



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

**SUBVENCIÓN ANUAL DE APOYO AL
MANTENIMIENTO**

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

FEBRERO 2005



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

INFORME DE SÍNTESIS¹ EVALUACIÓN DE IMPACTO SUBVENCIÓN ANUAL DE APOYO AL MANTENIMIENTO, MINISTERIO DE EDUCACIÓN

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1. Objetivos del programa

El programa de subvención de apoyo al mantenimiento es un programa que implementa el Ministerio de Educación (MINEDUC). El objetivo general del Programa es apoyar la adecuada conservación física de los establecimientos educacionales subvencionados, su equipamiento, mobiliario y otros similares, contribuyendo de esta forma a crear una cultura del cuidado y mantenimiento constante de los establecimientos.

2. Descripción del componente del Programa

Este programa se inicia en el año 1998, con la promulgación de la Ley N° 19.532² que establece la entrega de una Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento³ de los establecimientos educacionales subvencionados de enseñanza diurna, regidos por el decreto con fuerza de ley N° 2 de Educación de 1998.

Esta subvención consiste en una asignación periódica anual de recursos, adicional a la subvención escolar, que se paga al sostenedor del establecimiento educacional subvencionado de una sola vez durante el mes de enero, mediante el mismo mecanismo de entrega de la subvención educacional.

El monto de la asignación se determina en función de: (i) el factor de la subvención para cada nivel y modalidad de enseñanza expresado en U.S.E.⁴, (ii) el valor unitario de la

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al informe final de la evaluación de impacto realizada por INVERTEC-IGT S.A. La evaluación de impacto fue realizada por dicha entidad en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación de impacto. Al ser una evaluación externa, los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad de la institución evaluadora y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² A través de esta Ley se modifica la Ley de Subvenciones.

³ El reglamento de la Ley considera como mantenimiento a "la acción o conjunto de acciones que tienden a conservar, preservar o mejorar la infraestructura e instalaciones de la edificación o establecimiento educacional, sin agregarle valor a éste".

⁴ Factor de subvención por tipo de enseñanza por alumno:

Enseñanza que Imparte el Establecimiento	Factor de la Subvención en U.S.E.
Educación parvularia (segundo nivel de transición) y educación General Básica (1° a 8°)	0,5177
Educación Básica especial diferencial	1,5674
Educación Media Humanístico-Científica	0,5792
Educación Media Técnico-Profesional Agrícola y Marítima	0,8688
Educación Media Técnico-Profesional Industrial	0,6730
Educación Media Técnico-Profesional Comercial y Técnica	0,6014
Internado	1,8019

Unidad de Subvención Educacional (U.S.E⁵), vigente al mes de enero de cada año, y (iii) la asistencia promedio mensual registrada por curso, en los meses del período escolar del año inmediatamente anterior al pago.

El monto de esta subvención se determina multiplicando el factor de la subvención expresado en U.S.E. por el valor unitario de la U.S.E. vigente por la asistencia promedio mensual registrada por curso.

Aquellos establecimientos que atienden a sus alumnos en más de una jornada escolar diurna, es decir, no están incorporados a Jornada Escolar Completa (JEC), perciben sólo el 50% de la subvención. Asimismo, si en un mismo local escolar funciona en jornada diurna más de un establecimiento del mismo o diferentes sostenedores, cada uno de ellos percibe este porcentaje de la subvención de mantenimiento. Por otro lado, en el caso de aquellos establecimientos de financiamiento compartido que funcionan con cualquier régimen de jornada escolar, se les aplica un descuento sobre esta subvención.

Complementando el monto entregado a través de la subvención de mantenimiento, en 1997 se suscribió un convenio de cooperación técnica entre el Ministerio de Educación y la UNESCO para el desarrollo y ejecución del proyecto "Reforma Educativa Chilena: Optimización de la Inversión en Infraestructura Educativa". Este proyecto apoya a los equipos técnicos de los establecimientos subvencionados, en el marco del proceso de descentralización, respecto a la inversión en infraestructura físico educativa, asistiendo técnicamente con recomendaciones conceptuales a través del diseño, impresión y distribución de manuales que sirvan de guía o marco de referencia a la comunidad educativa en el buen uso y correcto mantenimiento de su planta física.

El Programa de Subvención anual de apoyo al mantenimiento se relaciona con otros programas que aportan recursos para infraestructura: Fondos Sectoriales Vía Aporte de Capital, Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Proyectos de Mejoramientos básicos de servicios higiénicos y Ley de Donaciones.

3. Descripción y cuantificación de beneficiarios

Dado el carácter universal de la Subvención de Apoyo al Mantenimiento, los beneficiarios potenciales y objetivos corresponden al total de establecimientos municipales y particulares subvencionados del país, que el año 2003 alcanzaban a 9.958 establecimientos educacionales que poseían una matrícula de 3.241.541 alumnos.

4. Antecedentes Financieros

El presupuesto de la Subvención de Apoyo al Mantenimiento muestra un crecimiento sostenido en el periodo 1998-2003 de un 7% anual promedio. Para el año 2003 éste fue de \$15.167 millones, monto que representa un 0,74% del presupuesto asignado a la Subsecretaría de Educación ese año y un 1,20% del presupuesto asignado al pago de la subvención de establecimientos escolares ese mismo año.

La Subvención de Apoyo al Mantenimiento se financia con aporte fiscal. No obstante, existen gastos en mantenimiento de los sostenedores particulares o municipales, información que no es de conocimiento de la Subsecretaría de Educación.

⁵ \$12.426,677 es el valor U.S.E. 2004.

II. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

1. Eficacia del programa⁶

1.1 Resultados a nivel de producto

1.1.1. Producción del componente⁷

El 95% los sostenedores, directores y profesores señala que el mantenimiento realizado con los recursos de la subvención de mantenimiento es de carácter correctivo. A su vez, el 60% de los sostenedores, el 61% de los directores y el 67% de los profesores afirma que se realizaron acciones de hermoseamiento con los recursos de esta subvención⁸.

En paralelo a la entrega de la subvención anual de mantenimiento, durante el periodo 1998-2003, el Ministerio de Educación en colaboración con la UNESCO elaboró 4 guías de apoyo en temas relativos a mantenimiento. Se distribuyeron 12.000 copias de cada una de ellas en el período, las cuales fueron enviadas a los Secretarios Ministeriales, a los Directores Provinciales de Educación y a los sostenedores.

1.1.2. Resultados de Cobertura

La subvención de apoyo al mantenimiento ha beneficiado anualmente en promedio a 9.412 establecimientos y 3.138.467 alumnos, alcanzando una cobertura del 100% del sistema educacional subvencionado.

El año 2003, el total de establecimientos beneficiados con la subvención de mantenimiento fue de 9.958, de los cuales el 60% era de dependencia municipal y el 37%, de dependencia particular subvencionada. De este universo, el 52% de los establecimientos beneficiados se encuentra en el área urbana y un 46% en el área rural; concentrándose mayormente en aquellos de menos de 300 alumnos, con un 63% del total (y un 35% para los de más de 300 alumnos).

1.1.3. Percepción y grado de satisfacción de los beneficiarios

Considerando la opinión de los sostenedores, directores y profesores⁹, el 61% de los encuestados declara estar muy satisfecho¹⁰ o algo satisfecho con el monto de la subvención y el 91% está muy satisfecho¹¹ o algo satisfecho con el uso de estos fondos¹². Por su parte, el 83% de los sostenedores y el 76% de los directores no están de acuerdo con los criterios¹³ para calcular el monto de la subvención que recibe el establecimiento; sin embargo, un 49% los sostenedores y un 60% de los directores están satisfechos con la oportunidad de la entrega de la misma.

⁶ Para la evaluación de resultados a nivel de productos, intermedios y finales (impacto) se realizó una encuesta a una muestra representativa a nivel nacional de 300 establecimientos educacionales que habían recibido subvención todos los años entre 1998 y 2003, de los cuales se obtuvo respuesta de 292. Esta encuesta fue aplicada a sostenedores, directores, profesores, apoderados y alumnos.

⁷ Para realizar la evaluación a nivel de productos se utilizaron Bases de Datos de Matriculas y de Subvención de Mantenimiento del MINEDUC y se realizaron entrevistas a informantes relevantes de la División de Planificación y Presupuesto (DIPLAP) para la cuantificación de la Asistencia Técnica recibida. Además, dado que no existen bases de datos disponibles con el tipo de acciones de mantenimiento realizadas por los establecimientos educacionales, se utilizó como fuente de información la encuesta antes citada, aplicada a sostenedores, directores y profesores.

⁸ Los porcentajes presentados no suman 100%, pues los entrevistados podían nombrar más de una alternativa.

⁹ Los datos entregados corresponden a la encuesta efectuada.

¹⁰ 14% de los sostenedores, directores y profesores encuestados está muy satisfecho.

¹¹ 70% de los sostenedores, directores y profesores encuestados está muy satisfecho.

¹² Alternativas de respuesta: 1. Muy satisfecho; 2. Algo satisfecho; 3. Poco satisfecho; 4. Nada satisfecho; 5. No sabe.

¹³ Criterios señalados en Pág. 1, punto 2.

Respecto de las guías de mantenimiento y la asistencia técnica recibidas, el 73% de los sostenedores, directores y profesores encuestados está muy satisfecho¹⁴ o algo satisfecho con las guías de mantenimiento; y el 61% está muy satisfecho¹⁵ o algo satisfecho con la asistencia técnica recibida.

1.2 Resultados Intermedios

Las hipótesis a testear expresadas como resultados intermedios de la subvención de mantenimiento son las siguientes:

(a) La comunidad educativa y miembros de la comunidad en general son incorporados en la formulación y desarrollo de los programas de mantenimiento de los establecimientos educacionales.

(b) Las acciones asociadas al mantenimiento de los establecimientos son planificadas.

(c) Las acciones asociadas a la subvención de mantenimiento son inspeccionadas por parte del MINEDUC.

(d) Los establecimientos educacionales cuentan con asistencia técnica para la formulación y ejecución de los diferentes tipos de mantenimiento (proyecto UNESCO-MINEDUC).

Para estimar el resultado intermedio de incorporación de la comunidad educativa, esto es, la probabilidad que los padres y/o los alumnos colaboren en la formulación y desarrollo de los programas de mantenimiento de su establecimiento educacional se utilizó un modelo de regresión logística binario. Los otros resultados intermedios como la planificación de acciones asociadas al mantenimiento de los establecimientos, la operación del sistema de inspección, y la satisfacción con la asistencia técnica recibida fueron analizados mediante estadísticas descriptivas.

(a) La comunidad educativa y miembros de la comunidad en general colaboran en la formulación y desarrollo de los programas de mantenimiento de los establecimientos educacionales subvencionados.

El 81% de los sostenedores, el 87% de los directores y el 78% de los profesores reportaron que los padres y alumnos colaboran en las labores de mantenimiento de los recintos educacionales¹⁶. Mientras que un 46% de los padres encuestados manifiesta participar en la planificación anual de mantenimiento del establecimiento de su hijo(a).

Al analizar los datos según la dependencia administrativa de los establecimientos se constató que en las unidades educativas municipales existen niveles más altos de colaboración en las acciones de mantenimiento que en los particulares subvencionados. El 91% de los sostenedores, el 95% de los directores y el 84% de los profesores de establecimientos municipales declararon una alta colaboración de sus comunidades escolares en relación al 69%, 79% y 71% de los mismos actores de los establecimientos particular subvencionados.

