,6	38,5
	5	20	14,0	14,0	52,4
	6	17	11,9	11,9	64,3
	7	24	16,8	16,8	81,1
	8	14	9,8	9,8	90,9
	9	13	9,1	9,1	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 22 Número de iniciativas completadas en el año 2010

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	8	5,6	5,6	5,6
	1	3	2,1	2,1	7,7
	10	4	2,8	2,8	10,5
	11a15	9	6,3	6,3	16,8
	16a20	1	,7	,7	17,5
	2	9	6,3	6,3	23,8
	3	11	7,7	7,7	31,5
	4	19	13,3	13,3	44,8
	5	23	16,1	16,1	60,8
	6	13	9,1	9,1	69,9
	7	22	15,4	15,4	85,3
	8	12	8,4	8,4	93,7
	9	9	6,3	6,3	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 23 Número anual de iniciativas completadas en el Área Gestión de Recursos en 2008

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	12	8,4	8,5	8,5
	1	15	10,5	10,6	19,0
	10	2	1,4	1,4	20,4
	11a15	4	2,8	2,8	23,2
	2	24	16,8	16,9	40,1
	3	20	14,0	14,1	54,2
	4	26	18,2	18,3	72,5
	5	16	11,2	11,3	83,8
	6	11	7,7	7,7	91,5
	7	6	4,2	4,2	95,8
	8	5	3,5	3,5	99,3
	9	1	,7	,7	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 24 Número anual de iniciativas completadas en el Área Gestión de Recursos en 2009

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	24	16,8	16,8	16,8
	1	23	16,1	16,1	32,9
	11a15	1	,7	,7	33,6
	2	38	26,6	26,6	60,1
	3	25	17,5	17,5	77,6
	4	12	8,4	8,4	86,0
	5	10	7,0	7,0	93,0
	6	5	3,5	3,5	96,5
	7	4	2,8	2,8	99,3
	8	1	,7	,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 25 Número anual de iniciativas completadas en el Área Gestión de Recursos en 2010

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	27	18,9	19,0	19,0
	1	29	20,3	20,4	39,4
	11a15	1	,7	,7	40,1
	2	25	17,5	17,6	57,7
	3	23	16,1	16,2	73,9
	4	14	9,8	9,9	83,8
	5	11	7,7	7,7	91,5
	6	6	4,2	4,2	95,8
	7	4	2,8	2,8	98,6
	8	1	,7	,7	99,3
	9	1	,7	,7	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 26

Cuadro 26 Número anual de iniciativas completadas en el Área Dotación Docente en 2008

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	50	35,0	35,5	35,5
	1	64	44,8	45,4	80,9
	2	15	10,5	10,6	91,5
	3	6	4,2	4,3	95,7
	4	3	2,1	2,1	97,9
	5	1	,7	,7	98,6
	6	1	,7	,7	99,3
	Masde20	1	,7	,7	100,0
	Total	141	98,6	100,0	
Perdidos	99	2	1,4		
Total		143	100,0		

Cuadro 27 Número anual de iniciativas completadas en el Área Dotación Docente en 2009

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	18	12,6	12,6	12,6
	1	79	55,2	55,2	67,8
	2	37	25,9	25,9	93,7
	3	6	4,2	4,2	97,9
	6	2	1,4	1,4	99,3
	Masde20	1	,7	,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 28 Número anual de iniciativas completadas en el Área Dotación Docente en 2010

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	51	35,7	36,2	36,2
	1	74	51,7	52,5	88,7
	2	10	7,0	7,1	95,7
	3	3	2,1	2,1	97,9
	6	2	1,4	1,4	99,3
	Masde20	1	,7	,7	100,0
	Total	141	98,6	100,0	
Perdidos	99	2	1,4		
Total		143	100,0		

Cuadro 29 Número anual de iniciativas completadas en el Área de Participación de la Comunidad Educativa en 2008

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	17	11,9	12,0	12,0
	1	52	36,4	36,6	48,6
	2	34	23,8	23,9	72,5
	3	23	16,1	16,2	88,7
	4	5	3,5	3,5	92,3
	5	5	3,5	3,5	95,8
	6	2	1,4	1,4	97,2
	7	1	,7	,7	97,9
	8	2	1,4	1,4	99,3
	9	1	,7	,7	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 30 Número anual de iniciativas completadas en el Área de Participación de la Comunidad Educativa en 2009

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	32	22,4	22,4	22,4
	1	57	39,9	39,9	62,2
	2	30	21,0	21,0	83,2
	3	15	10,5	10,5	93,7
	4	3	2,1	2,1	95,8
	5	2	1,4	1,4	97,2
	6	2	1,4	1,4	98,6
	8	1	,7	,7	99,3
	9	1	,7	,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 31 Número anual de iniciativas completadas en el Área de Participación de la Comunidad Educativa en 2010

