

**Análisis de cuatro procesos de bonificación
complementarios a la subvención operados por el
Departamento de Estudios y Desarrollo:**

Bonificación de Profesores Encargados

Asignación por Desempeño en condiciones Difíciles

Subvención Pro-retención

Subvención Piso Rural

Departamento de Estudios y Desarrollo*

División de Planificación y Presupuesto

Ministerio de Educación

Julio 2007

* Documento preparado por María Paz Gómez E. (mzgomez@uc.cl), para su trabajo de práctica profesional de ingeniería, realizado bajo la dirección de Mauricio Farías (mauricio.farias@mineduc.cl).

RESUMEN EJECUTIVO

En el Ministerio de Educación existen procesos que sólo son conocidos por sus encargados y que se han llevado a cabo de la misma forma desde que fueron creados. Los cambios tecnológicos ocurridos desde su diseño a la fecha hacen sugerente reconsiderar el proceso y plantear mejoras para que éstos sean más eficientes.

Los procesos de bonificación y asignación complementarios a la subvención, que se presentan en este informe, tienen como objetivo otorgar dinero a docentes y sostenedores que trabajan en establecimientos en los que es necesario mayor presupuesto debido a las condiciones especiales de trabajo que presentan, por ejemplo, por ruralidad o condición de los alumnos.

Este trabajo tiene como objetivo analizar los procesos de cuatro asignaciones operadas por el Departamento de Estudios y Desarrollo, desde que se informa a los establecimientos de la postulación hasta que se le entregan los recursos, pasando además por los reclamos y quejas que puedan nacer en su desarrollo. Posteriormente se presentan propuestas de mejoras para ordenarlos y ahorrar trabajo en el futuro.

En un comienzo se estudió la ley o los decretos según correspondía, luego los reglamentos para llevarlas a cabo. Se entrevistó a los respectivos encargados en la División de Planificación y Presupuesto. Se conversó con la Coordinación de Subvenciones sobre las órdenes de pago, y se entrevistó a las encargadas de las asignaciones de la Secretaría Regional Ministerial de Educación de la Región Metropolitana para conocer a nivel regional el funcionamiento de éstas. Con el panorama completo del proceso se obtuvieron las posibles mejoras.

En base a lo observado, se puede constatar que los procesos en sí están claros y bien definidos, pero que en ciertas etapas es necesario hacer cambios pues la forma de llevar a cabo el trabajo es lenta y engorrosa, no sólo para el Ministerio de Educación, sino también para los establecimientos y los sostenedores.

Frente a esto se puede decir que es posible mejorar y optimizar los procesos realizando pequeños cambios. Hay que partir conociendo el funcionamiento de ellos, y las relaciones que éstos tienen con otros procesos, ya que existen tareas que se pueden realizar en conjunto. Para esto se propone entre otras cosas: tener una ventanilla única de reclamos y quejas; tener a una persona encargada del proceso completo para hacer de jefe y responsable de otorgar los beneficios en el tiempo correcto; y realizar las postulaciones de forma más tecnológica, utilizando un sistema computacional que utilice los datos que se poseen previamente.

INTRODUCCIÓN.....	4
I. BONIFICACIÓN DE PROFESORES ENCARGADOS.....	4
1.- PROCESO DE OBTENCIÓN DE LA BONIFICACION EN EL AÑO DE IMPLEMENTACIÓN.....	6
2.- PROCESO ANUAL DE OBTENCIÓN DE LA BONIFICACIÓN.....	8
3.- PROCESO DE RECLAMOS Y EVENTUALIDADES.....	10
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES BONIFICACIÓN PROFESOR ENCARGADO	12
II. ASIGNACIÓN DE DESEMPEÑO EN CONDICIONES DIFÍCILES.....	13
1.- PROCESO DE POSTULACIÓN A LA ASIGNACIÓN.....	14
2 – PROCESO DE APELACIÓN FRENTE A LA RESOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN Y RECLAMOS POSTERIORES.....	19
3 – PROCESO DE CAMBIO EN LAS HORAS DOCENTES.....	20
4 – PROCESO DE RECLAMOS Y EVENTUALIDADES.....	21
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ASIGNACIÓN DE DESEMPEÑO EN CONDICIONES DIFÍCILES.....	23
III. SUBVENCIÓN PRO-RETENCIÓN.....	24
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SUBVENCIÓN PRO-RETENCIÓN.....	26
IV. SUBVENCIÓN MÍNIMA O PISO RURAL.....	27
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SUBVENCIÓN PISO RURAL.....	29
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.....	29

INTRODUCCIÓN

Además de la subvención por alumnos que se entrega a los establecimientos educacionales, existen otras bonificaciones para alentar la educación en establecimientos con mayores dificultades de desarrollo, como la bonificación de profesor encargado a aquellos docentes en establecimientos que no tienen director, y que cumplen las labores que éstos realizarían.