¹⁴ 31% de los sostenedores, directores y profesores encuestados está muy satisfecho.

¹⁵ 31% de los sostenedores, directores y profesores encuestados está muy satisfecho.

¹⁶ Alternativas de respuesta: 1. Si; 2. No; 3. No sabe.

Respecto del área urbana rural, se observa que cerca del 90% de los sostenedores y de los profesores de establecimientos rurales declaran que los padres y alumnos colaboran con el mantenimiento, mientras que en las ciudades estos porcentajes disminuyen a un 75% y un 72%, respectivamente.

En relación a la probabilidad de que los padres y/o alumnos colaboren de acuerdo a una serie de variables, se constata a nivel de sostenedores, directores y profesores que ésta se relaciona positivamente con la dependencia municipal y con el nivel de compromiso observado por parte de los integrantes de la comunidad educativa¹⁷.

Respecto al sostenedor, se aprecia que existe una probabilidad 8 veces mayor en establecimientos municipales que particulares subvencionados de que padres y/o alumnos colaboren en el mantenimiento. Por otra parte, la probabilidad de colaboración de padres y/o alumnos con el mantenimiento aumenta 2 veces cuando existe un encargado exclusivo para el mantenimiento y cuando existe un nivel de compromiso percibido por parte de la comunidad educativa.

(b) Las acciones asociadas al mantenimiento de los establecimientos educacionales subvencionados son planificadas

En general se constata un alto nivel planificación del mantenimiento en los establecimientos educacionales, independientemente de la dependencia, tamaño y macrozona. En efecto, el 81% de los sostenedores y directores encuestados manifiestan que se planifica las acciones a realizarse asociadas al mantenimiento.

Respecto de los criterios utilizados en la planificación de las acciones de mantenimiento, la mayoría de los sostenedores y directores manifiestan que al planificar se considera las necesidades más urgentes (76%) y las necesidades en las aulas (13%)¹⁸.

(c) Las acciones asociadas a la subvención de mantenimiento son inspeccionadas por parte del MINEDUC

En cuanto a las visitas de inspección por parte de profesionales del MINEDUC, un 35% de sostenedores y directores declara no ser inspeccionados. En los establecimientos educacionales de dependencia municipal se aprecia una mayor ausencia de inspecciones que en los particular subvencionados. Al respecto, el 45% de los sostenedores y directores de establecimientos municipales afirma que nunca ha sido inspeccionado en el último año; en cambio, sólo el 24% de los sostenedores y directores de establecimientos particular subvencionados señala igual situación. Asimismo, el 43% de los encuestados de establecimientos ubicados en el centro-norte nunca han sido inspeccionados durante el último año, en comparación con un 28% del sur.

Respecto de la frecuencia de la inspección, se constata un mayor número de visitas a los establecimientos particulares subvencionados, en los que más del 50% de los encuestados declara ser visitados por inspectores del MINEDUC dos o más veces por año, en comparación con sólo un 28% de los municipales. También se aprecia una mayor frecuencia de visitas a los establecimientos de mayor tamaño, en los que un 46% de los encuestados señala que es visitado 2 veces o más, en comparación con sólo el 35% de los encuestados de establecimientos pequeños que señala lo mismo. También en el sur

¹⁷ Profesores, alumnos, auxiliares, centros de padres, etc.

¹⁸ Las alternativas de respuesta: 1. En lo que es más urgente; 2. En que se centre en las aulas; 3. En lo que se pueda hacer con esos recursos; 4. Otra variable. Especifique_____.

se observa una mayor frecuencia de establecimientos que son visitados dos veces al año (32%), en comparación con las unidades educativas del norte centro (19%).

De acuerdo a la declaración de los encuestados, existe un mayor énfasis en la inspección de los resultados y la calidad de la intervención de mantenimiento (“revisa infraestructura”) que en la revisión de aspectos administrativos (uso de los recursos). El 52% de los encuestados señala que los establecimientos son revisados en su infraestructura y sólo el 19% en el uso de los recursos.

Por último, se aprecia una alta valoración hacia las inspecciones del MINEDUC. El 72% de los encuestados manifestó que la inspección era un aporte para las acciones de mantenimiento y sólo un 28% opinó que no lo era.

(d) Los establecimientos educacionales subvencionados cuentan con asistencia técnica para la formulación y ejecución de los diferentes tipos de mantenimiento (proyecto UNESCO-MINEDUC)

Respecto de la asistencia técnica con que cuentan los establecimientos educacionales para la formulación y ejecución de los diferentes tipos de mantenimiento, un 65% de los sostenedores y un 41% de los directores encuestados señalan que reciben algún tipo de asistencia técnica o asesoría para las acciones de mantenimiento.

En cuanto al tipo de asesoría que reciben, un 14% de los sostenedores y un 16% de los directores manifiestan ser visitados por un profesional del Mineduc; un 13% de los sostenedores y un 22% de los directores señalan que reciben material/folletos/guías desde el Mineduc; un 47% de los sostenedores y un 42% de los directores que un profesional del Municipio los visita; y un 16% de los sostenedores y un 19% de los directores señalan que los visita un profesional de otra institución.

Los sostenedores demuestran diferencias estadísticamente significativas en sus niveles de valoración de las guías de mantenimiento y de la asistencia técnica recibida dependiendo de la dependencia administrativa del establecimiento. Es así como el 35% de los sostenedores municipales están muy satisfechos con la asistencia técnica recibida, mientras que el 28% de los sostenedores particular subvencionados declara esa situación. Sin embargo, estos últimos aprecian más las guías del MINEDUC que los sostenedores municipales (46% vs 18%).

