

UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA DE AUDITORÍA

**“EL CONTROL INTERNO, UNA HERRAMIENTA DE
ECONOMÍA, EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA
GESTIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE
EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA”**

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE CONTADOR PÚBLICO
AUDITOR Y AL GRADO DE LICENCIADO EN SISTEMAS DE
INFORMACIÓN FINANCIERA Y CONTROL DE GESTIÓN**

PROFESOR GUÍA: SR. HÉCTOR FUENTES QUIJANES

MARÍA ANGÉLICA TAPIA BRIONES

VALPARAÍSO, 2003

ÍNDICE

ÍNDICE	1
RESUMEN	4
PROBLEMA	5
OBJETIVO GENERAL	6
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	6
CAPITULO I	
HISTORIA Y ROL DE LA EDUCACIÓN EN CHILE	7
▪ PREFACIO	8
▪ LA CONSTITUCIÓN DE 1925 Y LA EDUCACIÓN	9
▪ LA REFORMA EDUCACIONAL DE 1928	10
▪ RÉGIMEN JURÍDICO ENTRE 1929 Y 1940	11
▪ RÉGIMEN JURÍDICO ENTRE 1940 Y 1964	12
▪ LA REFORMA EDUCACIONAL DE 1965	14
▪ EL GOBIERNO MILITAR	19
▪ LA CARRERA DOCENTE	21
▪ EL ESTADO SUBSIDIARIO EN EL SIGLO XX	23
▪ LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE 1990	28
▪ EL ROL DE LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA EN CHILE	31
▪ LA NORMATIVA ACTUAL DEL RÉGIMEN DE SUBVENCIONES	34
CAPITULO II	37
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN CHILE	
▪ CONCEPTOS GENERALES DEL FINANCIAMIENTO	38
▪ ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO ESCOLAR	39
▪ ADMINISTRACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS COLEGIOS	47
▪ FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE EDUCACIÓN SUBVENCIONADA	49
▪ ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES	51
CAPITULO III	
EL CONTROL EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO	57
▪ EL CONTROL EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO	58
▪ NECESIDAD DE CONTROLES EN LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL	61
▪ OBJETIVOS DEL CONTROL INTERNO EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL	66

▪ LA GESTIÓN DE GOBIERNO	72
▪ LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA	76
▪ APORTE FISCAL Y TRANSFERENCIAS DE FONDOS	77
▪ SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS	79
▪ SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN	83
▪ NORMATIVA GENERAL DE CONTABILIDAD GENERAL DE LA NACIÓN	86
▪ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	87
▪ AUDITORÍA INTERNA, FUNCIÓN DE CONTROL	89
CAPITULO IV	
AUDITORÍA EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO	90
▪ ANTECEDENTES HISTÓRICOS	91
▪ AUDITORÍA OPERACIONAL	92
▪ AUDITORÍA INTEGRAL	94
▪ AUDITORÍA INTERNA DE GOBIERNO	97
▪ ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE AUDITORÍA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO	98
▪ ASPECTOS FUNCIONALES DE LA POLÍTICA DE AUDITORÍA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO	101
▪ AUDITORÍA DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL	102
▪ CONTROL INTERNO Y DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL	104
▪ AUDITORÍA DE ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA	108
CAPITULO V	
ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE INFORMACIÓN Y CONTROL DE LOS RECURSOS OTORGADOS POR EL ESTADO, A LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA	124
▪ INTRODUCCIÓN	125
▪ DIAGRAMA DE RELACIONES MINISTERIALES CON LA EDUCACIÓN	126
▪ RELACIÓN DE SUBVENCIÓN	129
▪ PARTICIPACIÓN DE TERCEROS VINCULADO A SUBVENCIÓN	132
▪ ESQUEMA DE LAS SEGREGACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN	134
▪ PROCESO DE CONTROL AL INTERIOR DE LA SECRETARIA MINISTERIAL DE EDUCACIÓN (SECREDOC)	136
▪ PROCESO DE CONTROL AL INTERIOR DEL DEPARTAMENTO PROVINCIAL	142

▪ FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS ENTREGADOS POR EL ESTADO	149
CAPITULO VI	
UNA PERSPECTIVA PARA EL ANÁLISIS DE LOS RECURSOS OTORGADOS POR EL ESTADO A LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA	152
▪ INTRODUCCIÓN	153
▪ ROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE	154
▪ ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONTROL AL INTERIOR DE LA SECRETARIA REGIONAL DE EDUCACIÓN CON EL ANÁLISIS F.O.D.A	157
▪ ANÁLISIS F.O.D.A DE LA SECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LA SECRETARIA MINISTERIAL DE EDUCACIÓN (SECREDOC)	158
▪ ANÁLISIS F.O.D.A DE LA UNIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL DE SUBVENCIONES DE LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN	161
▪ INTEGRACIÓN DEL CONTROL	164
▪ ROL Y PERFIL DE LA AUDITORIA MINISTERIAL	170
▪ MODELO DE GESTIÓN INTEGRAL, PARA LOS ORGANISMOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN	171
METODOLOGÍA	173
CONCLUSIÓN	174
BIBLIOGRAFÍA	175

RESUMEN

El Estado, en su afán de lograr sus objetivos de desarrollo cultural y educacional ha entregado al sector particular diversos recursos para que a través de ellos logre satisfacer la constante necesidad de desarrollo del país.

En estos consensos básicos, debe considerarse la necesaria participación de empresas y organizaciones del sector privado, facilitando y controlando las diversas modalidades de ayuda de financiamiento y de participación que el Estado les otorga, para el diseño de las actividades curriculares que pudiesen efectuar, con el objeto de mejorar la calidad educacional a través de la eficiencia, eficacia y economicidad de estos aportes.

En esta perspectiva aporto un modelo de sistema de control ideal para la gestión del Estado en la educación particular subvencionada, a través del estudio sistemático y bibliográfico de su sistema de control actual y su normativa vigente, confrontándolo con un sistema de control de empresas gestionadas por el sector particular.

PROBLEMA

Análisis de la Economía, Eficacia y Eficiencia de la Gestión Económica y Financiera de los Colegios Particulares Subvencionados, desde la perspectiva del Control por parte del Estado.

OBJETIVO GENERAL

Proponer el diseño de un Sistema de Control Eficaz, para la Gestión del Estado en la Educación Particular Subvencionada.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar el Modelo Actual de los Sistemas de Control.
2. Presentación y Análisis de la Normativa existente.
3. Presentación y Análisis de los Organismos Reguladores y Fiscalizadores.
4. Análisis de las Auditorías ejercidas por el Estado a través de sus Organismos Fiscalizadores.
5. Contribución para beneficio del actual Modelo de Control.

CAPITULO I

“HISTORIA Y ROL DE LA EDUCACIÓN EN CHILE”

PREFACIO

La Educación es y siempre ha sido un proceso social, mediante el cual la comunidad o la sociedad buscan transmitir a sus descendientes los aspectos fundamentales de su cultura, acumulada a través de los años, considerados vitales para mantener la estabilidad social y asegurar la sobrevivencia del grupo. A esta forma de educación se la conoce como Educación Básica ya que es necesario diferenciarla de lo que después se llamó Educación Superior y del tipo de educación individualista o clasista que está dirigido exclusivamente a preparar personas para que ejerzan liderazgo sobre otros, con el fin de obtener avances para el grupo, desarrollar nuevas ideas o conquistar a otras sociedades. Estos dos aspectos de la educación han sido resumidos en la observación de que su primer objetivo es “la reproducción de la tipología” y el segundo la promoción del “crecimiento mas allá de la tipología”.

La educación dirigida al conformismo siempre ha sido una característica dominante, incluso en las épocas en dónde el concepto de individuo como un ser inteligente, razonable, educado, capacitado y entrenado para contribuir al progreso del grupo era reconocido, aceptable y aceptado. Aún en estas épocas, es un hecho que nunca se ha dado total libertad de pensamiento y acción a los miembros del grupo, porque si bien se reconocen los méritos del progreso, también deben cautelarse los valores compartidos en la comunidad de prácticas, ideas e ideales.

Estos dos factores de preservar las tradiciones y promover los cambios han determinado el camino ambivalente, conflictivo y por cierto zigzagueante que ha seguido la educación históricamente en todas las sociedades del mundo. Por lo tanto, la historia de la educación es un aspecto de la Historia que toca la cultura social en su totalidad, lo espiritual y lo material, lo tradicional y lo emergente.

Basado en estos antecedentes se puede proponer que las separaciones entre diferentes enfoques de la educación como son las visiones desde el punto de vista de la Economía, el Comercio, la Industria, y el rol del Estado a través del Gobierno en sus diferentes niveles es falaz, por cuanto forman un solo conjunto de elementos comunes. Las debilidades del conjunto se presentan en las interacciones entre los diferentes componentes sociales que son por naturaleza diferentes y en oportunidades contradictorias, sin embargo se mantiene una característica superior incontrarrestable y ésta es que sus resultados afectan a toda la comunidad, a la sociedad de comunidades y eventualmente a la Humanidad.

LA CONSTITUCIÓN DE 1925 Y LA EDUCACIÓN¹

El 05 de septiembre de 1924 se había iniciado un movimiento militar, constituyéndose una Junta Militar presidida por el General Luis Altamirano, y por tanto el Presidente Constitucional, Don Arturo Alessandri Palma, hubo de salir del país. El 11 de septiembre de 1924, se disuelve el Congreso Nacional.

En enero 23, de 1925, asume una nueva Junta de Gobierno presidida por un civil, Don Emilio Bello Codesido, quien llama al Presidente Alessandri Palma, quien reasume el mando del país el 20 de marzo de 1925.

El 07 de abril del mismo año, el Presidente Alessandri designa una Comisión Consultiva con 53 miembros de todos los sectores (posteriormente esta Comisión se amplió a 122 personas), para que convocaran, prepararan y organizaran una Asamblea Constituyente. Después de variados acontecimientos, se debe llamar a un plebiscito, el cual se realiza el 30 de agosto de 1925, ganando la posición del gobierno. Chile tiene una nueva Constitución Política, la que entrará en vigor a contar del 18 de septiembre del año en curso. En su capítulo III, de las Garantías Constitucionales, artículo 10, N° 7 se señala lo siguiente:

“Art. 10. - La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: 7. - La Libertad de Enseñanza. La Educación Pública es una atención preferente del Estado. La educación primaria es obligatoria. Habrá una Superintendencia de Educación Pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno.”

El precepto constitucional transcrito consagró tanto la libertad de enseñanza en cuanto a la obligatoriedad del Estado por atender con ventaja o primacía, a la educación sobre otras actividades o responsabilidades. Debe aclararse de modo categórico que no ha existido en Chile, ni una absoluta y total libertad de enseñanza, ni el Estado ha actuado con predilección hacia su responsabilidad para con la Nación, en lo que respecta a la educación de los niños y jóvenes chilenos, no obstante hay que señalar que pese a muchos inconvenientes, el proceso de crecimiento educativo del país desde 1925 hasta 1980, ha crecido de manera sostenida, sujeta a los vaivenes políticos y a los altibajos del desarrollo económico.

Esta disposición sufrirá en 1971 una modificación importante, ampliando su acción, pero no sustituye ni se extiende sobre los dos primeros incisos.

¹ “Política Educacional”; Miguel Ángel Valenzuela; 2000

“Administración Educacional”; Miguel Ángel Valenzuela; 2001

“Historia de la Administración Pública del Estado de Chile”; Ester Olivas Escudero; 1997

LA REFORMA EDUCACIONAL DE 1928²

NUEVA ESTRUCTURA: La Reforma Educacional de 1928, establecida por el DFL 7500 de 10 de diciembre de 1927, durante el primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, fue uno de los procesos más significativos en la educación. Ella procuró cambiar las finalidades y la organización de todo el sistema educacional. Incorporó a la legislación positiva los postulados más modernos, a la fecha de su dictación, de las ciencias básicas de la educación y de la pedagogía, estableciendo como órganos generalizados de enseñanza nuevas instituciones educativas, y ha sido el esfuerzo más macizo que se ha hecho para establecer un Sistema Nacional de Educación unitario y coherente. No obstante lo anterior, dicho sistema se alterará en 1965. La estructura fue fijada en seis años de educación primaria y seis años de educación media, conocida esta última como Humanidades.

PRINCIPALES LEYES Y NORMAS REGLAMENTARIAS: Decreto N° 5449 de 14 de noviembre de 1929, deroga el DFL. N° 7500 (un decreto deroga una ley); El DFL. N° 5271 de 22 de noviembre de 1929, fija el texto definitivo de la Ley N° 3654 (Ley de Educación Primaria Obligatoria), texto que fue modificado a su vez por Decreto del Ministerio de Educación Pública N° 6265 de 31 de diciembre de 1929. El texto definitivo del DFL. N° 5291 refundió además el Decreto N° 394 de 22 de febrero de 1928 (Reglamento General de Educación Primaria de la Reforma); y el Decreto N° 5881 de 19 de diciembre de 1928 (creación de escuelas experimentales), todas estas, dictadas durante el gobierno de Ibáñez. Lo trascendente es que, no obstante las transformaciones que en todo orden ha experimentado la educación chilena, esta ley siguió vigente hasta 1965 y ha servido de base al sistema actual, sin perjuicio de las variadas modificaciones de que ha sido objeto.

Otra norma importante es el DFL. N° 5100 de 13 de noviembre de 1929 o Ley de Enseñanza Normal, que vendrá a estructurar a esta rama de la formación pedagógica, hoy extinta.

EFFECTOS EN LA ENSEÑANZA: La reforma modernizó la educación, en particular la educación primaria, que en esencia es la base de la educación. La pedagogía recibe una fuerte influencia del filósofo John Dewey, quien propone una enseñanza basada en la experiencia del alumno y de que el aprendizaje se realice “haciendo” y no sólo escuchando. Otra novedad fue que la organización del trabajo escolar, se diseñó de manera que se involucrara la familia, debiendo realizarla al aire libre, ejemplo de ello se encuentra en la confección de insectarios y herbarios que se realizaron hasta hace veinte o treinta años atrás, como una práctica pedagógica cotidiana.

² “Política Educacional”; Miguel Ángel Valenzuela; 2000

“Administración Educacional”; Miguel Ángel Valenzuela; 2001

“Historia de la Administración Pública del Estado de Chile”; Ester Olivás Escudero; 1997

RÉGIMEN JURÍDICO ENTRE 1929 Y 1940³

ESCUELAS: A contar de 1929 las escuelas urbanas podrán ser de varones, de niñas y coeducativas o mixtas. Se crean por parte del Estado las Escuelas de Concentración, particularmente en sectores rurales, donde se instalaron además las escuelas granjas, que en la década del 50' se convertirán en escuelas agrícolas profesionales; nacen también las Escuelas Hogares para niños indigentes o irregulares sociales. Se considera la creación de escuelas especiales para discapacitados y deficientes mentales.

A contar de 1932, se añaden las Escuelas Complementarias que funcionarían en tres modalidades: vespertinas, nocturnas y dominicales, destinadas a adultos analfabetos, adultos con educación primaria incompleta y jóvenes o adultos que desearan aprender o mejorar en un oficio o arte. En esta época se crean además las Escuelas de Experimentación, destinadas al ensayo de planes y programas de estudio, material de enseñanza didáctico, que posteriormente serán empleados en la educación primaria común.

LICEOS: Los Liceos tenían como obligación impartir su enseñanza secundaria en seis años, dividida en dos ciclos de tres años cada uno. El primero, estaba destinado al desarrollo de la cultura general del educando, y para ingresar a él se exigía la preparación y la edad, correspondiente a los seis años de educación primaria. El segundo ciclo secundario, preparaba para el futuro ingreso a la Universidad o para el trabajo productor. Este, a su vez, se subdividía en tres secciones:

1. De especializaciones Técnico - Manuales: Comercial, Industrial, Agrícola, Minera, Profesional Femenina y curso de perfeccionamiento para empleados.
2. Científicas: Preparatoria para el ingreso a las Universidades en carreras de igual carácter; y
3. Humanística: Preparatoria para carreras universitarias de similar característica.

Los Liceos se establecieron en las capitales de provincias de todo el país, creándose Liceos de Hombres y Liceos de Niñas, con algunas excepciones, pues hubo provincias donde no se crearon o donde se crearon más de uno. Para paliar el déficit en la materia, se crearon los internados nacionales, el Barros Arana de rancia tradición y el Internado Nacional Femenino de fecha posterior. Debe aclararse que la división política-administrativa del país contemplaba un total de veinticinco provincias, en esa época.

