



**EVALUACIÓN OPERACIÓN Nº LEY 20.330
QUE “FOMENTA QUE PROFESIONALES
Y TÉCNICOS JÓVENES PRESTEN SERVICIOS EN LAS COMUNAS
CON MENORES NIVELES DE DESARROLLO DEL PAÍS”**

INFORME FINAL

Noviembre de 2012

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES	4
1.1. Objeto de la Ley Nº 20.330	4
1.2. Contenidos generales de la Ley Nº 20.330.....	4
2. ESTA EVALUACIÓN	6
2.1. Objetivo general de este estudio	7
2.2. Objetivos específicos y variables asociadas	7
2.3. Metodología	8
3. INSTITUCIONALIDAD Y PROCESOS	11
3.1. Estructura institucional, nivel nacional	11
3.2. Estructura institucional, nivel regional.....	13
3.3. Procesos de postulación y selección	14
3.4. Accesibilidad física y remota a servicios de la ley	17
3.5. Registro de instituciones receptoras.....	17
3.6. Acceso a la información respecto a la ley y su aplicación.....	17
3.7. Difusión de la existencia del beneficio	18
3.8. Acceso laboral a potenciales instituciones receptoras	19
4. SATISFACCIÓN DE BENEFICIARIOS	20
4.1. Aportes generales de la ley	20
4.2. Proceso de postulación	21
4.3. Cargo desempeñado	21
4.4. Disponibilidad de cupos	21
5. CARACTERIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS	21
5.1. Institución de titulación	22
5.2. Profesiones.....	22
5.3. Áreas de desempeño.....	23
5.4. Año de titulación (experiencia laboral).....	27
5.5. Años de desempeño en el puesto.....	28
5.6. Motivación	29
6. COBERTURAS Y FOCALIZACIÓN	30
6.1. Una consideración inicial.....	30

6.2.	Comunas elegibles por decreto versus comunas efectivamente beneficiadas	30
6.3.	Cupos disponibles por decreto versus cupos efectivamente utilizados	31
6.4.	Número de comunas versus número de cupos	33
6.5.	Continuidad en el uso del beneficio: permanencia en el cargo	33
6.6.	Otras consideraciones sobre la cobertura	35
7.	APORTE DE LA APLICACIÓN DE LA LEY A LAS INSTITUCIONES RECEPTORAS (MUNICIPIOS Y OTRAS).....	35
8.	MONTOS DEL BENEFICIO, DESTINO Y RECURSOS FISCALES UTILIZADOS.....	36
8.1.	Presupuesto disponible, beneficios asignados y presupuesto ejecutado.....	36
8.2.	Rangos de financiamiento entregado por beneficiario.....	37
8.3.	Destino del pago.....	38
9.	SÍNTESIS A MODO DE CONCLUSIONES: FORTALEZAS Y DEBILIDADES GENERALES DE LA LEY Y SU APLICACIÓN.....	39
9.1.	Sobre el espíritu de la ley	39
9.2.	Sobre la operatoria de la ley	41
10.	RECOMENDACIONES	43
10.1.	Un responsable nacional	43
10.2.	Menos interlocutores.....	44
10.3.	Un diagnóstico.....	44
10.4.	Tipo de deudores y tipo de institución de estudios superiores.....	44
10.5.	Registro de instituciones colaboradoras de las municipalidades, receptoras de profesionales beneficiarios	45
10.6.	Continuidad	45
10.7.	El beneficio como atractivo y no como premio	45
10.8.	Beneficio para la comuna: tarea para el municipio	45
10.9.	Financiamiento para los municipios.....	46
10.10.	Difusión	46
10.11.	Plazos de postulación y entrega del beneficio	46
10.12.	Montos del beneficio	47
10.13.	Capacitación para la aplicación de la Ley	47
10.14.	Transición	47

1. ANTECEDENTES

1.1. Objeto de la Ley N° 20.330

El 25 de febrero de 2009 entra en vigencia la Ley N° 20.330¹, del Ministerio de Educación, que “fomenta que profesionales y técnicos jóvenes presten servicios en las comunas con menores niveles de desarrollo del país”.

Los objetivos planteados en el Proyecto de Ley (2006) se pueden resumir como sigue:

- Que aquellas comunas especialmente rezagadas, puedan acceder a recursos humanos calificados “**para la generación y gestión de proyectos** de desarrollo social, productivo y territorial”.²
- “Aliviar la carga financiera de aquellos **profesionales y técnicos jóvenes** que hayan financiado sus estudios a través del crédito solidario universitario regulado por la ley N° 19.287, o a través del crédito para estudios de educación superior a que se refiere la ley N° 20.027”.³

A su vez, el mensaje planteaba que “en los últimos quince años se han dado importantes pasos para revertir el histórico centralismo que ha imperado en nuestro país”, los que “representan una base para que las comunas de Chile puedan dar un salto en su desarrollo. Así, el desafío de hoy es que las comunas dispongan de las capacidades y las herramientas para gestionar su destino, aprovechando sus ventajas comparativas. Para esto, se hace indispensable **fomentar**⁴ que nuestros recursos más valiosos, los recursos humanos, aporten su conocimiento a lo largo y ancho de todo Chile”.

1.2. Contenidos generales de la Ley N° 20.330

Pueden beneficiarse de lo establecido en la ley N° 20.330, profesionales y técnicos de nivel superior que cuenten con su título, así como médicos cirujanos y cirujanos dentistas con especialidad, cuyas deudas de crédito para estudios superiores estén regidas por las leyes N° 19.287⁵ y N° 20.027⁶, que se encuentren y mantengan al día en sus pagos y “que **a contar de la**

¹ Para efectos de evitar confusiones en la redacción de este informe, eventualmente nos referiremos a la iniciativa legal como un “programa”, aunque en estricto rigor no lo sea.

² Textual del mensaje del proyecto de ley; el destacado es nuestro.

³ Textual del mensaje del proyecto de ley; el destacado es nuestro.

⁴ El destacado es nuestro.

⁵ La Ley N° 19.287 establece un fondo solidario de crédito universitario para cada una de las instituciones de educación superior que reciben aporte del Estado. La priorización de los alumnos para asignar (o no) el crédito responde a evaluación socioeconómica. La deuda contraída está sujeta a un interés del 2% anual, sobre el monto calculado en Unidades Tributarias Mensuales. El deudor estará obligado a pagar anualmente el 5% de su renta (renta bruta menos los descuentos legales), hasta durante 12 años, o 15 años si la deuda inicial es superior a 200 UTM, después de lo cual el saldo adeudado quedará condonado. La administración del crédito corresponde inicialmente a los administradores financieros de cada institución de formación superior, los que estarán facultados para vender la deuda a otras instituciones y a celebrar convenios o constituir sociedades de recaudación y cobranza.

⁶ La Ley N° 20.027 crea la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores (conocida como Comisión Ingres, formada por el Ministro de Educación, el Director de Presupuestos del

fecha de vigencia de la presente ley se incorporen a prestar servicios remunerados⁷, en comunas de bajo desarrollo, los primeros en municipalidades, corporaciones y fundaciones municipales, asociaciones municipales, o bien en corporaciones u ONG que apoyen a municipios en los ámbitos social, productivo, urbano o ambiental –estas últimas organizaciones deben estar inscritas en un registro que para el efecto haya abierto la SUBDERE–; y los segundos (profesionales de la salud) podrán desempeñarse tanto en establecimientos municipales como en los dependientes de los servicios de salud.

El beneficio consiste en un aporte financiero estatal anual, hasta por 3 años consecutivos, para el pago de la deuda de crédito. El monto del aporte anual corresponde al valor de la cuota anual a pagar por el deudor o al monto pagado el año anterior, con un tope de 16 Unidades Tributarias Mensuales (UTM). En caso de que los servicios se sigan prestando por tercer año consecutivo, el beneficiario podrá acceder a un aporte adicional de 3 veces la cuota anual a pagar o 3 veces el monto pagado el año anterior con un tope de 48 UTM. Cabe aclarar que el beneficio se calcula sobre la deuda pactada para el año y no sobre la deuda total de crédito.

En el proceso de postulación intervienen:

- SUBDERE: determina anualmente, según sus bases de datos y sus metodologías, el grupo de comunas “con menor nivel de desarrollo” (término utilizado por la ley N° 20.330) y el número de cupos para optar al beneficio, por cada región del país.
- Municipios u otras organizaciones receptoras (aquellas que están habilitadas para que sus profesionales accedan al beneficio): certifican la existencia del vínculo y el desempeño laboral del candidato.
- Intendencias Regionales: certifican que el postulante cumple con los requisitos (previa verificación de ciertas condiciones específicas).
- Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores (“Comisión Ingres”) en el caso de los deudores regulados por la Ley N°20.027 o Administradores Financieros del Fondo de Crédito Universitario de las respectivas casas de estudios en el caso de los deudores regulados por la Ley N° 19.287: informan la deuda pactada para el año que será cubierto total o parcialmente por el monto asignado al beneficiario; informan a la Tesorería el listado de beneficiarios.

Ministerio de Hacienda, el Tesorero General de la República, el Vicepresidente Ejecutivo de CORFO y tres representantes de las instituciones de educación superior contempladas en letras a), b) y c) del artículo 29 de la Ley N° 18.962). El objetivo de la Comisión “es definir y evaluar políticas para el desarrollo e implementación de instrumentos de financiamiento para estudios de educación superior; celebrar los convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, necesarios para su puesta en marcha, y administrar el sistema de créditos de educación superior con garantía estatal”. Define que el Fisco garantiza los créditos para estudios superiores otorgados por instituciones financieras –según disponibilidad de fondos establecida por la Ley anual de Presupuestos y para las instituciones de educación superior que cumplen ciertos requisitos–. La garantía se hace efectiva en caso de no pago de la deuda por parte del beneficiario. Si cumplen todos los requisitos administrativos, los alumnos beneficiarios de los créditos son priorizados en virtud de sus condiciones socioeconómicas. En caso de no pago, la Tesorería General de la República puede imputar el cobro de la deuda a la devolución anual de impuestos a la renta que corresponda al deudor. También, la Ley autoriza a los bancos e instituciones financieras, entre otras, a abrir y mantener planes de ahorro para el financiamiento de estudios superiores, con derecho a subsidio estatal al ahorrante si éste cumple ciertos requisitos.

⁷ Textual del inciso primero del artículo 1° de la Ley N° 20.330; el destacado es nuestro.

- Tesorería General de la República: paga el beneficio a la Comisión Ingresos, al Administrador Financiero de la casa de estudios que corresponda, o al propio beneficiario si la deuda se encuentra saldada ante esos organismos.

La Ley de Presupuestos establecerá anualmente el número máximo de beneficiarios para el país⁸. Un Decreto Supremo, también anual, establecerá el número máximo de beneficiarios por región (no superior al 15% del total nacional de beneficiarios) que deberá ser proporcional al número de comunas elegibles. Se entenderá por comunas de menor desarrollo a las que comparativamente cumplan con los siguientes criterios: mayor dependencia del Fondo Común Municipal, mayor porcentaje de población rural, menor porcentaje de profesionales sobre el total de funcionarios municipales, menor tamaño de población (con énfasis en comunas de menos de 30.000 habitantes).⁹

El Decreto N° 403, publicado el 29 de agosto de 2009 reglamenta la aplicación de la Ley.

Por decreto anual del Ministerio del Interior (SUBDERE), se establecerá el listado de comunas “de menor desarrollo” cuyos profesionales podrán postular al beneficio, así como el número de cupos (máximo de beneficiarios) por región.

2. ESTA EVALUACIÓN

El artículo 8º de la ley establece que “al cumplirse el tercer año de vigencia de la ley, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en conjunto con el Ministerio de Educación y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, realizarán una evaluación del cumplimiento de sus objetivos, informando de los resultados de la evaluación a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos”.

En cumplimiento de la ley, la evaluación es realizada por el Departamento de Estudios y Evaluación de la SUBDERE, en conjunto con la División de Educación Superior del Ministerio de Educación y el Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

⁸ Partida 50 (Tesoro Público, Fisco), Capítulo 01, Programa 02 (Subsidios), Asignación 023 (Beneficio Ley N° 20.330 para Deudores Crédito Universitario, leyes N° 19.287 y 20.027); glosa 08 establece 292 beneficiarios para 2012.

⁹ El artículo 5º de la Ley N° 20.330 mandata que un decreto supremo expedido por el Ministerio del Interior determinará anualmente el número de beneficiarios por región. Por otro lado, según el artículo 12º del reglamento de la ley (Decreto N° 403 de 2009, del Ministerio del Interior), la SUBDERE calculará los indicadores que permitirán asignar un puntaje a cada comuna del país, lo que a su vez determinará un ranking del nivel de desarrollo de todas las comunas; y según el artículo 13º del mismo reglamento, también por decreto anual del Ministerio del Interior, suscrito además por el Ministro de Hacienda, se establecerá anualmente un puntaje de corte que definirá cuáles son las comunas con menor desarrollo y que podrán optar a cupos. En la práctica, es el mismo decreto el que establece número de cupos por región y listado de comunas que pueden acceder a cupos.

2.1. Objetivo general de este estudio

Evaluar procesos y resultados de la aplicación de la Ley N° 20.330 en sus 3 años de vigencia, y el cumplimiento de los objetivos planteados al momento de su formulación.

2.2. Objetivos específicos y variables asociadas

- **Objetivo N° 1: Evaluar la institucionalidad y los procesos de la aplicación de la Ley N° 20.330.**
Variables y tópicos preliminares a investigar:
 - a) Estructura institucional: radicación institucional de la Ley; roles institucionales; personal destinado; accesibilidad física y remota a servicios de la Ley; existencia y vigencia registro de instituciones receptoras; satisfacción de beneficiarios; satisfacción actores institucionales; etc.
 - b) Flujos: difusión e información; acceso laboral a potenciales instituciones receptoras; proceso de postulación/solicitud; proceso de asignación del beneficio; proceso de pago del beneficio; satisfacción de beneficiarios; satisfacción actores institucionales; etc.
- **Objetivo N° 2: Evaluar las coberturas efectivas del beneficio, tanto sobre los profesionales o técnicos beneficiados como sobre las instituciones receptoras.**
Variables y tópicos preliminares a investigar:
 - a) Beneficiarios: número anual de beneficiarios efectivos sobre cupos establecidos por decreto anual; monto anual efectivo otorgado; tipo de beneficiario (profesión, edad, sexo, institución superior de origen); renta de beneficiario en la institución receptora; monto beneficio recibido; etc.
 - b) Instituciones receptoras: número de instituciones; tipos de instituciones; localizaciones de instituciones; satisfacción de actores institucionales; etc.
- **Objetivo N° 3: Dimensionar y caracterizar el atractivo subjetivo del beneficio para los potenciales beneficiarios.**
Variable (única) y tópicos preliminares a investigar:

Atractivo: grado de atracción; ranking de motivaciones; etc.
- **Objetivo N° 4: Cuantificar la continuidad (0 a 3 años) de los servicios prestados por los beneficiarios a las instituciones receptoras.**
Variable (única) y tópicos preliminares a investigar:

Continuidad: permanencia de profesionales o técnicos en sus cargos; número absoluto y porcentaje de casos sobre el total, de profesionales que permanecen por 3 años o más; etc.
- **Objetivo N° 5: Evaluar el aporte de la aplicación de la ley a las instituciones receptoras de profesionales y técnicos.**
Variable (única) y tópicos preliminares a investigar:

Desempeño institucional: mejoras generales en la gestión institucional; aumento número de proyectos, servicios u otros (según corresponda); etc.

- **Objetivo N° 6:** Según corresponda, proponer cambios y/o mejoras al diseño de la Ley, sus instrumentos y su aplicación.

Variables: Todas las variables.

2.3. Metodología

Para el cumplimiento de los objetivos del estudio se aplicaron técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo.