Para la obtención de estas asignaciones es necesario realizar un proceso que involucra a distintas entidades del Ministerio de Educación, como la División de Planificación y Presupuesto, las Secretarías Regionales Ministeriales, los Departamentos Provinciales, los sostenedores y los establecimientos educacionales.

Todos éstos deben interactuar para que sea posible entregar los beneficios. Es por esto que es necesario conocer la manera en que opera cada uno de los procesos, saber cuáles son las etapas que lo componen y cómo funcionan actualmente, cuál es la interacción que se establece entre las distintas entidades y qué realiza cada una. Conociendo cada etapa se puede ordenar los procesos, y además se puede trabajar en mejorar las etapas que hacen que los procesos sean lentos o que sean poco eficientes.

En este informe se presentan los procesos de bonificación de profesores encargados, la asignación de desempeño en condiciones difíciles, la subvención de piso rural y la subvención de pro-retención que se llevan a cabo actualmente, y se presentan posibles mejoras para la optimización de los procesos, para así ahorrar tiempo y trabajo en los momentos de llevarlos a cabo.

I. BONIFICACIÓN DE PROFESORES ENCARGADOS

En enero de 2001, se promulgó la ley 19.715 con el objetivo de otorgar una mejora a las remuneraciones de los profesionales de educación. En el artículo 13 de esta ley se incluye la bonificación a quienes cumplan con la función de profesores encargados de establecimientos rurales.

Los profesores encargados son profesionales que, además de desempeñarse como docentes, son los responsables del funcionamiento del establecimiento, por lo que deben hacerse cargo de las actividades directivas.

Para optar a esta bonificación es necesario cumplir ciertos requisitos y se debe, además, seguir un proceso que se presenta a continuación. Se presentan tres procesos:

- 1 - Obtención de la bonificación en el año de implementación.
- 2 – Obtención de la bonificación cada año.
- 3 – Reclamos y eventualidades.

Los requisitos para la obtención de esta bonificación son los siguientes:

- Del profesor:¹

- Tener contrato de trabajo o decreto alcaldicio de designación o desempeñarse en la función de Profesor Encargado.
- Cumplir la función de docencia de aula - horas de clase, además de las de profesor encargado. Ambas responsabilidades deberán constar en el contrato o designación respectiva.
- Tener título de profesor, o estar habilitado o estar autorizado por la autoridad competente para ejercer la función docente.
- Cumplir funciones en un establecimiento educacional rural que no tenga designado Director.

- Del establecimiento (hay que cumplir una de estas características):²

- Estar ubicados fuera del límite urbano.
- Estar ubicados en zonas de características geográficas especiales, de aislamiento geográfico o limítrofe.

¹ Reglamentación del Artículo 13 de la Ley N° 19.715, sobre bonificación especial para Profesores Encargados de Establecimientos Educativos Rurales, artículo 1°.

² Reglamentación del Artículo 13 de la Ley N° 19.715, sobre bonificación especial para Profesores Encargados de Establecimientos Educativos Rurales, artículo 3°.

- Estar ubicados en comunas con una población total inferior a 5.000 habitantes y con una densidad poblacional igual o inferior a 2 habitantes por kilómetro cuadrado.

1.- PROCESO DE OBTENCIÓN DE LA BONIFICACION EN EL AÑO DE IMPLEMENTACIÓN

El proceso realizado en la etapa de implementación de la bonificación se puede ver en la Figura 1, consta de lo siguiente:

La División de Planificación y Presupuesto (Diplap) envía información sobre la bonificación y el proceso de postulación a las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi) (1). Quienes a su vez informan a los Departamentos Provinciales (2), y ellos a los sostenedores de los establecimientos rurales (3).

Los sostenedores envían la solicitud para la postulación a los Deprov con la siguiente información (4)³:

- Antecedentes:

- Nómina de los establecimientos educacionales rurales subvencionados que tengan Profesores Encargados.
- Lista de todo el personal docente que se desempeña en dichos establecimientos, especificando quien es el Profesor Encargado en cada uno de ellos.
- Número de horas de designación o contrato, o desempeño que tienen dichos docentes.

