

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

**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

RESUMEN EJECUTIVO

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

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2008-2010
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2011: \$43.178 millones

Descripción

El Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Educacional Municipal (FAGEM) se ejecuta desde el año 2008 y está radicado en la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación, específicamente, a partir de Octubre de 2010, en la Unidad de Apoyo Municipal (UNAM).

La participación de las Municipalidades en el programa es voluntaria. Existe un límite presupuestario que se establece cada año para cada una de ellas. El presupuesto es diferente para cada Municipalidad¹ y está determinado por criterios de distribución establecidos también anualmente, en la Ley de Presupuestos respectiva.

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 iniciativas². Dichos programas 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.

Fin

Contribuir al mejoramiento de la gestión municipal en el área de educación.

Propósito

Municipalidades resuelven los nudos críticos³ que afectan la gestión de la educación municipal.

Para lograr este propósito el FAGEM cuenta con un **Componente: Municipalidades ejecutan iniciativas⁴ de mejoramiento con recursos obtenidos del Fondo, enmarcadas en algunas de las seis Áreas de Mejoramiento⁵: Gestión de recursos; Dotación docente y asistentes de la educación;**

¹ El techo presupuestario para cada municipalidad resulta de la aplicación de la fórmula o criterio de distribución al total de recursos asignados anualmente por la Ley de Presupuestos al programa. Para 2011 los criterios establecidos son: 15% por partes iguales entre las Municipalidades; 35% en función directa del total de alumnos matriculados en los establecimientos educacionales administrados por cada Municipalidad para el año escolar precedente; 25% según el Índice de Vulnerabilidad escolar de los establecimientos municipales de cada comuna, determinado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; 15% en proporción directa al coeficiente del Fondo Común Municipal vigente en el periodo anterior; 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) 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 desde los años 2003 al año precedente. Los criterios se establecen anualmente en la glosa presupuestaria asociada a los recursos asignados a este Fondo.

² 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 educacionales", por ejemplo.

³ Por Nudo Crítico se entiende toda aquella situación que entraba el desarrollo eficiente del quehacer de una organización en el logro de sus objetivos institucionales. Cada Municipalidad debe identificar sus propios nudos críticos en la gestión educativa y proponer una o varias iniciativas tendientes a abordar dichos nudos, para intentar resolverlos.

⁴ Por Iniciativa se entiende un conjunto de actividades que forman una unidad con un objetivo específico de mejora en la gestión.

⁵ Establecidas en los Instructivos de Operación anuales del FAGEM. A continuación se entrega ejemplos de iniciativas que se puede financiar:

Gestión de recursos: Diseño e implementación de sistemas de auditoría de la gestión educativa; Formación de recursos humanos en gestión educativa; diseño y ejecución de política comunicacional para ampliación de matrícula, etc.

Participación en la comunidad educativa; Políticas comunales de Educación⁶; Rendición de cuentas; Gestión en mantención y funcionamiento.

La población potencial/objetivo está constituida por 345 municipios del país⁷, 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 respectiva⁸. La Corporación no es parte de la estructura organizacional del municipio.

Resultados

Diseño

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 diagnóstico⁹, 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”¹⁰, 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.

Sumado a lo anterior, si bien el objetivo del programa a nivel de Propósito y Fin corresponde 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 nacional¹¹.

Por otra parte, 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 entraban, así como en el supuesto de que Municipalidades son capaces de diseñar e implementar intervenciones idóneas para resolver 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 municipal¹², y el programa no contempla entre sus

Dotación docente y asistentes de la educación: Indemnizaciones a docentes y no docentes que se desempeñan en DEM o Corporaciones Municipales.

Participación en la comunidad educativa: Proyectos para contar con información de comunidad educativa (condiciones socioeconómicas, culturales, entre otras); proyectos para integrar a la comunidad escolar con los establecimientos educativos y sus respectivos proyectos educativos, etc.

Políticas comunales de Educación: Diseño, revisión y/o perfeccionamiento de la política educativa municipal; revisión y perfeccionamiento del PADEM (Programa Anual de Desarrollo Educacional Municipal); capacitación en planificación de la educación.

Rendición de cuentas: Diseño y puesta en marcha de sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión educativa; diseño e implementación de sistemas de rendición de cuentas, etc.

Gestión en mantención y funcionamiento: Instalación o mejoramiento de servicios básicos (eléctricos y sanitarios, entre otros).