Un primer análisis cualitativo correspondió a la revisión de documentos, entre los cuales se encuentran los instrumentos legales y reglamentarios que rigen el programa de financiamiento y otros documentos relacionados:

- Ley N° 20.330; publicada el 25 de febrero de 2009, Ministerio de Educación, “Fomenta que profesionales y técnicos jóvenes presten servicios en las comunas con menores niveles de desarrollo del país”
- Historia de la Ley N° 20.330; 25 de febrero de 2009, Biblioteca del Congreso Nacional (www.bcn.cl)
- Decreto N° 403, reglamento de la Ley N° 20.330; publicado el 29 de agosto de 2009, Ministerio del Interior, SUBDERE
- Ley N° 20.027; publicada el 11 de junio de 2005, Ministerio de Educación, “Establece normas para el financiamiento de educación superior”
- Ley N° 19.287; publicada el 4 de febrero de 1994, Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Hacienda, “Modifica ley 18.591 y establece normas sobre fondos solidarios de crédito universitario”
- Decreto N° 909; publicado el 10 de marzo de 2010, Ministerio del Interior, SUBDERE, “Determina número máximo de beneficiarios por región para el año 2010 y establece comunas con menor nivel de desarrollo, para aplicación de la Ley N° 20.330 y reglamento respectivo”
- Decreto N° 1064; publicado el 9 de abril de 2011, Ministerio del Interior, SUBDERE, “Determina número máximo de beneficiarios por región para el año 2011 y establece comunas con menor nivel de desarrollo para aplicación de la Ley N° 20.330 y reglamento respectivo”
- Decreto N° 1481; publicado el 19 de mayo de 2012, Ministerio del Interior, SUBDERE, “Determina número máximo de beneficiarios por región para el año 2012 y establece comunas con menor nivel de desarrollo para aplicación de la Ley N° 20.330 y reglamento respectivo”
- Oficio circular N° 37, del 29 de abril de 2010, del Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo a los Intendentes e Intendentas del país, Mat. “Directrices para la aplicación de las normas señaladas”; adjunta un “procedimiento sugerido”
- Oficio ordinario N° 130422/42375, del 10 de septiembre de 2010, de la Tesorera General de la República al Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, Mat. “Informa y adjunta procedimiento”.
- Leyes de Presupuestos del sector público, años 2010, 2011 y 2012.
- Otros documentos provistos por las intendencias.

También, entre las técnicas de análisis cualitativo, fueron realizadas entrevistas semi-estructuradas a los 15 encargados regionales de la aplicación de la Ley N° 20.330, normalmente asistentes sociales de los departamentos sociales y algunos abogados de los departamentos jurídicos de las intendencias.

Además, se entrevistó al encargado de la SUBDERE, quien tiene la responsabilidad de concretar el decreto anual que establece el listado de comunas con menor desarrollo –en base a indicadores cuantitativos disponibles en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)–, así como la cantidad de cupos que podrán acceder al beneficio monetario por cada región. A falta de otros responsables nacionales, este funcionario cumple también otras funciones de asistencia a los municipios en la aplicación de la Ley y su reglamento, e incluso eventual asistencia directa a los beneficiarios, sin perjuicio de que por procedimiento normal éstos deberían vincularse con sus intendencias.

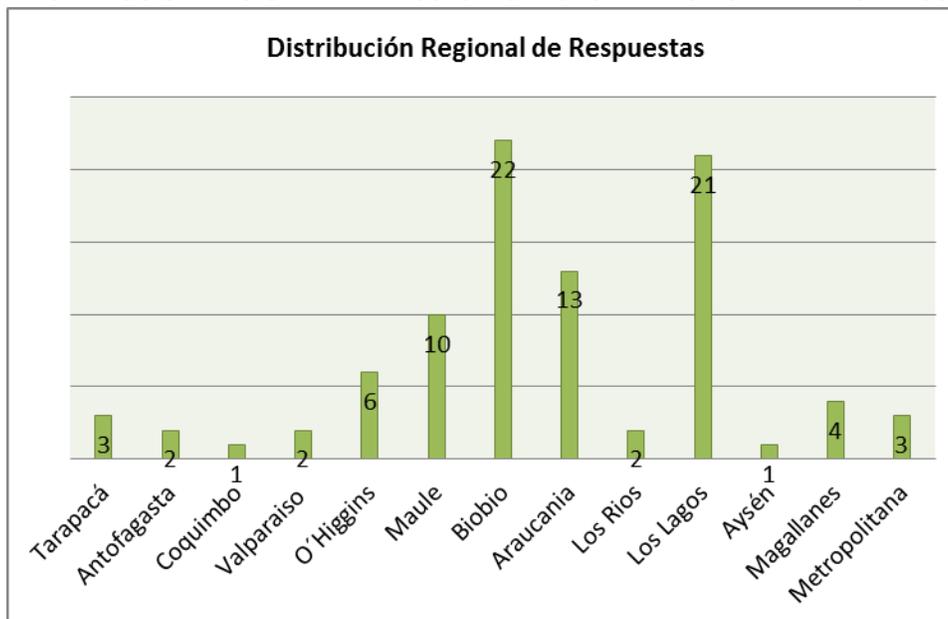
Por último, aunque se había programado entrevistar a una de las funcionarias encargadas de cursar el pago de los beneficios, en la Tesorería General de la República, la entrevista no pudo ser coordinada. No obstante, al comienzo del trabajo el equipo evaluador se reunió con el equipo de Tesorería, pudiéndose aclarar anticipadamente algunos puntos que se revisarían en esta evaluación.

Reuniones llevadas a cabo con una funcionaria de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y un funcionario de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación permitieron llegar a algunas conclusiones sobre el rol de esas instituciones en relación con la Ley Nº 20.330 y su aplicación.

Además de las entrevistas y reuniones, se aplicó una encuesta con preguntas cerradas y abiertas, a los beneficiarios de la Ley en los procesos de los años 2010 y 2011 (la ley sólo tiene 2 años en operación; actualmente se desarrolla el proceso 2012 de postulaciones al beneficio). La encuesta fue distribuida por correo electrónico entre 163 beneficiarios, **recibiéndose 90 encuestas respondidas, que representan el 55% de la muestra**. Éstas se distribuyen regionalmente como se indica a continuación y en el Gráfico Nº 1:

- 3 en Región de Tarapacá: 2 Camiña – 1 Huará
- 2 en Región de Antofagasta: 1 Ollagüe – 1 Sierra Gorda
- 1 en Región de Coquimbo: 1 Monte Patria
- 2 en Región de Valparaíso: 1 Calle Larga – 1 Llay Llay
- 6 en Región de O'Higgins: 1 Santa Cruz – 1 Palmilla – 1 Quinta de Tilcoco – 1 Navidad – 1 Litueche – 1 Doñihue
- 10 en Región del Maule: 1 Hualañé – 1 Retiro – 1 San Rafael – 1 Chanco – 1 Villa Alegre – 2 Colbún – 2 San Javier – 1 Maule
- 22 en Región del Biobío: 2 Ninhue – 2 Portezuelo – 2 Florida – 2 Pinto – 3 Laja – 2 El Carmen – 2 Tirúa – 1 Cobquecura – 1 Quilleco – 1 Santa Bárbara – 1 San Nicolás - 2 Hualqui – 1 Quirihue
- 13 en Región de la Araucanía: 3 Pucón – 1 Pitrufquén – 2 Lonquimay – 2 Loncoche – 2 Los Sauces – 1 Ercilla – 1 Freire – 1 Galvarino
- 2 en Región de Los Ríos: 1 Futrono – 1 La Unión
- 21 en Región de los Lagos: 3 Puyehue – 1 Quemchi – 1 Osorno – 6 Los Muermos – 1 Maullín – 2 Río Negro – 1 Hualaihué – 2 Quinchao – 2 Queilen – 1 San Juan de la Costa – 1 Chaitén
- 1 en Región de Aisén: 1 O'Higgins
- 4 en Región de Magallanes: 3 Natales – 1 Cabo de Hornos
- 3 en Región Metropolitana de Santiago: 2 Til Til – 1 San Pedro.

GRÁFICO Nº 1:
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE ENCUESTAS RESPONDIDAS POR BENEFICIARIOS



Fuente: Elaboración propia.

A partir de las encuestas se obtuvieron datos cuantitativos y cualitativos (opiniones).

Sobre las preguntas cerradas se pudo realizar un análisis cuantitativo, mientras que las preguntas abiertas fueron objeto de análisis de contenido.

Las pautas de entrevistas y encuestas se adjuntan en Anexos de este informe.

También se hizo análisis cuantitativo del gasto financiero implicado en el otorgamiento del beneficio establecido en la Ley; de la utilización de los cupos anuales en relación con las comunas beneficiadas por decreto; de la continuidad en el desempeño de los profesionales en los cargos que los hacen acreedores del aporte estatal; entre otros datos analizados.

Es importante aclarar que, en virtud de la información obtenida y la forma y tiempos en que se obtuvo, la estructura del informe no responde con precisión a la estructura con que se formularon los objetivos, aunque en última instancia los cumple.

3. INSTITUCIONALIDAD Y PROCESOS

3.1. Estructura institucional, nivel nacional

3.1.1. Responsabilidades institucionales, nivel nacional

Como se indicó en la primera parte, en la cadena de procedimientos de aplicación de la ley Nº 20.330 intervienen 5 instituciones: SUBDERE; Municipio u otro organismo de apoyo a la gestión

municipal inscrito en registro SUBDERE; Comisión Ingresos o Administrador Financiero de cada casa de estudio, según la ley por la cual se haya otorgado el crédito; Intendencia; y Tesorería General de la República.

Hemos visto además que la ley fue promulgada a través del **Ministerio de Educación**.

Por su parte, los sistemas de créditos para financiar estudios superiores afectos a la aplicación de la Ley N° 20.330 son dos, dependientes de distintos organismos y establecidos por dos leyes provenientes de distintas reparticiones:

- a) Los créditos regidos por la Ley N° 19.287, que fue promulgada a través del **Ministerio de Hacienda**, Subsecretaría de Hacienda.
- b) Los créditos regidos por la Ley N° 20.027, que fue promulgada a través del **Ministerio de Educación**.

El **Ministerio de Hacienda** fija la disponibilidad presupuestaria y el número nacional de cupos que podrán acceder al beneficio de la Ley N° 20.330.

Por último, **fue la SUBDERE la que dictó el reglamento (Decreto N° 403 de 2009) y la que, anualmente y por decreto, determina las comunas “de menor desarrollo”** que podrán acceder a los cupos profesionales o técnicos y el número de cupos por región.

Esto es que, en la práctica, en el nivel central de la Administración, el Ministerio de Hacienda sólo participa asignando la glosa presupuestaria correspondiente para el financiamiento anual de la Ley y determinando el número nacional de cupos; la SUBDERE sólo emite el decreto en que establece las comunas beneficiarias y el número máximo de cupos, por región, que podrán adjudicarse el beneficio (cada región no podrá acceder a más del 15 % del número nacional de cupos); la Tesorería General de la República se hace cargo de cursar el pago del beneficio a la Comisión Ingresos, a los administradores financieros de las instituciones de educación superior o directamente a los beneficiarios, según corresponda. El Ministerio de Educación, salvo por su membresía en la Comisión Ingresos, tras la puesta en marcha de la Ley no participa en los procesos.

La introducción de la SUBDERE en los procesos respondió, inicialmente, a que ésta cuenta con los datos necesarios para establecer el “nivel de desarrollo” de las comunas. No obstante, derivó en que la misma Subsecretaría se hizo cargo de diseñar el reglamento de la Ley. En vista de las dudas y vacíos que éste pudiera dejar, la SUBDERE, a través de la División de Municipalidades, emitió también un oficio circular informando a las intendencias de la puesta en marcha del beneficio y entregó un instructivo que *sugiere* un procedimiento de aplicación.

La Tesorería también emitió unas instrucciones de procedimiento, pero sólo para efectos de estandarizar al máximo su relación con los diversos actores, pero particularmente con las intendencias, de manera de poder cumplir sin problemas sus procesos internos.

Asimismo, cabe recalcar que, como se vio antes, la SUBDERE es la primera de las tres instituciones que según la Ley N° 20.330 deben efectuar la evaluación de su aplicación.

Aunque de acuerdo a lo indicado en el párrafo anterior, parecería que la SUBDERE es la responsable nacional de la operatoria de la Ley, se verá más adelante que ello no es así. Respecto

a los ministerios de Educación y de Hacienda, sencillamente no existen personas que tengan responsabilidades directas sobre la Ley Nº 20.330. La Tesorería General de la República, por su parte, se limita a cursar los pagos en base a la información que le proveen otros organismos, esto es que tampoco tiene una responsabilidad específica sobre este instrumento, sino que éste es sólo un paquete más de recursos que debe administrar.

3.1.2. Personal destinado, nivel nacional

Existe en la SUBDERE una persona a cargo de los procesos para la emisión del decreto anual que determina comunas y cupos afectos al beneficio. Esa persona es, en la práctica, la única que desde el nivel central se contacta, coordina y asiste a los encargados regionales. Sin embargo, esa tarea no está establecida en ninguno de los instrumentos legales que rigen la aplicación de la Ley Nº 20.330.

Sin perjuicio de ello, dadas sus funciones actuales y mientras no se determinen otras responsabilidades, el funcionario a cargo en SUBDERE da abasto perfectamente.

3.2. Estructura institucional, nivel regional

3.2.1. Responsabilidades institucionales, nivel regional

En el nivel regional, aparecen las intendencias como primeras responsables de la aplicación de la Ley Nº 20.330. Éstas son, en efecto, las que se encargan de recibir las postulaciones y verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de los postulantes –sólo los requisitos administrativos en la mayor parte de los casos–, emitiendo finalmente certificados individuales que éstos deben presentar, también individualmente, ante los administradores financieros de cada institución de formación superior o ante la Comisión Ingresos, dependiendo de la figura de crédito (Ley Nº 19.287 o Ley Nº 20.027) a la que estén acogidos.

Según indican la Ley y su reglamento, los administradores financieros y la Comisión deben recopilar las postulaciones del año correspondiente y elaborar una nómina indicando los montos de deuda de los que, a esa altura del proceso, ya se han constituido en beneficiarios. Como veremos más adelante, normalmente no ha habido un proceso de priorización de los postulantes (en la mayor parte de las regiones aún no ha sido necesario, en vista que el número de cupos ha sido superior al número de postulantes).

La nómina es enviada a la Tesorería General de la República para que ésta pague los beneficios a quien corresponda.

3.2.2. Personal destinado, nivel regional

Para los efectos y siguiendo las instrucciones sugeridas por la SUBDERE y la Tesorería, las intendencias designaron funcionarios responsables, habitualmente radicados en el Departamento Social y en vínculo con Asesoría Jurídica.

Habitualmente, se trata de un único profesional (asistente social o abogado en la mayor parte de los casos), quien recibe las postulaciones, verifica el cumplimiento de los requisitos administrativos y emite los certificados individuales. Eventualmente y siguiendo las instrucciones

sugeridas por el reglamento, los encargados informan de manera periódica a la SUBDERE acerca de los beneficios entregados en el año. La asesoría jurídica puede cumplir una labor de apoyo.

3.3. Procesos de postulación y selección

3.3.1. Responsabilidades ¿Quién resuelve?

Según se ve en las entrevistas, hay vacíos o poca claridad en la Ley y su reglamento, que generan más de una interpretación para operar el programa de beneficios. Por ejemplo, más de un encargado regional entiende que no es su responsabilidad seleccionar cuáles serán los postulantes de la región que finalmente se harán acreedores del beneficio, asumiendo que para todo aquel que postule y cumpla los requisitos, se emitirá el certificado que acredite dicho cumplimiento. En un caso, el encargado entrevistado asume que es la universidad (y su administrador financiero) la que priorizará en caso de haber más postulantes que cupos, no obstante el inciso tercero del artículo 18 del reglamento (Decreto N° 403) de la Ley, establece que la Intendencia, para la entrega de dicho certificado, deberá verificar “que existe la disponibilidad de cupos, de acuerdo al número máximo de beneficiarios de la respectiva región determinado en el decreto supremo señalado en el artículo 4°” (instrumento que determina anualmente el número máximo de cupos por región).

