

RESUMEN EJECUTIVO

EVALUACIÓN FOCALIZADA DE ÁMBITO DE LA INICIATIVA TARJETA NACIONAL ESTUDIANTIL

DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

Agosto, 2021



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

RESUMEN EJECUTIVO



INICIATIVA: TARJETA NACIONAL ESTUDIANTIL (TNE)
AÑO DE INICIO: 1982
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN
SERVICIO RESPONSABLE: JUNTA NACIONAL DE AUXILIO Y BECAS
(JUNAEB)

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2016-2019

PRESUPUESTO PROCESO AÑO 2019: \$8.201.654 (miles \$ de 2021)¹

I. ANTECEDENTES GENERALES DE LA EVALUACIÓN

El presente documento corresponde al resumen ejecutivo de la Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA) de la iniciativa Tarjeta Nacional Estudiantil (TNE) de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) del Ministerio de Educación (MINEDUC). Considera como periodo de evaluación los años comprendidos entre 2016 y 2019.

La evaluación es focalizada en el ámbito de costos, con el objetivo general de identificar espacios de mejora en términos de eficiencia. Específicamente, esta evaluación analiza tanto la evolución de los precios pactados como los mecanismos de producción de los distintos ítems que componen la estructura de precios de la TNE.

La metodología utilizada en la evaluación combina aspectos cualitativos y cuantitativos, en base a información proporcionada por el JUNAEB. En particular, se analizan antecedentes legales como bases de licitación y contratos de compra, además de información detallada sobre atenciones a beneficiarios, lo cual incluye el motivo de la atención.

II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

La iniciativa TNE consiste en la entrega de una tarjeta a los estudiantes con el fin de acceder a una rebaja en el pago del pasaje del transporte público. El costo del subsidio al pasaje es a cargo del Ministerio de Transporte (Decreto N°20 de 1982), mientras que JUNAEB es el servicio responsable de la fabricación, entrega, reposición y revalidación de la TNE, además de la atención de los beneficiarios.

La población objetivo de la Tarjeta Nacional Estudiantil corresponde a todos los estudiantes entre 5° básico y IV medio de educación escolar regular, especial y formal en adultos de establecimientos educacionales que reciben financiamiento público; además de estudiantes de establecimientos educacionales particulares pagados que se encuentren dentro de los cuatro

¹ En el presente resumen ejecutivo, todas las cifras se encuentran expresadas en \$ de 2021.

primeros quintiles de ingresos. En educación superior, la TNE se entrega a todos los estudiantes que acrediten la condición de alumno regular en carreras de pregrado de Centros de Formación Técnica (CFT), Institutos Profesionales (IP), Universidades Estatales, Universidades Particulares (con y sin aportes estatales). Se incluye también a los estudiantes de postgrado, focalizando por condición socioeconómica.

Para asegurar la entrega y funcionamiento de la iniciativa, JUNAEB externaliza mediante compras públicas los servicios de: i) Fabricación de tarjetas; ii) Revalidación (tecnológica en las zonas urbanas de la Región Metropolitana, y mediante sellos autoadhesivos en el resto de las regiones y zonas rurales de la Región Metropolitana); iii) Oficinas de atención de usuarios (Oficinas TNE); iv) Centro de atención virtual; v) Captura fotográfica; y vi) Distribución de tarjetas a los establecimientos.

III. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Entre los años 2016 y 2019, el gasto por beneficiario ha disminuido un 20%, de \$5.876 a \$4.755 pesos. Esta caída es principalmente explicada por una disminución en el precio unitario pactado por los servicios de fabricación y revalidación tecnológica de tarjetas, los cuales de manera conjunta representan más del 50% del gasto total de la TNE, y se encuentran contratados con Metro S.A. a través de trato directo. Sin embargo, otros servicios han aumentado su precio unitario, como es el caso de los servicios de distribución y servicio de sellos de revalidación de tarjetas.