³ “Política Educacional”; Miguel Ángel Valenzuela; 2000

“Administración Educacional”; Miguel Ángel Valenzuela; 2001

“Historia de la Administración Pública del Estado de Chile”; Ester Olivas Escudero; 1997

RÉGIMEN JURÍDICO ENTRE 1940 Y 1964⁴

CRECIMIENTO DEL SISTEMA PRIMARIO Y SECUNDARIO: En esta época, se crea la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, por Ley N° 5989 de 18 de enero de 1937, durante la presidencia de Arturo Alessandri; la cual además de construir, puede transformar propiedades fiscales o particulares que adquiriera, en establecimientos aptos para la acción educativa; se menciona esta organización por ser el verdadero motor que permitiría el crecimiento cuantitativo durante el gobierno de Aguirre Cerda. En 1938, asume la Presidencia de la República, el abogado y profesor universitario Pedro Aguirre Cerda, el cual recapitula y reitera algunas teorías de Valentín Letelier al expresar como lema de su Gobierno “Gobernar es Educar”. Su mandato duraría solo tres años, falleciendo en el cargo. Pese a lo corto de su mandato, este fue fecundo en el crecimiento cuantitativo del sistema, sin que se intentaran grandes cambios estructurales. “El crecimiento de la rama de Educación Primaria se puede apreciar en las siguientes cifras: Se crean no menos de 1.400 Escuelas Primarias y la población escolar primaria aumenta en casi 110 mil niños”.

En la educación secundaria, uno de los avances notables en este período, fue que concordante con “la nueva política económica del Gobierno, encarnada en la Corporación de Fomento de la Producción, se tradujo en lo educacional, en la creación de dieciocho nuevas escuelas de enseñanza industrial y minera, repartidas en todo el territorio”.

En 1960, tanto la educación primaria en cuanto a la secundaria del sector fiscal, se incorporan con un título especial en el DFL. N° 338, dictado en el segundo gobierno de Ibáñez, más conocido como “Estatuto Administrativo”, lo que significó una gran estabilidad por más de una década para los profesores que dependían del Ministerio de Educación Pública.

EDUCACIÓN TERCIARIA: A contar de 1942, la educación terciaria alcanza hitos en su desarrollo. Ese año, bajo el gobierno de Juan Antonio Ríos, se aumentan las escuelas Normales de cinco a nueve, creándose la Normal Superior J. A. Núñez, la antigua Escuela de Artes y Oficios, la Escuela de Minas, algunas Escuelas Industriales, la Escuela de Ingenieros Industriales y el Instituto Pedagógico Técnico, dan origen a la Universidad Técnica del Estado (actual Universidad de Santiago); cuyo estatuto orgánico fue fijado por Ley N° 10259 de 27 de febrero de 1952.

En 1954, bajo el gobierno de Ibáñez, se modificó parcialmente el DFL. N° 280 de 20 de mayo de 1931, estatuto orgánico de la Universidad de Chile, lo que le permite reorganizar sus

⁴ “Política Educativa”; Miguel Ángel Valenzuela; 2000

“Administración Educativa”; Miguel Ángel Valenzuela; 2001

“Historia de la Administración Pública del Estado de Chile”; Ester Olivas Escudero; 1997

facultades, en especial las Ingenierías, de manera tal que ambas iniciativas procuraron la “integración entre educación y trabajo, como una forma real de que la educación contribuyese al desarrollo de la sociedad chilena”. En 1955, inició sus labores en la ciudad de Valdivia, la Universidad Austral, en el Gobierno de Ibáñez, con orientación eminentemente técnico-económico, en armonía con los intereses de una rica región agrícola e industrial. La labor de esta Universidad no estatal (debido a que fueron creadas por corporaciones particulares), descongestiona a la Universidad de Concepción, que hasta esta época era la única Universidad no estatal en el sur del territorio. Al comenzar la década del 60’, existían en Chile la Universidad Católica del Norte, la Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad Técnica Federico Santa María, la Universidad de Chile, la Universidad Católica de Santiago, la Técnica del Estado (actual Universidad de Santiago), la Universidad de Concepción y la Universidad Austral.

LA REFORMA EDUCACIONAL DE 1965⁵

ANTECEDENTES: La sociedad chilena recibe a comienzos de la década del 60', una serie de señales que indicaban el retraso con que se estaba enfrentando una nueva época, por ejemplo el surgimiento de la televisión, la mejoría en las comunicaciones radiales, el aparecer de los radios portátiles, los artículos importados como lavadoras y refrigeradores. Por ello, el gobierno de la época, encabezado por Don Jorge Alessandri Rodríguez dispuso la formación, en 1962, de la "Comisión para el Planeamiento Integral de la Educación" y cuyos objetivos principales eran el de realizar un diagnóstico de la situación educacional y proponer soluciones; en 1964 se publican los resultados de dicho estudio, cuyas conclusiones más relevantes fueron las siguientes:

- Se mantenía la educación primaria de las escuelas como un ciclo terminal y las escuelas preparatorias subsistían como única manera de ingresar a la educación secundaria. Si un alumno de escuela primaria deseaba ingresar a un Liceo, era rebajado un curso a lo menos.
- Ciento ochenta mil niños se encontraban al margen de la educación elemental o primaria, y lo peor es que se carecía de profesores e infraestructura para recibirlos en el sistema.
- A los Liceos se incorporaban los estudiantes que provenían de escuelas preparatorias, pertenecientes a la clase media y media-alta, debiéndose conformar con escuelas técnicas y vocacionales los alumnos de escuelas primarias comunes y cuyo origen eran la clase media-baja y baja.
- Ciento sesenta mil jóvenes entre 15 y 18 años, no trabajaban ni tampoco estudiaban.
- Los planes y programas de estudio del sistema primario y secundario, se encontraban obsoletos, el alumno egresaba de la enseñanza secundaria con una formación incompleta y con una notoria tendencia a la erudición memorística, careciendo de iniciativa personal, de creatividad y de hábitos de estudio.
- A lo dicho hay que añadir el ausentismo escolar, la deserción, la repitencia, la dispersión de edades, la mala nutrición de los escolares que incidía en la alta repitencia, "es importante destacar que la desnutrición de un extenso sector de la población infantil chilena, ha tenido incidencia en cada uno de los factores educacionales ya mencionados, lo que ha motivado la replanificación de la asistencialidad de la población escolar."

La gestión y administración educacional estaba tan centralizada, que toda gestión se llevaba a efecto en el Ministerio de Educación Pública, superposición de funciones, con reglamentos, circulares e instructivos múltiples; Santiago decidía todo. Por ejemplo, la Dirección de

⁵ "Política Educacional"; Miguel Ángel Valenzuela; 2000

"Administración Educacional"; Miguel Ángel Valenzuela; 2001

"Historia de la Administración Pública del Estado de Chile"; Ester Olivas Escudero; 1997

Educación Primaria y Normal, atendía a la educación preescolar, la educación básica, también la educación secundaria (Humanidades y Técnico-profesional) en sus escuelas consolidadas, educación superior en sus Escuelas Normales y perfeccionaba a sus profesores (Escuela Normal Superior). El ejemplo precedente es una muestra de lo que entorpecía un funcionamiento armónico, coherente y coordinado del Ministerio de Educación, pese a que esta Dirección era la única que tenía presencia en provincias y departamentos. Toda la educación secundaria dependía administrativamente de Santiago.

Por último, la educación como sistema carecía de metodología de planificación de mediano y largo plazo y de evaluación, que permitiera examinar con cierto método y rigurosidad, la globalidad del problema educativo, impidiendo con ello las necesarias rectificaciones o modificaciones oportunas.

PRINCIPALES DISPOSICIONES: En 1965, asume el gobierno don Eduardo Frei Montalba, quien se encontró con un país que reclamaba con urgencia, la adopción de nuevas medidas que permitieran mejorar la organización socio-política del país. En el aspecto social, Frei Montalba recibió el resultado del diagnóstico de la “Comisión para el planeamiento integral de la educación chilena”, el cual fue tan elocuente que lo integró a su campaña presidencial, y una vez que asumió la Presidencia de la República, dispuso la puesta en marcha de una Reforma Educacional. Al respecto es conveniente resaltar que para el gobierno, la educación era un eje central de su estrategia social. Ella fue considerada desde el inicio como crucial, tanto para la formación de los recursos humanos requeridos por el crecimiento y la modernización de la economía, como para el proceso de integración social y político de las mayorías excluidas. De modo general, el proyecto de cambio de la revolución en libertad, concibió a la educación como base para la mantención de un orden sobre bases de consenso, cooperación y participación.

Por último, la educación era vista también como fundamental para la conquista de la libertad espiritual interna a ser obtenida por el individuo.

Esta reforma educacional se basó en la teoría del capital humano y de la formación de este.

La reforma educacional de 1965 se propuso como objetivo central “alcanzar un mejor y armonioso desarrollo de todos los aspectos de la personalidad del individuo, capacitarlo para la vida del trabajo y habilitarlo para que participe íntegramente en el proceso de desarrollo cultural, social y económico del país”.

La reforma educacional de 1965, se realizó mediante Decretos Supremos y Decretos que modificaron el sistema drásticamente, quedando como sigue:

- Una Educación General Básica, que se aumenta en dos años, esto significa que pasa de seis a ocho años de estudios.
- Una Educación Media Científico - Humanista de cuatro años (que antes era de seis años).
- Una Educación Media Técnico - Profesional de cinco años.
- Cambios en los planes y programas de estudios, tanto en la enseñanza básica, como en la educación media.
- Transformación de la Superintendencia de Educación, en una repartición responsable de la planificación educacional, de acuerdo o concordante con el organismo central de planificación (ODEPLAN).
- Cambios en cuanto a formas y procedimientos relativos a evaluación, orientación, supervisión y administración.
- Creación de un Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas.
- Desarrollo de métodos, técnicas y metodología de enseñanza.
- Desarrollo de material de enseñanza y didáctico; y
- Nuevos métodos en la formación del profesorado.

EFFECTOS:

1. Al aumentar la educación básica de seis a ocho años, se incrementa la retención escolar en el sistema formal, se reducen los riesgos de deserción escolar, adoptándose medidas complementarias para disminuir las causales de abandono, tales como la promoción automática y una mejor asistencialidad.
2. Se crean las Escuelas Medias de Adultos, destinadas a completar la educación de adultos que carecían de educación secundaria.
3. Los planes de estudio incrementan el número de horas en asignaturas que proporcionan información sobre principios científicos (ciencias naturales, matemáticas, física y química). Los programas de estudio se actualizan, procurando incorporar contenidos modernos y desterrando aquellos obsoletos o inútiles.
4. La Superintendencia de Educación además de planificadora, es responsable de la asignación de recursos económico-financieros a las sub-unidades administradoras y es responsable del control interno de los servicios en esta misma área.

5. El profesorado nacional (de enseñanza básica y secundaria), es enviado masivamente a un proceso de perfeccionamiento, tanto en lo que se refiere a las ciencias de la educación (evaluación, metodología de enseñanza, orientación), como a una puesta al día en las asignaturas o disciplinas, cuyo costo es asumido con los fondos del Erario Nacional.
6. Se adquiere material de enseñanza (textos principalmente), comprados a España y otros países, y se desarrollan materiales didácticos en Chile, se incorporan audiovisuales, creándose una comisión coordinadora para dirigir la preparación de textos y material didáctico.
7. Se desarrolla un plan especial para jóvenes, que habiendo egresado de educación básica carecían de calificación para la vida del trabajo, creándose el Instituto de Capacitación Profesional (INACAP), el cual dependía del Ministerio del Trabajo.
8. Se crea la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) cuyo objetivo es estimular las condiciones para el desarrollo científico y tecnológico, evitando el éxodo de investigadores calificados.
9. Se le da a la formación de profesionales básicos, el carácter de post-secundario, otorgándole la calidad de educación de nivel superior.
10. Se crea formalmente la educación parvularia, mediante la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).
11. Se reglamenta y aumenta la pensión asistencial de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).
12. Se establece el plan nacional de edificios escolares, siendo la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, la ejecutora y responsable de dicho plan.
13. Se decreta el uso múltiple y pleno de los locales escolares y la Jornada Escolar Única.

La Reforma de 1965 trae una serie de cambios en el sistema, siendo su principal logro el aumento de la cobertura y la retención escolar, facilitando el acceso a la educación y favoreciendo la igualdad de oportunidades. La sociedad civil se moderniza, disminuyendo la marginalidad y la pobreza, y por ende se favorece el desarrollo social y económico del país. Sin embargo, dado el hecho de que esta obra demandaba una fuerte inversión, ella se realizó

sólo durante los dos primeros años del proyecto, ya que coincidió con el crecimiento económico, que al no mantenerse, repercutió en que los docentes no vieron incrementados sus remuneraciones y la profundización de la reforma se vio de esta manera, impedida.

EL GOBIERNO MILITAR⁶

AÑOS 1973 – 1980: La crisis social generalizada que se desencadena en el gobierno de la denominada Unidad Popular, afecta sustantivamente la economía, la política y el orden social, lo que provoca la intervención de las Fuerzas Armadas y de Orden, quienes el 11 de septiembre de 1973, destituyen el Gobierno del Presidente Salvador Allende Gossen y cierran el Congreso Nacional.

En este período inicial, se formulan políticas educacionales diversas, de las que formalmente se pueden rescatar las siguientes:

- Año 1973 □ Decreto Educación N° 1892; designa una comisión evaluadora de la reforma educacional de 1965. Directiva Educacional N° 87, comunica la estructura del Sistema Nacional de Educación, estableciendo un diagrama orgánico.
- Año 1974 □ Políticas Educacionales del Gobierno de Chile.
- Año 1975 □ Plan Operativo para el sector educacional (descentralización y organización de la gestión administrativa), creación de Secretarías Regionales Ministeriales, programa institucional de uso eficiente de los recursos estatales.

PRINCIPALES NORMAS: Concluida la etapa naciente del Gobierno Militar, entre 1976 y 1980, se dictan las principales normas que afectan al sistema hasta el día de hoy. La primera norma es la Reforma Administrativa del país que lo divide en trece Regiones, creándose las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, a las cuales se les delega responsabilidades administrativas y técnicas, acercando la decisión entre la unidad escolar y su región.

La segunda dice relación con la reclasificación de establecimientos educacionales, procediéndose a una revisión exhaustiva de su organización y estructura. Se clasifican en letras A, B y C, para enseñanza secundaria y D, E, F y G, para la enseñanza básica, tomando como antecedente el número de alumnos que se atienden (Dcto. N° 1191, de 1974).

En tercer lugar, por DL. N° 2327 de 1978, se impone una carrera Docente para todo el personal docente directivo y docente propiamente tal, que se desempeñaba a lo largo y ancho del país.

⁶ “Política Educacional”; Miguel Ángel Valenzuela; 2000

“Administración Educacional”; Miguel Ángel Valenzuela; 2001

“Historia de la Administración Pública del Estado de Chile”; Ester Olivas Escudero; 1997

Por último, al término de esta década, se formula el denominado “Plan Nacional Indicativo” 1976-1981 y el Acta Constitucional N° 3; y en 1979 la “Directiva Presidencial sobre Educación Nacional”.

EFFECTOS: La toma de control del sector educación, por parte de las autoridades militares y la depuración del mismo, se produjo a través de la intervención física de los establecimientos educacionales de todos los niveles, cambiando las jefaturas superiores del Ministerio de Educación, los Rectores de las Universidades, los Directores de Liceos y Escuelas Básicas, designando en su lugar algunos militares en servicio activo o en retiro, o bien profesores de confianza del nuevo régimen.

Una vez cambiados los mandos superiores y medios, se procedió, en virtud de los DL. N° 6 y 22, a separar de sus empleos a docentes, que se encontraban en la calidad de interinos, y que no eran confiables para el nuevo Gobierno. Gran impacto produjo el cierre de las Escuelas Normales, donde quedaron cesantes decenas de profesores, y sin poder concluir sus estudios otro tanto de estudiantes. Estas y otras medidas radicales tienen como explicación el excesivo ambiente político que se vivía en las aulas, desde la más modesta escuela hasta la más importante de las Universidades, y el rechazo que había provocado la propuesta de la ENU (Escuela Nacional Unificada), creada en el gobierno anterior y que había sido combatida por la Iglesia Católica y los educadores particulares, por los militares en general y con especial énfasis, por la Armada, que veía en esta medida un elemento de penetración de ideologías contrarias a su sentir. La tarea de dirigir la educación es encomendada a la Armada de Chile, la cual designa a sucesivos Contralmirantes, Capitanes de Navío y de Corbeta, como Ministros, Subsecretarios y Jefes de Servicio, los cuales mantuvieron la doctrina del Estado - Docente, procurando traspasar su formación a la educación. Ejemplo de lo anterior es la Carrera Docente que se implantará a nivel local, regional y nacional.

Los profesores sufrieron un proceso de encasillamiento, que es hasta la fecha, no sólo el intento más serio para su adecuada administración, sino que estableció un orden, con prescindencia de padrinos políticos o influencias foráneas, y donde se premiaba el mérito en primer lugar y en segundo la antigüedad.