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	32	22,4	22,4	22,4
	1	56	39,2	39,2	61,5
	2	25	17,5	17,5	79,0
	3	12	8,4	8,4	87,4
	4	10	7,0	7,0	94,4
	5	5	3,5	3,5	97,9
	6	2	1,4	1,4	99,3
	10	1	,7	,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

**Cuadro 32 Número anual de iniciativas completadas en el Área de Políticas
Comunales en 2008**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	33	23,1	23,2	23,2
	1	56	39,2	39,4	62,7
	10	1	,7	,7	63,4
	11a15	1	,7	,7	64,1
	2	26	18,2	18,3	82,4
	3	13	9,1	9,2	91,5
	4	6	4,2	4,2	95,8
	5	3	2,1	2,1	97,9
	6	1	,7	,7	98,6
	7	1	,7	,7	99,3
	9	1	,7	,7	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

**Cuadro 33 Número anual de iniciativas completadas en el Área de Políticas
Comunales en 2009**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	59	41,3	41,3	41,3
	1	45	31,5	31,5	72,7
	11a15	1	,7	,7	73,4
	2	23	16,1	16,1	89,5
	3	7	4,9	4,9	94,4
	4	4	2,8	2,8	97,2
	5	1	,7	,7	97,9
	6	2	1,4	1,4	99,3
	7	1	,7	,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

**Cuadro 34 Número anual de iniciativas completadas en el Área de Políticas
Comunales en 2010**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	54	37,8	37,8	37,8
	1	44	30,8	30,8	68,5
	11a15	1	,7	,7	69,2
	2	25	17,5	17,5	86,7
	3	10	7,0	7,0	93,7
	4	3	2,1	2,1	95,8
	5	2	1,4	1,4	97,2
	6	1	,7	,7	97,9
	7	3	2,1	2,1	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

**Cuadro 35 Número anual de iniciativas completadas en el Área de Rendición de Cuentas
en 2008**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	76	53,1	53,5	53,5
	1	39	27,3	27,5	81,0
	2	8	5,6	5,6	86,6
	3	3	2,1	2,1	88,7
	4	2	1,4	1,4	90,1
	5	4	2,8	2,8	93,0
	6	1	,7	,7	93,7
	7	2	1,4	1,4	95,1
	8	5	3,5	3,5	98,6
	9	1	,7	,7	99,3
	Masde20	1	,7	,7	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 36 Número anual de iniciativas completadas en el Área de Rendición de Cuentas en 2009

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	88	61,5	61,5	61,5
	1	34	23,8	23,8	85,3
	2	5	3,5	3,5	88,8
	3	2	1,4	1,4	90,2
	4	2	1,4	1,4	91,6
	5	2	1,4	1,4	93,0
	6	4	2,8	2,8	95,8
	7	3	2,1	2,1	97,9
	8	2	1,4	1,4	99,3
	Masde20	1	,7	,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 37 Número anual de iniciativas completadas en el Área de Rendición de Cuentas en 2010

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	94	65,7	66,2	66,2
	1	27	18,9	19,0	85,2
	2	8	5,6	5,6	90,8
	3	1	,7	,7	91,5
	4	1	,7	,7	92,3
	5	4	2,8	2,8	95,1
	6	2	1,4	1,4	96,5
	7	3	2,1	2,1	98,6
	9	1	,7	,7	99,3
	Masde20	1	,7	,7	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 38 Número anual de iniciativas completadas en el Área de Mantenimiento y Funcionamiento en 2008

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	88	61,5	62,4	62,4
	1	30	21,0	21,3	83,7
	11a15	1	,7	,7	84,4
	2	13	9,1	9,2	93,6
	3	6	4,2	4,3	97,9
	4	1	,7	,7	98,6
	5	2	1,4	1,4	100,0
	Total	141	98,6	100,0	
Perdidos	99	2	1,4		
Total		143	100,0		

Cuadro 39 Número anual de iniciativas completadas en el Área de Mantenimiento y Funcionamiento en 2009

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	77	53,8	54,2	54,2
	1	47	32,9	33,1	87,3
	11a15	1	,7	,7	88,0
	2	8	5,6	5,6	93,7
	3	6	4,2	4,2	97,9
	4	1	,7	,7	98,6
	5	1	,7	,7	99,3
	6	1	,7	,7	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 40 Número anual de iniciativas completadas en el Área de Mantenición y Funcionamiento en 2010

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	50	35,0	35,0	35,0
	1	56	39,2	39,2	74,1
	11a15	1	,7	,7	74,8
	2	19	13,3	13,3	88,1
	3	12	8,4	8,4	96,5
	4	2	1,4	1,4	97,9
	5	2	1,4	1,4	99,3
	6	1	,7	,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

**Cuadro 41
Estado o situación actual en Área Gestión de recursos**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Mejóro levemente	30	21,0	21,0	21,0
	Mejóro en forma importante	100	69,9	69,9	90,9
	Ya no hay problemas críticos	13	9,1	9,1	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 42 Estado o situación actual en Área Dotación docente y asistentes de la educación