- Documentos

- Copia simple del o de los decretos alcaldicios de designación o contrato, o del o de los contratos de trabajo del o de los Profesores Encargados o declaración jurada del sostenedor y/o del profesor encargado en que conste su desempeño como Profesor Encargado.
- Certificado de título o antecedente que permite la habilitación o copia de la autorización en su caso.

³ Reglamentación del Artículo 13 de la Ley N° 19.715, sobre bonificación especial para Profesores Encargados de Establecimientos Educacionales Rurales, artículos 7° y 9°.

- Planilla de remuneraciones e imposiciones previsionales en el caso de los sostenedores que se desempeñan como Profesores Encargados.

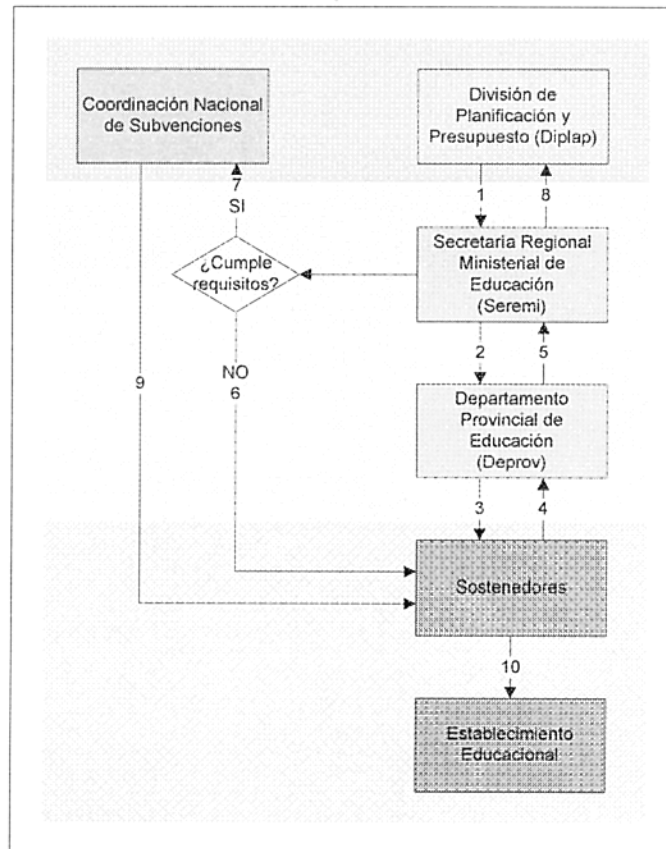


Figura 1: Proceso en el año de implementación de bonificación a profesores encargados.

Los Deprov revisan las solicitudes, para verificar que estén todos los antecedentes y documentos antes mencionados, además validan el carácter rural del establecimiento. Y deben enviar toda la información a la Seremi correspondiente (5). Esta parte del proceso tiene un tiempo máximo de envío de la información de 10 días luego de presentados los antecedentes.

Las Seremis toman la información recibida y reconocen por medio de una resolución quienes reciben la bonificación, en la resolución debe ir lo siguiente⁴:

- Nómina del establecimiento educacional subvencionado, municipal o particular en que hubo cambio en Profesor Encargado.
- RBD del establecimiento.
- Monto de los recursos comprometidos.
- Orden del pago de la bonificación.

Hay establecimientos que no cumplen los requisitos y por lo tanto no reciben la subvención, en este caso se les devuelven sus solicitudes y antecedentes (6).

La resolución con los establecimientos que recibirán la bonificación es enviada a la Coordinación nacional de subvenciones (7) para ordenar el pago, además se envía copia a la Diplap (8). El tiempo máximo para enviar esta información es de 45 días desde el envío de la solicitud.

La coordinación nacional de subvenciones incorpora la bonificación en las órdenes de pago de los establecimientos que corresponde, las órdenes son recibidas por los sostenedores (9). Por último ellos entregan la bonificación a los profesores encargados (10).

2.- PROCESO ANUAL DE OBTENCIÓN DE LA BONIFICACIÓN

En la Figura 2 se presenta el proceso de bonificación que se produce anualmente. En color rojo aparece el proceso que se realiza por cambios en los profesores encargados.

⁴ Reglamentación del Artículo 13 de la Ley N° 19.715, sobre bonificación especial para Profesores Encargados de Establecimientos Educativos Rurales, artículo 11°.