1.3 Resultados Finales

Las hipótesis a testear expresadas como resultados finales de la subvención de mantenimiento son las siguientes:

(a) La subvención de mantenimiento contribuye al mejoramiento de los estándares de confort y funcionalidad de los establecimientos educacionales subvencionados.

(b) La subvención de mantenimiento contribuye a la creación, entre la comunidad educativa, de una cultura del cuidado y mantenimiento constante de los establecimientos educacionales subvencionados.

(c) Comunidad educativa mejora el uso de los recintos de los establecimientos educacionales subvencionados.

(d) Los establecimientos educacionales subvencionados tienen una mejor conservación física.

La evaluación de los resultados finales no pudo ser realizada de acuerdo a la metodología estándar de evaluación de impacto dada la imposibilidad de construir un grupo de control, considerando el carácter universal de la Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento.

Los resultados (a), (b) y (c) fueron evaluados desde la perspectiva de los sostenedores, directores, profesores, alumnos y apoderados, a través de un análisis de estadísticas descriptivas de sus percepciones recogidas en la encuesta.

El resultado (d) fue evaluado mediante el análisis de variables de conservación física o estado de la infraestructura e instalaciones¹⁹ en los escenarios PRE²⁰ y POST²¹ a la entrega de la subvención definida en el Artículo 37 del DFL (Ed.) N°2 de 1998.

(a) La subvención de mantenimiento contribuye al mejoramiento de los estándares de confort y funcionalidad de los establecimientos educacionales subvencionados

Desde la perspectiva de los sostenedores y directores, la contribución de la subvención a los estándares de confort y funcionalidad de los establecimientos educacionales es homogéneamente alta. En efecto, el 85% de los sostenedores y el 89% de los directores consideran que la subvención es muy importante para el confort, en tanto en el 89% de los sostenedores y el 87% de los directores la considera muy importante para la funcionalidad de los espacios.

De acuerdo al reporte de los padres, éstos consideran la subvención muy importante en el confort en un 48% de los casos, en la seguridad en un 50%, en la funcionalidad en un 67%, en el clima de estudio en un 68% y en el rendimiento escolar en un 65%²². Se observan diferencias significativas entre lo señalado por padres de establecimientos particulares subvencionados y municipales. Así, los padres del primer tipo de establecimientos consideran la subvención de mantenimiento muy importante respecto de los atributos evaluados, particularmente en lo relativo a funcionalidad (78% vs 57% de municipales) y clima de estudio (77% vs 60% de municipales).

Respecto de los alumnos, se aprecian menores niveles de importancia. En efecto, un 43% considera la subvención como muy importante para el confort, un 46% para la seguridad, un 66% para la funcionalidad, un 58% para el clima de estudios y un 45% para el rendimiento escolar.

¹⁹ La variable de impacto considerada es el diferencial absoluto entre el indicador de la SIPLAF 1995 y el del año 2003-2004, donde: Dabs = Índice Post – Índice Pre. La construcción de este diferencial fue posible sólo para 258 establecimientos educacionales de los 300 considerados originalmente. A continuación se describe la construcción del indicador de impacto: a) Indicador de Instalaciones: la sección X de la ficha SIPLAF incluye una evaluación de los estados de los sistemas de agua, alcantarillado y electricidad. Cada uno de ellos es calificado en una escala de 1 a 3, donde 1 es Bueno, 2 es Regular y 3 es Malo (varía entre 0 y 100); b) Indicador de Servicios Higiénicos: la sección XI de la ficha SIPLAF indica el número de servicios higiénicos totales y malos en el establecimiento. El indicador corresponde al porcentaje de servicios Buenos, por lo que varía entre 0 y 100; c) Indicador de Necesidades de Reparación: la sección VIII de la ficha SIPLAF señala el estado de la infraestructura. El indicador corresponde al porcentaje de partidas (muros, techo, piso, puertas, ventanas y pinturas) cuyo grado de deterioro es inferior al 50%.

El modelo de evaluación consistió en analizar el impacto mediante un modelo lineal generalizado (GLM) cuya variable dependiente fue el Índice de Impacto, y en el que se incluyeron las variables o indicadores extraídos desde la encuesta aplicada a los dos principales informantes (sostenedor y director).

²⁰ El escenario PRE Programa, se definió como período PRE a las condiciones de la infraestructura y del estado de los establecimientos observadas mediante la aplicación de la Ficha SIPLAF durante el año 1998.

²¹ El escenario POST Programa, se consideró como período POST, las condiciones de infraestructura de los establecimientos para el año 2003 y 2004, ya que para 151 establecimientos se contaba con la ficha actualizada el 2003, y el resto debía ser actualizado durante el período del estudio, año 2004.

²² Para cada atributo, esto es confort, funcionalidad, clima de estudios y rendimiento escolar, se consultó sobre el nivel de importancia de la subvención de mantenimiento. Las cifras que se presentan corresponden al porcentaje de encuestados que califican a la subvención como "muy importante" para cada atributo.

(b) La subvención de mantenimiento contribuye a la creación, entre la comunidad educativa, de una cultura del cuidado y mantenimiento constante de los establecimientos educacionales subvencionados.

El 91% de los sostenedores considera que los directores están muy comprometidos con el cuidado y mantenimiento del establecimiento, el 64% considera que los profesores están muy comprometidos, el 50% que los padres están muy comprometidos y el 38% que los alumnos están muy comprometidos en el cuidado y mantenimiento.

Desde la perspectiva de los directores, el nivel de compromiso observado entre sostenedores, profesores, padres y alumnos es muy similar al obtenido en el caso de los sostenedores, con un 73%, 68%, 45% y 39% respectivamente.