LA CARRERA DOCENTE⁷

El 22 de septiembre de 1978, se publica el DL. N° 2327, con vigencia a contar del 01 de septiembre del mismo año, que crea la Carrera Docente y regula su ejercicio. Se entiende por Carrera Docente al conjunto de escalafones que agrupan y clasifican en forma valorativa, sistemática y permanente a todas las personas que presten servicios en cargos docentes superiores y docentes propiamente tales, según su calificación profesional, capacidad, méritos y aporte pedagógicos y culturales.

El marco fijado por la norma, en sus considerandos y artículos 1 y 2, fija los siguientes objetivos de la norma:

- a) Estimular la eficiencia de la enseñanza en todos los niveles del sistema educativo.
- b) Garantizar su incorporación, permanencia y ascenso dentro de un sistema ordenado y preestablecido; y
- c) Estimular la superación y eficiencia mediante un sistema de remuneraciones acordes con sus méritos y antigüedad.

De este nuevo trato en materia de administración de personal docente, se destacan los siguientes tópicos:

En primer lugar, se mantiene la condición de funcionario público para los profesores, sustituyéndose las normativas que sobre la materia había establecido el DFL. N° 338 de 1960.

Los profesores son ordenados entre docentes propiamente tal (el que imparte enseñanza) y docente superior (dirige, supervisa y orienta) e incorporados a escalafones, los cuales contienen grados, cargos tipos y cargos homólogos. El profesor es nombrado en un grado determinado del escalafón que le corresponde a su título y se le destina a una función determinada, por ejemplo, se le nombra docente propiamente tal, grado N° 18 de la escala única y se le destina como profesor de matemáticas del Liceo B-15 de Santiago.

Dado el hecho de que el proceso de nombramiento y destinación se realiza en la Secretaría Regional Ministerial de Educación, se advierte por primera vez, la decisión de descentralizar la gestión administrativa del recurso humano.

⁷ “Política Educacional”; Miguel Ángel Valenzuela; 2000

“Administración Educacional”; Miguel Ángel Valenzuela; 2001

“Historia de la Administración Pública del Estado de Chile”; Ester Olivás Escudero; 1997

Las disposiciones legales de la Carrera Docente, de sus Decretos Reglamentarios, permanecen vigentes hasta la fecha, pese a que de hecho han sido derogados por el traspaso de los establecimientos educacionales y de su personal a otros entes intermedios de la sociedad.

EL ESTADO SUBSIDIARIO EN EL SIGLO XX⁸

CIERRE DE LAS ESCUELAS NORMALES: Mediante el decreto ley N° 353 de 11 de Marzo de 1974, el gobierno militar pone fin a 132 años de existencia de las Escuelas Normales. A contar de esa fecha, la formación de profesores será asignada a otras Instituciones de Educación Superior, que son las Universidades estatales y privadas. Tanto los bienes muebles e inmuebles, parte de su profesorado y alumnado es traspasado a las Universidades, provocando con ello un grave trastorno a muchas familias, pues no todas las Escuelas Normales coincidían geográficamente con las sedes Universitarias.

La mayoría de los alumnos normalistas eran de condición humilde, con educación gratuita, un adecuado régimen de internado y un contrato de trabajo al término de los estudios, que transformaba a este normalista en un digno funcionario del Estado. Muchos ven en esta medida, un primer atisbo de la aplicación del principio de la subsidiariedad o de la economía de mercado. Sin embargo, lo concreto es que su cierre fue ocasionado por otros factores tales como: la mala calidad de la enseñanza, deficiencias en su organización, gastos excesivos, fondos del erario nacional mal utilizados, todo lo cual fue recogido por una comisión ad – hoc, que recomendó al gobierno de la época su cierre.

LA CONSTITUCIÓN DE 1980 Y LA EDUCACIÓN: El 9 de enero de 1971 se registra la última Reforma Constitucional en relación al artículo 10, N° 7 de la Constitución de 1925, conocida también como Estatuto de Garantías Constitucionales. En esencia, la disposición constitucional es extensa y detallada, pero no aborda el fondo de la cuestión, respondiendo al sentir de sectores que buscaban impedir la estatización de la educación.

Durante el gobierno militar se registra algún avance en el Acta Constitucional N° 3, pero será la Constitución de 1980, la que alterará definitivamente lo dispuesto en la Constitución de 1925, por cual se reproduce en extenso lo establecido en la Constitución de 1980.

“Artículo 19 N° 10; El derecho a la educación. La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y él deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. La Educación Básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población. Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus

⁸ “Política Educacional”; Miguel Ángel Valenzuela; 2000

“Administración Educacional”; Miguel Ángel Valenzuela; 2001

“Historia de la Administración Pública del Estado de Chile”; Ester Olivas Escudero; 1997

“Constitución Política del Estado de 1980”

niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”.

“**Artículo 19 N° 11**; La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. La enseñanza reconocida oficialmente, no podrá orientarse a propagar tendencias político-partidista alguna. Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos y por otra parte una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la Enseñanza Básica y Media, señalando las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento.

Dicha ley, del mismo modo establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”.

Por primera vez se separa el Derecho a la Educación de la Libertad de Enseñanza, el Estado reduce tanto su responsabilidad en cuanto a su injerencia, lo que transforma el concepto de ser un Estado Docente o Cuasi Docente, en un Estado Subsidiario.

La Constitución de 1980, le asigna una absoluta importancia a la acción y responsabilidad de los padres, lo que es concordante con lo que la Iglesia había manifestado en: “Gravissimum Educationis Momentum” y en la Encíclica de Pío XI “Divini Illius Magistri” sobre educación cristiana de los jóvenes, el cual define, conforme el derecho natural y de la filosofía cristiana, quienes tienen el derecho de enseñar, quienes deben realizarlo y los límites de tal obligación.

Otro aspecto fundamental es la presencia de un agente educativo muy activo, la comunidad toda, donde los padres tienen una importante participación, y el Estado auxilia, protege, promueve y hasta hace de líder, pero no es el responsable en el ejercicio de este derecho, el cual es de carácter social a diferencia de la Libertad de Enseñanza, que es de naturaleza personal o individual.

La Libertad de Enseñanza, como garantía separada, consagra como limitaciones aquellas que impone la moral, sin evidenciar explícitamente cuál, las buenas costumbres no se determinan, el orden público puede aplicarse parcialmente, y la seguridad nacional, concepto muy controvertido. Pero hay otra limitación, y es aquella que señala el artículo 9 de la Constitución, que se refiere a las conductas terroristas. Sin embargo, el Derecho Chileno ha desarrollado de

manera extensa los valores de la moral y las buenas costumbres y la noción de orden público, por lo que se puede señalar que este derecho está resguardado y cuenta, además, con el recurso de protección, no así el derecho a la educación.

TRASPASO DE ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES FISCALES A MUNICIPIOS:

En marzo de 1980, en el 2º Congreso Nacional de Alcaldes se señalaba: “El principio de subsidiaridad establece la función de las organizaciones públicas – la función de los Gobiernos- correspondiendo al Estado solamente aquellas actividades que por su naturaleza, las personas, familias y organizaciones privadas, no están capacitadas para desempeñar adecuadamente. Las organizaciones públicas corresponden fundamentalmente al gobierno central, sus dependencias y las Municipalidades, en ambos casos es aplicable el principio de subsidiaridad.”

En virtud de este principio y considerando lo señalado en el Art. 38 inciso 2º de la Ley de Rentas Municipales (DL. N° 3063 de 1980), se dictó el DFL. N° 1- 3063 (del mismo año) del Ministerio del Interior, el cual fue puesto en conocimiento de los Alcaldes del país por circular N° 63 de 25 de julio de 1980, documento suscrito por los Ministros de Interior, Hacienda y Educación Pública, dando comienzo al traspaso de establecimientos educacionales a los municipios (Art. 5, DFL. N° 1-3063 / 80).

El traspaso implicaba radicar en la Municipalidad respectiva la gestión respecto del servicio educacional, transformando a la Municipalidad en sostenedor, y dotándolo de recursos humanos (profesores, personal administrativo, servicios menores y docente superiores), de recursos materiales (bienes muebles, inmuebles, materiales de enseñanza y didáctico) y recursos financieros (subvención por alumno igual a la educación particular subvencionada).

El Ministerio de Educación se reservó la parte técnico-pedagógica y la fiscalización del correcto uso de los dineros, que por concepto de subvención se entregaban mensualmente a los municipios. El proceso duró aproximadamente cinco años y afectó a la enseñanza básica y media de todo el país, registrándose a 1999, una sola Escuela Fiscal (Villa Las Estrellas). Los profesores fueron traspasados y percibieron sus desahucios respectivos, no siendo consultados de manera alguna sobre si deseaban o no perder su condición de profesores fiscales, aunque siguieran en el sector público.

TRASPASO DE ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES FISCALES A CORPORACIONES PRIVADAS:

La educación técnico - profesional, tradicionalmente ha preparado mandos medios y trabajadores especializados para su pronta incorporación a la vida laboral. Al traspasarse los establecimientos educacionales a los municipios, se detectó que su gestión tenía una complejidad mucho mayor que una Escuela o Liceo común y que indudablemente los municipios no estaban preparados para asumirlos en plenitud. En virtud de estas y otras razones, se procedió a dictar el DL. N° 3166 de 1980, que autorizaba a traspasar los establecimientos técnico-profesionales a Corporaciones sin fines de lucro, estableciendo un procedimiento ligeramente diferente al concebido en el DFL. N° 1-3063. Básicamente esta diferencia se refiere al financiamiento, que no se rige por la subvención sino por un aporte global del Ministerio de Educación que incluye gastos en personal, material de enseñanza y didáctico (limitado), y gastos generales.

Otra situación relevante es el problema de la calidad en enseñanza técnico-profesional y en su producto, los alumnos egresados, por ello se prefirió aquellas Corporaciones privadas que tenían por su función relación directa con la formación de los estudiantes.

ESCUELAS INDUSTRIALES: En general, fueron traspasadas por especialidades; por ejemplo, las Escuelas Industriales con especialidad en construcción, fueron traspasadas a la Cámara Chilena de la Construcción, o aquellas del área metal - mecánica o textil, que fueron entregadas a la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), caso en que ambas instituciones se constituyeron como Corporaciones ad-hoc.

ESCUELAS AGRÍCOLAS: Estas escuelas ubicadas en regiones, cuyo número es escaso, fueron traspasadas a la Corporación de la Sociedad Nacional de Agricultura.

ESCUELAS COMERCIALES: Los establecimientos de educación del área comercial siguieron suerte en el mismo sentido, con algunas variantes, la mayoría fueron traspasadas a la Corporación de la Cámara de Comercio, pero dado el hecho de que estos establecimientos eran numerosos, algunos de ellos fueron traspasados a corporaciones creadas para el efecto y que no tienen una vinculación de trabajo o gremial.

ESCUELAS TÉCNICAS -FEMENINAS: Dentro del sector Técnico Profesional, estas escuelas fueron las más difíciles de traspasar, por el hecho de que su acción educativa, en tanto, su producto estaba desfasado y mayormente no tenía demanda en el mercado ocupacional. Por ejemplo, modas, peluquería o vestuario infantil, por lo que debieron

rápidamente transformar su currículo y formar auxiliares de párvulos, de escuelas diferenciales u otros. Pese a ello, varias no fueron demandadas y se transformaron en liceos comunes, dos o tres fueron cerradas; las más, se traspasaron a los municipios y las menos, a Corporaciones creadas para el efecto.

LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA: Desde los años 80', la Educación Particular Subvencionada crece notablemente en atención a que el Estado asume una condición normativa y subsidiaria, dejando que el mercado asuma su rol regulador. En virtud de lo anterior, se debe añadir una simplificación tanto en los procedimientos para la instalación de un colegio, como la oportunidad en la entrega del Subsidio Educacional, creándose numerosos colegios particulares, en especial en la región metropolitana, los cuales ingresan al sector de empresarios privados, quienes advierten un nuevo negocio en este ámbito aumentando su cobertura.

LA EDUCACIÓN PARTICULAR PAGADA: Si se consideran 100 establecimientos educacionales, 60 pertenecen a la educación municipalizada, 28 o 30 a la educación particular subvencionada, incluyendo las corporaciones gremiales y sólo 10 o 12 son establecimientos particulares pagados. Estos últimos, que son la minoría en el país, tienen características, origen y resultados distintos.

En el país, se les estratifica conforme a una tabla de ingresos, aplicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y va de la letra **AB**, a la **E**, de la extrema riqueza a la extrema pobreza; esto posibilita señalar que las personas ubicadas en las estratificaciones **AB**, **C1**, tienden a matricular a sus hijos en los colegios particulares pagados, los cuales tienen proyectos educativos definidos, buenos edificios y apoyos didácticos, a lo que se debe agregar docentes de aceptable idoneidad.

Estos colegios se agrupan en torno a barrios o sectores acomodados, siendo numerosos en el sector oriente de Santiago, en Concepción, Viña del Mar o Temuco. En provincias siempre hay dos o tres en las capitales de las mismas, pero no existen o son excepcionales en ciudades o pueblos más pequeños e inexistentes en el sector rural.

Lo interesante de este sector, es su alto nivel de rendimiento, que según las últimas mediciones del SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación); los colegios particulares sobrepasan en un 25 o 30% a los colegios particulares subvencionados, y entre un 30 o 40% a los colegios municipalizados. La composición de la matrícula del país a 1993, es la siguiente; un 60,02% de la matrícula de la Educación Básica es municipal, 32,39% es Particular

Subvencionada, 7,54% es Particular Pagada y un 0,05% es de Corporaciones Privadas. En Educación Media un 51,25% es municipal, un 31,01% es Particular Subvencionada, un 9,98% es Particular Pagada y un 7,76% depende de las Corporaciones Privadas.

LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE 1990²

DISPOSICIONES PRINCIPALES: El 10 de Marzo de 1990 se publicó la ley 18.962, orgánica constitucional de enseñanza (LOCE) , la cual es dictada conforme lo señala el inciso 5 del N° 11 del artículo 19 de la Constitución Política de la República de 1980. Debe señalarse que el 10 de Marzo es el último día del Gobierno Militar, por lo que la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza es la última del gobierno de la época. Las disposiciones principales son las siguientes:

- 1) El título preliminar, contiene normas generales tales como el concepto de educación, las obligaciones y derechos de los padres y del Estado, así como el de la comunidad. Distingue entre enseñanza formal e informal, los límites a la Libertad de Enseñanza, y lo que se entenderá por Enseñanza Básica y Enseñanza Media.
- 2) El título primero establece los requisitos mínimos de la enseñanza básica y media y normas objetivas para velar por su cumplimiento, duración de la enseñanza básica regular (8 años) y de enseñanza media regular (4 años). Se faculta además al Presidente de la República para atender las especificaciones propias de la enseñanza de adultos, de la especial o diferencial, duración mínima del año escolar y objetivos mínimos.
- 3) Este título primero, contiene asimismo el procedimiento global relativo a planes y programas de estudio, dando la base para el logro de la autonomía curricular de los establecimientos educacionales.
- 4) El título segundo establece el Reconocimiento Oficial del Estado a establecimientos que impartan enseñanza de los niveles básicos y medio, del sector privado.
- 5) El título tercero, párrafo 10, precisa el procedimiento para el reconocimiento oficial del Estado a las Instituciones de Educación superior Privadas, precisando que pertenecen a este subsistema las Universidades, los Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y algunas academias, escuelas e Institutos de las Fuerzas Armadas y de Orden.

² “Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)”; 1990.

- 6) El párrafo 2º del título tercero, crea el Consejo Superior de Educación y establece un Sistema de Acreditación; el nuevo organismo tiene como objetivo central el de ser garante de la Fe Pública.
- 7) El párrafo 3º del mismo título señala el procedimiento para el reconocimiento oficial de las Universidades, en particular aquellas que no sean creadas por ley. Especial importancia tiene el artículo 52, que estableció 15 títulos profesionales exclusivos de las Universidades, agregando a los 12 del DFL. N° 1 de 1980, los títulos de Profesor de Educación Básica, Educación Media y de Educación Diferencial, señalando que para la obtención del Título Profesional se requiere haber obtenido previamente el grado de Licenciado. (el título de abogado lo concede la Corte Suprema, siendo la única excepción). En 1991, la ley 19.054 incorporó los títulos de Educador de Párvulos y el de Periodista, con sus respectivas licenciaturas.
- 8) Los párrafos; 4º, 5º y 6º, precisan los requisitos para el reconocimiento oficial de los Institutos Profesionales, los Centros de Formación técnica y los Establecimientos de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile.
- 9) El título IV contiene las normas finales y los artículos transitorios.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA: La Ley Orgánica Constitucional de enseñanza estableció un sistema nacional de educación escolarizada o formal, compuesta por tres niveles; el primero de ellos es el de enseñanza básica, el segundo es la enseñanza media y el tercero es de educación superior.