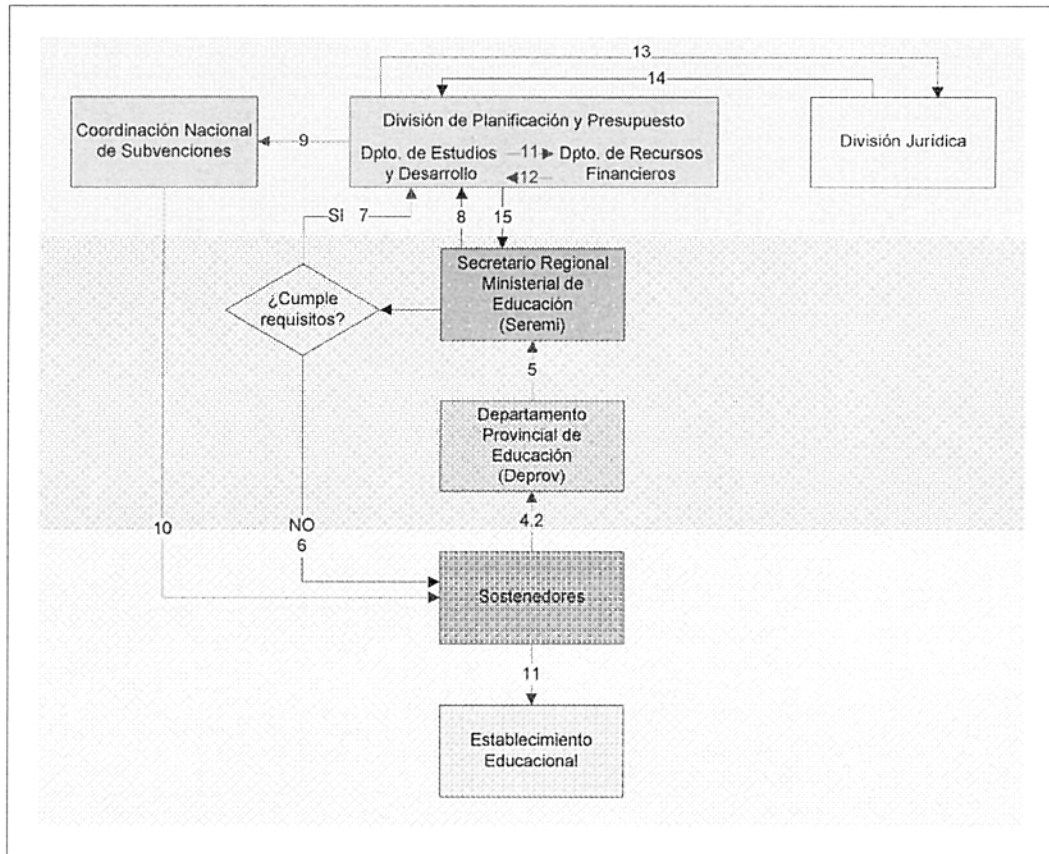


Figura 2: Proceso anual de bonificación a profesores encargados

Los sostenedores envían a los Deprov información sobre cambios del Profesor Encargado⁵ para así mantener siempre actualizada esta información (4.2).

- Cese total en el cumplimiento de funciones como docente.
- Disminución del número de horas de desempeño como docente.
- Aumento del número de horas de desempeño como docente.

El tiempo máximo para envío de esta información es de 30 días de la ocurrencia. Los pasos que aparecen después son los mismos que en el proceso de bonificación producido el primer año.

⁵ Reglamentación del Artículo 13 de la Ley N° 19.715, sobre bonificación especial para Profesores Encargados de Establecimientos Educativos Rurales, artículo 6°.

En color negro aparece el proceso de aprobación del presupuesto a entregar por esta bonificación, que se realiza una vez al año.

Para la obtención del presupuesto la Diplap envía a mediados de año un proyecto al departamento de recursos financieros que está dentro de la Diplap, indicando el presupuesto necesario (11). Recursos financieros puede aprobar o no el presupuesto, de ser aprobado envía resolución a Diplap indicando montos (12).

Con el presupuesto aprobado hay que dividirlo por región, para eso es necesario pedir a la división jurídica una resolución (13). La división jurídica envía la resolución a la Diplap (14). La Diplap avisa a las Seremis cuánto presupuesto recibió (15).

3.- PROCESO DE RECLAMOS Y EVENTUALIDADES

En la Figura 3 se presenta el proceso de casos imprevistos, que llegan a la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio en cualquier momento, ellos deben ser resueltos caso a caso, ya que generalmente cada caso es distinto. Lo que ocurre es lo siguiente:

Los sostenedores o profesores realizan un reclamo que llega a la Diplap (1):

- No pago
- Profesores nuevos que no alcanzaron a ser parte de los beneficiados por ley.
- Escuelas urbanas que quieren el beneficio (hay algunas que si tienen).