Los profesores por su parte, consideran que los directores están muy comprometidos con el cuidado y mantenimiento del establecimiento en un 94% de los casos, los sostenedores en un 64% de los casos, y los padres y alumnos en un 43% de los casos. Es relevante observar las diferencias constatadas en el nivel de compromiso por parte de los sostenedores de acuerdo a la dependencia administrativa del establecimiento, mientras los profesores de los particulares subvencionados consideran que el 91% de los sostenedores está muy comprometido con el mantenimiento del establecimiento, menos de la mitad (38%) lo considera de igual forma en los municipales.

Respecto a la percepción de los sostenedores, directores y profesores sobre la preocupación de la comunidad educativa con el mantenimiento del establecimiento, se observa que casi el 50% de los tres actores consideran que la preocupación ha aumentado, similar porcentaje considera que ésta se ha mantenido y un minoritario porcentaje evalúa que ha disminuido.

(c) La comunidad educativa mejora el uso de los recintos de los establecimientos educacionales subvencionados.

El 91% de los profesores encuestados evalúan positivamente la importancia de la subvención de mantenimiento respecto de su aporte al mejoramiento del uso de los espacios educativos.

(d) Los establecimientos educacionales subvencionados tienen una mejor conservación física.

En términos del impacto de la subvención anual de apoyo al mantenimiento, mediante la estimación del diferencial absoluto en las variables de conservación física o estado de la infraestructura e instalaciones (los indicadores SIPLAF) entre el año 1995 y el 2003/2004, se observa un impacto positivo sobre el estado de mantenimiento de los establecimientos educacionales de 12,7 puntos porcentuales²³ en el período analizado.

Adicionalmente, se analizó el impacto controlando por variables de caracterización de los establecimientos, tales como dependencia, tamaño, área geográfica, monto inversión en JEC per cápita por alumno e inversión en infraestructura total per cápita por alumno. Se realizaron test estadísticos de comparación del resultado final de la conservación física, agrupando los establecimientos educacionales de acuerdo a las variables mencionadas, comparando entre su situación inicial y final²⁴. Como resultado de este ejercicio se comprobó que las diferencias absolutas en la conservación física (impacto de la

²³ Corresponde al promedio de los diferenciales absolutos entre establecimientos, siendo el máximo posible 100 puntos porcentuales.

²⁴ Se considera estadísticamente significativo si el valor-p asociado al test es menor que 0,10.

subvención) resultan significativas controlando por las variables de caracterización²⁵, exceptuando el monto de inversión en infraestructura total per cápita por alumno y el monto inversión en JEC per cápita por alumno en el período 1995 al 2003.

De esta forma se observa un mayor impacto entre los establecimientos:

- (a) de dependencia municipal (19 vs 6 puntos porcentuales en los particular subvencionados).
- (b) de menor tamaño (16 vs 8 puntos porcentuales en los de mayor tamaño),
- (c) del sur (16 vs 9 puntos porcentuales en los de la zona centro norte),
- (d) rurales (18 vs 9 puntos porcentuales en los establecimientos de áreas urbanas) y
- (e) los que recibieron inversión FNDR (22 vs 11 puntos porcentuales de los que no recibieron inversión).

El detalle de estos resultados se presenta en la siguiente tabla:

	Índice Inicial	Índice Final	Diferencia	
Dependencia				
Municipal	68,9	88,3	19,4	*
Part. Subv.	89,5	95,4	5,9	
Tamaño				
299 y menos	73,9	90,3	16,4	*
300 y más	85,8	93,8	8,0	
Macro				
IV-RM	83,9	92,5	8,7	*
VIII-X-X	75,7	91,3	15,6	
Área Geográfica				
Urbano	83,9	93,3	9,4	*
Rural	70,8	89,2	18,4	
Inversión JEC				
Si	82,1	92,3	10,2	
No	78,4	91,7	13,3	
Inversión FNDR				
Si	69,2	91,4	22,2	*
No	80,7	91,9	11,2	
Inversión Total				
Si	76,7	92,1	15,4	
No	79,9	91,7	11,8	
TOTAL	79,0	91,8	12,7	*

Fuente: SIPLAF 1995/2003/2004²⁶; MINEDUC.

(*) Diferencia estadísticamente significativa (testt)

Se analizó la relación entre el diferencial en la variable de resultado final y la antigüedad de la construcción (en años) y la densidad de alumnos por mt², siendo sólo significativo este último²⁷. En relación inversa, es decir, a mayor valor del diferencial pre post

²⁵ Producto de los test de comparación entre la situación inicial y final se aprecia que en todas las categorías, el diferencial es significativamente mayor que cero. Esto implica que el impacto positivo observado en la muestra total, también se presenta positivo en cada uno de los tipos de establecimientos analizados.

²⁶ En los casos en que los establecimientos no tenían información actualizada en la SIPLAF para efectos de la presente evaluación el Mineduc actualizó la información al año 2004.

²⁷ Se calculó el coeficiente de correlación de Pearson para ambas variables, en el primer caso el coeficiente no resultó significativo ($r=-0,037$), mientras que para la segunda variable se observó un coeficiente de $-0,221$ el cual es estadísticamente significativo.

(variables SIPLAF), menor es la densidad del establecimiento, es decir, mayor es el impacto cuando existe un número menor de alumnos por mt^2 .

Por otra lado, los establecimientos muestran menores niveles de impacto medido como el cambio en el índice de estado de mantenimiento post y pre subvención en la medida que gastan la subvención cuando la reciben, en enero o febrero (cae el impacto en 5 puntos porcentuales); el sostenedor tiene más de un establecimiento bajo su administración (cae 0,13 puntos porcentuales); y el índice inicial es mayor (cae 0,74 puntos porcentuales). En cambio, se observa una proporcionalidad directa entre el impacto y la inversión total per cápita. En efecto, el diferencial absoluto sube 1 punto porcentual por cada \$100.000 de inversión en infraestructura per cápita por alumno.