La captura fotográfica se realiza mediante cuatro canales: i) Plataforma online de captura fotográfica para estudiantes, ii) Plataforma online de captura fotográfica para Institutos de Educación superior (IES) y Establecimientos Educativos (EE), iii) Módulos de atención en establecimientos educativos (EE), y iv) Módulos de atención en instituciones de educación superior (IES) y lugares de atención masiva. JUNAEB externaliza la provisión de la captura fotográfica mediante estos dos últimos canales, a través de procesos de licitación pública independientes.

Respecto a este ítem, se identifican dos alternativas para minimizar la externalización y pago de este servicio. En primer lugar, dado que las especificaciones técnicas de la fotografía necesaria para la tarjeta son fácilmente cumplidas por las capacidades de un Smartphone o un computador, se recomienda maximizar el uso de las plataformas online de captura fotográfica para estudiantes, y para Institutos de Educación Superior (IES) y Establecimientos Educativos (EE). Una segunda opción consiste en explorar la posibilidad de realizar un convenio con el Registro Civil para el uso de las fotografías del carnet de identidad (u otro documento de identificación) de los estudiantes que reciben una TNE nueva. Los potenciales ahorros anuales de estas medidas alcanzan hasta los \$412 millones de pesos, lo que equivale al 5,0% de los recursos asignados a la TNE a través de la Ley de Presupuestos 2019.

En cuanto al ítem de fabricación, la TNE es utilizada de manera exclusiva como medio de carga personalizado del sistema de transporte público, de

la misma forma que lo es la Tarjeta del Adulto Mayor (TAM). Las diferencias en la fabricación entre ambas tienen relación con componentes físicos de seguridad y con la capacidad del chip^{2,3}. El costo de fabricación de la TAM es entre un 28% y un 33% menor que el de la TNE. Tomando las cantidades de referencia contenidas en los contratos de fabricación, lo anterior representa entre \$833 y \$982 millones de pesos anuales, los cuales respectivamente representan un 10,2% y un 12,0% de los recursos asignados a la TNE a través de la Ley de Presupuestos 2019. A su vez, considerando el diferencial de precios entre chips de 4K y 1K, sólo cambiar la capacidad del chip de la TNE a 1K (sin modificar los componentes físicos de seguridad que la diferencian de la TAM), generaría potenciales ahorros anuales de \$220 millones de pesos, lo que representa un 2,7% de los recursos asignados a la TNE a través de la Ley de Presupuestos 2019.

Finalmente, respecto del ítem de oficinas de atención TNE (Oficinas TNE), resulta importante destacar que, en el último contrato por servicios de atención presencial de usuarios, JUNAEB hizo ajustes importantes, que significaron una reducción de gastos de \$391 millones de pesos. Por otra parte, las solicitudes de reposición siguen representando en torno al 40% de las atenciones realizadas en las Oficinas TNE, el cual es el único tipo de atención que se puede realizar mediante el centro de atención virtual con el que cuenta JUNAEB (Oficina Virtual TNE). Es por esto, que se elabora un análisis en torno a distintos escenarios, utilizando información detallada de las atenciones realizadas en las Oficinas TNE durante el año 2019. En el escenario más exigente de este análisis, en el cual se transfiere la totalidad de las atenciones de solicitud de reposición desde las Oficinas TNE hacia el canal virtual y las oficinas de ChileAtiende, se elimina de las Oficinas TNE la captura fotográfica y se fusionan tres pares de las actuales nueve Oficinas TNE, se podría generar un ahorro anual de hasta \$351 millones de pesos, lo que representa un 4,3% de los recursos asignados a la TNE a través de la Ley de Presupuestos 2019.