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Desmejoró o sigue igual	8	5,6	5,6	5,6
	Mejóro levemente	51	35,7	35,7	41,3
	Mejóro en forma importante	56	39,2	39,2	80,4
	Ya no hay problemas críticos	27	18,9	18,9	99,3
	99	1	,7	,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 43 Estado o situación actual en Área Participación en la comunidad educativa

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Desmejoró o sigue igual	3	2,1	2,1	2,1
	Mejoró levemente	35	24,5	24,5	26,6
	Mejoró en forma importante	91	63,6	63,6	90,2
	Ya no hay problemas críticos	14	9,8	9,8	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 44 Estado o situación actual en Área Políticas comunales de Educación

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Desmejoró o sigue igual	9	6,3	6,3	6,3
	Mejoró levemente	32	22,4	22,5	28,9
	Mejoró en forma importante	84	58,7	59,2	88,0
	Ya no hay problemas críticos	17	11,9	12,0	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	Sistema	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 45 Estado o situación actual en Área Rendición de cuentas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Desmejoró o sigue igual	16	11,2	11,3	11,3
	Mejoró levemente	30	21,0	21,1	32,4
	Mejoró en forma importante	61	42,7	43,0	75,4
	Ya no hay problemas críticos	35	24,5	24,6	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	Sistema	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 46 Estado o situación actual en Área Gestión en mantención y funcionamiento

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Desmejoró o sigue igual	15	10,5	10,6	10,6
	Mejoró levemente	37	25,9	26,2	36,9
	Mejoró en forma importante	73	51,0	51,8	88,7
	Ya no hay problemas críticos	16	11,2	11,3	100,0
	Total	141	98,6	100,0	
Perdidos	Sistema	2	1,4		
Total		143	100,0		

Cuadro 47 Grado de satisfacción municipal con el FAGEM desde su puesta en marcha

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Muy insatisfactorio	7	4,9	5,3	5,3
	Insatisfactorio	2	1,4	1,5	6,8
	Satisfactorio	53	37,1	39,8	46,6
	Muy satisfactorio	71	49,7	53,4	100,0
	Total	133	93,0	100,0	
Perdidos	Sistema	10	7,0		
Total		143	100,0		

Cuadro 48 Calificación del aporte del FAGEM en la dimensión Asistencia escolar de la educación de su comuna

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	5	3,5	3,5	3,5
	Bajo	19	13,3	13,3	16,8
	Medio	58	40,6	40,6	57,3
	Alto	61	42,7	42,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 49 Calificación del aporte del FAGEM en la dimensión Aprobación de cursos de la educación de su comuna

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	12	8,4	8,5	8,5
	Bajo	14	9,8	9,9	18,3
	Medio	77	53,8	54,2	72,5
	Alto	39	27,3	27,5	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 50 Calificación del aporte del FAGEM en la dimensión Convivencia escolar de la educación de su comuna

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	3	2,1	2,1	2,1
	Bajo	12	8,4	8,4	10,5
	Medio	75	52,4	52,4	62,9
	Alto	53	37,1	37,1	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 51 Calificación del aporte del FAGEM en la dimensión Satisfacción laboral docente de la educación de su comuna

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	3	2,1	2,1	2,1
	Bajo	28	19,6	19,6	21,7
	Medio	74	51,7	51,7	73,4
	Alto	38	26,6	26,6	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 52 Calificación del aporte del FAGEM en la dimensión Satisfacción de padres y apoderados de la educación de su comuna

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Bajo	13	9,1	9,1	9,1
	Medio	86	60,1	60,1	69,2
	Alto	44	30,8	30,8	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 53 Calificación del aporte del FAGEM en la dimensión Calidad de la educación de la educación de su comuna

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	1	,7	,7	,7
	Bajo	14	9,8	9,8	10,5
	Medio	79	55,2	55,2	65,7
	Alto	49	34,3	34,3	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 54 Calificación del aporte del FAGEM en la dimensión Equidad de la educación de la educación de su comuna

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	1	,7	,7	,7
	Bajo	13	9,1	9,1	9,8
	Medio	69	48,3	48,3	58,0
	Alto	60	42,0	42,0	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 55 Calificación del aporte del FAGEM en la dimensión Puntajes SIMCE de la educación de su comuna

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	6	4,2	4,2	4,2
	Bajo	32	22,4	22,4	26,6
	Medio	86	60,1	60,1	86,7
	Alto	19	13,3	13,3	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 56 Calificación del aporte del FAGEM en la dimensión Puntajes PSU de la educación de su comuna