Con todo, la Ley ni el reglamento definen, al menos no de manera clara, las responsabilidades ni el método por el cual se seleccionará a los beneficiarios finales. Sin embargo, aunque hasta ahora casi nunca ha habido más postulantes que cupos, las regiones cuentan en su mayoría con metodologías de priorización¹⁰ –más o menos sofisticadas–. Pero estas metodologías no siempre se ajustan al marco reglamentario: aunque la Ley indica que podrán optar al beneficio los deudores “que **a contar de la fecha de vigencia de la presente ley se incorporen** a prestar servicios remunerados”¹¹ en las instituciones ya mencionadas de las comunas con menor desarrollo, en más de una región el beneficio se ha entregado a profesionales bastante más antiguos. Y es que el reglamento de la ley confunde la interpretación, ya que éste, a diferencia de aquella, indica en su artículo 1° que podrán acceder al beneficio los deudores de crédito para estudios superiores (por leyes N° 19.087 y N° 20.027) que “**a contar del 1° de enero de 2009, presten** o se hayan incorporado a prestar servicios remunerados”¹² en las mismas instituciones.

Estrictamente, a la hora de las interpretaciones, la ley prima sobre el reglamento, pero esto no ha sido entendido así en varios de los casos. Luego, la interpretación tampoco es uniforme a nivel nacional.

Es bastante claro que, si no hay un “responsable del programa” en el nivel nacional, cuestión que hacen ver tanto los encargados regionales (en Intendencias) como los beneficiarios, no hay quien se haga formalmente cargo de corregir los errores de interpretación de la ley o los errores y vacíos en los procesos. Si bien para casos como el antes mencionado, la interpretación correcta de la Ley y su reglamento puede parecer obvia, lo cierto es que si esos instrumentos generan dudas y no se han establecido otros mecanismos para resolverlas, la única institución que está facultada para interpretar no es la SUBDERE ni son las intendencias, sino exclusivamente la Contraloría General

¹⁰ Ver en anexo, metodologías de las regiones.

¹¹ Textual del inciso primero del artículo 1° de la Ley N° 20.330; el destacado es nuestro.

¹² El destacado es nuestro.

de la República. En algún caso, la región ha pedido pronunciamientos a ésta ante otras dudas, pero no se conocen respuestas.

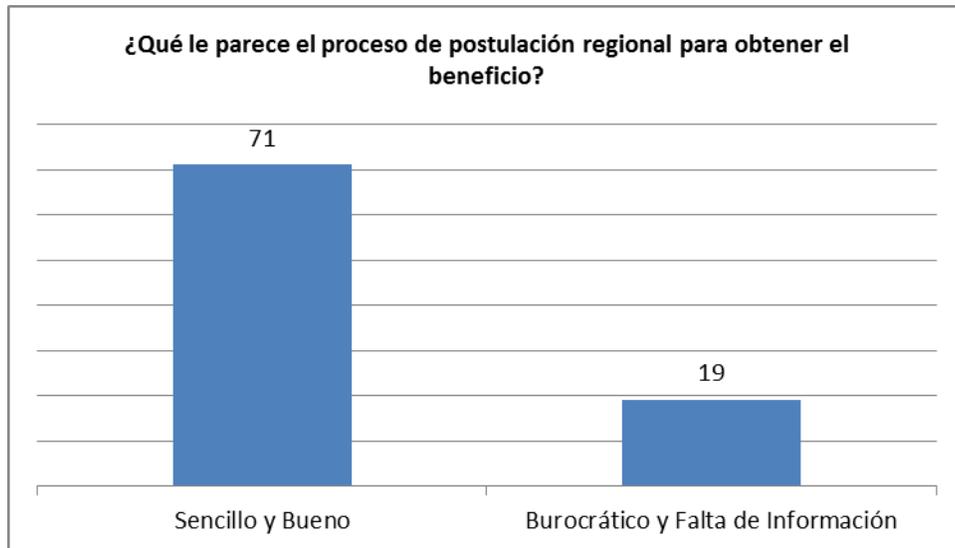
Sin perjuicio de todo lo indicado, en la práctica son los encargados regionales los únicos actores que han asumido de manera evidente la responsabilidad en la operación de la Ley Nº 20.330. Reciben a los postulantes, les exigen el cumplimiento y la certificación de los requisitos, emiten los certificados que acreditan ese cumplimiento. Además, según aparece en buena parte de las encuestas aplicadas a los beneficiarios, hacen lo posible por resolver las dudas de éstos e intermedian entre ellos y las otras instituciones involucradas.

Donde aparece la mayor cantidad de problemas procedimentales, aunque ya en el segundo año de operación de la Ley se han ido resolviendo, es en los administradores financieros de los créditos de cada universidad, mismos que, según se aprecia en las encuestas y entrevistas aplicadas para esta evaluación, no sólo han estado bastante desinformados, sino que tienen procedimientos propios con plazos también propios que entran en conflicto con los plazos establecidos para las distintas etapas de las postulaciones. En particular, los beneficiarios encuestados reclaman que el cálculo de la cuota anual a pagar, pactada anualmente de acuerdo a la Ley que corresponda (19.087 ó 20.027) es relativamente tardío, por lo que resulta igualmente tardía la obtención del certificado de deuda de parte de estos mismos administradores, requisito necesario para que la Tesorería pague efectivamente el beneficio. Cualquiera sea el caso, sea por desinformación, desinterés o simples trabas burocráticas de aquéllos, para el cumplimiento de los plazos los postulantes dependen de los administradores financieros, sobre los cuales no hay institución que pueda ejercer presión.

3.3.2. Opiniones de los beneficiarios sobre fortalezas y debilidades del proceso de postulación

Al pedir la opinión sobre el proceso de postulación (Gráfico Nº 2), la mayor parte de los encuestados (71 casos, equivalentes al 78.8 %) lo consideró sencillo, bueno o expedito. También manifestaron que los pasos de la postulación son claros. Sólo el 21.1 % (19 casos) lo consideró burocrático, manifestando además que hay problemas en la compatibilización de los tiempos de las distintas instituciones, que la información sobre el proceso es insuficiente, entre otros puntos.

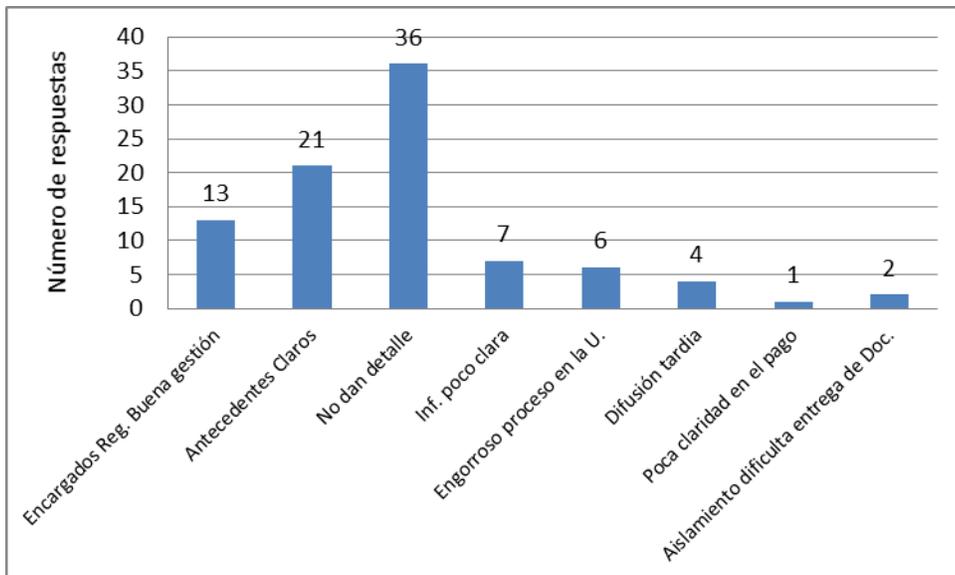
**GRÁFICO Nº 2:
OPINIÓN SOBRE EL PROCESO DE POSTULACIÓN**



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

Al entrar en los detalles del proceso de postulación (Gráfico Nº 3), aunque el campo fue completado sólo en el 60% de las 90 encuestas recibidas, las respuestas positivas son mayoritarias: hay claridad sobre los antecedentes solicitados y los documentos son fáciles de conseguir en la Intendencia, la universidad y el municipio; los encargados regionales facilitan la postulación (esto es refrendado directa o indirectamente en varias preguntas de la encuesta).

**GRÁFICO Nº 3:
DETALLES DEL PROCESO DE POSTULACIÓN**



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

3.4. Accesibilidad física y remota a servicios de la ley

Salvo el primer año y debido sobre todo a desconocimiento de todos los actores –incluidos los responsables de las intendencias, encargados de recibir y tramitar las postulaciones–, los beneficiarios encuestados no manifiestan mayores problemas de acceso a los servicios de la ley, léase formularios de postulación, personal e instituciones a cargo o vinculadas (ahora bien, si fueron encuestados es porque fueron informados por alguna vía de la existencia del beneficio, cuestión no tan fácil; luego, otro punto a revisar es el de la difusión y a él nos referiremos más adelante). Los formularios que deben ser presentados a la Intendencia por los postulantes están disponibles en internet, en el sitio de SINIM, las propias intendencias y otros.

Lamentablemente, en Chile y particularmente en las comunas más aisladas, pequeñas, rurales y/o pobres, el acceso a internet o correo electrónico no siempre existe, por lo que la información debe viajar físicamente. Esto constituye una dificultad mencionada en regiones como Magallanes, Aysén y Tarapacá. Si bien no bloquea, sí demora más de lo habitual los trámites de postulación. Cuando son los propios beneficiarios los que tienen que presentar en sus universidades (administradores financieros) los certificados que han obtenido de Intendencia, las distancias se convierten en una traba importante. Esto es mencionado por los encargados regionales y aparece también en las encuestas a los beneficiarios.

3.5. Registro de instituciones receptoras

Tal como instruye la ley N° 20.330, la SUBDERE cuenta con un registro de organizaciones privadas sin fines de lucro al servicio del desarrollo comunal cuyos profesionales y técnicos podrán optar al beneficio. El registro, el correspondiente formulario de inscripción, al igual que el resto de la información y documentos relacionados con la ley incluidos cuerpos legales, está publicado en el sitio web de SINIM:

http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/decreto_ley20330/documentos_ley20330.php.

Hasta ahora, la única organización inscrita en el registro es la Fundación para la Superación de la Pobreza (en el sitio web mencionado se encuentran el formulario presentado por la Fundación, el certificado de vigencia de su personalidad jurídica y el documento emitido por la secretaría municipal –en este caso Comuna de Primavera– que certifica que la organización presta funciones de apoyo a la Municipalidad; todos estos documentos son exigidos por el reglamento de la Ley como requisitos para obtener la inscripción).

Teniendo en cuenta que la Ley tiene unos tres años y medio de vigencia, la inscripción de una sola institución habla de la falta de difusión del programa de beneficios. A la fecha, 7 profesionales de esa Fundación los han obtenido.

3.6. Acceso a la información respecto a la ley y su aplicación

Como ya se ha mencionado, sobre todo en el primer año de operación de la ley hubo problemas de información, tanto para los beneficiarios como para los propios encargados de las intendencias. Si bien en agosto de 2009 se publicó el reglamento de la Ley (Decreto N° 403 del Ministerio del Interior), informan los encargados regionales que éste no tuvo mucha difusión, además de ser

confuso en varios aspectos. Por otro lado, no había procesos diseñados ni mucho menos estandarizados para aplicar la Ley. En abril de 2010, esto es a más de un año de vigencia de aquella, la SUBDERE emitió un oficio circular (Nº 37 del 29 de abril) en que acompañó un documento denominado “Instrucciones, alcances y procedimiento sugerido” que permitió dotar de cierto orden y estandarización a los procesos. No obstante esto, en las entrevistas a los encargados regionales se critica aún la ausencia de lo que varios de ellos consideran una necesaria capacitación.

De manera aún más tardía (oficio ordinario Nº 130422/42375 del 10 de septiembre de 2010, dirigido al Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo), la Tesorería General de la República emite un procedimiento relativo a los pasos y documentos necesarios para pagar el beneficio a quien corresponda (administrador financiero de cada institución de estudios superiores, Comisión Ingresos o el propio beneficiario). Asimismo, establece ciertos plazos para recibir documentación y cursar los pagos una vez al año.

No obstante lo anterior, hoy en día tanto los encargados como los beneficiarios opinan, mayoritariamente, que la información está disponible y, aún más, que la tramitación de la postulación es sencilla (por supuesto hay casos individuales en que esto no ha ocurrido).

3.7. Difusión de la existencia del beneficio

Hemos visto que la difusión a las propias intendencias –que deberían hacerse cargo de la tramitación del beneficio– de la entrada en vigencia de la Ley Nº 20.330 no siguió canales formales sino hasta el oficio circular Nº 37 de SUBDERE de abril de 2010. Antes de eso, la información llegó por vías informales, como por ejemplo un postulante que acudió en busca de información o algún funcionario de la propia Intendencia, que se enteró por el Diario Oficial u otra vía. Siendo así y tampoco habiendo un proceso de capacitación sobre el nuevo programa, cada Intendencia definió su propia forma de enfrentarlo.

Por su parte, los potenciales candidatos al beneficio económico se fueron enterando o por su propia cuenta y casualmente al principio o bien, más tarde, cuando la Intendencia ofició –por propia iniciativa y no por un procedimiento formalmente establecido, aunque todas las intendencias lo hicieron– a los municipios de la región respectiva, y siempre que la información haya “bajado” a todos los funcionarios desde la Alcaldía o la Secretaría de Planificación, cuestión que tampoco ocurrió de manera uniforme en los municipios del país y, de hecho, sigue sin ocurrir uniformemente (según indican los beneficiarios encuestados y sugieren los encargados regionales). En algunas regiones, los encargados en Intendencia indican que buena parte de la difusión ha sido “de boca en boca”. Con todo, en el caso de Magallanes, en 2011 se difundió la información a través de las radios locales, pero la encargada manifiesta que ese mecanismo no tuvo mayor impacto y hoy se recurre a otras formas como el oficio a municipios, pero también llamados telefónicos o correos electrónicos. En Tarapacá, los llamados a postular se publican en el diario regional. En Antofagasta, el beneficio ha sido difundido por la radio de la región. En O’Higgins, existe un díptico del Departamento Social en que se difunden todos los beneficios y becas que tiene la región, entre ellos la Ley Nº 20.330. En Aysén, el beneficio se difunde a través de los gobernadores.