El hecho que los sostenedores gasten los recursos de la subvención de mantenimiento en el momento en que la reciben podría implicar un proceso reflejo y no reflexivo de la decisión, pudiendo igualarse los mantenimientos de carácter preventivo al gasto en enero y febrero y los de tipo correctivos a los que se realizan dependiendo de las necesidades. Si se acepta esta interpretación podría concluirse que el gasto correctivo genera un mayor impacto que el preventivo, esto siempre y cuando no exista una planificación asociada a este último.

Por otra parte, se encontró que el impacto de la subvención es mayor cuando se realiza un seguimiento del gasto por parte del sostenedor, en este caso el aumento del diferencial es de 5,3 puntos porcentuales. En cambio el impacto disminuye (cae en 1,55 puntos porcentuales) en la medida que el establecimiento necesita mayor asistencia técnica. Finalmente, por cada punto porcentual de incremento en el índice inicial, el impacto, medido a través del diferencial, cae en 0,75 puntos porcentuales.

La variable asociada a asistencia técnica puede estar relacionada a aspectos deficitarios que el director necesita suplir. Es lógico suponer que a mayor deterioro mayor necesidad de asistencia técnica existe.

2. Uso de recursos

2.1 Economía

La ejecución del presupuesto de la subvención de apoyo al mantenimiento en el periodo 1998-2003 alcanza el 99,9%.

Respecto del apalancamiento de recursos del Programa, un 94% de los sostenedores encuestados señala que se gastan recursos adicionales a los recibidos de la subvención de mantenimiento. Las principales fuentes mencionadas son los aportes de padres y apoderados (50%), los recursos del propio establecimiento (43%) y los provenientes del municipio (39%)²⁸. No obstante, la Subsecretaría de Educación no cuenta con información acerca de los niveles de estos recursos.

Por otra parte, el porcentaje de recursos de otras fuentes (sostenedores, comunidad educativa, otras instituciones públicas, etc.) utilizados en mantenimiento en comparación con el monto de la subvención es mayor en los establecimientos particulares subvencionados que en los establecimientos municipales (67% vs 8%)²⁹.

²⁸ Alternativas de respuesta: 1. Recursos que aportan los padres y apoderados; 2. Recursos de otras instituciones, 3. Recursos del propio establecimiento; 4. Recursos provenientes del municipio; 5. No sabe; 6. De otra fuente. Especifique: __.

²⁹ Esta información proviene de la encuesta efectuada.

2.2 Eficiencia

El porcentaje de gastos administrativos respecto del total de gastos del programa ha sido cercano al 0,14%.

Como antecedente se señala que el monto promedio de la subvención anual por establecimiento es de \$1.335.000³⁰ y el monto promedio de la subvención anual por alumno es de \$3.960³¹.

3. Desempeño y recursos involucrados

La medición de desempeño global relaciona el impacto, medido como la diferencia promedio por establecimiento entre el índice de estado de mantenimiento post y pre subvención, con el esfuerzo monetario que se requirió, medido por el monto de subvención promedio por establecimiento³².

La medida promedio obtenida muestra que en el período la inversión de 105,12 miles de pesos anuales (\$ del año 2004) logra una unidad de impacto³³.

Si se segmenta por las variables principales se puede decir que para lograr el mismo impacto, los establecimientos que han utilizado menos recursos son los de dependencia municipales (4,4 veces menos inversión que los particulares subvencionados), de menor tamaño (12,6 veces menos que los grandes), de la zona norte (3,1 veces menos gasto que los del sur) y ubicados en áreas rurales (9,5 veces menos que en las urbanas).

4. Justificación de la continuidad del programa

Dado los resultados antes expuestos, se justifica plenamente la continuidad de la subvención anual de apoyo al mantenimiento. Al respecto, no existe duplicidad de funciones con otros programas relacionados y existe evidencia de efectos favorables a nivel de productos, de resultados intermedios y finales.

Si bien se ha observado un impacto positivo y significativo en el estado de mantenimiento de los establecimientos educacionales, particularmente entre los municipales, en términos del cumplimiento del propósito de la ley referido a la creación de una cultura del mantenimiento, aún falta incorporar en este tipo de acciones a los padres y alumnos.

Por otra parte, la continuidad de esta subvención debe estar asociada a la incorporación de una serie de mejoramientos relacionadas con los ámbitos de gestión y asistencia técnica.

³⁰ Monto entregado en Subvención de mantenimiento en período 1998-2003 dividido por N° de Establecimientos acumulados que recibieron subvención en período 1998-2003.

³¹ Pesos del año 2004.

³² El monto de la subvención promedio por establecimiento corresponde al gasto anual de la subvención de mantenimiento realizado durante los 5 años del período de evaluación para aumentar el indicador de impacto en una unidad.

³³ El indicador de impacto es la diferencia en el estado del mantenimiento (evaluación sacada de la ficha SIPLAF, expresada como porcentaje de la situación ideal) entre el escenario POST y PRE subvención. Aumentar este indicador significa aumentar la diferencia entre la situación final y la inicial, que implica que se mejoró el mantenimiento de las instalaciones.

5. Principales recomendaciones

1. Considerando que en los establecimientos educacionales prima un carácter correctivo en la planificación del mantenimiento y que existe menor impacto en la conservación física de los establecimientos cuando se gasta la subvención de mantenimiento en enero o febrero, se recomienda propender a que los establecimientos realicen el gasto de la subvención de acuerdo a las necesidades de mantenimiento que surgen a lo largo del período escolar. Esto requiere por un lado, estrechar la relación entre el que administra los recursos de la subvención y el que determina las necesidades, y por el otro replantear el énfasis existente en la actualidad de gastos al inicio del año, incorporando como valor la práctica de un mantenimiento correctivo oportuno y continuo. En este sentido, sería recomendable dejar recursos para una caja chica que permita cambio de vidrios, limpieza de alcantarillado, reparaciones menores de techumbre, etc. a cargo de los directores de los establecimientos, de manera de dar respuesta rápida y de menor costo a situaciones emergentes.