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	9	6,3	6,3	6,3
	Bajo	60	42,0	42,3	48,6
	Medio	56	39,2	39,4	88,0
	Alto	17	11,9	12,0	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	Sistema	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 57 Calificación del aporte del componente Gestión de Recursos del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	2	1,4	1,4	1,4
	Bajo	5	3,5	3,5	5,0
	Medio	56	39,2	39,7	44,7
	Alto	78	54,5	55,3	100,0
	Total	141	98,6	100,0	
Perdidos	99	2	1,4		
Total		143	100,0		

Cuadro 58 Calificación del aporte del componente Sistemas informáticos y software del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	3	2,1	2,1	2,1
	Bajo	6	4,2	4,2	6,3
	Medio	52	36,4	36,4	42,7
	Alto	82	57,3	57,3	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 59 Calificación del aporte del componente Estudios y Asesorías del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	9	6,3	6,3	6,3
	Bajo	11	7,7	7,7	14,1
	Medio	59	41,3	41,5	55,6
	Alto	63	44,1	44,4	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 60 Calificación del aporte del componente Recursos Humanos del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	5	3,5	3,5	3,5
	Bajo	15	10,5	10,6	14,1
	Medio	83	58,0	58,5	72,5
	Alto	39	27,3	27,5	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 61 Calificación del aporte del componente Gestión Técnico Pedagógica del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	2	1,4	1,4	1,4
	Bajo	19	13,3	13,5	14,9
	Medio	65	45,5	46,1	61,0
	Alto	55	38,5	39,0	100,0
	Total	141	98,6	100,0	
Perdidos	99	2	1,4		
Total		143	100,0		

Cuadro 62 Calificación del aporte del componente Dotación docente y Asist. Educación del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	9	6,3	6,3	6,3
	Bajo	22	15,4	15,4	21,7
	Medio	70	49,0	49,0	70,6
	Alto	42	29,4	29,4	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 63 Calificación del aporte del componente Participación Comunidad Educativa del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Bajo	12	8,4	8,4	8,4
	Medio	61	42,7	42,7	51,0
	Alto	70	49,0	49,0	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 64 Calificación del aporte del componente Políticas Comunes Educación del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	6	4,2	4,2	4,2
	Bajo	16	11,2	11,3	15,5
	Medio	66	46,2	46,5	62,0
	Alto	54	37,8	38,0	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 65 Calificación del aporte del componente Rendición de cuentas del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	25	17,5	17,6	17,6
	Bajo	22	15,4	15,5	33,1
	Medio	52	36,4	36,6	69,7
	Alto	43	30,1	30,3	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	99	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 66 Calificación del aporte del componente Gestión en Mantenimiento y Fcto. del FAGEM en la mejora de los resultados de la gestión educativa municipal

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ninguno	14	9,8	10,1	10,1
	Bajo	20	14,0	14,4	24,5
	Medio	57	39,9	41,0	65,5
	Alto	48	33,6	34,5	100,0
	Total	139	97,2	100,0	
Perdidos	99	4	2,8		
Total		143	100,0		

Cuadro 67 Sugerencia de modificaciones en Gestión de Recursos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Eliminar	1	,7	,7	,7
	Reducir	3	2,1	2,1	2,8
	Dejar como está	54	37,8	37,8	40,6
	Incrementar	85	59,4	59,4	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 68 Sugerencia de modificaciones en Sistemas informáticos y software

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Eliminar	3	2,1	2,1	2,1
	Reducir	13	9,1	9,1	11,2
	Dejar como está	71	49,7	49,7	60,8
	Incrementar	56	39,2	39,2	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 69 Sugerencia de modificaciones en Estudios y Asesorías

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Eliminar	3	2,1	2,1	2,1
	Reducir	20	14,0	14,0	16,1
	Dejar como está	73	51,0	51,0	67,1
	Incrementar	47	32,9	32,9	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 70 Sugerencia de modificaciones en Recursos Humanos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Reducir	5	3,5	3,5	3,5
	Dejar como está	50	35,0	35,0	38,5
	Incrementar	88	61,5	61,5	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 71 Sugerencia de modificaciones en Gestión Técnico Pedagógica

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Reducir	3	2,1	2,1	2,1
	Dejar como está	37	25,9	25,9	28,0
	Incrementar	103	72,0	72,0	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 72 Sugerencia de modificaciones en Dotación docente y Asist. Educación

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Eliminar	5	3,5	3,5	3,5
	Reducir	8	5,6	5,6	9,1
	Dejar como está	58	40,6	40,6	49,7
	Incrementar	72	50,3	50,3	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 73 Sugerencia de modificaciones en Participación Comunidad Educativa

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Reducir	3	2,1	2,1	2,1
	Dejar como está	51	35,7	35,7	37,8
	Incrementar	89	62,2	62,2	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 74 Sugerencia de modificaciones en Políticas Comunales Educación