También se da el caso que el/la ministro/a envía un oficio por alguna eventualidad (2). Otro evento es que el área de recursos financieros o el ministerio de hacienda piden avances de los gastos (3).

La Diplap realiza una petición de antecedentes a la Seremi correspondiente para evaluar el caso (4). La Seremi se contacta con los Deprov para tener información (5).

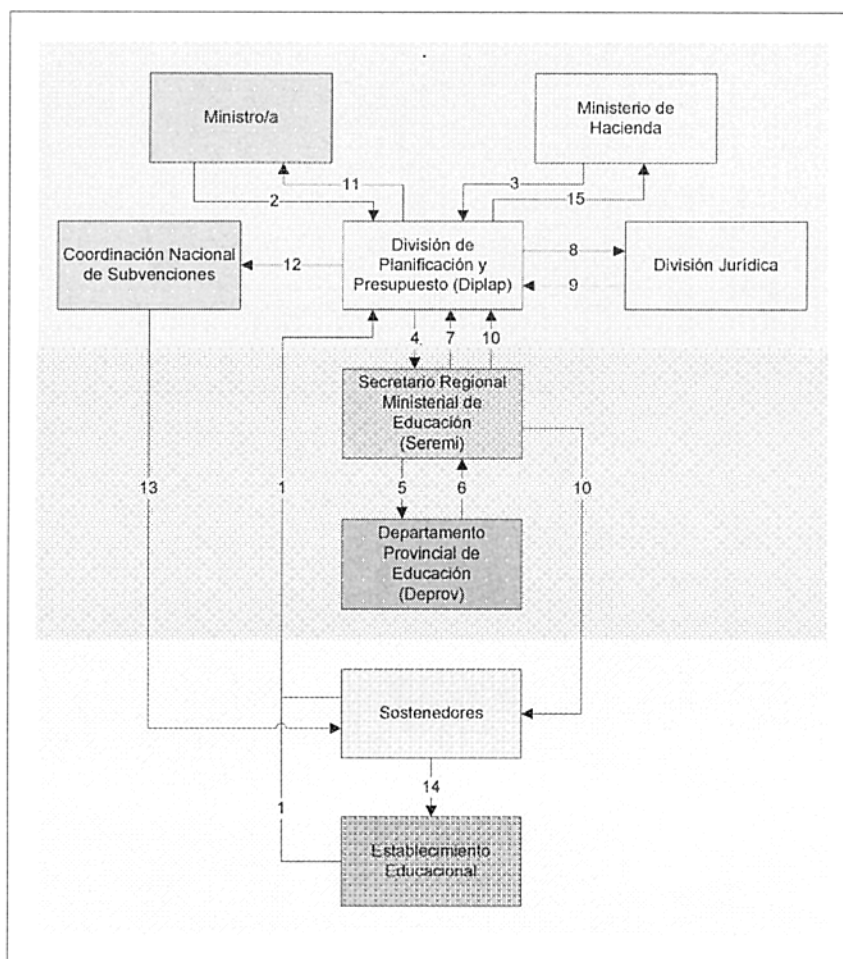


Figura 3: Proceso de reclamos y eventualidades en bonificación profesor encargado

La información es enviada a la Seremi (6), quien debe revisar el caso. Si necesita colaboración envía un oficio a la Diplap quien también revisa el caso (7). Si es necesario hacer modificaciones legales, hay que contactarse con la División Jurídica (8), quien realiza una resolución de las modificaciones legales efectuadas (9) si es que corresponde. Esta parte del proceso es lenta por lo que retrasa el proceso, es por eso que aparece con línea punteada.

Las Seremis informan la respuesta adoptada a los sostenedores, profesores o a el/la ministro/a según corresponda (10-11).

El presupuesto necesario para estos casos los resuelve cada Seremi dependiendo de la disponibilidad de recursos, en caso de no tenerlo, los pide a la Diplap por medio de un oficio. La

Seremi envía una resolución (12) a la coordinación nacional de subvenciones para que agreguen la bonificación a la orden de pago que se les realiza a los sostenedores (13), también envía esta información a la Diplap. Posteriormente los sostenedores realizan el pago a los profesores encargados (14).

En cuanto a los avances, la Diplap debe realiza un oficio y enviarlo al Ministerio de Hacienda o al departamento de recursos financieros (15).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES BONIFICACIÓN PROFESOR ENCARGADO

El proceso de obtención de la bonificación, tanto en el año en que fue la postulación inicial, como cuando se produce algún cambio en el profesor encargado, es muy claro y directo.