IV. RECOMENDACIONES

Considerando los resultados de la Evaluación Focalizada de Ámbito a la iniciativa Tarjeta Nacional Estudiantil de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, se sugieren las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda analizar los aspectos técnicos de las bases de licitación llevadas a cabo por JUNAEB, de modo tal de validar si a través de dicho instrumento existen los incentivos adecuados para la entrada de diversos oferentes a los distintos procesos licitados.
- Se recomienda maximizar el uso de las plataformas online de captura fotográfica para estudiantes, y para Institutos de Educación Superior (IES)

² Los componentes físicos de seguridad corresponden a Kinegram (sticker holográfico), filtro UV y trama en diseño. En cuanto a la capacidad del chip, el de la TNE tiene una capacidad de 4K, mientras que el de la TAM es de 1K. Sin embargo, para el uso exclusivo de medio de carga del sistema de transporte público, la capacidad de 1K es suficiente (inclusive, el actual contrato con Metro S.A. establece la posibilidad de fabricar la TNE con chips de 1K).

³ Las especificaciones técnicas tanto de la TNE como de la TAM son definidas por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, y no por la JUNAEB.

y Establecimientos Educativos (EE), minimizando la externalización de este servicio.

- Se sugiere estudiar la pertinencia de mantener las actuales características de la TNE que la diferencian de la TAM. En particular, la capacidad adicional del chip, la que actualmente es subutilizada.
- Se sugiere la búsqueda de potenciales ahorros en los servicios de Oficinas TNE, mediante la distribución de atenciones de solicitud de reposición de tarjetas hacia el canal virtual. Para esto, se debiese contar con una planificación, asignando recursos para el fortalecimiento del canal virtual, de manera que este pueda absorber parte de las actuales atenciones de solicitud de reposición efectuadas en las Oficinas TNE.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

RESPUESTA DE INSTITUCIÓN RESPONSABLE A INFORME FINAL DE EVALUACIÓN





ORD:

ANT: Ord. N° 808 de JUNAEB. Respuesta al informe final de Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA), Iniciativa TNE de JUNAEB.

Oficio N° 2604 de DIPRES. Envía informe final de EFA, Iniciativa TNE de JUNAEB.

MAT: Envía Respuesta Institucional al Informe Final de EFA 2021 a la Iniciativa TNE de JUNAEB.

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

**A: SRA. CRISTINA TORRES DELGADO
DIRECTORA DE PRESUPUESTOS**

Junto con saludarle y, en el marco de la Evaluación Focalizada de Ámbito 2021 del Ministerio de Hacienda, remito a usted la respuesta institucional al Informe Final de la evaluación a la Iniciativa Tarjeta Nacional Estudiantil (TNE), dependiente de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

Este Ministerio valora el trabajo realizado por la DIPRES y por los profesionales de esta Iniciativa que participaron del proceso evaluativo.

Finalmente, se adjunta Respuesta Institucional elaborada por la institución responsable del programa, que contiene los comentarios específicos al Informe Final de Evaluación.

Saluda atentamente a usted,



RAÚL EUGENIO FIGUEROA SALAS
MINISTRO DE EDUCACIÓN
SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN
FECHA: 26/10/2021 HORA: 20:10:14

BMG/FRG/ASO/nsr

Distribución:

Destinatario

Gabinete Ministro de Educación

Gabinete Subsecretario de Educación

Director Nacional JUNAEB

Departamento de Planificación, Control de Gestión y Estudios JUNAEB

Jefe División Control de Gestión DIPRES

Centro de Estudios

AESO

FARG

BCMG

SGD-33592



Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo con la ley N° 19.799

Para verificar la integridad y autenticidad de este documento ingrese el código de verificación: 717740-c83b7d en:

<https://doc.digital.gob.cl/validador/>



OFICIO ORDINARIO

Nº: 808

Santiago, 29 SEP 2021

MAT./REF: Respuesta del Informe Final de Evaluación Focalizada de Ámbito, Proceso 2021.

ANT:

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

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

Junto con saludarle, desde Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) agradecemos la incorporación de nuestra Iniciativa Tarjeta Nacional Estudiantil (TNE) en el proceso de Evaluación Focalizada de Ámbito 2021.

Esta evaluación ha sido una valiosa oportunidad para identificar posibles ajustes que permitirían continuar el esfuerzo por reducir costos en la implementación un programa estratégico para el acceso equitativo a la educación en Chile.