Dentro del primer y segundo nivel se podrá incorporar la enseñanza de adultos y la especial o diferencial, en el tercer nivel o subsistema a las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica Civiles, se le incorporan las Academias de Guerra y Politécnicas, Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas, la Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil, e Instituto Superior de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile. De esta estructura queremos destacar que no se integró a ella la educación preescolar o parvularia (se tramita una modificación en el Congreso Nacional), lo que ha afectado el principio de equidad correlación del sistema, y aparecen las Fuerzas Armadas y de Orden, con similar responsabilidad a la de cualquier Universidad, toda vez que puede otorgar títulos profesionales, pero además conceder grados académicos de licenciado, magíster y doctor, dentro de su especialidad.

MODIFICACIONES: La Ley Orgánica Constitucional de enseñanza, pese a estar cerca de cumplir 10 años de vigencia, ha tenido en general escasas modificaciones, tanto porque requiere un quórum especial superior a la mayoría simple, cuanto que la naturaleza de la materia es sensible a la sociedad en su conjunto y ello influye notoriamente en las decisiones del Congreso Nacional. La modificación mas sustantiva a la fecha, es la aprobada por ley N° 19.054 de 13 de Abril de 1991, que incorpora en el artículo 52 las letras O y P, los títulos de Educador de Párvulos, Licenciado en Educación y el de Periodista Licenciado en Comunicación Social, respectivamente. Otra modificación es la declaración de inconstitucionalidad del artículo 74, lo que fue sentenciado por el Tribunal Constitucional, con fecha 27 de Febrero de 1990, publicada en el Diario Oficial de 10 de marzo de 1990. Finalmente la ley 19.054 modificó cuestiones de procedimientos, en el artículo 4° y 7° transitorio, y otras menores en los artículos 52 letra N y 72. Párrafo aparte merece la modificación, actualmente en tramitación en el Congreso Nacional, que permitirá incorporar a la educación preescolar o parvularia, al Sistema Nacional de Educación Escolarizado, lo que articulará el sistema nacional de educación, dividiéndolo en los cuatro subsistemas de todos conocidos:

- Sub-sistema de Educación Preescolar o Parvularia.
- Sub-sistema de Enseñanza Básica.
- Sub-sistema de Enseñanza Media y,
- Sub-sistema de Educación Superior.

EL ROL DE LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA EN CHILE³

Desde sus inicios, en el año 1951, la educación particular subvencionada ha sido un pilar fundamental dentro del proceso de desarrollo de la educación chilena. Su existencia ha significado una ampliación de las oportunidades y de posibilidades de elección educativa para las familias, especialmente para aquellas de menores ingresos.

El surgimiento y desarrollo de la Educación Particular Subvencionada, se ha basado en el principio de la Libertad de Enseñanza que se encuentra consagrado en la Constitución Política del Estado, y que preserva el derecho preferente de los padres de educar a sus hijos y de escoger un establecimiento de enseñanza para su educación. Esta Libertad de Enseñanza afirma no sólo derechos, sino también sugiere deberes del sistema educativo hacia los educandos y sus familias. En el marco de estos deberes, la Educación Particular Subvencionada, se ha destacado por proveer un servicio educativo que privilegia la autonomía de los establecimientos educacionales, de manera que éstos sean capaces de desarrollar un proyecto educativo que interprete a las respectivas comunidades escolares, tanto respecto de sus intereses como de sus valores.

Un principio fundamental que ha guiado el accionar de la Corporación Nacional de Colegios Particulares, ha sido enfatizar la importancia de la Escuela o Liceo, como la unidad central de decisión del sistema educativo. A su vez, este principio lejos de ser un argumento teórico, es el fundamento para que cada establecimiento educacional desarrolle su sentido de misión, fomente el liderazgo educativo e implemente una organización cada vez más efectiva. A través del sentido de misión, el establecimiento educacional es capaz de generar coherencia con los valores e intereses de la comunidad escolar formada por profesores, padres, alumnos, directivos y administrativos. La autonomía, además, fomenta la capacidad de liderazgo del equipo directivo en su rol de conducción educativa.

Uno de los cambios más notables producidos en los últimos quince años ha sido el crecimiento experimentado por la Educación Particular Subvencionada. En un período relativamente breve, la oferta privada fue capaz de satisfacer una demanda creciente por parte de las familias y sus alumnos. Esta preferencia es un reflejo del esfuerzo desplegado por los sostenedores en su búsqueda de ofrecer una educación de calidad. Junto con incrementar la diversidad de la oferta educativa, se debe destacar el rol cumplido por los colegios particulares subvencionados en ampliar las posibilidades de incrementar el gasto privado en educación a través del financiamiento compartido. El incremento del gasto privado en educación, se ha postulado como un aspecto fundamental en la estrategia de implementación de la reforma educativa. Por

³ “Educación Particular Subvencionada”; Patricio Cariola; 1ra. Edición; 1999.

otro lado, el cofinanciamiento se ha transformado en una forma eficaz de fortalecer la participación de los padres en la gestión de los establecimientos que contribuyen a sostener, creando así simultáneamente un derecho y un interés activo de presencia en la gestión de la escuela.

Los colegios particulares subvencionados han apoyado el conjunto de reformas educativas impulsadas durante los últimos años, aunque siempre haciendo notar sus puntos de vista tendientes a perfeccionar las políticas planteadas. Dentro de este espíritu es necesario tener en cuenta algunos aspectos que parecen cruciales para el futuro de la educación particular subvencionada en el país.

Una Definición Institucional clara sobre las condiciones en que compiten los colegios particulares subvencionados con los colegios municipales, debería contemplar una política de igualdad de condiciones, sin discriminar por el tipo de dependencia de quien provee el servicio educacional.

En el corto plazo, la Ley de Jornada Escolar Completa debería considerar a los alumnos de segundo nivel de transición, y de primeros y segundos básicos, con los mismos beneficios de aportes económicos que contempla el cuerpo legal para el resto de los alumnos del sistema escolar chileno.

Otro aspecto que requiere atención, es la necesidad de modernizar tanto el concepto como el estilo de supervisión escolar, el que debería estar centrado en la evaluación de los establecimientos y en la autoevaluación periódica que los mismos realicen, tendiente a promover mejoramientos de calidad y a fortalecer la eficacia, eficiencia y economía de las escuelas y liceos.

Por otro lado, una efectiva mejoría en la gestión de los establecimientos educacionales supone flexibilizar la legislación que regula la profesión docente, de manera tal que se compatibilice estabilidad, con la necesaria flexibilidad de gestión.

La Comisión de Modernización de la Educación, presidida por José Joaquín Brunner, señaló: “la subvención favorece un uso adecuado de los recursos al premiar la gestión eficiente y castigar o corregir la conducción inadecuada; incentiva la competencia entre las escuelas para atraer y retener estudiantes y transfiere recursos a través de reglas transparentes y objetivas. Además, es un instrumento con bajos costos de implementación, pudiendo perfeccionarse todavía sus procedimientos autónomos y responsables frente a los alumnos, los padres y la comunidad”. Por otro lado, el monto de la subvención debería reflejarse en cada nivel y

modalidad de la enseñanza, el verdadero costo por alumno en el contexto de una educación con niveles aceptables de calidad. Aunque durante los últimos años la subvención ha aumentado su valor real, persiste el hecho de que ella resulta insuficiente para una educación de calidad y para remunerar debidamente a los docentes, lo que sigue siendo válido incluso si se le adiciona el monto gastado por el Estado a través de diversos programas destinados al sistema escolar.

LA NORMATIVA ACTUAL DEL RÉGIMEN DE SUBVENCIONES⁴

El DFL N° 2 de Educación, del 10 de septiembre de 1996, refundió y sistematizó la legislación sobre subvenciones, actualizándose al 14 de Abril de 1998.

En él recogieron la experiencia y las nuevas orientaciones en cuanto a la forma en que el Estado contribuye al financiamiento de la educación privada gratuita, además de las demandas presupuestarias que ha generado la puesta en marcha de la reforma educacional, como el establecimiento de la jornada escolar completa diurna en cuanto a infraestructura e implementaciones necesarias a realizar en numerosos colegios para ponerla en práctica.

A través de sus 51 Artículos, agrupados en 4 Títulos, más 10 Artículos Transitorios, se establecen las definiciones fundamentales, los requisitos para impetrarla, los montos de la subvención mensual y la subvención anual de apoyo al mantenimiento junto al procedimiento de pago.

Como se expuso, en este decreto se incluyeron las normas establecidas por diversos cuerpos legales referentes a la materia, entre los cuales cabe destacar la Ley Orgánica de Educación, en cuanto a las condiciones que debían cumplirse para que un colegio obtuviera un reconocimiento oficial del Estado; la Ley 19.247, del año 1993, que norma las donaciones con fines educacionales; Ley 19.410 de 1995 que modificó el Estatuto Docente y creó la subvención por desempeño de excelencia, entre otros incentivos para mejorar la calidad de educación; Ley 19.398 del mismo año y que aumentó en un 5% en promedio las subvenciones escolares; Ley 19.532 de 1997 que creó el régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y dictó normas para su aplicación, además de algunas Leyes de Reajustes de Remuneraciones para profesionales de la educación y al personal no docente de establecimientos educacionales.

La mayor parte de estos textos legales han tenido incidencia en la subvención que el Estado proporciona y en las cantidades que debía aportar para que los colegios subvencionados afrontaran, por ejemplo, los reajustes de remuneraciones que se establecían, o los mayores gastos de la ampliación de la jornada.

En el sistema subsisten algunos problemas y factores de distorsión que deben mejorarse. En la década del 80 se aceptaron convenios con corporaciones privadas sin fines de lucro y ligadas a organizaciones empresariales que se hicieron cargo de la administración de escuelas técnico-profesionales hasta esos momentos fiscales. Al considerarse insuficiente la subvención, los respectivos convenios aumentaron el aporte presupuestario para mantenerlo en igual cantidad

⁴ “DFL. N° 2; Ley de Subvenciones”; 1998.

que el gasto que el Ministerio realizaba en el respectivo establecimiento. El efecto que en términos generales se ha producido, ha sido la disminución del número de alumnos, al disponerse de un aporte presupuestario fijo y asegurado, procurando constituirse en un colegio de excelencia, pero con un costo por alumno que no se puede afrontar, si se extiende a todo el sistema. Los establecimientos del mismo tipo particular subvencionado están sometidos a la modalidad normal de aporte estatal, lo que constituye una evidente discriminación.

Las Municipalidades han tratado de obtener un tratamiento semejante para los establecimientos técnico-profesionales que les fueron traspasados en 1986, pero no han logrado igualar a los convenios de las corporaciones en su tratamiento presupuestario.

También introdujo algún grado de distorsión en los aportes del Estado, el Estatuto Docente, que se aparta un tanto de la Legislación Laboral General (Código del Trabajo). El cálculo de la subvención, en este caso, no está dado sólo por el número de alumnos atendidos, sino por las remuneraciones del personal, lo que se ha tratado de asociar con los niveles de eficiencia del desempeño de la docencia.

Las discrepancias de las cifras de asistencia media de los alumnos anotadas por los inspectores con las dadas por algunos establecimientos, ha obligado a introducir factores de corrección, en los que se han considerado variables como las condiciones climáticas adversas, para llegar a cifras más reales de la asistencia.

La prolongada pugna por conseguir un adecuado reconocimiento y valorización como integrante del sistema de educacional de los colegios subvencionados particulares, se ha ido expresando en las cifras crecientes de matrícula en las dos últimas décadas y en la preferencia declarada por los padres de familia.

En la década de los 90 la matrícula total de educación básica y media bordeaba los 3.330.000 alumnos, de los cuales el 93,1% asistía a establecimientos subvencionados municipales o privados. En la Educación Básica, la matrícula de los colegios municipales era un 61,2% del total y la de los particulares subvencionados alcanzaba al 31,9%, mientras en educación media las cifras respectivas eran de 51% y 31,7%.

La gratuidad ha constituido una característica de la educación subvencionada, ya que su fuente de financiamiento fundamental era la subvención estatal, que al tratar de adecuarse a las diversas modalidades de enseñanza y a las características de la región geográfica, ha presentado valores y costos muy variados.

Por otra parte, la subvención se entrega a los establecimientos y no se focaliza en los alumnos y en su condición socioeconómica, puesto que al colegio subvencionado llegan alumnos de familias de condición de ingresos heterogénea.

Una fuente adicional de ingresos está en el financiamiento compartido, en los aportes que pueden hacer algunas municipalidades y en transferencias derivadas del Estatuto Docente. Las Escuelas Subvencionadas Particulares deben encarar inversiones como la construcción, reparaciones y equipamiento sólo con la subvención, en cambio las escuelas municipales cuentan con el apoyo del Municipio correspondiente o del Ministerio.

Los aspectos negativos del sistema educacional, según han visto, están en relación directa con el financiamiento que limita los recursos disponibles y su mejor aprovechamiento. El análisis de la política de subvenciones, ha dejado en claro aspectos que deben considerarse para lograr una mayor eficiencia de las acciones educativas, en este caso, de los establecimientos subvencionados particulares y municipales.

Las limitaciones y distorsiones que el sistema presenta surgen de los traspasos de recursos financieros por factores ajenos a la subvención y que no consideran los efectos de ella en la mayor o menor eficiencia de las actividades educacionales de los establecimientos.

El mejoramiento del sistema de subvenciones debe considerar, además del simple proceso de financiamiento de los colegios, una estructuración y focalización de estos recursos, de tal modo que lleguen más precisamente a quienes más lo necesitan. La estructura de subvenciones relativas para los diferentes tipos de enseñanza no siempre ajusta con la estructura relativa de costos diferenciales de los distintos tipos de educación. En otras palabras, el monto de la subvención debe ajustarse al respectivo nivel en sus características de costos e implementación para lograr en ese plano un mejor resultado académico.

CAPITULO II

“FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN CHILE”

CONCEPTOS GENERALES DEL FINANCIAMIENTO

FINANCIAMIENTO: Es el conjunto de recursos monetarios financieros para llevar a cabo una actividad económica, con la característica de que generalmente se trata de sumas tomadas a préstamo que complementan los recursos propios.

Recursos financieros que el gobierno obtiene para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

FINANCIAMIENTO EN EDUCACIÓN: Es el conjunto de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos que el Gobierno entrega a través del Ministerio de Educación a los diferentes Establecimientos Educacionales, para que entreguen el beneficio de la Educación a los alumnos del país.

SUBVENCIÓN EDUCACIONAL: Son recursos de origen fiscal que, vía transferencia se destinan a los establecimientos particulares y municipales de enseñanza por el servicio educacional prestado, con el objeto de ayudar a financiar su funcionamiento para el logro de sus objetivos.

SOSTENEDOR: Persona natural o jurídica que asume ante el Estado la responsabilidad de mantener en funcionamiento un establecimiento educacional en la forma y condiciones exigidas por la Ley. Dicho sostenedor o su representante legal, en su caso, debe acreditar a lo menos licencia de educación media. La calidad de sostenedor se puede transferir mediante escritura pública y deberá contar con la aprobación de la Secretaría Regional Ministerial de Educación.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO ESCOLAR⁵

Los establecimientos se clasifican por dependencia administrativa, tipo de financiamiento y por área geográfica. Los tipos de establecimientos reconocidos oficialmente corresponden a:

1. Establecimientos Subvencionados, que a su vez se clasifican en:

1.1 Municipales

- a) Con Subvención Tradicional
- b) Con Financiamiento Compartido

1.2 Particulares

- a) Con Subvención Tradicional
- b) Con Financiamiento Compartido

2. Establecimientos Particulares Pagados.

3. Establecimientos traspasados a la Administración Privada por el D.L N° 3.166, de 1980, administrados por corporaciones de derecho privado sin fines de lucro. Estos establecimientos reciben aportes estatales a través de convenios y administran exclusivamente colegios de Educación Técnico Profesional.

4. Establecimientos Fiscales: El único caso corresponde a la escuela Villa Las Estrellas de la Antártica.

La educación básica y media en sus distintas modalidades, es provista actualmente en Chile a través de un sistema mixto, con participación del sector público y privado en la producción y el financiamiento de la actividad. La educación financiada por el sector público tiene carácter descentralizado y opera con productores privados y municipales.

Existen básicamente tres tipos de colegios: los municipales, los privados subvencionados y los privados pagados. Existen también las corporaciones de administración delegada que corresponde a gremios empresariales o corporaciones privadas que administran. Los establecimientos particulares pagados se financian con el cobro de matrícula, mientras que los establecimientos municipales y privados subvencionados son, en general, gratuitos y se financian principalmente a través de aportes fiscales. Este financiamiento se realiza a través

⁵ “www.mineduc.cl”

de un esquema de subvención educacional o subsidio por estudiante, el cual debe cubrir los gastos de operación y de capital de los establecimientos. El propósito de este mecanismo es promover la competencia entre las escuelas de bajo financiamiento fiscal, tanto públicas como privadas, para atraer y retener alumnos, al hacer depender el ingreso de los establecimientos de la elección que efectúen los alumnos y sus familias. Esta competencia se logra a través de un sistema que utiliza subsidios a la demanda para potenciar la capacidad de elección de las familias en educación, lo cual es fundamental para asegurar el derecho de las familias para elegir tanto el tipo de educación que desean para sus hijos como para elegir la escuela que mejor se ajusta a las necesidades educacionales de sus niños. El objetivo final buscado con esta competencia es promover una mayor eficiencia y calidad de los servicios educacionales entregados por dichos establecimientos.