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

⁷ Las municipalidades del país son 346, pero la Antártica no tiene escuelas dependientes.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Ficha N°1 de Antecedentes del Programa, Preparación Marco Lógico. Enero de 2011. Documento preparado por los responsables del FAGEM para la presente evaluación.

¹¹ 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.

¹² Análisis del Estado de la Educación, Informe Final, 11 de diciembre de 2006 del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

actividades la oferta de asistencia técnica especializada para ayudar a los Municipios que manifiesten dificultades en estos ámbitos.

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. Al respecto, el 2008 el FAGEM se orientó hacia las municipalidades más pequeñas, criterio que se cambió al año siguiente¹³. 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”.

Organización y Gestión

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.

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 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.

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.

Eficacia

Los indicadores de eficacia diseñados en el presente proceso de evaluación no pudieron ser cuantificados debido a que el FAGEM no cuenta con información estadística sistematizada de los nudos críticos atendidos por las Municipalidades, ni de eventuales mejoramientos en la gestión educativa de las mismas. Para paliar la carencia de datos, en el marco de la presente evaluación DIPRES llevó a cabo un

¹³ 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.

Estudio Complementario, consistente en la aplicación de una encuesta electrónica a las 345 Municipalidades del país¹⁴. La encuesta fue contestada por 143 municipios, lo que equivale a un 41,4 % del total del universo consultado.

Número de Municipios con Programas Aprobados 2008 – 2010

	2008	2009	2010
Municipios con Programas Aprobados	344	344	334

Fuente: UNAM, MINEDUC

En el período 2008-2010 la cantidad de municipios que contaron con programas aprobados disminuyó en 2,9%, alcanzando el 2010 a 334 municipios. Al respecto, este último año 11 municipios¹⁵ no contaron con programas aprobados debido a que no realizaron las rendiciones de cuenta de los programas del año anterior o porque no obtuvieron las aprobaciones de sus respectivos Concejos Municipales.

Componente: Municipalidades ejecutan iniciativas de mejoramiento con recursos obtenidos del Fondo, enmarcadas en algunas de las seis Áreas de Mejoramiento.

Cuadro Nº 1: Porcentaje de municipios que señalan los principales nudos críticos por áreas de mejoramiento¹⁶

Área de Mejoramiento	Porcentaje de Municipios
Dotación Docente	19,1
Gestión de Recursos ¹⁷	98,5
Mantenimiento y Funcionamiento	6,6
Participación Comunitaria	57,3
Política Comunal de Educación ¹⁸	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 respondieron la Encuesta 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

¹⁴ Estudio Complementario. Encuesta 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.

¹⁵ Calama, Algarrobo, Isla de Pascua, Juan Fernández, Viña del Mar, Curicó, Penco, Teno y Vichuquén, Valdivia y Arica. Los años 2008 y 2009 los municipios de Punta Arenas y Ollagüe no contaron con programas aprobados, respectivamente, el primero por no ser aprobado por el Concejo Municipal y el segundo por no presentar la rendición de cuentas del año anterior.

¹⁶ 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".

¹⁷ 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

¹⁸ Aquellas Municipalidades que consideren que la ausencia o debilidad de las actuales políticas municipales de educación y los respectivos Programas Anuales de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), afectan seriamente la gestión, podrán incluir iniciativas en esta materia.

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.

Cuadro Nº 2: Distribución de Nudos Críticos por Conglomerado¹⁹

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 por los municipios que respondieron encuesta, 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.

Cuadro Nº 3: Indicadores de Propósito

INDICADOR	VALOR 2008-2010 ²⁰
Porcentaje de Nudos abordados por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos diagnosticados por las municipalidades que respondieron la encuesta	92.4%
Porcentaje de Nudos resueltos por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos abordados por las municipalidades que respondieron la encuesta	65.9%
Porcentaje de Nudos con resolución parcial por las iniciativas de cada Municipalidad respecto del total de nudos abordados por las municipalidades que respondieron la encuesta	30%
Porcentaje de Nudos agravados en cada Municipalidad respecto del total de nudos abordados por las municipalidades que respondieron la encuesta	11.3% ²¹
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 resueltos²², 30% con resolución parcial y 11.3% agravados.

¹⁹ 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.

²⁰ No se dispone de información por año porque en la encuesta se formuló la pregunta pidiendo abarcar en las respuestas todo el período bajo análisis.

²¹ No hubo ocasión para re-encuestar a las Municipalidades para aclarar la inconsistencia que implica que la suma de los porcentajes de nudos resueltos, con resolución parcial y nudos agravados sea 107.2%.