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Eliminar	3	2,1	2,1	2,1
	Reducir	6	4,2	4,2	6,3
	Dejar como está	56	39,2	39,2	45,5
	Incrementar	78	54,5	54,5	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 75 Sugerencia de modificaciones en Rendición de cuentas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Eliminar	6	4,2	4,2	4,2
	Reducir	18	12,6	12,7	16,9
	Dejar como está	81	56,6	57,0	73,9
	Incrementar	37	25,9	26,1	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	Sistema	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 76 Sugerencia de modificaciones en Gestión en Mantenimiento y Fcto.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Eliminar	3	2,1	2,1	2,1
	Reducir	2	1,4	1,4	3,5
	Dejar como está	40	28,0	28,4	31,9
	Incrementar	96	67,1	68,1	100,0
	Total	141	98,6	100,0	
Perdidos	Sistema	2	1,4		
Total		143	100,0		

Cuadro 77 Grado de acuerdo-desacuerdo con la aseveración: Los recursos entregados a la municipalidad por el FAGEM fueron suficientes para cada iniciativa

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Muy en desacuerdo	4	2,8	2,8	2,8
	En desacuerdo	27	18,9	18,9	21,7
	De acuerdo	92	64,3	64,3	86,0
	Muy de acuerdo	20	14,0	14,0	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 78 Grado de acuerdo-desacuerdo con la aseveración: Los recursos entregados a la municipalidad por el FAGEM fueron oportunamente entregados

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Muy en desacuerdo	21	14,7	14,7	14,7
	En desacuerdo	66	46,2	46,2	60,8
	De acuerdo	36	25,2	25,2	86,0
	Muy de acuerdo	20	14,0	14,0	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 79 Grado de acuerdo-desacuerdo con la aseveración: Los proyectos que se incorporaron al FAGEM fueron discutidos y sancionados con el DAEM-DEM-Corporación basados en autodiagnósticos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	En desacuerdo	2	1,4	1,4	1,4
	De acuerdo	70	49,0	49,0	50,3
	Muy de acuerdo	71	49,7	49,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 80 Grado de acuerdo-desacuerdo con la aseveración: Se ha rendido cuentas oportunamente al MINEDUC del destino de los fondos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Muy en desacuerdo	1	,7	,7	,7
	En desacuerdo	12	8,4	8,4	9,1
	De acuerdo	59	41,3	41,3	50,3
	Muy de acuerdo	71	49,7	49,7	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 81 Grado de acuerdo-desacuerdo con la aseveración: Se ha rendido cuentas a las comunidades escolares sobre el destino de los fondos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	En desacuerdo	9	6,3	6,3	6,3
	De acuerdo	82	57,3	57,3	63,6
	Muy de acuerdo	52	36,4	36,4	100,0
	Total	143	100,0	100,0	

Cuadro 82 Grado de acuerdo-desacuerdo con la aseveración: La Asesoría Técnica de MINEDUC (si la pidió) fue satisfactoria

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Muy en desacuerdo	8	5,6	5,6	5,6
	En desacuerdo	9	6,3	6,3	12,0
	De acuerdo	71	49,7	50,0	62,0
	Muy de acuerdo	54	37,8	38,0	100,0
	Total	142	99,3	100,0	
Perdidos	Sistema	1	,7		
Total		143	100,0		

Cuadro 83 Grado de acuerdo-desacuerdo con la aseveración: La calidad del apoyo de empresas externas en la implementación de los proyectos fue satisfactoria

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Muy en desacuerdo	9	6,3	6,4	6,4
	En desacuerdo	30	21,0	21,3	27,7
	De acuerdo	84	58,7	59,6	87,2
	Muy de acuerdo	18	12,6	12,8	100,0
	Total	141	98,6	100,0	
Perdidos	Sistema	2	1,4		
Total		143	100,0		

ANEXO 6

GLOSAS PRESUPUESTARIAS DE ORIGEN Y ACTUAL DEL FAGEM

GLOSA ORIGINAL 2008¹⁴³

Mediante resolución exenta del Ministerio de Educación, con la visación de la Dirección de Presupuestos, que podrá dictarse una vez promulgada esta ley, se establecerá el monto de estos recursos que le corresponderá a cada municipalidad. Para la determinación de dichos montos se considerará:

- a) \$ 7.980.000 miles por partes iguales entre las municipalidades.
- b) un 20% en función directa del promedio de alumnos matriculados en los establecimientos educacionales administrados por cada municipalidad en el año escolar 2006;
- c) un 30% según el índice de vulnerabilidad escolar de los establecimientos Educacionales municipales de cada comuna, determinado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas;
- d) un 10% en proporción directa de la dependencia del Fondo Común Municipal, considerando el promedio del trienio 2004 a 2006;
- e) un 25% en proporción directa al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna con relación al promedio nacional, considerando el promedio del trienio 2004 a 2006.