El sector subvencionado tanto municipal como particular, concentra a la mayor parte de la población escolar en el país alcanzado en el año 2000 a un 91,1% de la matrícula escolar, la cual se compone de un 55% para el sector municipal y un 36,1% para el sector privado subvencionado. El 8,9% restante de la población es atendida por establecimientos particulares pagados. Es importante señalar que en la Región Metropolitana, en donde se concentra más de un tercio de la población escolar del país, estas proporciones son diferentes aumentando la participación del sector particular subvencionado y del sector privado pagado.

El sistema chileno se basa en decisiones informadas y soberanas por parte de los agentes involucrados, quienes toman en cuenta en sus decisiones elementos como la calidad educacional y la infraestructura de los establecimientos entre otras variables. Con este objeto se implementó en 1988 el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) con el objeto de recoger información sobre el rendimiento escolar de los alumnos. Este sistema evalúa el rendimiento académico en asignaturas básicas, tales como castellano, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales. La prueba SIMCE para las dos primeras asignaturas se aplica a todo el universo de escuelas, a nivel de 4° y 8° básicos, mientras que para las dos últimas, la aplicación de la prueba tiene carácter muestral. A partir de 1996 se implementó una prueba similar para el 2° año de educación media.

Los resultados de las pruebas SIMCE de castellano y matemáticas mostrados en el Cuadro 1 indican en primer lugar, que los colegios municipales y particulares subvencionados tienen un puntaje inferior al de los particulares pagados y, en segundo lugar, que los colegios municipales tienen un puntaje inferior al de los particulares subvencionados.

CUADRO 1

Resultados SIMCE año 2002

Puntajes promedio y variaciones en relación a 1999.

DEPENDENCIA	LENGUA CASTELLANA		MATEMÁTICA		COMPRENSIÓN DEL MEDIO	
	PROM	VAR	PROM	VAR	PROM	VAR
MUNICIPALES	239	●+1	235	●-4	238	●0
PARTICULARES SUBVENCIONADOS	259	●+1	254	●-2	259	●+2
PARTICULARES PAGADOS	300	●+2	298	●0	298	●-2
TOTALES NACIONALES	251	●+1	247	●-3	251	●+1

Fuente: Compendio de Información Estadística, MINEDUC (2003)

Es importante considerar que pueden existir otros factores que expliquen las diferencias en el rendimiento escolar por tipo de dependencia, tales como: la selección de los alumnos que realizan la mayor parte de los colegios privados, tanto subvencionados como pagados, condiciones de demanda asociadas con el nivel socioeconómico de los alumnos, y el nivel de ruralidad de las comunas.

Se ha observado una mejora gradual en el rendimiento promedio en esta muestra desde 1999, lo que puede sugerir una mejora sistemática en la calidad de la educación. Sin embargo, hay que considerar dos aspectos que ponen en duda tal conclusión: en primer lugar, es probable que los profesores estén en la actualidad “educando para la prueba”; y en segundo lugar, la existencia de un conflicto de interés que surge cuando el MINEDUC administra una prueba (SIMCE) que de alguna manera evalúa su trabajo.

Para evaluar la eficiencia del sistema educativo escolar se pueden observar las tasas de retención que aparecen en el Cuadro 2, donde la educación básica muestra mejores resultados que la educación media en cuanto a porcentaje de alumnos aprobados, reprobados y que abandonan ese nivel educativo. Es importante mencionar que en los últimos 13 años se han obtenido mejoras en la eficiencia del sistema, principalmente en la educación básica donde la tasa de abandono pasó de 8,1% en 1983, a 1,5% en 2000, mientras que la tasa de aprobación se incremento en casi 13 puntos.

CUADRO 2

Rendimiento Escolar

NIVEL Y GRADO	TOTAL		
	Aprob.	Reprob.	Aband.
BASICA	95,74	2,91	1,35
MEDIA	89,42	6,53	4,05
H.C.	90,17	6,22	3,61
T.P.	88,49	6,91	4,60

Fuente: División de Planificación :
Presupuesto

CUADRO 3

Eficiencia del Sistema Educativo

COHORTE	Tasa de Éxito Oportuno (%)	Tasa de Éxito Total (%)	Tiempo De Egreso (años)	Mayor de Egreso (%)	Retención del Sistema (%)	Años de Inversión por Alumno (años)	Mayor de Inversión (%)
1980 - 1985	48,2	68,8	4,32	7,9	74,0	5,2	30,5
1981 - 1986	44,0	65,6	4,35	8,9	70,6	5,3	33,5
1982 - 1987	45,3	67,6	4,35	8,8	72,1	5,3	32,8
1983 - 1988	47,1	68,0	4,32	8,1	72,0	5,3	32,0
1984 - 1989	46,8	67,3	4,32	8,1	71,4	5,3	32,0
1985 - 1990	47,9	68,0	4,32	7,9	72,2	5,2	30,5
1986 - 1991	47,7	68,0	4,32	7,9	72,0	5,3	31,3
1987 - 1992	47,3	66,7	4,31	7,8	70,3	5,4	33,8
1988 - 1993	43,6	65,5	4,36	8,9	69,1	5,4	36,0
1989 - 1994	42,8	65,5	4,37	9,3	69,1	5,4	35,3
1990 - 1995	44,5	67,3	4,36	9,1	71,2	5,3	32,5
1991 - 1996	46,2	68,1	4,34	8,6	71,8	5,3	31,3
1992 - 1997	46,0	68,6	4,35	8,7	72,0	5,3	31,3
1993 - 1998	47,6	69,7	4,33	8,4	72,7	5,2	29,2
1994 - 1999	48,6	70,6	4,33	8,2	73,3	5,1	27,8
1995 - 2000	51,6	73,0	4,31	7,7	75,2	5,0	25,0

Es importante considerar los problemas de eficiencia que presenta la educación actual en Chile.

Los colegios municipales y particulares subvencionados se financian con la subvención por alumno. El valor de la subvención está expresado como un factor de la Unidad de Subvención Educacional (USE), dependiendo del nivel educativo (parvularia, básica, especial, media científico-humanista y técnico profesional) y de si el establecimiento cuenta con Jornada Completa. Además, se reciben incrementos sobre la subvención base por concepto de ruralidad y por Internado. La subvención por ruralidad, es otorgada a las escuelas rurales ubicadas a más de 5 Km. del límite urbano o de otro establecimiento educativo con características similares, cuya asistencia total sea igual o inferior a 85 alumnos. La Ley 19.532/97, que crea el régimen de Jornada Escolar Completa, a contar de 1998 establece una Subvención anual de apoyo al mantenimiento.

La subvención se paga mensualmente al sostenedor conforme a la asistencia media de los alumnos durante los últimos tres meses previos al pago. El mecanismo de pago de subvenciones se inicia al entregar a los establecimientos educativos información sobre asistencia escolar al nivel provincial (DEPROV). El Departamento Provincial verifica esta información a través de visitas de supervisión efectuadas a los colegios y la envía a través del nivel regional al nivel central. El nivel central realiza el cálculo de la subvención a pagar, despachando las órdenes de pago y los cheques correspondientes al nivel regional quién efectúa el control y la distribución de los informes de pago y cheques. Finalmente, el nivel provincial revisa el pago y hace entrega de los cheques a los establecimientos educativos.

A partir de mediados de 1993 se introducen dos nuevas fuentes de financiamiento para el sector de colegios subvencionados. El financiamiento compartido y las exenciones tributarias para donaciones con fines educacionales. La modalidad de financiamiento compartido consiste en que los padres o apoderados realizan un aporte complementario al financiamiento fiscal (subvención educacional) con el fin de que la escuela cuente con más recursos que le permitan mejorar la calidad educativa. Este esquema supone un descuento a la subvención fiscal en función del pago de las familias. El sostenedor de los colegios particulares subvencionados puede optar en forma voluntaria por esta modalidad, tanto para la Educación Pre-básica, Básica y Media.

Si un establecimiento educativo ingresa a la modalidad de financiamiento compartido puede cobrar por escolaridad un monto no superior a 4 Unidades de Subvención Escolar (USE). Existe la posibilidad de que el colegio otorgue becas, aranceles diferenciados, etc. El monto cobrado por alumno está asociado a una reducción en la subvención educativa, sin embargo montos menores a 0,5 USE liberan al establecimiento de una reducción en la subvención.

Cantidades entre 0,5 y 1 USE significan una disminución de 10% en la subvención, entre 1 y 2 USE significan una reducción de 20% y, entre 2 y 4 USE la disminución alcanza al 35%.

Otra posibilidad de financiamiento, aunque de carácter no permanente, son las donaciones con fines educacionales a las que pueden acceder los establecimientos educacionales municipalizados y los particulares subvencionados sin fines de lucro. La Ley 19.247 establece que las empresas donantes pueden obtener un descuento o crédito tributario, para el pago del impuesto de primera categoría, equivalente al 50% de la donación. Estos créditos no pueden ser superiores al 2% de las utilidades de las empresas donantes, ni mayor a 14.000 UTM. Además, la parte que no sea utilizada como crédito puede ser considerada como gasto de la empresa.

En el caso de los colegios particulares pagados, éstos se financian íntegramente mediante el aporte de los padres y apoderados. El establecimiento, además de fijar una cuota mensual, puede cobrar cuota de incorporación y otros rubros.

Los recursos financieros involucrados en el sistema educacional chileno para el año 2000 fueron de US\$ 4,944 millones. Este valor se descompone en dos grandes vertientes; una de ellas es el gasto público, el cual según el compendio de información estadística de 2000, alcanzó ese año a US\$ 2,786 millones, correspondiéndole una participación en el total del gasto en educación de 56,4%; la otra partida corresponde al gasto privado, que fueron de US\$ 2,157 millones, correspondiéndole una participación de 43,6% del gasto total del sistema educacional Chileno.

Cada uno de las vertientes, del gasto total del sistema educacional, se desagrega a su vez en los canales que se indican a continuación.

El gasto público está compuesto principalmente por el gasto fiscal, que corresponde a los recursos entregados por el MINEDUC, a los que se suman aportes menores, municipales y aportes de inversión distribuidos por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

En cuanto al gasto privado, éste se compone principalmente de aranceles pagados a las instituciones de educación superior, mensualidades pagadas en los colegios privados, financiamiento compartido, destinados a los colegios subvencionados y demás otros componentes del gasto privado en educación, tales como gastos en libros, útiles, uniformes.

El gasto total en educación se destina en su mayor parte a la educación básica, Pre-básica, media, especial y adultos al 71,6% del gasto total y el resto a la educación superior del gasto total.

Considerando el destino del gasto público con respecto a la dependencia de los establecimientos, la educación subvencionada \$1.23 billones y 83,7% del gasto público, concentra la mayor parte de éste y dentro de ella la educación municipalizada \$0.76 billones y 51,7% del gasto público. Estos establecimientos, como se ha dicho, concentran por otra parte la mayor parte de la matrícula.

**Gasto Efectivo en Educación según
Nivel Educativo. Chile 2000**

NIVEL DE EDUCACIÓN	MILES DE \$ DE 2000	(%)
TOTAL	1.512.258,9	100,0
Parvularia	106.764,2	7,1
Básica	776.828,0	51,4
Especial	56.017,3	3,7
Media H-C	151.093,2	9,9
Media T-P	155.357,9	10,3
Superior	226.283,0	14,9
Adultos	23.607,0	1,6
Cultura	16.308,3	1,1

Fuente: Ministerio de Educación Pública. Compendio de Información Estadística Educacional
Año 2000

La ecuación entre matrícula efectiva y posibilidades de selección favorece, entonces, a los colegios particulares subvencionados quienes, además, necesitan rentabilizar de la mejor forma posible sus ingresos y su gestión, para que exista un margen de utilidad que haga que "el esfuerzo valga la pena".

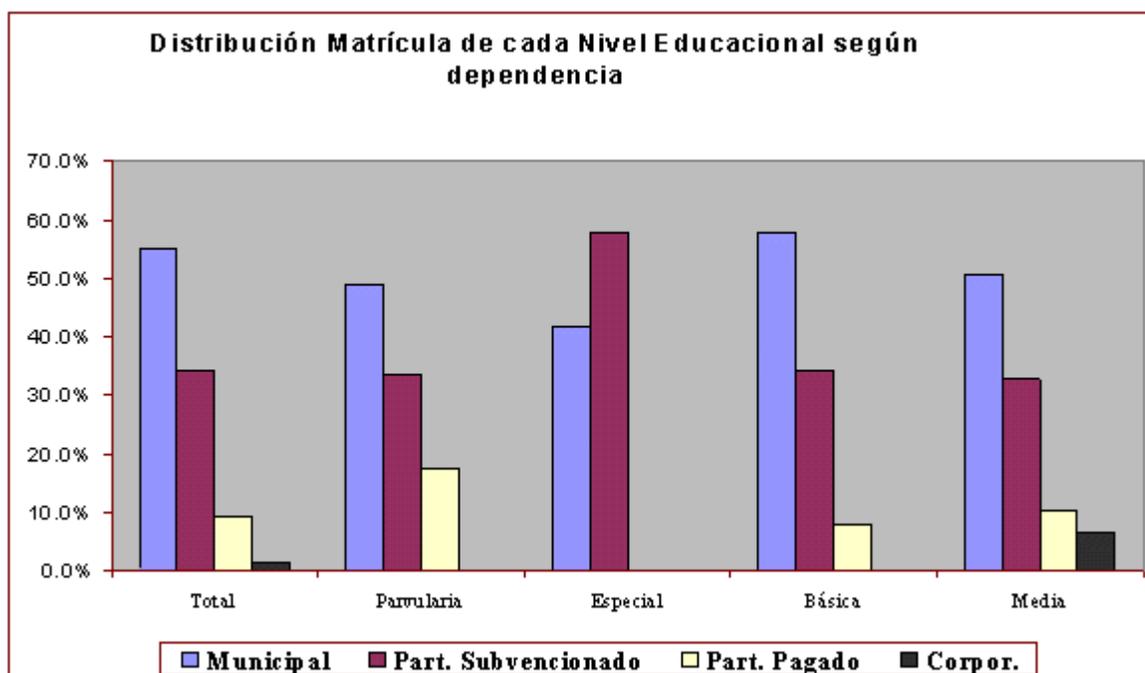
Sin embargo, los antecedentes más interesantes están relacionados con el gasto por alumno que se realiza en cada modalidad de la educación. Para ello, es importante revisar los valores de la USE (Unidad de Subvención Escolar) para la educación media científico humanista (que es la que, se supone, rinde pruebas de entrada a la educación superior). Los valores han sido

resumidos en la siguiente tabla.

VALORES DE LA UNIDAD DE SUBVENCIÓN ESCOLAR A DICIEMBRE 2002		
Para la Educación Media Científico Humanista		
MODALIDADES	Municipal	Particular Subvencionada
Sin Jornada Escolar Completa	\$24,009.99	\$24,009.99
Con Jornada Escolar Completa	\$32,873.22	\$32,436.41

Por su parte, la educación particular pagada ostenta un gasto por alumno (colegiatura que pagan los apoderados) de entre \$100.000 y \$150.000 en la mayoría de los casos; pudiendo ese monto bajar, excepcionalmente hasta unos \$70.000 u \$80.000; o superar los \$250.000 mensuales, por 10 meses en la gran mayoría de los casos.

MATRÍCULA: En el año 2000 la enseñanza parvularia, básica y media en total atendió a 3.337.976 alumnos(as). Un 55,1% de éstos asistió a establecimientos subvencionados de dependencia municipal mientras que un 34,1% lo hizo a establecimientos particulares subvencionados, un 9,3% a establecimientos particulares pagados y el resto a corporaciones de administración delegada.



ADMINISTRACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LOS COLEGIOS⁶

COLEGIOS MUNICIPALES: Son categorizados por el modelo de administración adoptado por el municipio. Existen dos modalidades: i) la creación al interior del municipio de los Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DAEM); y ii) las Corporaciones Municipales, entes independientes de las municipalidades vinculadas a ella a través del Alcalde y del Departamento de Finanzas Municipales.

Las funciones del DAEM se circunscriben a la administración de los establecimientos educativos municipales, que involucra principalmente: la provisión de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el adecuado funcionamiento de las escuelas; hacerse cargo del cumplimiento de las normas técnicas pedagógicas y los programas del Ministerio de Educación, y promover la capacitación del personal docente y no docente.