Se adjunta respuesta institucional de JUNAEB al informe final enviado por la Dirección de Presupuestos.

Sin otro particular, le saluda cordialmente,



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



ECA/GIV/Isf

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

Cc: Gabinete
Departamento de Programas
Departamento de Usuarios
Departamento de Planificación
Oficina de Partes
Archivo



**EVALUACIÓN FOCALIZADA DE ÁMBITO DE LA INICIATIVA TARJETA NACIONAL ESTUDIANTIL¹:
RESPUESTA INSTITUCIONAL DE JUNAEB**

JUNAEB valora la inclusión de su iniciativa Tarjeta Nacional Estudiantil (TNE) de Evaluación Focalizada de Ámbito 2021. Cabe destacar la calidad del trabajo del equipo de evaluación de DIPRES y la productiva colaboración con la contraparte técnica de JUNAEB.

Esta evaluación da cuenta del esfuerzo institucional por optimizar los costos de la iniciativa TNE reflejado en una reducción de costos de 20% por beneficiario en el período evaluado, a la vez que identifica algunos espacios para reducción adicional de costos a ser examinados. A continuación, se plantean consideraciones con respecto a las recomendaciones del informe.

Recomendación	Respuesta
<p>Se recomienda analizar los aspectos técnicos de las bases de licitación llevadas a cabo por JUNAEB, de modo tal de validar si a través de ese instrumento existen incentivos adecuados para la entrada de distintos oferentes a los diferentes procesos licitados. En otras palabras, se requiere analizar la existencia y magnitud de las barreras a la entrada creadas a través de las bases, con la finalidad de medir si ellas son capaces de detener la entrada de otros oferentes competitivos. En particular, se desea identificar el peso relativo de ítems como: experiencia de la empresa oferente, experiencia del equipo técnico, horas consideradas de los integrantes del equipo propuesto en el trabajo licitado, entre otros.</p>	<p>Se acoge esta recomendación de analizar aspectos técnicos de las bases de licitación, no obstante, esto no implica cambios inmediatos en dicho instrumento. Es necesario considerar de acuerdo con la experiencia de JUNAEB lograr una licitación más competitiva no solo depende de especificación en las bases de licitación, también es una función de los esfuerzos para el desarrollo de proveedores especializados en esta función.</p>
<p>Dado que las especificaciones técnicas de la fotografía necesaria para la tarjeta son fácilmente cumplidas por las capacidades de un Smartphone o un computador, se recomienda maximizar el uso de las plataformas online de captura fotográfica para estudiantes, y para Institutos de Educación Superior (IES) y Establecimientos Educativos (EE), minimizando los dos últimos canales de captura fotográfica.</p>	<p>Es posible estudiar condiciones necesarias para incrementar el uso de plataformas online para captura fotográfica, no obstante, este curso de acción no necesariamente disminuirá costos del programa. Es necesario tener en cuenta los costos asociados a una plataforma adecuada para un mayor volumen de atenciones y control de calidad de las fotografías.</p> <p>Nuestra experiencia indica que, al contrario de lo que plantea el informe, las especificaciones técnicas de la fotografía TNE <u>no son</u> fácilmente cumplidas con TICs de uso</p>

¹ División de Control de la Gestión Pública, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