Al respecto, se recomienda modificar del proceso de entrega de la subvención en lo referido a la incorporación de incentivos al sostenedor para que delegue la administración de estos recursos (caja chica) y los supervise, y flexibilizar el período de entrega de la subvención. En este línea, considerando que los directores presentan un mayor nivel de compromiso con el cuidado y mantenimiento de los establecimientos educacionales, se recomienda que sean ellos, especialmente los de establecimientos municipales, los que administren y gestionen los recursos destinados por la subvención al mantenimiento, mientras que los sostenedores realicen labores de supervisión y seguimiento de los gastos³⁴.

2. Considerando el bajo porcentaje de directores encuestados que manifiesta recibir algún tipo de asistencia técnica para las acciones de mantenimiento y el bajo porcentaje de padres que manifiesta participar en la planificación anual de mantenimiento del establecimiento de su hijo(a), se recomienda ampliar y profundizar los ámbitos de acción de la asistencia técnica entregada en la actualidad a los establecimientos educacionales a través de las guías de mantenimiento del convenio con la UNESCO, enfatizando aspectos relativos a: i) entregar información directa a los directores; ii) instaurar una gestión participativa, de tal forma de incorporar a los padres y alumnos en el proceso de mantenimiento y cuidado; y iii) generar fuentes alternativas de recursos que permitan optimizar los recursos que se entregan.

3. Considerando el bajo porcentaje de sostenedores y directores encuestados que señala recibir material/folletos/guías desde el MINEDUC, se recomienda realizar mayores esfuerzos de difusión de las guías de mantenimiento preparadas por el Ministerio y la UNESCO, utilizando los canales de información establecidos por el Ministerio de Educación a través del 600 MINEDUC (Líneas telefónicas, oficinas provinciales y regionales y página Web).

Complementando lo anterior, se recomienda incorporar en todos los nuevos contratos de obras para establecimientos subvencionados financiados con los programas relacionados, tales como los fondos FNDR en sus modalidades tradicional y FIE, los derivados de la JEC (Aporte de Capital Adicional Complementario), los fondos de los Programas de Mejoramiento Urbano y los fondos que consiguen los establecimientos a través de la Ley de donaciones, la entrega de cartillas técnicas específicas dirigidas al mantenimiento

³⁴ Esta delegación es factible de concretarse con base en la Ley 19.979, que Modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y otros Cuerpos Legales, publicada el 6 de noviembre de 2004.

según la materialidad de la obra y su uso. De esta forma se complementarían las guías generales elaboradas con apoyo de la UNESCO con cartillas más específicas que permitan planificar las acciones de acuerdo a los tipos de intervenciones, así como la periodicidad que en ellas se establezcan. Esto también contribuiría a mejorar la complementariedad de las intervenciones asociadas a la inversión en infraestructura y la de subvención anual de apoyo al mantenimiento.

4. Considerando que el sistema SIPLAF no cuenta con todas las fichas actualizadas, se recomienda actualizar el Sistema de Información de Infraestructura (SIPLAF) del Ministerio de Educación, de manera que se pueda contar con mejor información sobre el estado de la infraestructura de los establecimientos educacionales subvencionados.



ORD: N° 04/ 251 3-02-05
ANT: Ord. N° 033 de 18.01.2005
MAT: Remite documento que indica
Santiago,

DE: SR. SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN (S)

A: SR. DIRECTOR DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

1. En respuesta a documento de antecedente, envío a Ud. Informe Final Evaluación de Impacto Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento del Ministerio de Educación.

Le saluda atentamente,



R. González
RODRIGO GONZALEZ LOPEZ
Subsecretario de Educación (S)

Distribución:

- Destinatario
- Gabinete Subsecretario
- División de Planificación y Presupuesto
- Departamento de Planificación y Control de Gestión

DIRECCION DE PRESUPUESTOS
OFICINA DE PARTES

02 FEB. 2005

ENVIADO A

DIV-C. GESTIÓN



RESPUESTA INSTITUCIONAL INFORME FINAL EVALUACIÓN DE IMPACTO SUBVENCIÓN ANUAL DE APOYO AL MANTENIMIENTO MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Enero 2005

1.- Comentario General

En general, el Informe Final realiza una descripción clara de la entrega de la Subvención de Apoyo para el Mantenimiento, en los establecimientos educacionales subvencionados del país y del uso dado a dichos recursos.

1.1.- Diseño del Programa

Sobre esta materia el Informe Final señala lo siguiente:

La crisis fiscal de los 80 generó un profundo deterioro en la infraestructura de los establecimientos educacionales del país, debido a la baja inversión para reposición y a la carencia de una política de mantención. A partir de 1990, Chile emprendió un proceso de reforma educacional, que se sustentó en cuatro ejes estratégicos: programas de mejoramiento de calidad, reforma curricular, perfeccionamiento de los docentes y régimen de jornada escolar completa (JEC).

A través de la Ley N° 19.532 se creó el régimen de jornada escolar completa y se dictaron las normas para su aplicación. Dicha ley incorporó la Subvención Anual de Apoyo para el Mantenimiento, a partir del año 1998. El objetivo de tal Subvención es apoyar la adecuada conservación física de los establecimientos educacionales subvencionados, favoreciendo de esta forma la creación de una cultura del cuidado y mantenimiento constante de los establecimientos educacionales.

A este respecto, el Mineduc considera que los aspectos señalados son válidos, principalmente en relación con el objetivo de dicha subvención, ya que ella permite realizar el mantenimiento de los locales, equipamiento, mobiliario y similares, contribuyendo a mitigar los gastos que deben asumir los sostenedores en esta materia.