El proceso en situaciones imprevistas es claro, y a simple vista sencillo, pero produce trabajo en momentos no contemplados. Esto hace que las personas que deben resolverlos, tengan que dejar de lado el trabajo que estaban realizando y deban enfocarse en dar respuesta a un tema distinto al que están realizando, que ocupan tiempo y trabajo.

Uno de los grandes problemas que se pueden constatar en esta bonificación es que la ley es rígida en algunos términos, lo que produce reclamos frente a los cuales no es posible tener solución, pues no se puede pasar por sobre la ley.

Otro problema es que las contralorías regionales, frente a una misma situación, resuelven cosas distintas, por lo que se presentan problemas de concordancia, que a la vez producen reclamos por las regiones que no están favorecidas por las resoluciones. Esto se produce por no haber un responsable general de la bonificación, que se encargue de todos los asuntos.

Frente a estos problemas se podría realizar lo siguiente:

- Tener una persona que se encargue y sea responsable de esta bonificación. Esta persona se podría hacer cargo de la realización de los formularios para petición de presupuesto, de cartas, oficios y resoluciones necesarias en el proceso. Al tener un control completo del proceso podría responder adecuadamente los reclamos, tomaría las decisiones en todas las regiones y así se evitarían las inconcordancias. Además podría ser el nexo entre los distintos departamentos ya que sería la

intermediaria, se evitarían así problemas de pago. Por último, podría preocuparse de los problemas que se producen por la ley, y así proponer mejoras para una posterior modificación de ella.

- Se podría agregar en la línea 600Mineduc, un ítem para realizar reclamos de esta bonificación, y que ahí sean solucionados o respondido los más simples de ellos. Si los reclamos no pueden ser solucionados en esa instancia podrían pasar a cargo de la persona encargada de la bonificación.

II. ASIGNACIÓN DE DESEMPEÑO EN CONDICIONES DIFÍCILES

La asignación por desempeño en condiciones difíciles fue promulgada el año 1996 por la Ley N° 19.070, en el artículo 50. Ésta favorece a todos los docentes que trabajan en establecimientos que presentan condiciones difíciles, medidas por tres criterios generales:

- Aislamiento geográfico y ruralidad.
- Condición de la población atendida
- Especial menoscabo.

Dentro de cada uno de estos criterios hay distintos indicadores a ser evaluados, los que dan un puntaje dependiendo las características del establecimiento. La suma aritmética de todos los puntajes entrega el valor del establecimiento.

El monto de esta asignación puede alcanzar un 30% de la remuneración básica mínima nacional y dependerá del valor obtenido por el establecimiento en relación a otros de la misma región.

Se presentan cuatro procesos distintos, éstos son:

- 1 - Postulación a la asignación (se realiza cada dos años).
- 2 - Apelación frente a la resolución de la asignación y reclamos posteriores.
- 3- Cambio en las horas docentes.
- 4 - Reclamos y eventualidades.

1.- PROCESO DE POSTULACIÓN A LA ASIGNACIÓN

El proceso de postulación, que se realiza cada dos años, se presenta en la Figura 4, y corresponde a lo siguiente:

En Agosto del año de postulación la División de Planificación y Presupuesto (Diplap) comunica por carta (1) a la Secretaría Regional Ministerial de Educación (Seremi) que:

- En octubre se inicia el proceso de postulación a la asignación.
- Actualice las ciudades de referencia y que dicte una resolución fundada.
- Establezca un encargado del proceso en cada región y en cada provincia, cada uno debe disponer de un correo electrónico.

Cada Seremi se contacta con los Departamentos Provinciales de Educación (Deprov), para establecer encargados del proceso (2). Los Deprov informan sobre las personas que se encargarán (3).

A finales de Agosto la Diplap envía a las Seremis los instructivos para que los revisen y propongan mejoras (4). Éstas envía los instructivos con propuestas de mejoras a la Diplap (5).

En Septiembre la Diplap envía carta al Departamento de sistemas de información del Ministerio de Planificación pidiendo índices equivalentes al índice de pobreza por comuna obtenido en encuesta CASEN (6).

Envía además un oficio al departamento de servicios policiales, dirección de orden y seguridad, Carabineros de Chile, pidiendo la tasa comunal de denuncias por delitos de mayor connotación en el año anterior (7).