Para acceder a los recursos que les correspondan, las municipalidades deberán presentar y aprobar ante el Ministerio de Educación un programa de mejoramiento de la gestión educativa que contenga las acciones que se financiarán, las metas a alcanzar con dichas acciones, los costos asociados a cada una de estas y los respectivos plazos para su ejecución. El Ministerio de Educación deberá publicar en su sitio web todos los programas de mejoramiento de la gestión educativa individualizados por municipalidad.

Un 50% de los recursos correspondientes a la municipalidad, serán entregados por el Ministerio de Educación durante el primer trimestre del año, una vez presentado y aprobado el programa de mejoramiento antes señalado. El resto de los recursos serán puestos a disposición de la municipalidad en conformidad al avance de las acciones incluidas en el programa.

La municipalidad respectiva dará cuenta pública semestral de la ejecución del proyecto de mejoramiento de la gestión educativa desarrollado con estos recursos, a través de su página Web y en cada uno de los establecimientos educacionales bajo su administración. El alcalde de cada municipio deberá trimestralmente dar cuenta detallada al Concejo Municipal del destino de estos recursos especificando el grado de cumplimiento del programa de mejoramiento de la gestión educativa y señalando los aspectos que aún están pendientes.

Durante el mes de diciembre de 2007, el Ministerio de Educación instruirá a las municipalidades respecto al contenido y la forma en que deberá ser presentado el programa de mejoramiento de la gestión educativa, los informes de avance posteriores, así como el procedimiento que se aplicará para la aprobación de los programas. Con todo, las municipalidades podrán presentar los programas de mejoramiento al Ministerio durante dicho mes.

GLOSA ACTUAL 2011¹⁴⁴

¹⁴³ Ley de Presupuestos 2008, Ministerio de Educación, capítulo 01, Programa 20, Glosa 13:

¹⁴⁴ Ley de Presupuestos 2011, Ministerio de Educación, capítulo 01, Programa 20, Glosa 13:

Mediante resolución exenta, del Ministerio de Educación, con la visación de la Dirección de Presupuestos, que podrá dictarse una vez promulgada esta ley, se establecerá el monto de estos recursos que le corresponderá a cada municipalidad. Para la determinación de dichos montos se considerará:

- 1) Un 15% por partes iguales entre las municipalidades;
- 2) un 35% en función directa del total de alumnos matriculados en los establecimientos educacionales administrados por cada municipalidad en el año escolar 2010;
- 3) un 25% según el índice de vulnerabilidad escolar de los establecimientos educacionales municipales de cada comuna, determinado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas;
- 4) un 15% en proporción directa al coeficiente del Fondo Común Municipal vigente en el período 2010;
- 5) y un 10% en proporción directa al promedio de dos componentes:
 - (i) peso relativo de cada comuna de profesores evaluados como destacados del total de profesores evaluados como destacados,
 - (ii) y peso relativo de cada comuna de profesores evaluados como competentes del total de profesores evaluados como competentes.

Para ambos casos se considerarán los resultados de las evaluaciones de docentes de los años 2003 al 2009.

Para acceder a dichos recursos, las municipalidades deberán presentar y aprobar ante el Ministerio de Educación un programa de mejoramiento de la gestión educativa y los informes de avance posteriores que contenga las acciones que se financiarán, las metas a alcanzar con dichas acciones, los costos asociados a cada una de éstas y los respectivos plazos para su ejecución.

El Ministerio de Educación deberá publicar en su sitio web todos los programas de mejoramiento de la gestión educativa individualizados por municipalidad;

Un 50% de los recursos correspondientes a la municipalidad, serán entregados por el Ministerio de Educación una vez presentado y aprobado el programa de mejoramiento antes señalado. El resto de los recursos serán puestos a disposición de la municipalidad en conformidad al avance de las acciones incluidas en el programa. La municipalidad respectiva dará cuenta pública semestral de la ejecución del proyecto de mejoramiento de la gestión educativa desarrollado con estos recursos, a través de su página web y en cada uno de los establecimientos educacionales bajo su administración.

El alcalde de cada municipio deberá trimestralmente dar cuenta detallada al Concejo Municipal del destino de estos recursos especificando el grado de cumplimiento del programa de mejoramiento de la gestión educativa y señalando los aspectos que aún están pendientes.

Durante el mes de diciembre de 2010, el Ministerio de Educación instruirá a las municipalidades respecto al contenido y la forma en que deberá ser presentado el programa de mejoramiento de la gestión educativa, los informes de avance posteriores, así como el procedimiento que se aplicará para la aprobación de los programas. Con todo, las municipalidades podrán presentar los programas de mejoramiento al Ministerio durante dicho mes.

Trimestralmente, el Ministerio de Educación deberá entregar a las Comisiones de Educación de la Cámara de Diputados y del Senado y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos un informe desglosado por comuna que contenga tanto la transferencia de los recursos efectuada a cada municipio, como el estado de avance de las actividades incluidas en el programa. Este último debe establecer claramente las eventuales brechas existentes entre lo efectivamente realizado y el calendario propuesto originalmente por el municipio.