²² 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%.

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.

Cuadro Nº 4: Estado o situación actual por Área de Mejoramiento²³

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

Al solicitar a los municipios que describan el estado o situación actual de cada una de las áreas de mejoramiento respecto a la situación en el año 2008, en líneas generales se aprecia que en opinión de éstos hubo un mejoramiento en el estado de los nudos críticos. Al respecto, 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.

Un análisis más fino revela que no obstante percibir mejoramientos en la situación de los nudos, el porcentaje de municipios que declara que éstos 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% (Esta área fue la menos abordada por los municipios, ver cuadros Nº 1 y N º 2, además y, curiosamente, es la de mayor porcentaje en el aspecto “desmejoró o sigue igual” con un 11,2%). 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).

Cuadro Nº 5: Distribución de recursos del FAGEM en el período de evaluación

Área de Mejoramiento	2008	2009	2010
Docentes y Asistentes. Educación	9.64	61.53	26.55
Gestión de Recursos	48.54	17.83	23.61
Mantención y Funcionamiento	1.98	1.46	16.05
Participación Comunidad Educativa	24.64	13.54	16.71
Rendición Cuentas	4.02	1.02	1.37
Transporte Escolar	11.18	4.62	15.71
Total	100	100	100

Fuente: Subsecretaría de Educación, UNAM

²³ Las cifras de este cuadro tienen su origen en la siguiente solicitud en el marco de la encuesta a municipios: “Describe el estado o situación actual de cada una de las áreas de mejoramiento respecto a la situación en el año 2008”.

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.

En 2009 hubo un completo cambio en las proporciones en que se distribuyeron los recursos, destinándose un 61,5 % al Área de Docentes y Asistentes de la Educación, en desmedro del Área de Gestión de Recursos, que bajó a 18% y de Participación de la Comunidad Educativa que alcanzó a 14% del total de recursos. Lo anterior se explica debido a que, en respuesta a la movilización gremial del Colegio de Profesores²⁴, la Subsecretaría de Educación autorizó a los municipios utilizar los recursos del FAGEM para pagar el Bono SAE a sus docentes²⁵, medida que obligó a modificar los programas de mejoramiento de la gestión ya en marcha, para destinar los recursos a algo no previsto²⁶. 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, en que el área de Gestión de Recursos subió a un 26,3% y el Área de Docentes y Asistentes de la Educación paso a un 26,6%.

Recursos Financieros

El Programa representa una 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.

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. La siguiente tabla muestra la evolución de las cifras correspondientes a las distintas fuentes financieras.

Eficiencia/Economía

El programa presenta un alto nivel de ejecución para los años 2008 y 2009 (98 y 99% respectivamente) y una disminución para el año 2010 al 92%, debido a rendiciones pendientes del año anterior por parte de algunos municipios.

Presupuesto Inicial y Gasto Programa (en millones de pesos de 2011)

	2008	2009	2010
Presupuesto Programa	57.073	43.216	43.090
Gasto Programa	55.682	42.606	39.452
Gasto total FAGEM por Municipio	163	142	124
Ejecución Presupuestaria	98%	99%	92%

²⁴ “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.

²⁵ 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”.

²⁶ 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)”.

Durante el período de evaluación el Programa presenta una disminución de su presupuesto en un 24%, en donde el principal ítem de disminución es la asignación específica al Programa con un 23% menos, causada por decisiones ajenas al programa.

El gasto total del FAGEM disminuyó en 29% en el período 2008-2010, alcanzando este último año a \$39.452 millones.

El gasto total del FAGEM por municipalidad disminuyó en 24% en el período 2008-2010, alcanzando este último año a \$124 millones.

Desde el punto de vista de eficiencia y economía el programa muestra un desempeño eficiente en términos de ejecución, gastos de administración y captación de recursos de terceros.

El gasto promedio de administración del Programa para el período en términos globales no alcanza al 1% del gasto total del Programa.

El programa presenta un alto nivel de ejecución para los años 2008 y 2009 (98 y 99% respectivamente) y una disminución para el año 2010 al 92% debido a rendiciones pendientes del año anterior por parte de algunos municipios

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. 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 y el rol de apoyo técnico y de control de gestión del programa que le compete al MINEDUC, no se considera pertinente generar políticas que incentiven el aporte de terceros y por lo tanto se recomienda mantener el criterio seguido hasta ahora.

Justificación de la Continuidad del Programa

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.

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.