1.2.- Organización y Gestión

Referente a esta dimensión, junto con identificar algunos aspectos mejorables, en el Informe se indica que; la Subvención de Apoyo para el Mantenimiento involucra a un conjunto de actores: Sostenedores, Directores, Profesores, Padres y Apoderados, Alumnos y la comunidad, los que se han ido coordinando en forma paulatina.

1.3.- Eficacia y Calidad

El Informe señala que la Subvención de Apoyo para el Mantenimiento ha beneficiado en promedio a 9.500 establecimientos y poco mas de tres millones de alumnos, lo que alcanza a una amplia cobertura del sistema y un esfuerzo presupuestario de M\$13.000.000 anuales.

Al mismo tiempo, las encuestas realizadas a diferentes actores indican que las principales acciones realizadas están vinculadas a reparación, habilitación, construcción, hermoseamiento y adquisición de útiles de aseo, materiales y otros. Lo que indica que la subvención tiene un carácter eminentemente correctivo y no preventivo.

Paralelamente a esto, el Ministerio de Educación en convenio con la UNESCO, elaboró cuatro guías de apoyo relativas al mantenimiento, las que se remitieron a los Secretarios Ministeriales, Directores Provinciales de Educación y Sostenedores.

En relación a la percepción y grado de satisfacción de los beneficiarios, un alto porcentaje está satisfecho por el uso de los recursos, condiciones de entrega (fecha y procedimiento) y ha demostrado una alta valoración de los criterios de asignación de la subvención. Sin embargo, no están satisfechos con la oportunidad de la entrega ni con los montos de ella.

Los Sostenedores y Directores están fuertemente comprometidos con el cuidado y mantenimiento del establecimiento. En relación a la preocupación de la comunidad educativa, se observa que en el transcurso de los años ésta ha ido aumentando, pero aún sigue siendo débil ya que no supera el 50%.

También el Informe señala que hay un mejoramiento en el uso de los recintos.

El Impacto de la subvención sobre la conservación física de los establecimientos educacionales, su equipamiento y mobiliario, resultan significativas; el Informe señala que la relación entre el diferencial de la antigüedad de la construcción y densidad de alumnos por metro cuadrado, es mayor cuando existe menor número de alumnos por metro cuadrado.

En términos generales el Informe señala que los deterioros corresponden a desgaste o falta de algunos elementos (techo, pavimento, recubrimiento, ausencia material aislante en SSHH) y en el envejecimiento o ausencia de pintura en los muros. Sin embargo, señala que las cocinas y SSHH, son recintos que reciben atención permanente y, en general, se mantienen en muy buenas condiciones de higiene independiente de la calidad de sus instalaciones y diseño. No obstante, en las zonas rurales la construcción de SSHH es incompleta, con materiales de mediana calidad, con una corta vida útil, lo que implica un mayor gasto en su mantenimiento futuro o reemplazo, además de dar poco confort, baja salubridad y terminaciones deficientes.

1.4.- Economía y Eficiencia del Programa

La ejecución del presupuesto de la Subvención de Apoyo para el Mantenimiento, presenta una ejecución del 99,9%. El Informe señala que, de acuerdo con el 94% de los Sostenedores se gastan recursos adicionales a la subvención, proveniente principalmente de los padres y apoderados, recursos propios de los establecimientos, y de los Sostenedores.

El Informe señala también que en los colegios particulares subvencionados, los recursos de otras fuentes son superiores al monto de la subvención.

En relación con la eficiencia el Informe Final señala, que el monto de la subvención, en promedio, por establecimiento en el período 1998 - 2003, fue de \$ 1.203.000, con un gasto administrativo de 0,01%.

1.5.- Justificación de la Continuidad del Programa

El Informe establece, que de acuerdo a los resultados obtenidos, se justifica plenamente la continuidad de la Subvención de Apoyo Para el Mantenimiento, debido a que no existe duplicidad de funciones entre los programas relacionados. Asimismo, sostiene que esta subvención, muestra efectos favorables a nivel de productos y de resultados intermedios y finales.

Particularmente, entre los establecimientos municipales, se requiere de la creación de una cultura del mantenimiento por parte de los padres y alumnos.

El Informe recomienda mantenerla también, desde un punto de vista estratégico y/o político, lo que significa que al mismo tiempo, se deben realizar algunas mejoras, relacionadas con la gestión y la asistencia técnica.

1.6.- Sostenibilidad del Programa

La Subvención de Apoyo para el Mantenimiento, se va a mantener en el tiempo porque está establecida por Ley y, además, el Informe señala las ventajas que presenta para el mantenimiento de los locales, equipamiento, mobiliario y similares.

1.7.- Aspectos Innovadores del Programa

A pesar de existir aún una baja participación de la comunidad, éste es un aspecto innovador de participación que ha ido en aumento a través del tiempo.

2.- Comentarios y observaciones al proceso de evaluación propiciado por el Ministerio de Hacienda

Es la primera vez, desde su creación el año 1998, que se evalúa la Subvención de Apoyo para el Mantenimiento. Este proceso fue considerado como un aporte a la gestión, cuyas actividades de seguimiento se mantienen hasta la fecha, a través de la DIPLAP.

En cuanto a las recomendaciones indicadas en el Informe este Ministerio está, en general, de acuerdo con ellas. Sin embargo, cabe señalar que incorporar un incentivo al Sostenedor para que delegue la administración de los recursos y los supervise, además de la flexibilidad del periodo de entrega, significa cambios en la normativa vigente, lo que conlleva a un trámite engorroso difícil de implementar en el corto plazo.



PEDRO HENRIQUEZ GUJARDO
JEFE DIVISIÓN
DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO

Departamento de Inversiones
División de Planificación y Presupuesto