Un indicador de la escasa –o irregular– difusión, es la escasez de postulantes en relación con los cupos regionales asignados y la ausencia de postulaciones en ciertas comunas. Otro probable

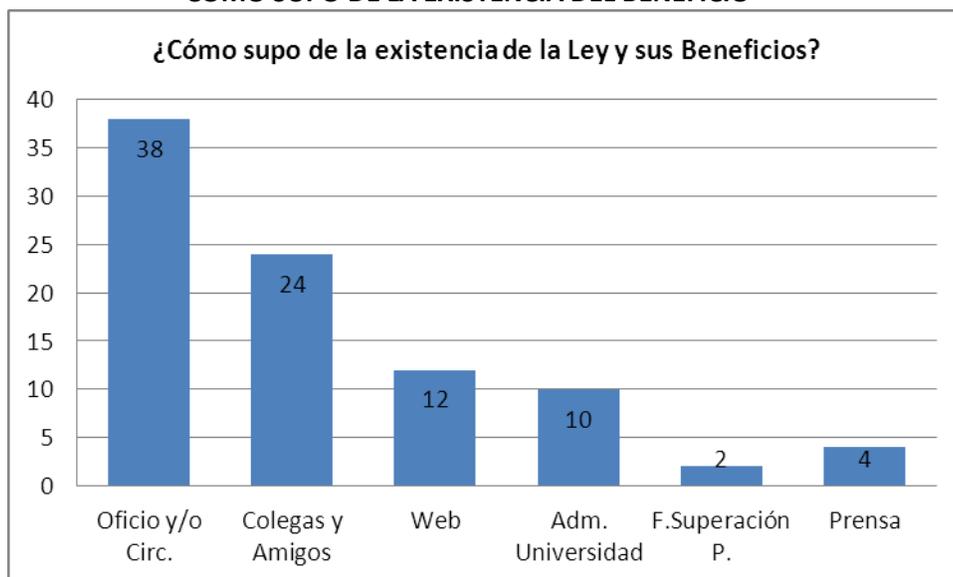
indicador es que sólo la Fundación para Superación de la Pobreza se encuentre registrada en la SUBDERE como potencial acreedora de cupos, siendo que en el país existen bastantes más organizaciones privadas sin fines de lucro que apoyan el trabajo municipal.

La encuesta a los beneficiarios arroja detalles sobre la difusión –y sus problemas– de la ley Nº 20.330 (Gráfico Nº 4).

38 encuestados (42,2 %) supieron de la Ley a través de oficio emitido por la Intendencia a las comunas en las cuales se desempeñaban. La información fue difundida por el Alcalde, mediante los procedimientos internos (y disímiles) de los municipios.

El resto de los encuestados declara haberse enterado de la existencia de la Ley por medio de sus colegas y amigos de universidad, páginas web de sus regiones y otros lugares en que encontraron casualmente la información. Algunos (11,1 %, equivalente a 10 casos) se enteraron al pagar su deuda en la universidad.

GRÁFICO Nº 4:
CÓMO SUPO DE LA EXISTENCIA DEL BENEFICIO



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

3.8. Acceso laboral a potenciales instituciones receptoras

De acuerdo con lo que se puede inferir del título mismo de la Ley, de la revisión del mensaje del proyecto presentado por el Ejecutivo y de las discusiones en el Parlamento que se pueden encontrar en la historia de la Ley, un efecto –si no el principal– que se podría esperar de la aplicación del instrumento, es el aumento de profesionales y/o técnicos en los municipios y otras organizaciones de las comunas más rezagadas del desarrollo del país, que es el objetivo principal de la Ley.

En base a las encuestas y entrevistas, se puede afirmar que en la práctica esto no ha sido así. Por el contrario, lo que ha ocurrido es que se ha premiado la permanencia anual y bianual de funcionarios que se habían incorporado a sus instituciones de desempeño antes de la existencia

del beneficio –esto es lo que ocurre en el 56 % de los beneficiarios que respondieron la encuesta–, e incluso se ha premiado la prolongación del desempeño de antiguos funcionarios (10 años de antigüedad, por ejemplo). Esto es, que la ley ha operado como un premio a la permanencia y no como un incentivo a las nuevas contrataciones (el Gráfico N° 14, más adelante en este informe, ilustra bastante bien este punto).

Además, ocurre que los municipios de las comunas más rezagadas son también los que manejan los menores presupuestos, y por más que la ley los libere de la proporción del presupuesto que pueden destinar a contrataciones (artículo 1º de la Ley N° 18.294 y artículo 67º de la Ley N° 18.382), es muy probable que no cuentan con recursos que puedan reorientar a ese fin sin sacrificar otros gastos tanto o más necesarios para la comuna.

A lo anterior, hay que agregar el escaso conocimiento que, hasta la fecha, ha habido de la ley entre los profesionales recién egresados e incluso en los propios municipios.

Cabe mencionar que, en el modelo actual de incorrecta aplicación de la ley en relación con sus objetivos iniciales (premiando a la permanencia de funcionarios antiguos, más que incentivando nuevas contrataciones), hay comunas que no tienen cómo acceder al beneficio, dado que simplemente no cuentan con profesionales que cumplan los requisitos, a pesar que esas comunas estén incorporadas en el listado de las potenciales acreedoras de cupos.

4. SATISFACCIÓN DE BENEFICIARIOS

La satisfacción de los beneficiarios con la aplicación de la Ley N° 20.330 se midió a través de la encuesta.

4.1. Aportes generales de la ley

En el Gráfico N° 5 se ve que los encuestados destacan que la Ley es un aporte a las comunas vulnerables, aunque las respuestas están matizadas con la idea de que faltan aún más profesionales para que esos territorios se desarrollen:



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

Pero en una virtual contradicción con lo anterior, al preguntárseles por las fortalezas de la Ley, lo que más aparece es el aporte directo para los beneficiarios: la ayuda financiera y el alivio sobre su deuda universitaria (38 casos sobre 90); un estímulo para instalarse en comunas de bajo desarrollo (otros 38 casos sobre 90).

4.2. Proceso de postulación

Respecto a la postulación, los beneficiarios encuestados señalan que el primer año estuvo marcado por el desconocimiento entre todos los actores involucrados; pero indican también que, una vez conocido el proceso, éste es sencillo (78,8 % de las opiniones). Hay casos aislados de beneficiarios que manifiestan que su postulación fue una verdadera odisea, lo que normalmente respondió al desconocimiento, aunque en algunos casos fue producto de la mala gestión o los retrasos de alguna de las instituciones involucradas, particularmente algunas universidades. También afecta el aislamiento geográfico del postulante, pero en este caso los encargados regionales pueden ayudar a resolver los problemas: en esta línea, 14,4 % de los encuestados destacan la gestión de esos encargados. Por otro lado, un 61,1 % considera que la comunicación con esos encargados es fluida y eficiente y, por lo demás, éstos son, según indican los encuestados, los únicos interlocutores importantes para ellos en toda la cadena del proceso que empieza con la postulación y termina con la entrega del beneficio.

4.3. Cargo desempeñado

Un 93,3 % de los encuestados continuaría trabajando en sus cargos, *después* de recibida la totalidad de los recursos que les entrega la Ley Nº 20.330. Hay que tener en cuenta que muchos de los encuestados se desempeñaban en sus puestos desde antes de hacerse acreedores del beneficio (56 % con más de 3 años en su cargo, según se indicó antes). Esto es que las motivaciones no tienen necesariamente relación con el beneficio económico que establece la Ley Nº 20.330, sino que hay otras motivaciones.

4.4. Disponibilidad de cupos

Respecto a los cupos con los cuales cuenta cada región, la mayor parte de los beneficiarios (66,7 %) los considera insuficientes, aunque señalan que hasta el momento, debido a la poca difusión, las postulaciones no han debido ser seleccionadas o priorizadas en la región. Sobre la demanda de cupos, en todo caso, es bastante obvio que aquéllos siempre serán considerados insuficientes cuando el beneficio es en la práctica un subsidio.

5. CARACTERIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

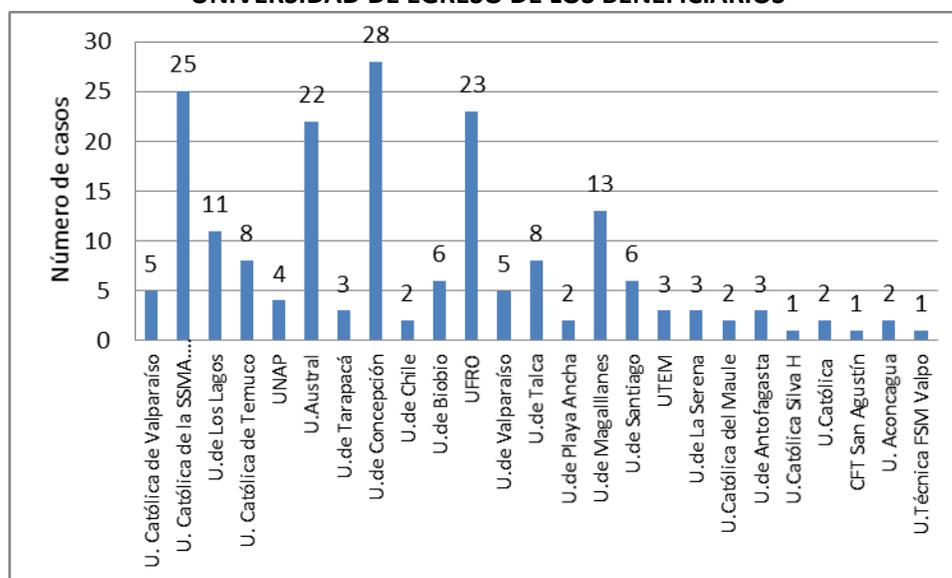
A continuación se grafican datos de caracterización de los beneficiarios de los dos años con proceso cerrado (2010-2011). La información fue provista por los encargados regionales de la aplicación de la Ley. No siempre se contó con toda la información, pues los registros en regiones no siempre son completos ni contienen los mismos campos de datos.

5.1. Institución de titulación

El Gráfico Nº 6 muestra que la casi totalidad de los beneficiados por la Ley Nº 20.330 corresponde a profesionales egresados de universidades; sólo un caso corresponde a un egresado de un centro de formación técnica.

Llaman la atención los números de profesionales egresados de universidades de la ciudad de Concepción: Universidad de la Santísima Concepción, Universidad de Concepción, Universidad del BíoBío, que en total suman 59 casos. La Universidad de la Frontera (Temuco) y la Universidad Austral de Chile (Valdivia), por su parte, concentra 23 y 22 beneficiarios, respectivamente.

**GRÁFICO Nº 6:
UNIVERSIDAD DE EGRESO DE LOS BENEFICIARIOS**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Intendencias.

5.2. Profesiones

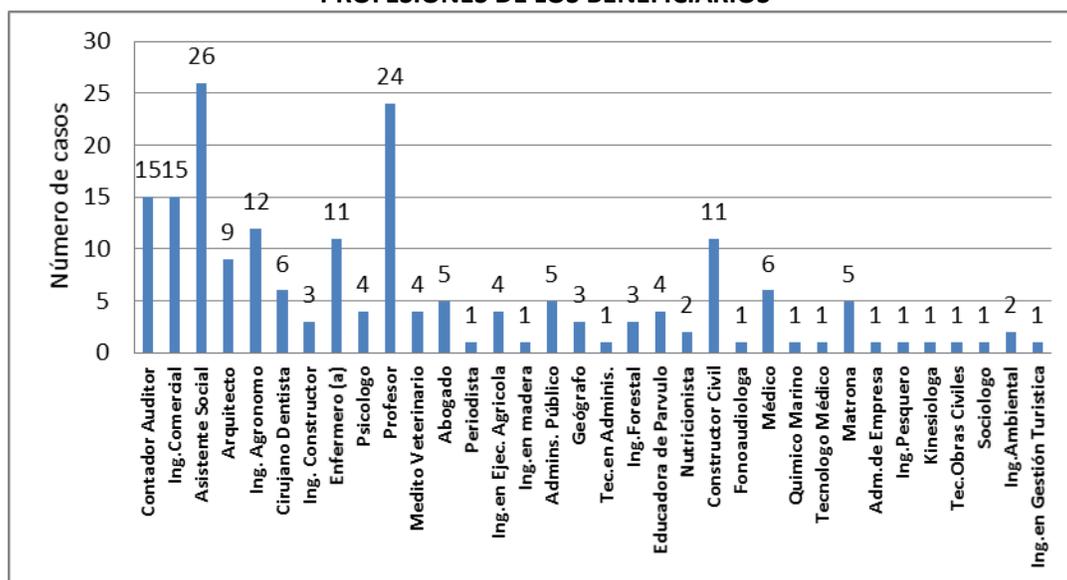
El Gráfico Nº 7 expone las profesiones de los beneficiarios. La mayor parte corresponde a asistentes sociales, seguidos de profesores.

El de los profesores es un caso interesante (24 casos), pues lo normal es que éstos se desempeñen en escuelas o liceos y no en el Municipio mismo. Cabe preguntarse si la intención de reforzar la capacidad técnica en las comunas de menor desarrollo pasa efectivamente por contratar o mantener más profesores en sus establecimientos educacionales, o si este es un efecto no previsto de la ausencia de mayores precisiones en el texto de la Ley. Lo consecuente con los objetivos del instrumento, sería dotar a los municipios de profesionales dedicados a la *formulación de proyectos* (con la salvedad de los del área de la salud), esto es que deberíamos encontrar más ingenieros de diversas áreas, profesionales del área de la construcción o de la planificación territorial, profesionales del área de la administración, etc., y no tantos profesores, ni menos localizados en escuelas y liceos. En los hechos, la suma de ingenieros, arquitectos, constructores

civiles, técnico en obras civiles, administradores (esta selección de profesiones es bastante arbitraria, pero en general no hay un criterio preciso que permita afinarla) que podrían considerarse adecuados para la tarea de generar proyectos es de alrededor de 70, esto es menos de la mitad del total.

Hay una serie de otras profesiones que podrían ser pertinentes para mejorar la capacidad técnica en las comunas con menor desarrollo, pero no estará de más preguntarse por el criterio que podría aplicarse para focalizar en ciertas áreas disciplinarias, porque lo probable es que no todas las comunas requieran el mismo tipo de profesional ni tampoco cualquier profesional.

**GRÁFICO N° 7:
PROFESIONES DE LOS BENEFICIARIOS**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Intendencias.

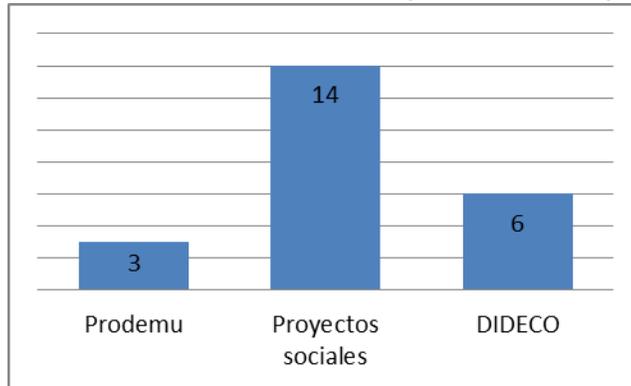
5.3. Áreas de desempeño

Lamentablemente, la información sobre las áreas en que se desempeñan o se han desempeñado los beneficiarios de la ley no está disponible en las intendencias, por lo que sólo se cuenta con lo que informan los 90 encuestados. Luego, los datos siguientes no necesariamente son estadísticamente representativos. Por lo demás, la información fue recogida a través de una pregunta de respuesta abierta: “¿Cuáles son las tareas que realiza/realizó en la Institución (Municipio u otra)?”

Los resultados se simplifican en los siguientes gráficos y cuadro, agregando por área de trabajo.

El 25,5 % (23 casos) trabaja o trabajó en el área social: proyectos sociales, desarrollo comunitario, apoyo a la mujer. El gráfico siguiente desglosa las respuestas:

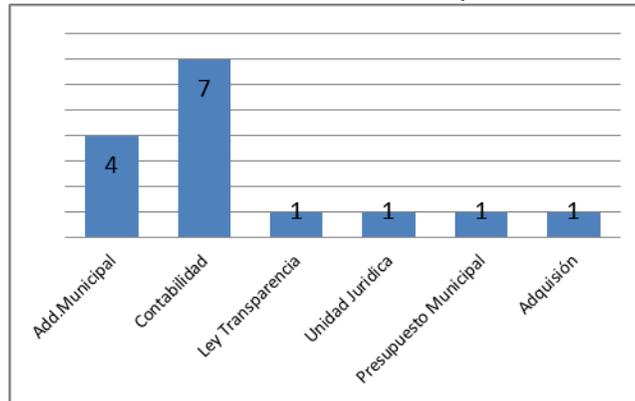
**GRÁFICO Nº 8:
DESEMPEÑO EN ÁREA SOCIAL (23 CASOS DE 90)**



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

Un 16,6 % (15 casos) indican desempeño en tareas que tienen que ver con la gestión propiamente municipal: finanzas, adquisiciones, administración y temas legales.