La segunda semana de Octubre la Diplap envía los instructivos definitivos para el proceso de postulación a las Seremis (8). A la vez publica en la WEB (9) lo siguiente:

- Instructivo específico dirigido a establecimientos educacionales y sostenedores.
- Decreto vigente.
- Ficha de postulación.
- Ficha de presentación del sostenedor.
- Tablas con datos por establecimientos y comuna.

- Índices de vulnerabilidad de la JUNAEB.
- Tasa de denuncias de delitos de mayor connotación socio policial por comuna.
- Índice de pobreza por comuna.
- Índices de complejidad de escuelas cárceles.

Las Seremis avisan a los Deprov que comienzan las postulaciones (10), los cuales avisan a los sostenedores (11), los que finalmente avisan a los establecimientos educacionales (12).

Los establecimientos educacionales y los sostenedores obtienen información y las fichas de postulación desde la Web (13), o pueden recurrir a las oficinas de los Deprov para obtener los documentos impresos (14).

Para el llenado de los formularios los establecimientos educacionales necesitan ciertos datos, por lo que acuden a carabineros, ministerio de obras públicas, municipio y/o ministerio de transporte para obtenerlos (15), además obtienen certificados de esa información como respaldo (16).

Los establecimientos pueden llamar y/o acudir a los Deprov, para pedir ayuda en el llenado de los formularios, serán atendidos por los encargados de cada departamento (17). Si alguna persona acude a las Seremis también será atendida y ayudada en lo que necesite.

Al tener completos los formularios de postulación y el respaldo adecuado, los establecimientos educacionales los envían al sostenedor, a la corporación a la cual pertenece o al departamento de administración educacional según corresponda (18). Ellos ordenan todas las postulaciones de sus establecimientos y envían al Deprov, por correo electrónico y de forma manual, con firmas y timbres del sostenedor, la solicitud para la asignación, ésta contiene (19):

- Ficha del sostenedor
- Ficha de postulación de cada establecimiento.
- Antecedentes que avalen la solicitud:
 - Cantidad de profesionales de la educación
 - Número de horas de designaciones o contratos de cada establecimiento.
 - Listado de los establecimientos en los que se postula en orden de prioridad.

- Otros documentos de respaldo:
 - Distancia en kilómetros de la ciudad de referencia.
 - Tipo y condiciones de las vías de acceso.
 - Tipo y frecuencia del transporte público entre el establecimiento y la ciudad de referencia.

Los Deprov reciben las solicitudes y revisan las fichas de postulación, ven que estén todos los campos llenados, que la información sea verídica y que no haya errores. Para esto puede ser necesario visitar los establecimientos y/o ponerse en contacto con autoridades (carabineros, ministerio de obras públicas, municipio, ministerio de transporte) para corroborar información (20).

Si los Deprov encuentran información errónea u omisiones en alguna postulación, se contactan con los sostenedores para arreglar la situación lo antes posible (21), para lo cual tienen cinco días. Los sostenedores envían la información corregida (22). Si no se pronuncian, los Deprov cambian la información errónea.

Luego de revisadas las solicitudes y de confirmados los datos, los Deprov incluyen la información de cada establecimiento en una planilla común, con todos los indicadores, luego los ordenan por puntaje obtenido, de mayor a menor, y envían esta información a las Seremis (23). Los formularios y los respaldos los almacenan en los Deprov (24).

Las Seremis reciben la información de todos los Deprov, los junta y ordena por puntaje de mayor a menor. Con esta información, y con el presupuesto preasignado para la región, informado por la Diplap (25)⁶, cada Seremi asigna el porcentaje que será recibido por el establecimiento y emite una resolución que envía a la Diplap (26) para informar y para que lo publique en la WEB (27), con la siguiente información:

- Establecimientos que obtuvieron la asignación, con su RBD.
- Región y comuna a la que pertenecen.

⁶ Los fondos asignados a cada región son asignados por el/la subsecretario/a de educación considerando variables tales como el número de alumnos, el número de establecimientos educacionales y los profesionales de cada región, además de los indicadores que se utilizan para designar a un establecimiento como con condiciones difíciles.

- Total de horas docentes y puntaje total obtenido.
- Tramos de puntajes y porcentajes de asignación de los establecimientos.

Además, la Seremi envía a los Deprov los resultados de la postulación, o sea, informa los establecimientos que obtuvieron la asignación y el porcentaje de ésta (28). Éstos a su vez informan a los sostenedores (29), y ellos a los establecimientos educacionales (30).

Cada Seremi envía la resolución (31) a la Coordinación Nacional de Subvenciones para que incluyan la asignación en las órdenes de pago de los establecimientos (32), las que son recibidas por los sostenedores. Ellos entregan los pagos a los establecimientos (33).