El jefe o director del DAEM debe ser docente con título de profesor de Estado, ya que se considera importante que la persona a cargo del DAEM cuente con conocimientos pedagógicos necesarios. Sin embargo, en la práctica las funciones del Jefe del DAEM son esencialmente administrativas. Los empleados del DAEM son funcionarios municipales, por lo que sus remuneraciones son fijadas conforme a la legislación correspondiente y, por lo tanto están sujetos a una escala única de sueldos.

En la mayoría de los municipios el DAEM cuenta con escasa autonomía, principalmente en lo relacionado a la parte financiera. Los recursos provenientes de la subvención son traspasados por el nivel central al Departamento de Administración y Finanzas de la municipalidad –ente encargado de administrar los recursos-, pagados al personal de educación y determinando el resto de las partidas de gastos del departamento.

La otra alternativa de administración de la educación municipal son las Corporaciones Municipales, las que se constituyeron como corporaciones de educación, salud y desarrollo social teniendo a su cargo la administración de las escuelas, los consultorios de atención primaria de salud, los hogares de menores y los centros abiertos.

La Corporación Municipal es una entidad jurídica de derecho privado, sin fines de lucro y con personería jurídica propia. Se rige por un estatuto propio y su administración depende de un Directorio conformado por cuatro personas y presidido por el Alcalde. El manejo directo de la corporación es responsabilidad del Secretario General. Para ejercer este cargo no existe el requisito de ser docente como en el caso del Jefe del DAEM, y en una parte importante de las corporaciones existentes el cargo es ejercido por un administrador.

⁶ www.mineduc.cl

“DFL. N° 2, Ley de Subvenciones”; 1998.

El personal de la Corporación no pertenece a la municipalidad y es empleado a través de un contrato privado de trabajo, lo que permite que las remuneraciones se establezcan conforme a los criterios de la corporación, a diferencia del DAEM cuyos empleados son en su mayor parte funcionarios municipales. Además, el personal puede ser despedido sin necesidad de que se efectúe un sumario como es el caso de los funcionarios municipales.

La corporación legalmente no tiene vínculos con la municipalidad, salvo la relación existente con el Departamento de Finanzas para el pago de la subvención y con el Alcalde por ser el presidente del directorio de la corporación. Esta situación no le permite al municipio fiscalizar ni controlar el funcionamiento de la corporación, ni siquiera puede incorporar las actividades de la corporación dentro de la planificación comunal.

Cabe señalar que la mayoría de los municipios optaron por la modalidad de DAEM, debido a la facilidad de su constitución en el corto plazo y a su menor costo, ya que sólo era necesario contratar los funcionarios necesarios para su implementación. Sin embargo, la creación de una Corporación implicaba mayores recursos y la convocatoria a concurso de personal ajeno al municipio. Cabe señalar, que a partir de marzo de 1988 se prohibió la creación de nuevas corporaciones, al establecerse que no era constitucional que los municipios transfirieran funciones públicas a instituciones de derecho privado.

No obstante, la autonomía otorgada por la legislación a las corporaciones, evidencia de tipo anecdótico que en las municipalidades de tamaño pequeño, el Secretario General no ejerce plenamente su autoridad y depende fundamentalmente del Alcalde para la toma de decisiones, lo que hace que en la práctica funcionen como un DAEM.

COLEGIOS PRIVADOS SUBVENCIONADOS: Presentan en su interior una gran heterogeneidad: en primer lugar, existen colegios religiosos los que pueden depender de la Iglesia Católica (Arzobispado, Congregación Religiosa, Parroquia) o estar administrados por agrupaciones religiosas (Adventistas, evangélicos, etc.). En general, el sostenedor de estos colegios tiene a su cargo más de dos colegios.

En segundo lugar, existen colegios laicos los que pueden o no tener un fin de lucro. Los que tiene fin de lucro, funcionan como una empresa generando utilidades que son repartidas a los propietarios. A esta categoría pertenecen la mayor parte de los colegios privados subvencionados. Dentro de los establecimientos sin fines de lucro se ubican colegios dependientes de fundaciones y corporaciones privadas. Tanto en los colegios con fines de lucro como en los sin fines de lucro, los sostenedores pueden tener a su cargo más de un

establecimiento educacional.

FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE EDUCACIÓN SUBVENCIONADA⁷

En el diseño del sistema, los colegios que experimentan disminuciones en asistencia y por ende de ingreso, deberían cerrar o fusionarse lo cual es una conducta que se observa en el sector privado subvencionado. Por su parte, en el sector municipal y en el ámbito central, esto es considerado políticamente costoso por las autoridades, por lo que es común observar tanto transferencias directas desde los municipios hacia sus colegios como del nivel central hacia los municipios con el objetivo de cubrir el déficit financiero.

De esta manera, los colegios municipales reciben, además de los ingresos por subvenciones, aportes voluntarios de los municipios, mientras que los colegios privados subvencionados deben financiar todos sus gastos, incluyendo de capital, con los ingresos por subvención o bien recibir contribuciones privadas. Debido a lo anterior se considera que los colegios municipales, en general, enfrentan una restricción presupuestaria más suave que los colegios privados subvencionados.

Tanto los colegios municipales como privados subvencionados están sujetos a controles de parte del nivel central. Sin embargo, si bien a ambos los controlan, la penalización tiene impactos diferentes en el sector privado subvencionado, ello implica una penalización financiera importante. Sin embargo, en el sector municipal, ella se traduce en un mayor déficit municipal en educación, con la consiguiente presión para que el nivel central –Ministerio de Educación o Ministerio del Interior- efectúe transferencias hacia la municipalidad para solventar dicho déficit. Así, la sanción es más suave para los colegios municipales.

Se estima que un factor que incide en el esfuerzo realizado para lograr una gestión eficiente en la administración de los establecimientos, es que la asignación de los recursos se efectúe tomando en consideración los resultados obtenidos. Por una parte, los sostenedores de los colegios privados subvencionados, al depender principalmente de la subvención recibida y del financiamiento compartido, deben poner todo su esfuerzo para obtener buenos resultados con el fin de captar matrícula y mantener una buena asistencia de los alumnos a la escuela. Por otra parte, los sostenedores de los colegios municipales si no cubren sus gastos con los ingresos por subvención, reciben transferencias municipales -subvención municipal- las que en muchas municipalidades son financiadas finalmente por el nivel central. Estos ingresos extra-subvención generan una asignación de los recursos la que no depende de los resultados educacionales obtenidos, afectando negativamente la eficiencia de la gestión en estos establecimientos.

⁷ www.mineduc.cl

“DFL. N° 2, Ley de Subvenciones”; 1998.

“Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)”; 1990.

Los establecimientos privados subvencionados deben financiar los costos de construcción, reparación, mantenimiento y equipamiento de los establecimientos con los recursos provenientes de los ingresos por subvención. Esto no ocurre con los establecimientos municipales los que cuentan con mayores posibilidades para acceder a financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento desde el nivel central.

ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES⁷

Es importante mencionar que el nivel central impone una serie de reglas y leyes al sector educacional subvencionado que involucran infraestructura, contenido curricular, estructura de salarios y pagos por experiencia, las que afectan directamente las posibles innovaciones educacionales que se generarían por la competencia entre los establecimientos educacionales y que afectan los resultados obtenidos por el sector educativo municipal. Entre las restricciones se pueden mencionar: el Estatuto Docente, el apoyo técnico otorgado a través del MINEDUC y restricciones constitucionales.

ESTATUTO DOCENTE: En julio de 1991 fue promulgada la Ley N° 19.070, el Estatuto de los Profesionales de la Educación, la cual entre otros aspectos, norma la carrera de los profesionales de la educación pertenecientes al sector de la educación municipal. Esta Ley introdujo una serie de rigideces al sistema de educación municipal.

Cabe señalar, que los docentes del Sector Particular Subvencionado se rigen por las normas del Código del Trabajo en todos aquellos aspectos no contemplados en el Estatuto Docente. Los salarios, por lo tanto, se determinan por negociación individual y colectiva, estableciéndose un valor semanal/mensual mínimo.

Uno de los aspectos más relevantes de esta Ley es que prácticamente garantiza la estabilidad laboral de los docentes, y no permite que se efectúen despidos ni reasignaciones de los profesores al interior de los colegios municipales de la comuna. Esta situación genera que, en la mayor parte de los casos, la planta de profesores sea superior a los requerimientos del establecimiento educativo. Además, se tiene el pago del bienio por experiencia, que sumado genera costos de personal elevados que en algunos casos no pueden ser solventados con la subvención recibida.

El nivel central proporciona recursos a los municipios para el pago del bienio, éstos resultan insuficientes. Además, al no estar determinada la transferencia de recursos en función de resultados, no existen incentivos para mejorar la gestión de los establecimientos y el desempeño de los docentes.

La estabilidad laboral de los docentes repercute en la calidad educativa al no existir incentivos para mejorar la productividad laboral. El sistema no “premia” ni “castiga” el desempeño del

⁷ www.mineduc.cl

“DFL. N° 2, Ley de Subvenciones”; 1998.

“Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)”; 1990.

profesor. Esto se traduce en una menor dedicación e incumplimiento de la actividad laboral, principalmente debido a las excesivas licencias médicas solicitadas por los profesores.

APOYO TÉCNICO: La función de los Departamentos Provinciales (DEPROV) se circunscribe básicamente a supervisar el cumplimiento de las normas técnicas establecidas por el nivel central, y a dar apoyo técnico en aquellos aspectos que el establecimiento requiera. La evidencia disponible sugiere que por lo general este apoyo resulta insuficiente –tanto en calidad como en frecuencia- y es de baja efectividad. En general, la DEPROV se preocupa más de supervisar y apoyar a las escuelas que cuentan con proyectos educativos canalizados a través del Ministerio de Educación.

RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES: La Constitución Chilena establece que es una obligación del Estado, delegada en la actualidad en los municipios, brindar educación básica a quien lo solicite, y a contar del año 2004, educación media. Esta obligación, tras el proceso de descentralización, se ha traspasado a los municipios. Así, en la práctica los municipios como un todo no pueden seleccionar alumnos, aunque algunos colegios municipales de elite si realizan selección de los alumnos, lo cual sin embargo no constituye la norma general. Esta situación genera que en muchos casos los colegios municipales deban aceptar alumnos con mal rendimiento, déficit de aprendizaje o con problemas de conducta, mientras que los colegios privados subvencionados no enfrentan esta restricción.

REQUISITOS PERMANENTES PARA IMPETRAR LA SUBVENCIÓN

1. Tener reconocimiento oficial del Estado por cumplir los requisitos de la Ley Orgánica de Enseñanza (L. 18.962)
2. Que sus cursos se ajusten a los mínimos y máximos de alumnos que señala el reglamento.
3. Que cuenten con cursos o ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporciona.
4. Que cuenten con un reglamento interno que rija las relaciones entre establecimiento y los alumnos, en la cual deberán estar indicadas las causales de suspensión de los alumnos y cancelación de matrícula.
5. Que entre las exigencias de ingreso y permanencia no figuren cobros ni aportes económicos que excedan derechos de escolaridad y matrícula autorizados por la Ley.
6. Que se encuentren al día en los pagos por conceptos de remuneraciones y de

cotizaciones previsionales de su personal.

Sólo para establecimientos adscritos a la Jornada Escolar Completa Diurna:

- 1) Cumplir un mínimo de 38 horas semanales de trabajo escolar para la educación general básica y de 42 horas para la educación media, siendo para tal efecto la hora de trabajo escolar de 45 minutos.
- 2) Cumplir un tiempo semanal y tiempo diario de permanencia de los alumnos en el establecimiento, que permita una adecuada alternancia del trabajo escolar con los recreos y su alimentación, y el mayor tiempo que representen en conformidad a las normas que se señalen en el reglamento.
- 3) Asegurar que dentro de las actividades curriculares no lectivas, los profesionales de la Educación que desarrollen labores docentes y tengan designación o contrato de 20 o más horas cronológicas de trabajo semanal en el establecimiento, destinen un tiempo no inferior a dos horas cronológicas semanales, o su equivalente quincenal o mensual, para la realización de trabajo técnico-pedagógico en equipo.

FORMALIZACIÓN PARA IMPETRAR EL PAGO DE LA SUBVENCIÓN

1. Solicitud anual de pago que se debe presentar al inicio de cada año escolar:
 - Solicitud anual para acceder al pago y declaración de haber finalizado normalmente las actividades del año anterior.
 - Declaración de alumnos matriculados por nivel y curso.
 - Declaración de idoneidad de profesores.
2. Boletín mensual de subvenciones y su anexo:
 - Asistencia ocurrida en el mes y número de días de clases.
 - Asistencia de alumnos internos.

VISITAS DE FISCALIZACIÓN E INSPECCIÓN DE SUBVENCIONES A LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES SUBVENCIONADOS

De acuerdo con lo instruido por el Ministerio de Educación, la Secretaría Regional Ministerial de Educación, los Departamentos Provinciales de Educación, en cumplimiento del Plan Anual de Inspección, programarán y efectuarán visitas a los establecimientos educacionales de su jurisdicción durante todo el año escolar, sin perjuicio de visitas que se pueden efectuar desde la Secretaría Regional Ministerial, del propio Ministerio o a las facultades privativas de la

Contraloría General de la República. De cada visita se levantará un Acta en triplicado, dejando una copia de ella en el establecimiento, y procediendo administrativamente de acuerdo a lo ordenado por la autoridad Regional o Central.

Las visitas tienen el carácter de sorpresivas, y por ende, no se requiere para su validez comunicar al sostenedor o director de que ella se efectuará.

PROCESO DE CONTROL: Comprende todas las acciones orientadas a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos del Estado. Verifica fundamentalmente el cumplimiento de los fines, el acatamiento de las disposiciones legales y reglamentarias y el cumplimiento de las metas programadas por los servicios que integran el sector público.

MISIÓN: El Departamento Provincial de Educación es una institución de Servicio Público, que desarrolla acciones técnico-pedagógicas y de control administrativo- financiero con los usuarios del Sistema Educativo a través de una asesoría pertinente y oportuna, facilitando con equidad los procesos de gestión en un contexto proactivo, dinámico y creativo que permita optimizar la calidad de los aprendizajes, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la provincia de Valparaíso e Isla de Pascua.

FUNCIONES

EL Decreto Supremo que organiza, fija atribuciones y determina territorio jurisdiccional de los departamentos provinciales es el N° 3245 del 7 de octubre del 1982. En este documento entre otros aspectos se considera conveniente en las políticas educacionales del Supremo Gobierno, realizar una efectiva supervisión técnico pedagógico y una eficaz fiscalización del cobro y pago de la subvención fiscal.

Que este propósito se logrará dotando a los funcionarios que se desempeñan en las provincias, de un instrumento jurídico que posibilite una mayor fluidez operativa que tienda a racionalizar el funcionamiento de los servicios educacionales del estado.

Los Departamentos Provinciales de Educación, son los organismos encargados de la supervisión técnico pedagógica y de la inspección y control de subvenciones de los establecimientos educacionales de cada provincia, de acuerdo a la legislación vigente y sin perjuicio de las atribuciones especiales que se les deleguen de acuerdo a las normas generales aplicables.

La supervisión técnico pedagógico, la realiza a través de un equipo técnico pedagógico provincial de supervisores Técnico Pedagógico al que le corresponde especialmente.

1. Elaborar el Plan Anual de trabajo y el proyecto de supervisión de acuerdo con los planes

regionales y las necesidades de la provincia.

2. Visitar con propósitos de supervisión educacional cada establecimiento escolar, de acuerdo al Plan Anual de Supervisión.
3. Cautelar el cumplimiento de los Planes y Programas oficiales del Ministerio de Educación y las normas técnicas pedagógicas emanados del nivel central y regional.
4. Evaluar periódicamente los resultados de las visitas realizadas a los establecimientos, identificar los problemas y tomar las medidas pertinentes para solucionarlos.
5. Evaluar la aplicación de los programas complementarios que se desarrollan en el establecimiento.
6. Administrar instrumentos que permitan diagnosticar la calidad del proceso enseñanza aprendizaje.
7. Identificar problemas técnicos pedagógicos y otorgar asesoría a la unidad respectiva, especialmente al personal Docente Superior, Unidad Técnico Pedagógico y al profesor cuando sea necesario.
8. Promover la aplicación de metodologías y material didáctico alternativo que contribuyan a perfeccionar el trabajo del profesor en el aula.
9. Orientar la acción supervisora del personal docente superior y unidad técnico pedagógica.
10. Coordinar con el Departamento de Educación Municipal o con la Corporación Municipal la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros tendientes a mejorar la eficiencia y eficacia del proceso educativo.
11. Evaluar el Plan Anual de Trabajo y enviar al nivel regional un informe sobre el estado de avance del proyecto de supervisión, cada tres meses.
12. Proponer a las autoridades correspondientes las necesidades de perfeccionamiento de supervisores provinciales y de los docentes que atienden los establecimientos educacionales.
13. Organizar un Banco de Datos con la información más relevante de los establecimientos educacionales, con el objeto de tener un diagnóstico actualizado de la realidad de la provincia.