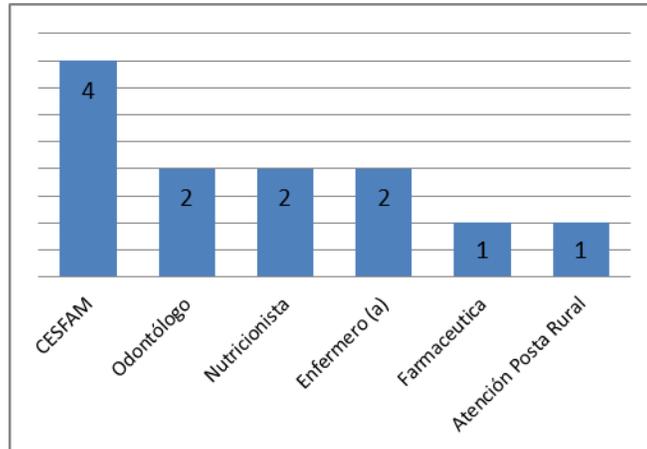
**GRÁFICO Nº 9:
DESEMPEÑO EN GESTIÓN MUNICIPAL (15 CASOS DE 90)**



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

En distintas áreas de la salud aparece el 13,3 % de los encuestados (12 casos): enfermeros, odontólogos, matronas, nutricionistas, y otros no especificados pero que trabajan o han trabajado en instituciones de salud como CESFAM o posta rural. En su mayoría corresponden a áreas rurales y/o aisladas.

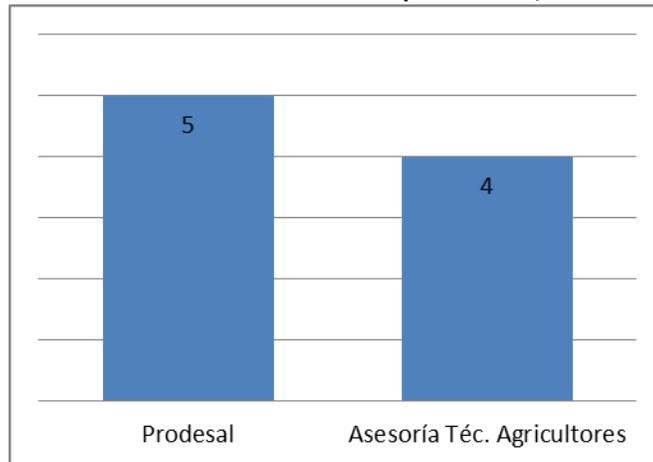
**GRÁFICO Nº 10:
DESEMPEÑO EN ÁREA SALUD**



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

El 10% (9 casos) desarrolla asistencia técnica en el área agrícola.

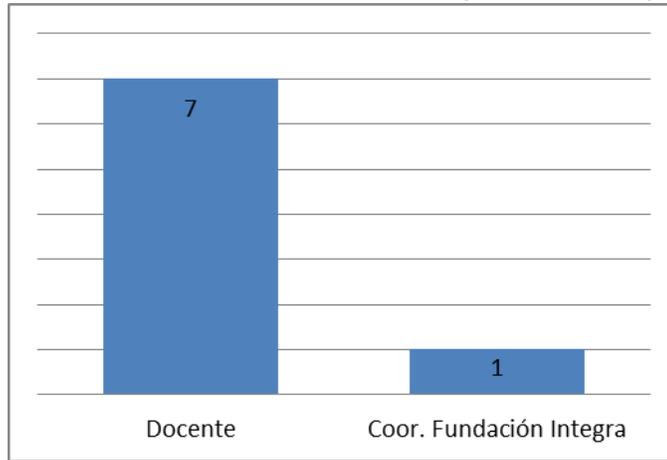
**GRÁFICO Nº 11:
DESEMPEÑO EN ASISTENCIA TÉCNICA (AGRÍCOLA; 9 CASOS DE 90)**



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

En el ámbito de la educación aparece el 8.8% de los encuestados (8 casos), quienes se desempeñan en colegios o jardines infantiles.

**GRÁFICO N° 12:
DESEMPEÑO EN ÁREA EDUCACIÓN (8 CASOS DE 90)**



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

Por último, de manera muy simplificada y en virtud de las dependencias en que han desempeñado sus cargos, podría decirse que se dedican a la formulación y gestión de proyectos 12 de los encuestados (13,3 % de la muestra): Dirección de Obras, SECPLAN, cartografía.

El Cuadro N° 1 presenta la lista de áreas de desempeño informadas por las encuestas:

**CUADRO Nº 1:
ÁREAS DE DESEMPEÑO DE BENEFICIARIOS**

Cantidad	Área / Labores
14	Área Social / Labores variadas relacionadas con el tema / Proyectos Sociales
6	Dideco (Dirección de Desarrollo Comunitario)
8	Secplan (Secretario comunal de Planificación y Coordinación) / Programas proyectos que apunten al desarrollo comunal
4	Cesfam (Centro de Salud Familiar)
7	Docente
5	Prodesal (Programa de desarrollo de localidades rurales)
4	Administración Municipal
2	Odontólogo
7	Contabilidad
3	Dirección de obras
3	Prodemu
2	Nutricionista
2	Fomento Productivo
4	Asesoría Técnica a pequeños agricultores
1	Enfermero Posta Rural
2	Área de turismo
1	Ley de Transparencia
1	Unidad Jurídica
1	Enfermera
1	Apoyo Microempresarios
1	Análisis cartográfico
7	Presupuesto Municipal
1	Atención en postas rurales
1	Coordinadora Fundación Integra
1	Jefe de adquisición
1	Orientación farmacéutica

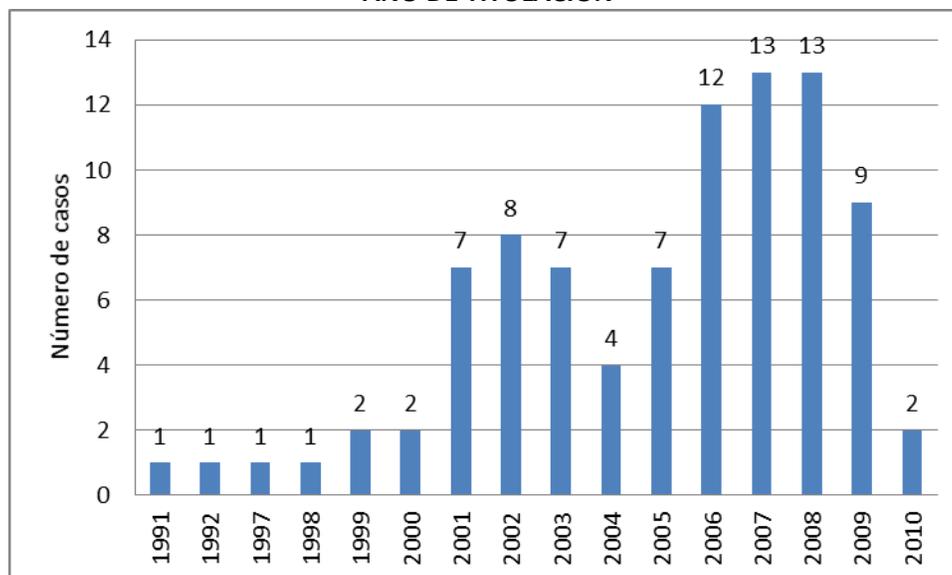
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

5.4. Año de titulación (experiencia laboral)

También las encuestas (los datos no necesariamente son estadísticamente representativos del universo) dan algunas luces acerca de la experiencia profesional de los beneficiarios. Según muestra el Gráfico Nº 13, por lejos la mayoría obtuvo su titulación después del año 2000, concentrándose la mayor parte (38 casos equivalentes al 42% de la muestra) en los años 2006, 2007 y 2008 –4 a 6 años de experiencia profesional–. Se trata, entonces, de un grupo en general bastante joven. Aún así, hay un conjunto no despreciable de profesionales ya no jóvenes, lo que podría estar atentando contra el espíritu inicial del programa de beneficios –expresado sobre todo en las discusiones parlamentarias–, de atraer a profesionales *jóvenes* a las comunas más

rezagadas: 41 casos titulados entre los años 1991 (21 años de experiencia)¹³ y 2005 (7 años de experiencia profesional).

**GRÁFICO Nº 13:
AÑO DE TITULACIÓN**



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

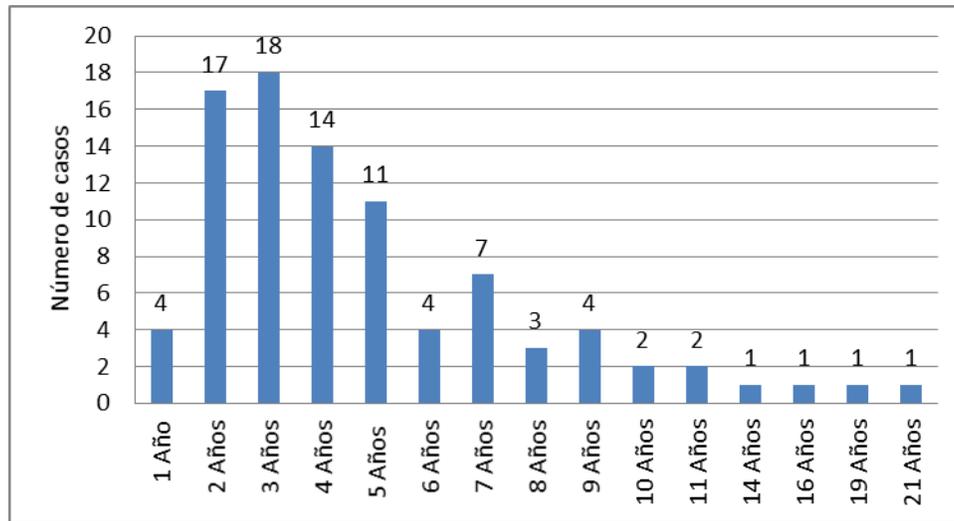
5.5. Años de desempeño en el puesto

Más preocupante resulta el dato que se muestra en el Gráfico Nº 14. En él se aprecia que la mayor parte de los beneficiarios llevan 3 años o más en los cargos por cuyo desempeño postularon y obtuvieron el beneficio: nada menos que 69 de 90. Esto implica una interpretación errada del texto de la Ley, que indica que serán beneficiarios los profesionales *que se incorporen a sus funciones una vez entrada en vigencia la norma*. Y la ley sólo tiene 3 años de vigencia.

Lo único que podría explicar lo anterior es que se considere que un profesional a contrata o a honorarios es re-contratado anualmente (su contrato, en efecto, se renueva cada año), por lo que sí cumpliría con “incorporarse” a sus funciones después de entrada en vigencia la ley (al inicio de cada año de desempeño). Pero, si bien en rigor esto podría llegar a considerarse legal, es una interpretación bastante rebuscada y claramente se aparta del espíritu de la Ley (esto ya fue mencionado en el punto 3.3 de este informe).

¹³ Llama la atención que aparezcan con deuda profesionales titulados hace más de 20 años, ya que la ley Nº 19.087 establece que pasados 12 años, el remanente de la deuda se condona. Podría tratarse de deudores por la Ley Nº 20.027, pero el dato no fue verificado para este informe.

**GRÁFICO Nº 14:
AÑOS DE DESEMPEÑO EN EL PUESTO**

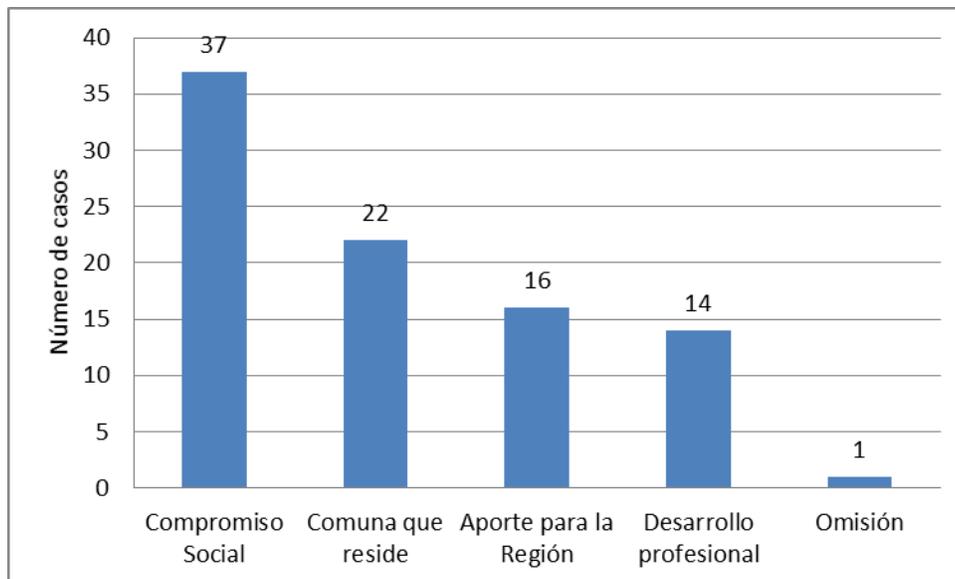


Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

5.6. Motivación

El Gráfico Nº 15 ilustra las respuestas a la pregunta (abierta) acerca de la motivación para trabajar en una comuna vulnerable. Las categorías se podrían agrupar en dos: el compromiso con la sociedad y la búsqueda de beneficios personales. En el primer grupo aparecen 53 casos (37+16) y en el segundo 36 (22+14).

**GRÁFICO Nº 15:
MOTIVACIÓN PARA TRABAJAR EN UNA COMUNA VULNERABLE**



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta.

6. COBERTURAS Y FOCALIZACIÓN

6.1. Una consideración inicial

Una primera consideración a la hora de evaluar las coberturas de la aplicación de la Ley N° 20.330 es que, como era de esperar en vista de la falta de una responsabilidad institucional única, la información disponible sobre los beneficios entregados es, por lo menos, imprecisa. Se basa en datos provistos por las intendencias –en distintos formatos, con distintos campos de datos irregularmente completos–, posteriormente contrastados con la información de pagos entregada por Tesorería. Hay muchas inconsistencias entre las dos fuentes, lo que también responde a que ambas bases de información tienen utilidades distintas.

Sin perjuicio de lo anterior, fue posible construir una base de datos única que, con algún margen de error (que lamentablemente no podemos calificar con precisión), permite visualizar las coberturas a nivel regional y nacional, a lo menos.

6.2. Comunas elegibles por decreto versus comunas efectivamente beneficiadas

El cuadro siguiente resume la cobertura regional y nacional proyectada por los decretos que anualmente establecen el listado de comunas con menores niveles de desarrollo, contrastando ese dato con el número de comunas en que efectivamente se utilizó el beneficio.