El Ministerio de Educación deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y publicar en su página web la distribución de los fondos por comuna y desglosado en los cinco ítemes antes señalados.

ANEXO 7

COBERTURA POR REGIÓN

REGION	Nº MUN. REGION	Nº MUN. RESPONDEN CUESTIONARIO	% RESPUESTAS
1	7	6	85,71
2	9	4	44,44
3	9	7	77,78
4	15	2	13,33
5	38	14	36,84
6	33	14	42,42
7	30	13	43,33
8	54	18	33,33
9	32	17	53,13
10	30	16	53,33
11	10	0	0,00
12	10	3	30,00
RM	52	21	40,38
14	12	5	41,67
15	4	3	75,00
TOTAL	345	143	41,45

INFORME FINAL DE CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN¹⁴⁵ **(Extracto)**

La situación de la educación municipal

El Consejo concuerda que el desempeño del actual sistema de administración municipal de la educación es negativo. Hay acuerdo en un conjunto de condiciones que explican las falencias del sistema municipal, un financiamiento insuficiente para las obligaciones que poseen, disolución de responsabilidades entre el Ministerio y los municipios, escasa transferencia de competencias a las escuelas, relación desigual entre el sector municipal y el particular subvencionado. Algunos consejeros señalan que también influye el tamaño y sus capacidades de gestión entre ellos.

Características de los municipios que afectan decisivamente sus capacidades de gestión municipal.

Una de las características de las comunas chilenas es su baja población -cerca del 80% de las comunas del país tienen una población inferior a los 50.000 habitantes. Por otra parte, la tasa de ruralidad está inversamente asociada al tamaño poblacional de la comuna.

Adicionalmente, los municipios se caracterizan por:

- La inexistencia de diferencias en las funciones que deben realizar a pesar de su gran heterogeneidad en capacidad técnica y financiera¹⁴⁶
- La imposibilidad de conformar asociaciones municipales con personalidad jurídica propia para administrar tareas comunes¹⁴⁷, así como corporaciones público-privadas para coordinar esfuerzos orientados a objetivos comunes.
- Una alta heterogeneidad en la calidad de la gestión de los servicios administrados por los municipios, en que los buenos resultados de gestión están asociados al liderazgo de sus principales autoridades.
- La mayor parte de los municipios tienen una alta dependencia financiera de recursos externos -entre los que sobresalen el Fondo Común Municipal y los recursos para inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional- y no cuentan con posibilidades de endeudamiento a largo plazo, con excepción de operaciones de *leasing* y *lease-back*.
- Las políticas de recursos humanos están altamente restringidas en términos legales; por ejemplo, los municipios no pueden modificar la composición de sus plantas ni definir políticas salariales. Sobre este punto específico un grupo de consejeros estima que no es efectivo que las políticas de recursos humanos estén altamente restringidas en términos legales.
- Las responsabilidades administrativas en la educación a cargo de las municipalidades, están separadas de las responsabilidades técnico-pedagógicas, principalmente concentradas en el Ministerio de Educación. Asimismo, varias de las funciones relativas a recursos humanos, recursos financieros, gestión pedagógica y administrativa, están altamente condicionadas por decisiones centralizadas en el Mineduc y sus entidades desconcentradas.
- Los municipios responden a un ciclo político (elección de alcaldes, y el nombramiento de personal y equipos al interior del municipio).

Desiguales capacidades de gestión en la educación municipal

¹⁴⁵ Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Informe Final, 11 de diciembre de 2006

¹⁴⁶ La LOC de Municipalidades no hace diferencias entre las responsabilidades de los municipios, a pesar de su gran heterogeneidad en capacidad técnica y financiera.

¹⁴⁷ La imposibilidad actual de que las Asociaciones Municipales cuenten con personalidad jurídica propia - como en la mayor parte de los países de la OCDE- reduce considerablemente las posibilidades de que los Municipios gestionen algunas de sus funciones especializadas en forma conjunta.

Las capacidades financieras y técnicas de los municipios están estrechamente vinculadas tanto a las características estructurales de las comunas que administran (urbanidad, tamaño y capacidades económicas locales), como a la gestión del gobierno local, lo que afecta la calidad de la educación municipal. Con todo, se puede indicar que las condiciones estructurales de comunas y municipios condicionan los resultados educacionales, pero no los determinan.

Sobre estos planteamientos una parte del Consejo estima que corresponden algunas precisiones. Los tamaños de los municipios chilenos no son muy distintos de los que se observan en otros países donde la gestión educacional también está en manos de los gobiernos locales. Dos buenos ejemplos son Finlandia y Holanda. Tampoco existe en Chile una correlación evidente entre desempeño y tamaño del municipio como sugieren los planteamientos anteriores. Muchos de los problemas que se mencionan tienen que ver con una inefectiva descentralización. El estatuto docente, por ejemplo, impone serios obstáculos a la gestión educacional de los municipios. La negociación centralizada de las condiciones sin participación de los municipios impide que la gestión local se pueda desplegar con las características deseadas.