	<p>masivo, por diversos motivos como brechas de acceso a internet, brechas en capacidades para uso de TICs, capacidades técnicas para tomar una fotografía (luz, distancia, fondos, etc.).</p> <p>En efecto, el uso de TICs para la captura fotográfica por estudiantes es actualmente más masivo producto de la pandemia, sin embargo, la calidad de las fotografías posee una brecha importante generando porcentajes de rechazos muy elevados (33.4%) y procesos de edición complejos. Por lo anterior se considera poco viable prescindir de las visitas en terreno para estos efectos.</p> <p>Por último, cabe tener en consideración que los servicios de captura fotográfica contratados por JUNAEB incluyen control de calidad de fotografías por capturadas mediante plataformas online, no es posible prescindir de dicha funcionalidad.</p>
<p>Otra opción, en lugar de la captura de nuevas fotografías, consiste en explorar la posibilidad de realizar un convenio con el Registro Civil para el uso de las fotografías del carnet de identidad (u otro documento de identificación) de los estudiantes que reciben una TNE nueva, permitiendo prescindir de la externalización de este servicio.</p>	<p>Puede estudiarse la viabilidad de esta alternativa a la captura fotográfica, no obstante, no puede descartarse que implique gastos adicionales al programa.</p> <p>Al examinar esta alternativa también debe considerarse eventuales desventajas para el programa o la institución de prescindir de esta instancia de interacción con el usuario.</p>
<p>Finalmente, se sugiere considerar suprimir en la TNE la fotografía del estudiante. Por ejemplo, la Tarjeta del Adulto Mayor (TAM) corresponde a otro medio de carga personalizado del sistema de transporte público, la cual cumple las mismas funciones de la TNE, pero no cuenta con una fotografía de la persona dueña de la tarjeta. En caso que se considere que la verificación visual del portador de la TNE fuese absolutamente necesaria, ésta se podría realizar con el apoyo de otra documentación que contuviera tanto los datos personales como la fotografía de la persona (como el carnet de identidad), la cual se podría contrastar con la información contenida en la TNE.</p>	<p>Corresponde a un curso de acción poco viable que, además, debe ser examinado en el marco de las definiciones del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y el Ministerio de Educación respecto a las directrices metodológicas sobre la confección y entrega del pase escolar, tales como su soporte, diseño, elementos tecnológicos, de seguridad y vigencia; considerando además los acuerdos del MTT con los gremios de la locomoción colectiva para la verificación visual de los usuarios TNE en el transporte</p> <p>Por otro lado, se considera que la alternativa de apoyar la verificación visual del portador de TNE puede dificultar el uso del beneficio al requerir al estudiante documentación</p>



	adicional. Esto resulta particularmente complejo para estudiantes menores de edad.
Las actuales funciones de la TNE como medio de carga del sistema de transporte público pueden ser perfectamente desarrolladas con un chip de 1K de capacidad, lo que implica una subutilización permanente de la capacidad del actual chip de la tarjeta.	Se debe verificar con el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones la factibilidad técnica puesto que es este organismo el que establece las directrices metodológicas de la tarjeta (TNE)
Considerando los antecedentes anteriores, se sugiere estudiar la pertinencia de mantener las actuales características de la TNE que la diferencian de la TAM, tomando en cuenta los potenciales beneficios entregados por los componentes físicos de seguridad (Kinegram (sticker holográfico), filtro UV y trama en diseño), sobre los cuales no se tuvo estimaciones durante la presente evaluación.	Se debe verificar con el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones la factibilidad técnica puesto que es este organismo el que establece las directrices metodológicas de la tarjeta (TNE).
Dado lo anterior, se sugiere buscar potenciales ahorros en las Oficinas TNE, mediante la distribución de atenciones de solicitud de reposición de tarjetas desde ellas hacia el canal virtual. Para esto, se debiese elaborar una planificación, asignando recursos, que fortalezca el canal virtual para que este pueda absorber parte de las actuales atenciones de solicitudes reposición efectuadas en las Oficinas TNE.	<p>Es posible examinar este curso de acción. En este caso será clave determinar los costos de incrementar las solicitudes de reposición de tarjetas mediante el canal virtual en contraste con la realización presencial de este trámite.</p> <p>De todos modos, se debe considerar que, aunque se migrará toda la atención a la vía virtual, la entrega de la TNE siempre tendrá un componente presencial.</p> <p>Además, es necesario tener en cuenta que la atención presencial de las solicitudes de reposición presenta una enorme ventaja sobras alternativas en términos de calidad, específicamente en oportunidad de entrega. En el año 2021 se observa una clara preferencia por esta vía donde la reposición entre 0-5 días se logra en prácticamente en el 100% de las atenciones.</p>