**CUADRO N° 2:
COMUNAS BENEFICIARIAS (POR DECRETO ANUAL) Y COMUNAS BENEFICIADAS**

Región	Año 2010		Año 2011		Año 2012
	Comunas Decretadas	Comunas Beneficiadas	Comunas Decretadas	Comunas Beneficiadas	Comunas Decretadas
Tarapacá	3	1	4	3	6
Antofagasta	2	0	4	3	7
Atacama	2	0	3	0	8
Coquimbo	6	0	9	3	13
Valparaíso	5	2	18	3	33
O'Higgins	11	0	26	6	31
Maule	10	0	22	12	29
Bio bio	23	9	35	18	46
Araucanía	17	6	26	10	31
Los Lagos	14	10	24	15	28
Aysén	4	0	5	4	9
Magallanes	6	4	8	10	9
Metropolitana	3	2	5	2	26
De Los Ríos	4	1	8	2	11
Arica y Parinacota	3	0	3	0	4
Total general	113	35	200	91	291

Como se puede observar, hay un importante aumento del número nacional de comunas establecidas por los decretos, que pasa de 113 en 2010 a 291 en 2012. Cabe recalcar que con esta última cifra quedan cubiertas como “comunas de menor desarrollo”, nada menos que el 84,1 % de las comunas del país. Esto es, que sólo 55 comunas quedan fuera del ranking.

Para dimensionar mejor estas cifras, podemos recordar que Chile tiene 15 comunas capitales regionales y 54 comunas cabeceras provinciales (esto desde el año 2007, en que se crearon 2 regiones y 2 provincias sobre las existentes hasta esa fecha). Estos números coinciden bastante con las excluidas del ranking de menor desarrollo establecido en el Decreto N° 1481 de 2012, lo que desde ya pone en cuestión el criterio de focalización de este programa público.

A lo anterior hay que agregar que con el gran aumento del número de comunas elegibles, aparecen algunas que, sin ser capitales regionales, a primera vista generan dudas: Maipú y La Cisterna, por citar algunas, ¿son comunas de menor desarrollo relativo?

Además de ello, aunque el número de las comunas que han utilizado efectivamente el beneficio muestra un aumento proporcionalmente mayor entre 2010 y 2011, llama la atención que sigue estando muy por debajo de la cifra “decretada” para esos años.

En la mirada de las comunas elegibles para acceder al beneficio, aparecen algunos datos que a primera vista resultan bastante insólitos cuando se entiende que la ley busca fomentar la *permanencia* de profesionales en las comunas de bajo desarrollo. Aunque el número es relativamente reducido, del año 2010 al 2011 hay 7 comunas que salen del listado de elegibles. La situación era esperable si se tiene en cuenta que la selección de comunas se basa en indicadores que pueden variar de un año a otro, pero claramente el resultado atenta contra uno de los objetivos que la Ley propone, esto es que haya continuidad en el desempeño laboral de los beneficiarios.

**CUADRO N° 3:
COMUNAS ENTRANTES Y SALIENTES (QUE OBTIENEN O PIERDEN EL BENEFICIO) POR VARIACIÓN DE LISTA ANUAL (DECRETO)**

Condición	2011			2012		
	Se Mantienen	Entra	Sale	Se mantiene	Entra	Sale
Número de Comunas	106	94	7	200	91	0

Fuente: Elaboración propia en base a decretos anuales SUBDERE

6.3. Cupos disponibles por decreto versus cupos efectivamente utilizados

El Cuadro N° 4 muestra los cupos abiertos por los decretos anuales para entrega de beneficio en cada región y los cupos efectivamente utilizados.

CUADRO N° 4:
CUPOS ANUALES DISPONIBLES (POR DECRETO SUBDERE) Y CUPOS EFECTIVAMENTE UTILIZADOS

Región	Año 2010		Año 2011		Año 2012
	Cupos Regionales	Beneficios Entregados	Cupos Regionales	Beneficios Entregados	Cupos Regionales
Tarapacá	5	2	4	4	6
Antofagasta	4	0	4	5	7
Atacama	4	0	3	0	8
Coquimbo	11	0	9	6	13
Valparaíso	9	2	18	3	34
O'Higgins	20	0	26	9	32
Maule	18	0	22	25	30
Bio bio	27	16	35	48	43
Araucanía	27	7	26	27	32
Los Lagos	26	25	24	44	28
Aysén	7	0	5	5	9
Magallanes	11	6	8	15	9
Metropolitana	5	2	5	4	26
De Los Ríos	7	1	8	3	11
Arica y Parinacota	5	0	3	0	4
Total Nacional	186	61	200	198	292

Fuente: Elaboración propia en base a decretos anuales SUBDERE e información de Tesorería e Intendencias

En primer lugar, se puede ver que, tal como ocurre con el número de comunas, aumenta año a año el número de cupos ofrecido. Ahora bien, a diferencia de lo que ocurriría con las comunas, la utilización nacional de cupos aumenta de manera importante, al punto que casi copa el total nacional ofrecido por decreto en 2011 (198 beneficios entregados versus 200 cupos).¹⁴

A la hora de mirar las cifras por región, se producen anomalías en el segundo año, en las regiones de Antofagasta, Maule, Biobío, Araucanía, Los Lagos y Magallanes, en que los beneficios entregados sobrepasan los legalmente disponibles. Extremos son los casos de Biobío (48 entregados sobre 35 formalmente disponibles) y Los Lagos (44 entregados sobre 24 formalmente disponibles).

Según las entrevistas realizadas a los encargados regionales, la explicación a lo anterior parece encontrarse en que la Ley y su reglamento simplemente no son claros y dan espacios para la interpretación, a la vez que no establecen con precisión las responsabilidades. Aunque en el caso de Magallanes, por ejemplo, las encargadas han hecho consultas a Contraloría para aclarar dudas de interpretación, en la Región de Los Lagos la persona responsable ha aplicado su propio criterio, entendiendo que los cupos que postulan y ocupan por primera vez en 2011, se acumulan con los ya ocupados en 2010 que repostulan en 2011. En otros casos, como ocurre en Los Ríos, la persona

¹⁴ De los 198 beneficios entregados en 2011, 22 corresponden a pago por servicios profesionales prestados en 2009 (esto es que fueron pagados con un año de retraso, por razones simplemente administrativas). Por lo tanto los profesionales beneficiarios efectivos de 2011 sólo son 176. Por lo tanto, para efectos del financiamiento otorgado por la Ley de Presupuestos para 2011, éste fue ocupado en un 88,0 %.

responsable en Intendencia no estaba al tanto que era a ella a quien correspondía controlar que los beneficios se entregaran de acuerdo a la disponibilidad de cupos, aunque como se vio en un punto anterior de este informe, esto sí está consignado en el inciso tercero del artículo 18 del reglamento de la Ley (Decrto N° 403).

Otro dato a destacar del cuadro anterior, es que ni en la Región de Atacama ni en la de Arica y Parinacota se hace uso del beneficio en 2010 ni en 2011, a pesar de contar con cupos asignados por los decretos anuales respectivos y, por lo tanto, con financiamiento vía Ley de Presupuestos.

6.4. Número de comunas versus número de cupos

Un ejercicio interesante es el de cruzar el número nacional de cupos con el número nacional de comunas, establecidos anualmente por los correspondientes decretos. El Cuadro N° 5, siguiente, expone los datos.

**CUADRO N° 5:
VARIACIÓN ANUAL DE NÚMERO DE COMUNAS Y CUPOS BENEFICIARIOS**

	2010	2011	2012
Comunas Decretadas como elegibles	113	200	291
Cupos Regionales Decretados	186	200	292

Fuente: DIPRES en base a decretos anuales SUBDERE

Se puede ver que, pasado el año 2010, se equiparó el número de cupos con el número de comunas. Esto ocurre tanto a nivel nacional como para cada región. El criterio que lleva a igualar el número de comunas con el número de cupos no encuentra explicación.

6.5. Continuidad en el uso del beneficio: permanencia en el cargo

Aún no se han cumplido 3 años de proceso de entrega del beneficio, por lo que ninguno de los beneficiarios ha recibido el pago adicional previsto por la ley para el caso de completarse ese período de desempeño. Recordemos que ésta establece en su artículo 2º que por el tercer año consecutivo de labores en la misma institución, el beneficiario podrá acceder a un pago adicional por un monto equivalente a 3 veces el valor de la cuota anual que le correspondería pagar durante ese último año, con un tope de 48 UTM.

El Cuadro N° 6 presenta las cifras regionales y nacionales de los profesionales que obtuvieron el beneficio por dos años consecutivos (esto es, en los dos procesos ya cerrados).

**CUADRO Nº 6:
CONTINUIDAD DE LOS PROFESIONALES EN EL USO DEL BENEFICIO**

Región	Obtuvieron beneficio por ambos años	Obtuvieron beneficio sólo un año	Total de Beneficios entregados en ambos años
Tarapacá	2	4	6
Antofagasta	1	4	5
Coquimbo	1	5	6
Valparaíso	1	4	5
O Higgins	1	8	9
Maule	6	19	25
Bio bio	22	42	64
Araucanía	7	27	34
Los Lagos	19	50	69
Aysén	0	5	5
Magallanes	5	16	21
Metropolitana	1	5	6
De Los Ríos	1	3	4
Total Nacional	67	192	259

Fuente: DIPRES en base a información de Tesorería e Intendencias

Son 67 los beneficiarios que, de haber continuado en sus funciones en 2011 (y postulado por tercera vez al beneficio), podrían acceder al pago adicional mencionado.

Respecto al punto que aquí se revisa surgen algunas preguntas que no están resueltas ni por los instrumentos reglamentarios ni por las prácticas procedimentales: ¿Qué pasa si al tercer año el beneficiario ha saldado la totalidad de su deuda? ¿Se queda sin el beneficio adicional? ¿Qué ocurre si la comuna en que el profesional laboró en 2009 y que lo hizo acreedor del beneficio, salió en 2010 del listado de las elegibles (decreto)?

Por último, como ya hemos planteado en este informe, un problema que hasta ahora no ha sido grave, pero que a la larga podría serlo, es que ninguna de las instituciones que intervienen en el proceso de aplicación de la ley, salvo ciertas intendencias, se hace cargo de priorizar las postulaciones para el caso de un exceso en relación con los cupos regionales. Así, hay regiones en las que el beneficio se ha entregado a más postulantes de los debidos. Los administradores financieros y la Comisión Ingresos sólo cumplen con construir la nómina de candidatos que reúnen los requisitos, pero, como es de esperar, tampoco se preocupan de filtrar esas nóminas en virtud del número regional de cupos (ni tendrían cómo hacerlo). La Tesorería sólo cursa pagos, en función de la información acreditada por esos mismos administradores y Comisión. La SUBDERE, por su parte, salvo definir los cupos por decreto, no hace un seguimiento de su correcto uso, ni está claro que le corresponda hacerlo. Y es que ni la Ley ni el reglamento establecen quien debe priorizar ni criterios para hacerlo.

6.6. Otras consideraciones sobre la cobertura

Un punto, por lo demás bastante evidente, que destacan tanto los responsables de las Intendencias como los propios beneficiarios encuestados, es que la Ley N° 20.330 sólo cubre las formas de endeudamiento que, si bien eran las únicas hasta hace algunos años, dejaron de serlo recientemente y a ellas se han agregado otras como los créditos CORFO o endeudamientos con la banca privada.

Fuera de ello, el monto del beneficio depende del sueldo y de lo pagado en deuda el año anterior, si la cuota es anual. Según informan beneficiarios y encargados regionales, en la mayoría de los casos los sueldos no son muy altos, por lo que la cuota que se aplica suele ser menor a las 16 UTM, (ver Cuadro N° 8, más adelante). Por este motivo, proponen modificar el apartado de la ley que dice que se paga hasta 16 UTM, y entregar a todos por igual la suma completa, para rebajar realmente el endeudamiento.

7. APORTE DE LA APLICACIÓN DE LA LEY A LAS INSTITUCIONES RECEPTORAS (MUNICIPIOS Y OTRAS)

Aunque entre los objetivos que inicialmente impulsaron el diseño del programa de beneficios de la Ley N° 20.330, se encontraba el atraer la instalación y permanencia de profesionales y técnicos en las comunas más rezagadas del desarrollo nacional, lo cierto es que el producto finalmente concebido se alejó de esas intenciones y terminó siendo un premio *posterior* a ese desempeño laboral, del que los beneficiados se fueron enterando cuando ya eran funcionarios, tanto por el diseño mismo del programa como por su limitada difusión (lo hemos visto en puntos anteriores de este informe). Eventualmente ha fomentado la permanencia, aunque, según arroja buena parte de las encuestas a beneficiarios, esa permanencia en muchos casos ha respondido a otras razones, como la pertenencia familiar a la comuna o la región, la falta de otras oportunidades laborales, el interés en el tipo de actividad laboral, una larga carrera desarrollada en el mismo lugar (en el caso de los beneficios erróneamente asignados), etc.

En esta circunstancia, si bien el aporte profesional o técnico de los beneficiados puede ser muy relevante, no parece que la ley y su aplicación tengan que ver en que ello sea así. Otra cosa ocurriría si la ley resultara en un atractivo para nuevas contrataciones o mejora de los perfiles profesionales o técnicos preexistentes. Pero no es así, por lo que no se puede esperar, al menos en estos primeros años de vigencia, mejoras en la gestión institucional.

En esta línea, un rol activo –actualmente inexistente– de los municipios en la focalización del beneficio, tanto en cuanto a número de beneficiarios contratados como a áreas disciplinarias requeridas, sería un importante aporte al cumplimiento de los objetivos de atracción de nuevas contrataciones y de pertinencia de éstas en relación con el desarrollo de cada territorio local.

8. MONTOS DEL BENEFICIO, DESTINO Y RECURSOS FISCALES UTILIZADOS

8.1. Presupuesto disponible, beneficios asignados y presupuesto ejecutado

La Ley de Presupuestos del Sector Público fija anualmente el número nacional de cupos para el otorgamiento del beneficio de la Ley N° 20.330 –SUBDERE, en decreto anual, establece comunas de menor desarrollo y números regionales de cupos–.

Como muestra el Cuadro N° 7, siguiente, para los años 2010 y 2011 –únicos dos años con proceso cerrado de postulación y financiamiento–, el número de beneficios asignados estuvo muy por debajo del presupuesto disponible para el programa, cubriéndose tan sólo alrededor de un 25% en 2010 y algo más del 70% en 2011.

CUADRO N° 7:
PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DEL BENEFICIO DE LA LEY N° 20.330 SEGÚN AÑO DE PROCESO (EN \$M DE CADA AÑO)

Año de Proceso	Presupuesto Inicial	Monto Beneficios Asignados	Ejecución Acumulada a diciembre
Año 2010	111.650	26.650	25.136
Año 2011	124.733	89.733	88.805
Año 2012	188.914	188.914	-

Fuente: SUBDERE en base a datos DIPRES.

Aunque para 2012 la tendencia debería reflejarse en un alza porcentual y quizás el uso del total de los recursos disponibles, lo cierto es que no hay una correlación evidente ni comprensible entre el aumento la demanda y el aumento del presupuesto (y los correspondientes cupos).

Es posible que llegue un momento en que todos los profesionales o técnicos ya en ejercicio en cargos compatibles con el beneficio, accedan a él efectivamente. A partir de allí, sólo podrán acceder profesionales o técnicos recientemente contratados. Y lo más probable es que, de allí en adelante y salvo que se produzcan importantes cambios reglamentarios y presupuestarios para las municipalidades y sus corporaciones, el número de contrataciones no crezca en la proporción en que ha crecido la cobertura potencial de la Ley (hasta 292 cupos en 2012), dada la falta estructural de recursos financieros en la mayor parte de los municipios del país. De manera que, aunque la cobertura potencial deje de crecer, es posible que esas nuevas contrataciones ni siquiera alcancen a cubrir el número de cupos que se ofrecen ya en 2012. Esto es, que el número de cupos anuales no puede ser determinado arbitrariamente, y es posible, incluso, que el uso de los indicadores “duros” que maneja SUBDERE tampoco sea un criterio adecuado para definir cuáles son las comunas de menor desarrollo (hemos visto que, según estos indicadores, hubo unos pocos casos de comunas que entraron al listado en 2010 y salieron en 2011 para volver a entrar en 2012, lo que atenta contra la posibilidad de que los postulantes accedan al monto suplementario por 3 años de desempeño consecutivo).