La inspección y control de subvenciones se realiza a través de un equipo técnico provincial de inspectores, formado preferentemente por funcionarios provenientes de las oficinas de presupuesto del Ministerio de Educación Pública, los que constituirán la “Unidad de Inspección y de Subvenciones” y especialmente les corresponderá:

1. Cautelar la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones de la legislación sobre subvenciones por parte de los establecimientos educacionales acogidos a este beneficio.
2. Elaborar el Plan Anual de Inspección y Control de Subvenciones de la respectiva provincia de acuerdo a las políticas, metas, objetivos y normas emanadas de las autoridades regionales.
3. Visitar los establecimientos educacionales subvencionados, de acuerdo al Plan Anual de Inspecciones, para verificar el cumplimiento de las normas en instrucciones emanadas de las distintas autoridades y niveles del Ministerio de Educación.
4. Examinar y evaluar periódicamente los resultados de las visitas realizadas a los establecimientos subvencionados, emitiendo un informe al Director Provincial de Educación y copia al nivel regional.
5. Examinar la exactitud de los datos contenidos en el boletín anual de subvenciones.
6. Cotejar los datos de los boletines mensuales de subvención con los registros en los libros de clases de los establecimientos.
7. Examinar la documentación ya sea mensual o anual que deban presentar los establecimientos subvencionados para obtener el pago de la subvención, informando al nivel regional si se establecen diferencias a favor o en contra de los establecimientos.
8. Verificar el monto de las subvenciones pagadas por los distintos cursos, en casos calificados, según resultados de visitas inspectivas.
9. Evaluar periódicamente el Plan Anual de Inspección y Control de Subvenciones, a fin de verificar su cumplimiento y efectuar las correcciones que sean necesarias.
10. Presentar al Director Provincial de Educación un informe trimestral sobre el avance del Plan Anual de Inspección y Control de Subvenciones de la Provincia, indicando actividades realizadas en cumplimiento de las metas propuestas.

CAPITULO III
“EL CONTROL EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO”

EL CONTROL EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO⁸

Se expondrá el concepto de control moderno y su significado, así como los factores esenciales que lo consolidan, como la necesidad de crear confianza, el autocontrol, y la evaluación del autocontrol.

EL CONTROL: El control nace con la actividad humana desde el inicio del tiempo. Evoluciona desde simple necesidad de seguridad individual o colectiva, hasta la necesidad de verificar el cumplimiento de objetivos preestablecidos y sus acciones consiguientes. En el caso del control gubernamental, establece la rigurosidad con que la autoridad debe controlar la recaudación de los tributos que, en último término, representan los aportes de la comunidad para financiar las condiciones de infraestructura y organización social.

La definición más aceptada de control es la siguiente:

“El control en un proceso de la organización, que pretende el conocimiento completo y rigurosamente exacto de la situación de los recursos que se utilizan en el proceso de la organización, desde el momento en que entran en la organización y hasta que salen de ella”.

Esta definición es esencial, pues de ella nace un nuevo **concepto** de control que va dirigido al logro de la eficiencia organizacional, a la optimización de sus resultados y al cumplimiento de las regulaciones a que están sometidas las organizaciones públicas o privadas. Todo ello, sin descuidar los objetivos de protección originales.

La definición moderna es la siguiente:

“Es una función inherente a la gestión, a la dirección de las organizaciones y, por lo tanto, deja de ser una función asignada a un área específica de la organización, como contraloría, finanzas o contabilidad. Es decir, el control se pasa a convertir en una responsabilidad de todo el personal de la organización: en lo interno, en cuanto apoyo permanente al proceso decisorio, y frente a organismos externos, respecto del cumplimiento de leyes y reglamentos que le son exigibles”.

Esta definición debe tomar en consideración los siguientes aspectos:

⁸ “Ley 19.655, de Probidad Administrativa aplicable a los órganos de la Administración del Estado”
“Auditoría Interna de Gobierno”; R. Moraga y L. Tellez; 1999.
“Constitución Política del Estado de Chile”; 1980
www.caigg.cl

- La necesidad de generar confianza, y
- El autocontrol

LA NECESIDAD DE GENERAR CONFIANZA: En la administración moderna, se aspira a que las personas que componen una organización, acepten el profundo desafío que representa desempeñar un rol tan diferente del que se lleva a cabo. Es decir, se pretende que cada individuo disponga de una autonomía representada por independencia y creatividad, y que sus ideas y sugerencias sean consideradas en el proceso decisorio. Por su parte, los ejecutivos deben formar equipo con quien habían sido hasta ahora los ejecutores de sus órdenes, con instrucciones de rendirle cuenta de su actuación.

La situación es concreta “Si hay falta de confianza, los intentos de los líderes por desarrollar procesos cooperativos provocarán angustia destructiva en lugar de ansiedad creativa” (Kimbrough, Ralf. “Facilitating Trust”, Internal Auditor, Agosto de 1997).

Desarrollar confianza en el ámbito público reviste doble importancia y complejidad, toda vez que se trata de resaltar el propósito de bien común del Estado, como asimismo la actitud permanente de servicio a la comunidad por parte de la Administración, mediante una eficiente gestión.

La iniciativa Gubernamental Chilena, se ha tenido en consideración para disponer de una administración pública, eficiente y comprometida con los planes de desarrollo del país. Para conseguir un resultado exitoso, la satisfacción del bien común, se atraviesa por acciones que promuevan la confianza en las personas, donde su nuevo rol es un desafío digno de aceptar.

EL AUTOCONTROL: El proceso generador de confianza se ha descrito como el concepto sobre el cual se basa todo el desarrollo del control, hasta llegar a su manifestación de elemento básico para propiciar la eficiencia organizacional. No obstante, una vez alcanzado los propósitos de un trabajo participativo, en el cual los aportes de todas las personas representan un real valor agregado, queda por establecer como es posible que los esfuerzos grupales permitan alcanzar los objetivos generales de la entidad. Aquí es donde adquiere importancia el concepto de autocontrol, es decir, el control que ejercen sobre su propia actuación los sistemas, dotados de autonomía, pero que a la vez mantienen congruencia con el sistema del cual son parte.

En el caso de autocontrol en la administración pública, se está frente a un desafío de gran magnitud, pero, al mismo tiempo, ante una realidad ineludible, y de la cual depende en buena

medida el éxito o fracaso de cualquier esfuerzo por mejorar su eficiencia.

En efecto, autonomía, coherencia y autocontrol, son componentes básicos para administrar la alta complejidad de las relaciones de entidades y empresas entre sí, de ellas con los Ministerios de los cuales dependen y, en general, de las que se originan en el Gobierno en su conjunto.

CONTROL INTERNO: Es el conjunto de planes, métodos y procedimientos adoptados por una organización, con el fin de asegurar que los activos están debidamente protegidos, que los registros contables son fidedignos y que la actividad de la entidad se desarrolla eficazmente de acuerdo con las políticas trazadas por la Gerencia, en atención a las metas y objetivos previstos.⁹

Debe tenerse en cuenta que el sistema de control interno no es una oficina, es una actitud, un compromiso de todas y cada una de las personas de la organización, desde la gerencia hasta el nivel organizacional más bajo.

⁹ “Auditoría y Control Interno”; Gustavo Cepeda; 1997.

NECESIDAD DE CONTROLES EN LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL¹⁰

El Estado está conformado por muchas organizaciones, las cuales, obviamente, tienen dimensión y complejidad consecuente con su naturaleza y finalidad. Ello hace necesario que su administración permita una progresiva descentralización de las decisiones. La descentralización hace necesario contar no sólo con información de mejor calidad y puesta a disposición de los usuarios oportunamente sino que, también, con estructuras de control preventivas, fuertes y flexibles, consistentes con un concepto moderno de control que compromete a todos los estamentos del Estado.

Los instrumentos de control de la actividad gubernamental son, generalmente, muy formalizados. Su cantidad y complejidad depende de las necesidades de cada país, de cada gobierno, y de cada organización en particular. La contabilidad de gestión es el sistema de control formalizado por excelencia. La cultura organizacional, en cambio, es un ejemplo de mecanismo informal de control. No está formalizado explícitamente, pero influye de forma importante en la manera de comportarse y de tomar decisiones.

En las empresas privadas, por su parte, la necesidad de control se hace cada día más evidente, en la medida que se enfrentan a condiciones de mayor competencia.

Todas las organizaciones, públicas y privadas, tienen un proceso de control que involucra manejar ciertos factores que limitan o colocan en riesgo el éxito de ellas. Entre esos factores podemos identificar los siguientes:

- Naturaleza Humana de los funcionarios. En las organizaciones gubernamentales se requiere de personal con una clara vocación de servicio público, en primer lugar, porque lo que se ofrece son servicios derivados de las necesidades públicas. En segundo lugar, porque no es fácil establecer sistemas de incentivos en función de la rentabilidad, como se conoce en la empresa privada, Y por último, se deben revisar las condiciones de riesgo, inherentes al ser humano, de exposición permanente a tentaciones, derivadas del poder relativo o del manejo de recursos que puedan ostentar en el ejercicio de sus funciones.
- Toma de decisiones. Las organizaciones estatales chilenas se encuentran afectadas por una característica jurídico-legal que limita su funcionamiento. Sólo pueden hacer aquello para lo cual están expresamente facultadas por la ley; en tanto, las empresas privadas pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley.

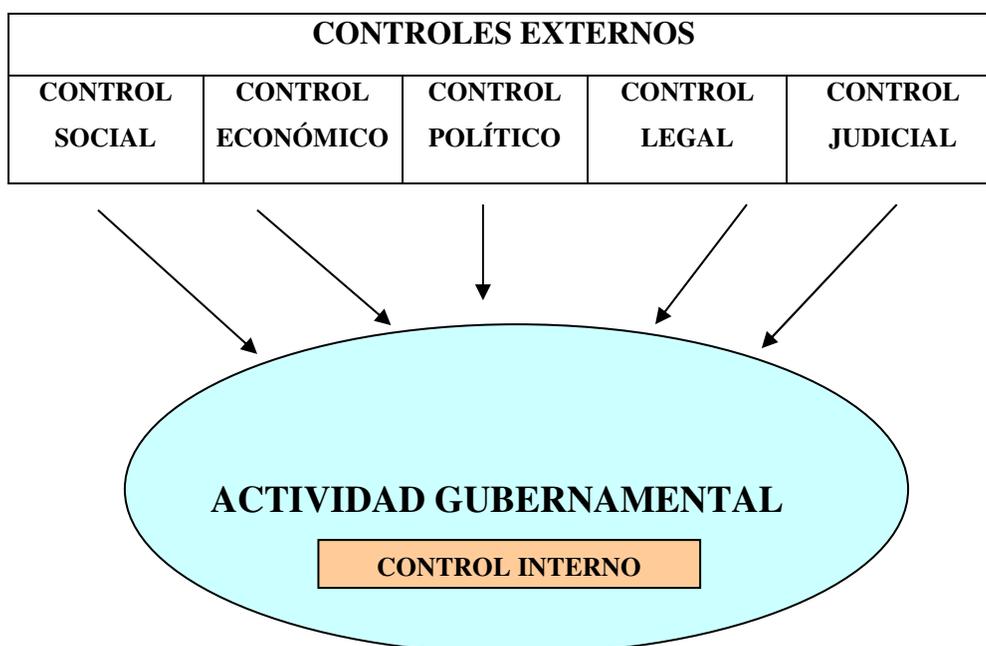
¹⁰ www.caigg.cl
www.contraloria.cl

- Cambio continuo. Las organizaciones estatales se ven enfrentadas a cambios continuos que se originan en el entorno, y que las afectan, igual que a la empresa privada. Sin embargo, su proceso de adaptación debe considerar que el Estado es uno solo, y, por lo tanto, su proceso de autorización y coordinación requiere de formalidades más complejas que la empresa privada.
- Medición de resultados. Este es uno de los factores más complejos que enfrentan las organizaciones estatales, ya que las funciones asignadas, generalmente, tienen más atributos cualitativos que cuantitativos, lo que dificulta el establecimiento de un sistema de evaluación de desempeño.

En las organizaciones gubernamentales se requiere de más y mejor control, porque se trata de velar por el buen uso de recursos de todos los ciudadanos; son organizaciones creadas para servir a la ciudadanía, cada vez más exigente y consciente de sus prerrogativas. En este entendido, normalmente, el principio jurídico de la seguridad, prima sobre el principio administrativo de la eficiencia. La búsqueda del óptimo equilibrio genera evidentes tensiones en la gestión pública, las cuales debieran conducirse mediante mecanismos proactivos, formalmente establecidos, de retroalimentación de la gestión.

LOS CONTROLES GUBERNAMENTALES: Las técnicas de administración indican que para manejar y mantener el control de una actividad, es necesario esclarecer la misión, los objetivos y metas que se pretende alcanzar, y cómo se ejecutará la gestión (estrategia). Todo ello, definido en un proceso de racionalización y planificación, previo a la ejecución. En el hecho, el control es una actividad consustancial de las autoridades encargadas de la administración en la consecución de los objetivos propuestos.

El ejercicio del control se puede clasificar, dependiendo de la posición relativa en que se encuentren los mecanismos, instituciones o personas que lo realizan, en controles de carácter externo e interno. Lo que se gráfica en el cuadro siguiente:



El ejercicio del control se puede clasificar, dependiendo de la posición relativa en que se encuentren los mecanismos, instituciones o personas que lo realizan, en controles de carácter externo e interno.

Controles Externos: El control ejercido desde el exterior tiende a ser posterior a las decisiones y a su ejecución. Sin embargo, a las autoridades les interesa esencialmente disponer de información y mecanismos de control preventivo, que permitan asegurar el cumplimiento de sus objetivos, el acatamiento de la legalidad vigente y el adecuado uso y resguardo de los recursos públicos. Por tal razón, existen controles externos, algunos establecidos formalmente y otros no, que se dan de modo espontáneo y de acuerdo a las condiciones imperantes. La importancia de las comunicaciones en el presente siglo influye en forma notable en la gestión del Estado.

Los controles externos al gobierno se pueden clasificar en controles políticos, sociales, legales y judiciales.

- **Control Político:** En la Constitución Política del Estado de Chile se establece que este control lo ejerce el Parlamento. Se ejerce a través de leyes y reglamentos que establecen normas que determinan las competencias, la organización y los procedimientos de los organismos del Estado.
- **Control Legal:** Este control tiene por objetivo evaluar la adhesión de la administración pública a la normativa legal vigente. Este control es ejercido en Chile, respecto del Ejecutivo, por la Contraloría General de la República,

organismo facultado para ello. Internamente se lleva a cabo por las Fiscalías y Contralorías de los diversos Servicios y Empresa públicas.