El Consejo estima, además, que la dicotomía entre el Ministerio de Educación, encargado de asuntos técnico-pedagógicos, y los municipios, encargados de la gestión administrativa, es lesiva para una buena gestión educacional en los gobiernos locales. A nivel de los establecimientos educacionales, esto implica una doble dependencia: del Ministerio, en materias pedagógicas, y del sostenedor, en materias administrativas. Lo cual conlleva una división de la gestión en dos ejes que necesariamente deben ir juntos. Asimismo, esta dicotomía implica escasa responsabilidad municipal por los aprendizajes y una mirada ministerial distante a los problemas de gestión de los municipios.

Además, estima que esto genera falta de *accountability*¹⁴⁸ ya que nadie se siente responsable por los resultados educativos y los padres y apoderados no pueden identificar a los responsables de la calidad educacional. En este sentido es necesario aclarar la responsabilidad por los resultados. El público responsabiliza al Ministerio de Educación por la baja calidad educacional mientras que los sostenedores, especialmente los alcaldes que supuestamente se responsabilizan de las políticas educacionales locales, no son vistos como responsables de nada. La burocracia del Ministerio es responsable de esta situación, pues actúa como si estuviese a cargo de las escuelas municipales, ignora a los sostenedores en sus iniciativas y retiene una incómoda responsabilidad técnico-pedagógica con respecto a las escuelas municipales. Es imposible que los mecanismos de responsabilización que provee el sistema de subsidio a la demanda tengan un impacto sobre el sector municipal si el alcalde no tiene que dar cuenta de los resultados de las escuelas y liceos.

La mayoría de estos graves problemas son causados por arreglos institucionales mal diseñados y no por el hecho que la educación esté en manos de los municipios. Estos arreglos han dificultado la gestión educativa de los establecimientos educacionales municipales y requieren urgente corrección. También caben en esta dimensión las dificultades legales que existen para que se materialicen asociaciones de municipios para gestionar sus distintos establecimientos educacionales.

Grado de transferencia de competencias a las escuelas

proceso de descentralización de la educación hacia los municipios, no ha ido acompañado de un mayor grado de transferencia de competencias hacia los establecimientos y de responsabilidad de su desempeño frente a los padres y apoderados. A pesar de haber existido algunas iniciativas (como la delegación de facultades a los directores), en general, la mayor parte de las decisiones locales de gestión educacional aún residen en los municipios, lo cual disminuye el grado en que las escuelas pueden hacerse responsables por sus resultados frente a los padres y apoderados.

Relación desigual entre el sector municipal y el sector particular subvencionado

Los establecimientos particulares subvencionados aplican, en mayor medida, mecanismos de selección económica, social, académica y conductual de sus estudiantes, tanto en la admisión como en la retención,

¹⁴⁸ Se entiende por *accountability* (rendición de cuentas) aquellos mecanismos y prácticas que permiten a los beneficiarios lograr la cantidad y calidad necesaria de un servicio público (educación en este caso).

lo que genera distintos costos en la provisión de educación entre ambos sectores. Esta diferencia se debe, en último término, a que la educación municipal debe garantizar el derecho de todos a la educación gratuita en Chile.

Por otra parte, hay una diferencia en la regulación sobre el personal docente: el sector municipal está altamente regulado y reconoce una serie de derechos y beneficios a los profesores que trabajan en éste, mientras que para los docentes de establecimientos particulares subvencionados sólo se aplican, en la práctica, unas pocas normas de esta regulación laboral y es el Código del Trabajo el que actúa como principal instrumento regulador. Esta asimetría en las regulaciones laborales genera importantes diferencias, entre las cuales sobresale el mayor costo de las plantas docentes para el sector municipal.

Una parte del Consejo también cree indispensable hacer una precisión sobre estos planteamientos. El emplazamiento territorial de establecimientos municipales y particulares subvencionados es distinto y ello explica, en parte, las diferencias en la composición socioeconómica de sus estudiantes. Con todo, como se ha señalado anteriormente, una subvención pareja como la actual que no reconoce los mayores costos de educar a los niños y jóvenes más vulnerables produce exclusión.

Dificultad en la situación financiera de la educación municipal

Un grupo de consejeros estima que esta es una dificultad estructural, ya que los principales ingresos de los establecimientos municipales son de carácter variable, pues provienen de las subvenciones pagadas por la asistencia efectiva promedio de los estudiantes. Por otra parte, los principales costos de los servicios de educación municipal están asociados al personal docente y son regulados externamente, lo que da a este gasto un carácter de cuasi-fijo, que, además, es potencialmente creciente en el tiempo. Otro grupo de consejeros estima que esta dificultad no es estructural, sino que responde a una regulación particular que eventualmente podría ser modificada.