Principales Recomendaciones

1. Descontinuar el programa que operó como FAGEM durante el período bajo evaluación (2008-2010).
2. 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.
3. 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.
4. Recomendaciones para el diseño y ejecución del programa sustituto:
 - a) 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 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.
 - b) Fundamentar con antecedentes técnicos los criterios de distribución de recursos y sus respectivas ponderaciones, en base a los cuales se asigna anualmente recursos del Fondo a los municipios.
 - c) 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 fiscalizadora y el principio de descentralización que deben caracterizar el funcionamiento de las Secretarías Regionales Ministeriales.
 - d) 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 iniciativas dirigidas a solucionar esos nudos.

- e) 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.
- f) 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.

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

AGOSTO 2011



ORD.: 04/ 000632 /

ANT.: C-118 /11 del 12 de Agosto 2011,
DIPRES.

MAT.: Envía Respuesta Institucional al
Informe Final de Evaluación del
Programa Apoyo a la Gestión de
Educación Municipal (FAGEM).

SANTIAGO, 29 AGO 2011

DE : SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN

**A : DIRECTORA DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA**

En el contexto de la Evaluación de Programas Gubernamentales, esa Dirección ha remitido a este Ministerio el Informe Final de Evaluación preparado por el Panel de Evaluación sobre el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal de Educación (FAGEM). Dicho programa es desarrollado por las municipalidades del país y financiado por el Ministerio de Educación a través de transferencias directas.

Esta autoridad valora el trabajo realizado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; por el Panel de Evaluación y, por los profesionales de este Ministerio, que actuaron como contraparte en el proceso evaluativo.

Sin duda que los resultados de este esfuerzo, se traducen en una excelente oportunidad para perfeccionar aspectos significativos del programa evaluado y contribuyen a proporcionar elementos para mejorar su gestión e incorporar modificaciones necesarias para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos, en la discusión de la Ley de Presupuestos 2012.

Cabe establecer que, si bien es de interés para esta autoridad considerar las recomendaciones provenientes de la evaluación, se hace necesario analizarlas y revisar la factibilidad respecto de su implementación.

Finalmente, se adjunta documento elaborado por el Programa, con los comentarios más específicos al Informe Final de Evaluación.

Le saluda atentamente,


FERNANDO ROJAS OCHAGAVÍA
SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN

Distribución:

- La indicada
- Jefa de División Control de Gestión DIPRES
- Gabinete Subsecretario de Educación
- División de Planificación y Presupuesto
- Unidad de Apoyo Municipal (DIPLAP)
- Depto. de Estudios y Desarrollo

RESPUESTA INSTITUCIONAL AL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN PROGRAMA APOYO A LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL (FAGEM)

Se ha recibido el Informe Final de Evaluación del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal de Educación (FAGEM), del Ministerio de Educación, elaborado por el Panel de Evaluación contratado por la DIPRES, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales 2011.

Consideramos que los resultados de la evaluación, junto a las observaciones y comentarios que hacemos en el presente informe, serán un aporte a la discusión presupuestaria de este Fondo (FAGEM).

El proceso de evaluación por parte del Panel se desarrolló de manera regular en el marco de un ánimo de colaboración entre las partes involucradas (DIPRES-MINEDUC-Panel Evaluador).

No obstante, en la interacción entre el Panel y los profesionales de la División de Planificación y Presupuesto, del Ministerio de Educación, no se alcanzó un completo nivel de consenso en los distintos contenidos del programa evaluado, lo que originó algunas diferencias de visión y de recomendaciones para el contenido de la glosa del programa y la normativa del Fondo para el año 2012 por parte de este Ministerio, que se exponen a continuación.

Comentarios a las Recomendaciones del Panel de Evaluación a nivel de Diseño del Programa

- 1) Concordamos con el Panel en la falta de antecedentes técnicos que justifiquen los criterios de distribución de los recursos del FAGEM entre los municipios. Por ejemplo actualmente, de acuerdo a la fórmula de distribución establecida, el número de alumnos tiene un bajo peso relativo en comparación a otros factores. Hay factores que suman un 50 % de ponderación y presentan poca varianza entre los diferentes municipios; y el monto fijo por municipio pesa 15%. Por lo tanto, el 65% de ponderación total lo explican factores de poca varianza o fijos, lo que hace que las comunas con menor número de alumnos, reciben montos más altos por alumno, que aquellas con mayor número de ellos.

Al respecto, se estudiará la manera de distribuir dichos recursos con criterios asociados más directamente con la matrícula, lo que está más relacionado a los ingresos de la educación; ambas variables son las más asociadas al porcentaje de gasto que debiera darse en la administración del Sistema Municipal de Educación sobre el total del gasto educacional.