A mediados de cada año la Diplap debe realizar un proyecto (34), que incluye el presupuesto, que debe ser aprobado por el departamento de recursos financieros dentro de la misma Diplap (35), con este presupuesto aprobado debe enviar la asignación por región a la división jurídica (36), quien envía una resolución con el presupuesto aprobado a la Diplap (37). La Diplap informa a las regiones cuánto dinero tendrá cada una (38).

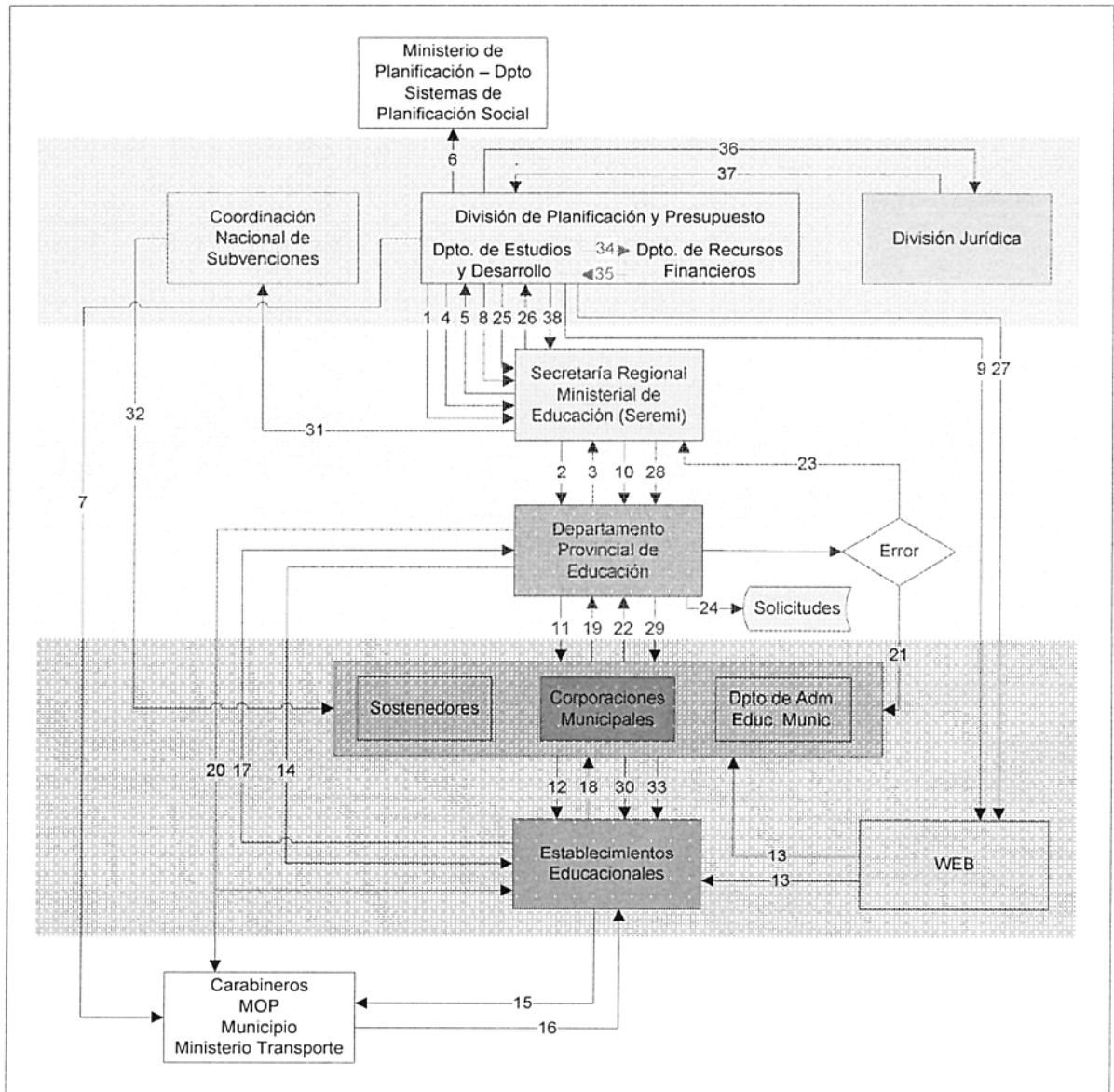


Figura 4: Proceso de asignación por desempeño en condiciones difíciles.

Se realiza cada dos años.