Hay allí un punto importante a analizar: que la Ley esté incorrectamente focalizada, hoy y eventualmente en los años venideros; o bien que el número de cupos disponibles no esté en relación con la demanda efectiva por el beneficio.

8.2. Rangos de financiamiento entregado por beneficiario

El Cuadro N°8 muestra los montos de dinero entregados por beneficiario y el número de beneficios entregados por monto (expresado en rango). La distribución anual por montos se aprecia en el Gráfico N° 16.

Se ve, por una parte, que en 2010 se entregaron 61 beneficios, cifra que creció en más de tres veces a 2011, con 198 beneficios entregados (nótese aquí que el número de beneficios entregados en 2011 no se corresponde necesariamente con el número de beneficiarios por desempeño laboral 2010, dado que en algunos casos y por razones administrativas la Tesorería pagó el beneficio con un año de retraso).

Por otro lado, el monto del beneficio va de las 3 a las 16 UTM. Los beneficiarios que, por año, acceden al máximo posible (16 UTM) llegan a 8 en 2010 y a 48 en 2011, esto es, un 13 % y un 24 % de los respectivos totales anuales de beneficios entregados.

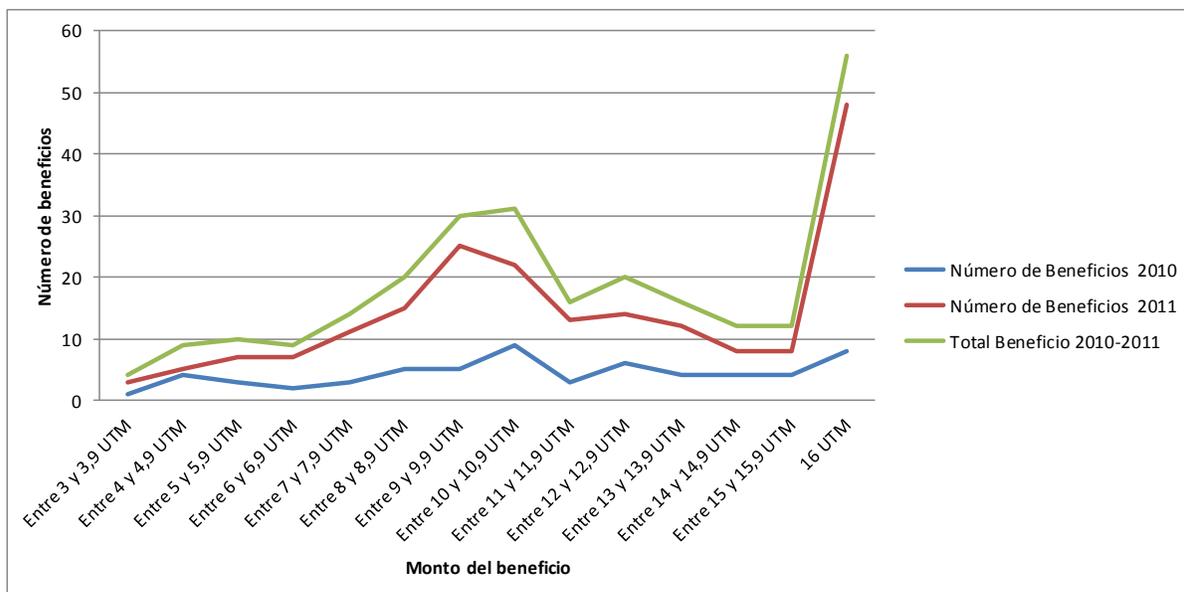
Marcadamente en 2011, las mayores cantidades de beneficios entregados se encuentran en los rangos centrales de montos, entre 7 y 13 UTM con 100 casos sobre 198, y en el máximo de 16 UTM con 48 casos sobre 198.

**CUADRO N° 8:
NÚMERO DE BENEFICIOS, SEGÚN MONTO DEL BENEFICIO**

Monto del Beneficio en UTM	Número de Beneficios		
	2010	2011	Total general
Entre 3 y 3,9 UTM	1	3	4
Entre 4 y 4,9 UTM	4	5	9
Entre 5 y 5,9 UTM	3	7	10
Entre 6 y 6,9 UTM	2	7	9
Entre 7 y 7,9 UTM	3	11	14
Entre 8 y 8,9 UTM	5	15	20
Entre 9 y 9,9 UTM	5	25	30
Entre 10 y 10,9 UTM	9	22	31
Entre 11 y 11,9 UTM	3	13	16
Entre 12 y 12,9 UTM	6	14	20
Entre 13 y 13,9 UTM	4	12	16
Entre 14 y 14,9 UTM	4	8	12
Entre 15 y 15,9 UTM	4	8	12
16 UTM	8	48	56
Total general	61	198	259

Fuente: DIPRES en base a datos Tesorería.

**GRÁFICO Nº 16:
NÚMERO DE BENEFICIOS, SEGÚN MONTO DEL BENEFICIO**



Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES.

Dado que el proceso 2012 aún no se ha cerrado, no se puede establecer todavía cuántos beneficiarios optarán al monto suplementario por desempeño continuado de 3 años (que duplica el monto pagado sumando los tres años continuos, con tope de 48 UTM extra).

8.3. Destino del pago

El Decreto Nº 403, reglamento de la Ley Nº 20.330, establece que, para los deudores acogidos a la Ley Nº 19.287 (Crédito Solidario Universitario), el beneficio será de un monto equivalente a:

- El valor de la cuota anual del crédito que le correspondería pagar al beneficiario durante el mismo año en que prestó el servicio, o
- En el caso que esta cuota haya sido pagada, el deudor podrá optar entre imputar el monto del beneficio para el pago de la cuota del próximo año, o bien para amortizar el remanente de la deuda.

Por su parte, para aquellos deudores acogidos a la Ley Nº 20.027, el beneficio corresponderá a la cantidad que indique la Comisión Ingresada, que “será un prepago de su deuda de crédito, de acuerdo a lo que señalen las respectivas bases de licitación”.

El Cuadro Nº 9, a continuación, presenta el destino del monto de los beneficios entregados, tanto en el proceso 2010 como en el proceso 2011.

**CUADRO Nº 9:
DESTINO DEL BENEFICIO, SEGÚN AÑO DEL PROCESO**

Destino del Monto de Beneficio	Año del Proceso		
	2010	2011	Total general
Amortizar Deuda	9	34	43
Cuota Anual Futura	31	115	146
Cuota Anual Pagada	21	49	70
Total general	61	198	259

Fuente: DIPRES en base a datos Tesorería.

Más del 55% de los beneficios entregados en ambos años fueron destinados a pagar la cuota anual futura del deudor. Lo anterior significa que, al momento de postular al beneficio, la mayor parte de los beneficiarios habría pagado la cuota anual correspondiente al año en que prestó servicios. Esto responde a que, al momento de postular y durante todo el período en que se presten los servicios, los beneficiarios de la Ley N°20.330 deben encontrarse al día en el pago de las obligaciones derivadas de los respectivos créditos.

En esta línea, es importante remarcar que muchos de los beneficiarios encuestados se quejan de que el plazo de pago del beneficio no está bien compatibilizado con el plazo de renegociación anual de la deuda universitaria, lo que los obliga a desembolsar los dineros de su propio peculio antes que la Tesorería haga efectivo el pago.

9. SÍNTESIS A MODO DE CONCLUSIONES: FORTALEZAS Y DEBILIDADES GENERALES DE LA LEY Y SU APLICACIÓN

En base a lo revisado hasta aquí y a las opiniones vertidas por encuestados y entrevistados frente a la pregunta explícita sobre fortalezas y debilidades, se sintetizan a continuación –y a modo de conclusiones– los resultados de esta evaluación. Se agrupan en torno a dos grandes ideas:

- a) Sobre el espíritu de la formulación de la iniciativa que se tradujo en ley: el cumplimiento (o incumplimiento) de los objetivos y el espíritu de la Ley, que se pueden leer principalmente en el mensaje del proyecto al Parlamento, así como en las discusiones en éste último.
- b) Sobre la operatoria del instrumento: el proceso con el que se resuelve la administración del programa de beneficios.

9.1. Sobre el espíritu de la ley

- Poca claridad de la ley y su reglamento da libertad a la interpretación y ha permitido, por ejemplo, que profesionales *antiguos funcionarios* reciban el beneficio. En más de la mitad de las regiones no se respetó el que los profesionales debían haberse incorporado a sus funciones una vez entrada en vigor la ley (artículo 1º del instrumento).

- Son justamente los municipios de las comunas más rurales, más aisladas, más pequeñas, normalmente más pobres, los que cuentan con menos profesionales y, por lo tanto, menos potenciales candidatos a obtener el beneficio (al modo de “premio” en que ha operado). A la vez, son los que cuentan con menos presupuesto para nuevas contrataciones (al modo de “incentivo” para atraer profesionales). Por más que la ley los libere del tope presupuestario destinable a remuneraciones (artículo 9º de la Ley), no pueden distraer recursos a pagar más remuneraciones. Sin perjuicio de estas imposibilidades prácticas, también ocurre que los actores están desinformados sobre dicha liberación.
- Aunque los encargados regionales no plantean reparos a la forma en que se construye el ranking de las comunas con menor desarrollo, es claro que no ha habido un criterio explícito o comprensible para determinar la línea de corte para acotar el listado en los decretos anuales que establecen comunas y cupos que pueden optar al beneficio. Por lo demás, no ha habido relación entre el aumento anual radical de aquéllos, y su utilización real. Resulta por lo menos curioso que el listado 2012 incluya al 84 % del total de comunas del país y que en él aparezcan grandes comunas urbanas del área metropolitana de Santiago y comunas capitales regionales.

A este respecto, es pertinente constatar que, según la historia de la ley que se encuentra en la Biblioteca del Congreso Nacional, en algún punto de la discusión en sala se planteó excluir del beneficio a las capitales regionales y a las comunas de la Región Metropolitana. Sin embargo, varios parlamentarios se opusieron, argumentando, por ejemplo, que en la Región Metropolitana hay comunas como Tiltil, Alhué o San José de Maipo, que son rurales, pequeñas, con pobreza y necesidad de profesionales, esto es, en igual situación que muchas comunas de otras regiones. Finalmente y por mayoría de votos, no se excluyó ninguna comuna del país, considerando que sería el criterio de diseño del ranking y la línea de corte lo que finalmente focalizaría la entrega de cupos a los municipios con menores índices de desarrollo. Como hemos visto, ello no está ocurriendo.

- Los indicadores que maneja la SUBDERE para medir el desarrollo de las comunas pueden presentar algunas variaciones año a año. Ello ha generado entrada y salida de ciertas comunas de un año a otro, con la consecuente pérdida de continuidad de aquellas dentro del programa y la consiguiente pérdida del incentivo financiero suplementario a que teóricamente debería poder acceder un profesional por la continuidad en sus funciones (3 años consecutivos). Hoy, esto ha ocurrido en casos excepcionales, pero han sido excepcionales sólo porque el número de comunas elegibles ha aumentado fuertemente de un año a otro. Si las comunas elegibles fueran siempre un grupo relativamente pequeño, los casos de discontinuidad podrían ser más (por las variaciones interanuales en los indicadores) y, asimismo, mayor sería la inaccesibilidad al incentivo suplementario.
- El monto del beneficio no está relacionado con la deuda universitaria real, sino con los montos anuales a pagar de acuerdo al sistema de repactaciones también anuales, los que se calculan como el 5% de los ingresos líquidos del año anterior. Eventualmente, la disminución de la deuda real total no resulta suficientemente significativa, máxime cuando es justamente en las comunas más pobres donde los ingresos líquidos de los profesionales son comparativamente bajos. Esto es que hay una suerte de incentivo perverso, ya que con esta modalidad de cálculo del beneficio, se desfavorece el atractivo de las comunas más extremadamente rezagadas.

- Uno de los fundamentos para la creación de esta ley –quizás el fundamental–, fue *fomentar el desarrollo* de las comunas más rezagadas mediante la atracción de nuevos profesionales. Cuando, como hemos visto, esta atracción no está operando, poco es el aporte al desarrollo comunal que se puede esperar. Así lo manifiestan también los propios beneficiarios encuestados, quienes ante todo relevan positivamente la mejora indirecta de sus remuneraciones (aporte al individuo).
- No hay un criterio de priorización de áreas disciplinarias asociadas, por ejemplo, a tipos de territorio o a déficits específicos por municipio o región. Esto es que no está claro qué se está entendiendo por desarrollo o qué tipo de asistencia profesional necesita la comuna y su municipio u otras instituciones vinculadas.

Los municipios podrían preocuparse de aprovechar el o los cupos de los que pudieran disponer en la región, pero tampoco lo hacen salvo raros casos en que los alcaldes muestran algún interés. Pero mayoritariamente son los profesionales los que buscan obtener el beneficio y para ellos el municipio sólo cumple con el requisito administrativo de certificar la contratación. No hay un rol municipal, un rol proactivo que potencie la implementación de la Ley.

- A partir de esto y de varios otros puntos planteados en esta sección, se hace bastante evidente que no ha habido ningún tipo de diagnóstico sobre los problemas que aquejan a las comunas más rezagadas y sus necesidades técnico-profesionales (en términos de cantidad, área disciplinaria y calificación), más allá de las estadísticas generales que maneja SUBDERE para formular el ranking de “menor desarrollo”. Tampoco las regiones (Intendencias) han definido criterios para esto. Poco entonces se puede esperar impacto en el desarrollo de los territorios comunales, si no hay una relación entre requerimientos específicos y tipo de apoyo.

9.2. Sobre la operatoria de la ley

- No hay un **responsable central de la ley** y los protocolos de operatoria han demostrado ser insuficientes, ya que algunos postulantes han debido recurrir directamente a la Tesorería, a la SUBDERE, o al administrador financiero de su crédito o la Comisión Ingresos, en circunstancia que en términos formales su único interlocutor debería ser la Intendencia. Ahora bien, esto sobre todo se ha dado en estos primeros años y lo más frecuente ha sido que los beneficiarios no encuentran mayores dificultades.

Pero no es la única dificultad que acarrea la falta de un responsable. En la práctica, todas las instituciones han asumido su rol con un alcance más bien administrativo pero no decisorio. Ello significa, por ejemplo, que nadie controla el límite de beneficiados o que el número de comunas beneficiarias establecidas por decreto anual no esté definido sobre un criterio comprensible.

A la vez, no hay quien interprete la ley (aunque en rigor éste es un rol que sólo corresponde a la Contraloría General de la República) o se encargue de aclarar los vacíos en ella o sus procedimientos.

Por último, no hay una institución que lleve registro y seguimiento de los beneficiarios de la Ley a nivel nacional. Si bien el procedimiento sugerido a las intendencias por la SUBDERE,

establece que éstas deben informarle cuatrimestralmente sobre los beneficios entregados, esto no siempre se cumple y, además, la SUBDERE no tiene un sistema de procesamiento de la información recibida por esta vía. Es decir, se trata de un trámite completamente inútil.

- Indican los encargados regionales, así como el encargado nacional (SUBDERE) que hay **poca comunicación y coordinación entre las instituciones** intervinientes en el proceso de postulación. Esto fue más marcado en el primer año de aplicación, por falta de información sobre los roles y falta de claridad sobre los interlocutores en cada institución. En el segundo año, aunque los canales formales de comunicación y coordinación no han mejorado sustancialmente, sí se han instalado algunos procedimientos y los representantes institucionales han debido articularse por fuerza, por lo que hay vías informales de comunicación que facilitan las coordinaciones. Además, han aparecido ciertas comunicaciones entre los encargados regionales, los que se asisten en la resolución de problemas. Hay que consignar que los encargados regionales (ni otro actor) no recibieron ningún tipo de capacitación para la aplicación de esta ley, según ellos mismo plantean.