- 2) En cuanto a la continuidad del programa, el panel evaluador expone que “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”. Por lo tanto, no concordamos con la recomendación del Panel de Evaluación en

cuanto a discontinuar el Programa y reemplazarlo por un programa sustituto, al menos para el año 2012. Sin embargo, estamos de acuerdo en incorporar mejoras y definir con claridad los usos que pueden tener los recursos del FAGEM, de forma que se ajusten a sus objetivos, es decir que las iniciativas estén más centradas en resolver los nudos críticos en la gestión institucional de la educación en los municipios.

- 3) En cuanto a la recomendación del Panel de incluir entre las actividades del Programa la oferta de asistencia técnica para ayudar a los municipios que lo requieran en la realización de diagnósticos de nudos críticos y en el diseño de los programas de mejoramiento que se presenten al FAGEM, está contemplado en el instructivo del 2011, que además del apoyo que les preste el equipo de las SEREMI, cuenten también con el apoyo del equipo profesional de la Unidad de Apoyo Municipal, dependiente de la División de Planificación y Presupuestos (DIPLAP) del Ministerio.
- 4) En otro ámbito, no concordamos con el Panel en que sea conveniente volver a incluir entre las áreas de gestión a financiar con el FAGEM, proyectos de mejoramiento de la *gestión pedagógica* ya que los recursos financieros para ello están disponibles a través de la Ley SEP a la cual van asociados los proyectos de mejoramiento respectivos.
- 5) Asimismo, no concordamos con la inclusión de proyectos de *gestión de la comunidad* entre los financiables con el FAGEM. De la evaluación del programa hecha en el Ministerio, se concluyó que la tercera parte de los recursos se han gastado en actividades deportivas y culturales con la comunidad, entre los años 2008 y 2009, principalmente grupos folklóricos y campeonatos de fútbol. Estas actividades son muy buenas para la comunidad, sin embargo consideramos que este programa no es el adecuado para financiarlas, ya que hay carencias importantes de recursos para el mejoramiento de la administración financiera y de recursos humanos, que son propiamente las áreas prioritarias de la gestión institucional de la educación municipal para la cual se creó el FAGEM.
- 6) En cuanto a la necesidad que plantea el panel de revisar las áreas elegibles para recibir financiamiento a través del Programa, consideramos que dado que es un Programa anual y por otra parte, que los problemas estructurales de la gestión municipal, deben tener otros mecanismos de solución a nivel de política pública y diseño de su institucionalidad, los recursos del Fondo debieran aplicarse a resolver trabas a los problemas de gestión más inmediatos.

Comentarios a las Recomendaciones del Panel de Evaluación a nivel de Organización y Gestión del Programa

- 1) Respecto a la recomendación del Panel de alinear la actividad de las SEREMI de Educación con la UNAM (Unidad de Apoyo Municipal), para la ejecución de este Programa, estamos de acuerdo y, se continuará mejorando esta coordinación, la que ya se ha reforzado durante el 2011.
- 2) En relación a la recomendación de contar con sistemas de seguimiento y evaluación de desempeño, de manera de formarse una idea de la eficacia del programa; estamos de acuerdo que los sistemas de información que permitirían analizar impacto deben mejorarse (la plataforma virtual del programa que almacena la información completa del programa a nivel de cada municipio tiene problemas de diseño que se arrastran desde el inicio del programa y no permiten la mayor parte de los análisis que se requieren para medir impacto). Este problema se está resolviendo vía el diseño de una nueva plataforma.
- 3) Concordamos con el panel que el FAGEM y su estructura administrativa debe tener una complementariedad con los demás programas del Ministerio de Educación que trabajan con los municipios. Lo anterior, especialmente para evitar que los recursos del Fondo se utilicen para iniciativas que podrían financiarse de otra forma.
- 4) También concordamos con la necesidad de hacer un estudio con una muestra de municipalidades, para las cuales se evalúe el impacto del FAGEM en el mejoramiento de la gestión.
- 5) Finalmente, el Ministerio concuerda con la recomendación del Panel de tener reuniones trimestrales de análisis con la Asociación Chilena de Municipalidades, con el fin de ir actualizando con los destinatarios, el diagnóstico de la pertinencia del Fondo.

Andrés Rodríguez Valenzuela
Jefe Unidad de Apoyo Municipal
División de Planificación y Presupuestos
Agosto, 2011