Sin perjuicio de lo anterior, los procesos se han mejorado sobre la marcha y hoy el procedimiento de postulación y obtención del beneficio resulta sencillo en la gran mayoría de los casos. El mayor escollo se encuentra en algunos administradores financieros, pero éstos poco a poco se han ido adaptando y han comprendido el proceso. Aún debe conciliarse de mejor forma los plazos del proceso anual de repactación de la deuda con los plazos de la postulación al beneficio de la ley N° 20.330.

Donde hay una clara debilidad de comunicación y coordinación es en la participación de **los municipios** en los flujos de información y de procedimientos para la aplicación de la ley. Como se ha dicho, el beneficio ha sido entregado por solicitud directa de los beneficiarios, a los que el municipio (Alcaldía, SECPLAN, Departamento de Personal u otra unidad) ha simplemente informado, pero no apoyado explícitamente más allá de cumplir con entregar el certificado de desempeño que también es solicitado por el postulante.

Por otro lado, según arroja la encuesta a los beneficiarios, en los municipios no hay procedimientos formales ni mucho menos estandarizados para seleccionar y priorizar a sus postulantes. Esto podría atentar contra una competencia limpia y por mérito entre los potenciales candidatos, en el caso que hubiera excedente de éstos en relación con los cupos regionales.

- Los encargados regionales, así como gran parte de los beneficiarios encuestados alegan **escasez de cupos** para acceder al beneficio. Con todo, los encargados ni mucho menos los beneficiarios conocen los criterios aplicados para establecer el ranking de comunas de menor desarrollo. Asimismo, tratándose de un virtual subsidio, era esperable que los cupos se consideren escasos (“en pedir no hay engaño”). Aunque se debe señalar que en la mayoría de las regiones existe más oferta que demanda.
- No obstante lo anterior, la entrega del beneficio se va acumulando o el número de cupos está derechamente pasado a llevar (asumimos que el problema es la desinformación y la ausencia de un responsable único que defina los criterios), por lo que el número anual de cupos sólo está operando a veces.

- Los encargados regionales acusan que no existe un seguimiento de los beneficiarios, por lo que, salvo lo que entrega esta evaluación, no hay información sobre el “retorno” del subsidio como beneficio para el Estado, por ejemplo en cuanto a permanencia en los cargos o en las comunas y localidades.

Lo anterior, junto con la ausencia de un responsable que coordine centralizadamente la operatoria de la ley, afecta a la calidad de la información sobre cobertura. La única información consolidada a nivel nacional de que se dispone hoy es la de Tesorería, pero ella sólo se refiere al proceso contable de la ley.

- Hasta la fecha ha faltado difusión del beneficio, según indican entrevistados y encuestados. Esto genera o refuerza varios de los problemas detectados en la operación de la ley (falta de postulantes, falta de participación de los municipios, ausencia de criterios de selección de postulantes al interior de los municipios, ausencia casi total de instituciones privadas inscritas en el registro de SUBDERE, entre otros).
- Positivo resulta el que los cupos se asignen a la región y no a cada comuna (decreto SUBDERE). Esto permite que las intendencias distribuyan con libertad esos cupos entre las comunas beneficiarias, privilegiando a algunas sobre otras y, por otro lado, no perdiendo los cupos que una comuna no pueda ocupar por falta de postulantes, por ejemplo. En este sentido, la ley estaría operando con un cierto grado de descentralización –aunque leve–.

10.RECOMENDACIONES

10.1. Un responsable nacional

Debe establecerse un responsable institucional nacional único, a cargo de controlar la correcta aplicación de la ley Nº 20.330, sin perjuicio de que en Chile el único ente facultado para interpretar leyes es la Contraloría General de la República. Luego, será también el responsable nacional el que estará en mejores condiciones de solicitar a esta última las interpretaciones que sean necesarias.

Dicho responsable deberá proponer los cambios al texto del instrumento –cambios cuyos términos se pueden extraer de esta sección– y de su reglamento, y diseñar los flujos administrativos e institucionales y sus procedimientos (formularios, antecedentes requeridos, etc.), así como los correspondientes instructivos de operación para cada una de las instituciones que participan en la aplicación de la Ley. Igualmente, deberá llevar el registro y seguimiento de los beneficiarios y beneficios entregados a nivel nacional, tarea de la que nadie se hace cargo hoy, salvo la Tesorería en el aspecto estrictamente contable.

En el contexto actual, en que es el Ministerio de Educación la institución que, en nombre del Gobierno, se encuentra en plena revisión de las formas de financiamiento de la educación superior; dado también que el rol inicial de la SUBDERE es apoyar por distintas vías el desarrollo comunal, aunque la principal está centrada en la gestión y el presupuesto municipal; entonces es bastante claro que es una de estas dos reparticiones la que debe hacerse cargo, o las dos en conjunto.

En el sentido de lo anterior, una idea plausible sería la formación de una comisión de funcionarios de SUBDERE y de la División de Educación Superior de MINEDUC que se abocara al estudio y formulación de una modificación de la ley y/o de su reglamento.

10.2. Menos interlocutores

Debe controlarse mejor la participación de los administradores financieros de las universidades en los procedimientos y flujos de procesos. Esta es una tarea difícil dado el número de instituciones. Una posibilidad sería que la ley dotara explícitamente a la Intendencia de la facultad de requerir la información de deuda a dichos administradores. Por simplificar, esa facultad debería también aplicar para requerir la información a la Comisión Ingresos, no obstante ésta ha operado bastante bien hasta la fecha. De esa forma, reunir y completar el conjunto de antecedentes necesarios para que los postulantes obtengan el beneficio será una tarea concentrada en el encargado regional y no habrá duda que será éste el único interlocutor del postulante, quien no tendrá motivos para dirigirse a ninguna de las otras instituciones relacionadas con la Ley Nº 20.330, las que, en caso de ser contactadas, sólo podrán derivar al postulante a ese único interlocutor.

Centralizar regionalmente los procesos facilitaría también la posibilidad de habilitar la postulación vía internet.

10.3. Un diagnóstico

Sea cual sea la institución responsable nacional de la ley y su aplicación, ella deberá levantar un diagnóstico de necesidades de profesionales, identificando territorios en carencia y áreas disciplinarias requeridas.

Hoy, resulta por lo menos discutible la incorporación al listado de elegibles, de ciertas grandes comunas urbanas del área metropolitana de Santiago o a capitales regionales, máxime cuando la ley es explícita en consignar ciertos criterios generales de elegibilidad como la baja población o la alta ruralidad. Asimismo, hay ciertas profesiones cuyo aporte puede no ser el más pertinente considerando realidades comunales específicas.

Eventualmente, se podrán establecer diferencias en el subsidio según *territorio* (así como hoy se establece diferencia según el *período de continuidad* en el desempeño de las funciones profesionales en la institución y la comuna) y según *áreas disciplinarias*.

Sólo contando con ese diagnóstico –detallado–, se podrán establecer criterios de focalización que no resulten en la aplicación arbitraria de una línea de corte en el ranking de comunas de bajo desarrollo.

10.4. Tipo de deudores y tipo de institución de estudios superiores

Hasta hoy la Ley Nº 20.330 sólo financia el pago de deudas correspondientes a las leyes Nº 19.287 y Nº 20.027. Esto es que deja fuera del beneficio a profesionales que financiaron sus estudios mediante créditos CORFO o créditos adquiridos en la banca privada. Tratándose de estudios cursados en instituciones reconocidas por el Estado, no hay motivo para hacer esta discriminación, por lo que la ley deberá beneficiar a todo tipo de deudor que pueda acreditar su deuda y el destino de la misma (pago de aranceles universitarios de pregrado).

Lo que la ley N° 20.330 omite y que debería explicitar, más aún en el contexto actual de discusión pública sobre calidad de la formación universitaria, son las condiciones mínimas de acreditación u otro sistema de reconocimiento de calidad que está vigente o entre en vigencia.

10.5. Registro de instituciones colaboradoras de las municipalidades, receptoras de profesionales beneficiarios

Desde 2003 rige la Ley N° 19.862, que establece el Registro de Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos. Según este instrumento, la SUBDERE estableció un Registro Central de Entidades Colaboradoras de las Municipalidades que, tal como determina la Ley N° 20.330, son justamente aquellas cuyos funcionarios contratados pueden acceder al beneficio de pago de deuda de crédito para estudios superiores.

Dado lo anterior, aunque ha sido escaso –por no decir casi nulo– el interés de instituciones distintas de los municipios, por atraer a profesionales en base al beneficio de la Ley N° 20.330, ello no impide afirmar que la existencia de un registro *especial*¹⁵ en el que éstas deban inscribirse no resulta más que en un paso burocrático innecesario, en lugar del cual debería operar el registro preexistente.

10.6. Continuidad

Para evitar las eventuales discontinuidades que se han producido en la incorporación de ciertas comunas a la lista de las elegibles (estuvieron el primer año y salieron el segundo año, lo que deja sin opción de continuidad al profesional que obtuvo el beneficio el primer año), y teniendo en cuenta que, por más que algunos de los indicadores cambien, difícilmente cambiarán las condiciones profundas de desarrollo de un territorio comunal en menos de 3 años, el decreto que establece el listado y la línea de corte deberá emitirse de manera plurianual, con una periodicidad mínima de 3 años.

10.7. El beneficio como atractivo y no como premio

Se entiende que, en su espíritu, la ley pretende incentivar nuevas contrataciones en las comunas de menor desarrollo, sea en los municipios, sea en instituciones privadas sin fines de lucro que trabajen por el desarrollo comunal. Por una parte, entonces, la ley –o su reglamento– debe establecer criterios que excluyan del acceso al beneficio a los funcionarios que lleven más de un cierto número de años en el cargo por el cual actualmente pueden hacerse acreedores.

Acotar el otorgamiento del beneficio a nuevas contrataciones, esto es hacer de él un atractivo y no un premio, resolverá de paso el vacío respecto a los criterios intra-municipales de selección de funcionarios “postulables”. En el modelo actual de aplicación de la ley, tarde o temprano ese vacío provocará algún tipo de conflicto por la competencia interna que se podría llegar a generar en algunos municipios (más aún si la lista de comunas beneficiarias sigue creciendo como ha crecido hasta ahora, incorporando a municipios que cuentan con grandes staffs profesionales y técnicos).

10.8. Beneficio para la comuna: tarea para el municipio

¹⁵ Inciso tercero del artículo 1° de la Ley N° 20.330 y artículo 14 del Decreto N° 403, Reglamento de la Ley.

Como hemos visto, la Ley Nº 20.330 busca incentivar a profesionales jóvenes para que se desempeñen en territorios –comunales– que normalmente no les resultan atractivos, justamente por falta de incentivos; y coincide que estos territorios son los más rezagados del desarrollo nacional. Esto es, que el financiamiento que la ley ofrecerá a los profesionales jóvenes no es más que un medio para lograr el objetivo mayor de “desarrollo” de las comunas.

Siendo así, además de hacer del beneficio económico un incentivo y no un premio para quien lo recibe, la ley debe fomentar el interés de las propias instituciones receptoras –municipios y otras complementarias, encargadas de avanzar en el desarrollo comunal– en acceder a la posibilidad de fortalecer sus equipos.

Para ello, resulta claramente insuficiente el pasivo rol que hasta la fecha han cumplido las instituciones receptoras, de simplemente emitir un certificado de desempeño laboral del postulante. Por el contrario, se requieren instituciones receptoras particularmente activas en determinar sus necesidades técnico-profesionales específicas y en acudir a los medios que tienen a su disposición –en este caso la Ley Nº 20.330– para contratar.

10.9. Financiamiento para los municipios

Considerando que los municipios de las comunas de menor desarrollo son normalmente muy dependientes del Fondo Común Municipal y cuentan con presupuestos muy reducidos que apenas financian los servicios esenciales, entonces debe asegurarse que cuenten con más recursos para financiar remuneraciones; para esto no basta con liberarlos del tope legal, ya que con o sin tope, la contratación de profesionales los obliga a distraer fondos actualmente utilizados en otros destinos tanto o más necesarios.

En vista que no es viable, al corto plazo, una modificación estructural al sistema de financiamiento municipal, entonces deben buscarse fuentes de financiamiento específicas para pagar remuneraciones en el marco de este programa.

10.10. Difusión

En la mayoría de las entrevistas y encuestas, cuando se consultó por los canales de información y difusión sobre la Ley Nº 20.330, quedó de manifiesto que éstos han sido escasos y que los beneficiarios han llegado a conocerla por sus propias búsquedas o casualmente. Es claro, por lo tanto, que deben diseñarse canales de difusión, como campañas anuales, un nuevo lanzamiento del programa en condiciones mejoradas, u otros medios.

10.11. Plazos de postulación y entrega del beneficio

Muchos beneficiarios reclaman que al tramitar sus postulaciones se topan los plazos de pago del beneficio con los plazos de repactación anual de sus deudas –un proceso independiente y paralelo–.

En este sentido, es necesario que el reglamento de la Ley establezca un calendario único y claro para el cumplimiento de cada paso del proceso que va desde la entrega de los antecedentes a la Intendencia, hasta el pago del beneficio por parte de Tesorería. Estos plazos deben tener en

cuenta los de la repactación anual de la deuda, de manera que se evite que los beneficiarios deban desembolsar su propio dinero en circunstancia que ya se les ha asignado o se les asignará el beneficio.

10.12. Montos del beneficio

Según lo que establece la Ley Nº 20.330, el monto del beneficio se calcula sobre la cuota anual pactada, esto es aquella que no puede superar el 5% de la renta anual líquida percibida por el deudor. Esto significa que a menores remuneraciones del beneficiario, menor es el aporte monetario del beneficio, lo cual es un evidente contrasentido.

El cálculo del monto de la deuda a cubrir debe, por lo tanto, calcularse sobre la base de la deuda total y no sobre la cuota pactada; o bien, debe establecerse un monto fijo (absoluto) de aporte, salvo que la deuda sea inferior a dicho monto.

Por otra parte, debe ser considerada la posibilidad que el deudor haya saldado el total de su deuda el primero o el segundo año de desempeño en el cargo que lo hace acreedor del beneficio. Si es así, su continuidad no será premiada, por lo que no habrá atractivo para que permanezca en el cargo. Si aún así quiere fomentar la continuidad, hay que resolver este punto y la alternativa de pagar un monto fijo directamente al beneficiario, al final del tercer año de desempeño, puede ser una alternativa.

10.13. Capacitación para la aplicación de la Ley

Ante cualquier nuevo instrumento del que deban hacerse cargo instituciones y funcionarios, parece sensato esperar que existan procedimientos de aplicación claros y conocidos. La opinión de los encargados regionales de la aplicación de la Ley Nº 20.330 es clara en demandar una capacitación que otorgue mínimas claridades a su trabajo. También es un hecho que ha habido problemas entre los administradores financieros de las universidades. Frente a un cambio, por mínimo que sea, a la Ley misma, o a sus instrumentos y/o sus procedimientos, deberían programarse capacitaciones para todos los actores que deban intervenir en su aplicación. Éstas deberían ser tarea del responsable nacional que se determine para el programa (punto 10.1).

10.14. Transición

Una de las correcciones que requeriría la aplicación de la Ley Nº 20.330, en beneficio de su espíritu de focalización, sería, probablemente, la reducción del número de comunas receptoras (una línea de corte más exigente para determinar su “menor desarrollo”). Sin embargo, una reducción en un único acto generará que ciertos beneficiarios pierdan continuidad en su desempeño y, por lo tanto, pierdan también el beneficio adicional que pueden obtener tras 3 años de continuidad.

Para hacer una reducción, entonces, se requeriría de un período de transición. Durante este lapso, debería, por una parte, suspenderse la incorporación de nuevos beneficiarios y, por la otra, considerarse expirados los cupos utilizados que cumplan sus tres años de continuidad y también aquellos cupos que no sean utilizados desde el primer año de la transición.