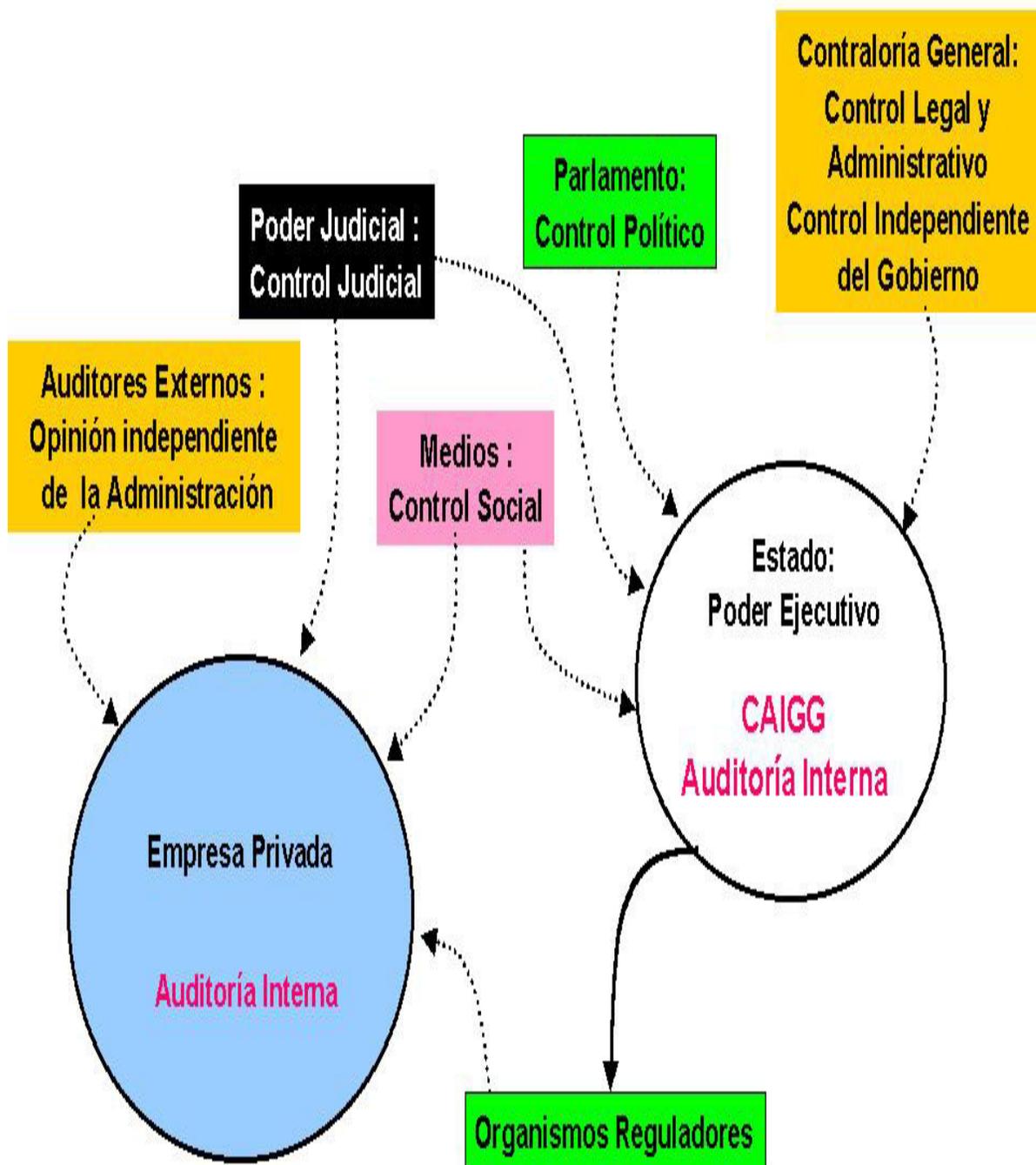
- **Control Social:** Este mecanismo de control apunta a los valores y la cultura del país, y se ejerce preferentemente a través de los medios de comunicación. Estos influyen, forman y representan corrientes de información, que emanan de diferentes sectores, y cada uno de ellos representa a importantes grupos, con roles e intereses tan distintos unos de otros, que configuran la voz de la sociedad como tal en un país. Dichos grupos representan los valores y principios individuales y sociales, que determinan las actividades principales de una sociedad, y que conforman, a su vez, la ética e integridad del grupo social. No obstante, la mayor instancia de control social se presenta cuando la ciudadanía ejerce el derecho de elección para la renovación de las autoridades.
- **Control Judicial:** Es aquel que, eventualmente y específicamente en los casos que es requerido, llevan a cabo los Tribunales de Justicia, cuando es reclamada su intervención, especialmente en virtud de un recurso constitucional, para la protección de las garantías individuales, o para la declaración de inconstitucionalidad de una ley.
- **Control Económico:** Es aquel que tiene por objetivo evaluar y medir la transferencia de los recursos, fondos e inversiones que efectúa el Estado para dar cumplimiento a sus objetivos.

Controles Internos: Son aquellos que ejercen su influencia desde el interior de la organización observada. Está constituida por un conjunto de medidas y condiciones, acordadas por el personal directivo y ejecutivo; aplicable a cada unidad, dirección o servicio, con la finalidad de velar en forma permanente por el cumplimiento de los objetivos específicos y generales de la entidad.

El control interno es un proceso orientado al logro de los objetivos organizacionales.

En la figura siguiente se grafican las relaciones del Gobierno con los controles legales, políticos y judiciales, y se incluyen relaciones con instancias de control provenientes de la empresa privada:

Flujo de Controles :



OBJETIVOS DEL CONTROL INTERNO EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL¹⁰

- **Resguardo de los Recursos Públicos:** Corresponde a la protección de los recursos públicos contra pérdidas, mal uso o uso indebido. Los recursos públicos, así como los recursos de cualquier entidad, se encuentran expuestos a pérdidas por diversos motivos, sean éstas derivadas de errores o irregularidades.

Los controles deben proveer medidas de seguridad y protección de los recursos físicos y los derechos que son propiedad pública. Así los controles deben establecer:

- a) Protección de los recursos en relación con la custodia y utilización.
- b) Registros que permitan conocer la ubicación y custodia de los recursos y derechos públicos.
- c) Sistema de autorizaciones que defina quienes están habilitados para disponer de bienes y derechos.

- **Cumplimiento de planes, metas y objetivos con economicidad, eficiencia y efectividad:** Su objetivo está orientado a asegurar el uso adecuado de los recursos de la organización, para que se obtenga el máximo beneficio de ellos. Este objetivo es susceptible de medirse objetivamente, comparando lo realizado con lo planificado y/o lo esperado. Ello posibilita un mejoramiento continuo.

La administración no sólo debe ocuparse de que sus actuaciones se circunscriban al ordenamiento vigente y dentro de un marco de transparencia sino que, además, debe propiciar permanentemente la calidad del servicio público.

- **Confiabilidad e Integridad de los Sistemas de Información de los Organismos Públicos:** La información para uso interno está orientada a los diferentes niveles de dirección, la información para terceros, muchos de los cuales corresponden a otras instituciones del Estado, también la requieren generalmente para tomar decisiones. Las cualidades de confiabilidad e integridad aseguran que lo informado es representativo de una realidad y, por lo tanto, se trata de información útil.

¹⁰ www.caigg.cl
www.contraloria.cl

Los controles deben prever que la información financiera y de operación, destinada a la difusión pública, sea digna de crédito para los distintos usuarios. Se deben evaluar los criterios y prácticas utilizados en la captura, procesamiento y exposición de la información; así como también el proceso de adquisición y uso de los recursos informáticos de las entidades públicas.

- **Cumplimiento de Normas, Leyes y Reglamentos:** En las instituciones del Estado sólo pueden hacer aquello para lo cual están expresamente facultadas por la ley, a diferencia de las organizaciones privadas que pueden hacer todo aquello que no está expresamente prohibido en la ley. Dicha normativa y toda aquella que sea aplicable, se debe acatar rigurosamente por las instituciones del Estado. Del mismo modo los funcionarios públicos, como parte de las organizaciones gubernamentales, deben observar el cumplimiento de esa normativa y de aquella que las propias instituciones se dicten a sí mismas.

La Estructura del Control Interno Gubernamental:

- Ambiente de Control
- Evaluación de riesgos
- Actividades de control
- Información y comunicación
- Supervisión

Se describe en los párrafos siguientes cada uno de estos componentes y su alcance.

- **Ambiente de Control y La Gestión de Recursos Humanos:** El ambiente de control marca las pautas de comportamiento de las personas en una organización, y regula que su actuación sea consecuente con los valores aceptados por los integrantes del grupo. Es muy importante que el personal internalice el nuevo concepto de control interno, así como los objetivos de la organización.

Las personas que integran una organización, constituyen el elemento que coloca el dinamismo, la energía, la diferenciación y generan el ambiente en que se desarrollan las operaciones. Por ello, el ambiente de control constituye el pilar fundamental para el adecuado funcionamiento de los demás elementos del control interno. Entre los factores que conforman el ambiente de control se encuentran, los valores éticos del personal, la cultura de la organización, el clima laboral, la filosofía de la dirección, el estilo de liderazgo y las orientaciones y políticas

emanadas de la dirección.

- **Evaluación de los Riesgos:** La evaluación consiste en la identificación y análisis de los factores que podrían afectar la consecución de los objetivos y, sobre la base de ese análisis y sus conclusiones, determinar la forma en que deben ser administrados dichos riesgos.

La gestión de empresas incluye la administración de los riesgos. Determinar cuáles se asumen, se minimizan, y cuáles se traspasan a terceros, es parte de la gestión cuya responsabilidad corresponde a la autoridad.

- **Actividades de Control:** Estas consisten en un conjunto de procedimientos y mecanismos de control que tienden a asegurar que se cumplan las políticas, orientaciones e instrucciones que da la dirección. En este orden de ideas, la dirección puede ser cualquier nivel decisonal de la organización. Por otra parte, también constituyen mecanismos asociados a las actividades de control, aquellos relativos al trabajo en equipo para analizar situaciones operacionales. Dichos mecanismos de análisis comunitario, generan las condiciones para el autocontrol.

Lo que no se supervisa puede constituir un factor de riesgo operativo. Todas las actividades se deben supervisar por personas distintas de las que realizan dichas operaciones. La Auditoría interna constituye una forma de supervisión independiente que debe contribuir al aprendizaje organizacional.

Para que se cumplan estas normas, la autoridad competente debe supervisar permanentemente sus operaciones y adoptar las medidas oportunas ante cualquier indicio o evidencia de irregularidad, o de actuación contraria a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

- **Información y comunicación:** En toda organización es necesario identificar transacciones, recoger datos, procesarlos y comunicar la información relevante para cada nivel, en forma, y en un plazo tal, que permita a cada usuario asumir sus responsabilidades.

Los sistemas de información y de comunicación pueden ser formales o informales, y el contenido del mensaje puede ser de índole financiera, operacional, relativo al cumplimiento de metas, a la disciplina interna y otros que ayuden a la autoridad, al control de la institución.

No se puede dejar de destacar lo importante que son las instancias de coordinación establecidas, pues a través de ellas se pueden comentar materias relativas a mejoramientos de

procesos, necesidad de estructurar cierta información, nuevas acciones a desarrollar, determinación de causas de ciertos problemas o comportamientos incurridos. Estas instancias de coordinación, generalmente no tienen carácter resolutivo, por lo que los canales de comunicación juegan un papel relevante para hacer llegar información de interés a la autoridad.

El desarrollo de la tecnología y su aplicación en las organizaciones ha determinado una dependencia de ella, por lo que si se produce alguna falla en la operación se pueden generar serias consecuencias. Los aspectos del control relacionados con la información y la comunicación, se centran hoy en los ambientes informáticos. La utilización de correos electrónicos y de redes, posibilita la comunicación respaldada por mecanismos informáticos. Por lo tanto, inserto en ese ambiente tecnológico se deben estructurar controles internos que eviten, por una parte, la ocurrencia de siniestros y por la otra, favorezcan el adecuado funcionamiento de la organización.

- **Supervisión:** El éxito de la gestión está en gran medida supeditado a la capacidad de supervisar la calidad del funcionamiento de los controles internos. Dicho seguimiento tomará la forma de una actividad o una función de supervisión permanente y continuada. Esta supervisión, corresponde a una función de la autoridad, que debe ser apoyada por los auditores internos.

El alcance y la frecuencia de las evaluaciones a las diferentes áreas funcionales se determinarán, principalmente, en función de una evaluación de riesgos, de los intereses y prioridades que establezcan las autoridades y terceros interesados en la gestión, y de la necesidad de adecuar la administración y la información a los requerimientos internos y externos.

Las deficiencias en el sistema de control interno, deberán ser reconocidas oportunamente por las autoridades correspondientes, de manera que se adopten en forma oportuna las decisiones pertinentes.

Los directivos de las instituciones públicas deben tener clara conciencia de que son responsables de los recursos asignados, así como de la calidad de las prestaciones que su servicio o empresa debe otorgar a la ciudadanía. Por lo cual, deben administrar adecuadamente la organización a su cargo, considerando los controles necesarios para el logro de sus metas.

Esto implica que se deben definir los niveles y normas de supervisión que corresponda, dado

que los directivos son los responsables últimos de la gestión.

El componente básico **supervisión**, cuenta con una valiosa herramienta de supervisión indirecta, que no es interviniente y que permite tener una visión de conjunto de la gestión. Esta es la Auditoría Interna complementada con el funcionamiento de Comités de Auditoría, en sus niveles gubernamentales, sectoriales e institucionales.

Esta unidad de Auditoría Interna debe estar configurada como una unidad técnico-administrativa que, con el carácter de asesora de los niveles máximos de la organización, efectúe una evaluación regular e independiente de los controles establecidos, midiendo tanto, la eficiencia, eficacia y economicidad de la gestión administrativa, como el grado de readhesión al ordenamiento vigente, y la transparencia de los actos de la administración.

El Control Interno de Eficiencia en la Gestión de Gobierno: El objetivo de un sistema es establecer un conjunto de instrumentos que permita conocer, analizar y sugerir las medidas económicas que tiendan a asegurar que las distintas áreas operativas de la organización están actuando cara a la consecución de sus objetivos, dentro de los límites fijados y con la coordinación necesaria para optimizar los resultados globales de la organización.

El control de gestión, como tal, debe distinguirse de la Auditoría interna, por cuanto ésta última se limita a proporcionar a la alta dirección de la organización un grado suficiente de seguridad de que las técnicas y procedimientos de control interno, que forman parte de los distintos sistemas de gestión e información, se aplican de acuerdo con las normas y políticas establecidas, así como tratar de evaluar su efectiva contribución a la salvaguarda del patrimonio de la institución.

Al implementar el sistema de control se debe tener presente algunas variables fundamentales:

a) El nivel de ambigüedad con el que la organización tiene definidos sus objetivos. Si el objetivo es de imposible precisión, por cuanto, por ejemplo, incorpora aspectos múltiples y contradictorios en su interpretación, y no existen variables de aproximación aceptable, debe prevalecer el control político por parte de aquellos que más legítimamente pueden interpretar dicha ambigüedad. Por lo cual, a medida que para una organización resulte complejo definir con claridad los objetivos de su actividad, su gestión quedará supeditada, con una mayor probabilidad al entorno político.

b) La posibilidad de medición de los resultados. En la medida en que los objetivos no sean ambiguos o sea resoluble su ambigüedad, y si los resultados asociados a dichos objetivos son medibles, las posibilidades de establecer un control de gestión más ajustado a la realidad son mayores. De otro modo, la imposibilidad de medir los resultados, ya sea directamente o a través de medidas aproximadas, limita las posibilidades de control al juicio subjetivo. En este extremo resulta relevante quién lo tenga que ejercer: Al control subjetivo se le suele asociar elementos de generación de liderazgo; es decir, su ejercicio se asocia a la reputación, al registro observado de mayores aciertos que errores en aquellos casos en que no existe garantía en la relación entre fines y medios.

c) Otra variable es el grado con el que la actividad sometida a control resulta repetitiva. Ello se debe a que en presencia de objetivos precisos medibles, el carácter más o menos repetitivo de una actividad permite un distinto seguimiento de sus efectos. En este contexto, si los efectos de la actuación no son conocidos y la actividad no es repetitiva, un control intuitivo parece el único posible. El punto a destacar aquí es quién deba ejercer en la organización, dicha forma de control, siendo ello una cuestión de organigrama interno, de fijación de responsabilidades. La cuantificación es posible, pero no la acumulación de experiencia en la relación con las diferencias en resultados en resultados de uno u otro tipo de actuaciones. En contraposición, la repetición de dichas actividades en el seno de la organización permite un sistema de control más sólido, con la práctica del control por prueba y error.

De modo similar, según sea o no repetitiva la actividad, pero siempre que se tenga un conocimiento de los efectos que se derivan de las distintas intervenciones, estaremos ante una opción distinta. Si la acción no es repetitiva, el control se ha de remitir necesariamente a un control de experto, esto es, tratándose de decisiones que se producen de vez en cuando, en la vida de una organización.

d) Finalmente, el conocimiento preciso de los efectos de las intervenciones que se repiten en el tiempo, medibles en lo que atañe a sus resultados y asociados de manera no ambigua a los objetivos de la organización, permite el más sistemático de los controles: el control rutinario. Éste consiste en fijar de modo automático una cuantificación del resultado pretendido y hacer un seguimiento de las desviaciones entre el pretendido y el conseguido. Dado que la actividad es repetitiva, los efectos de la intervención son conocidos, los resultados medibles y los objetivos no son ambiguos, el control se puede formalizar en gran medida de un modo rutinario: introducir correcciones hasta lograr el objetivo.

LA GESTIÓN DE GOBIERNO¹¹

En el presente capítulo se plantean los elementos principales relacionados con la gestión gubernamental, como políticas, estructura organizacional, estrategia de dirección, y los controles externos que afectan la actividad de Gobierno. Todo lo cual representa el marco dentro del cual se inscribe el control interno y la Auditoría interna gubernamental, temas principales de esta obra.

Naturaleza de las Organizaciones Gubernamentales:

“El Estado está al servicio de las personas y su finalidad es promover el bien común”.
(Constitución Política del Estado).

Esto orienta la actividad de las organizaciones del Estado, como antes al servicio de la comunidad, que satisfacen necesidades públicas en forma continua y permanente.

La teoría económica concibe a las empresas no sólo como entidades productoras de bienes y servicios, sino también como recursos de la sociedad y como factor de desarrollo. Dicho concepto es aplicable, aún en mayor medida, a las organizaciones del Estado, lo cual adquiere gran importancia si se considera que su acción tiene repercusión en toda la comunidad.

La ciudadanía demanda de las entidades gubernamentales:

1. El cumplimiento de una misión.
2. La promoción del bien común.
3. Apego a la legalidad vigente.
4. Transparencia en su actuación e información, y
5. Economía en el uso de recursos.

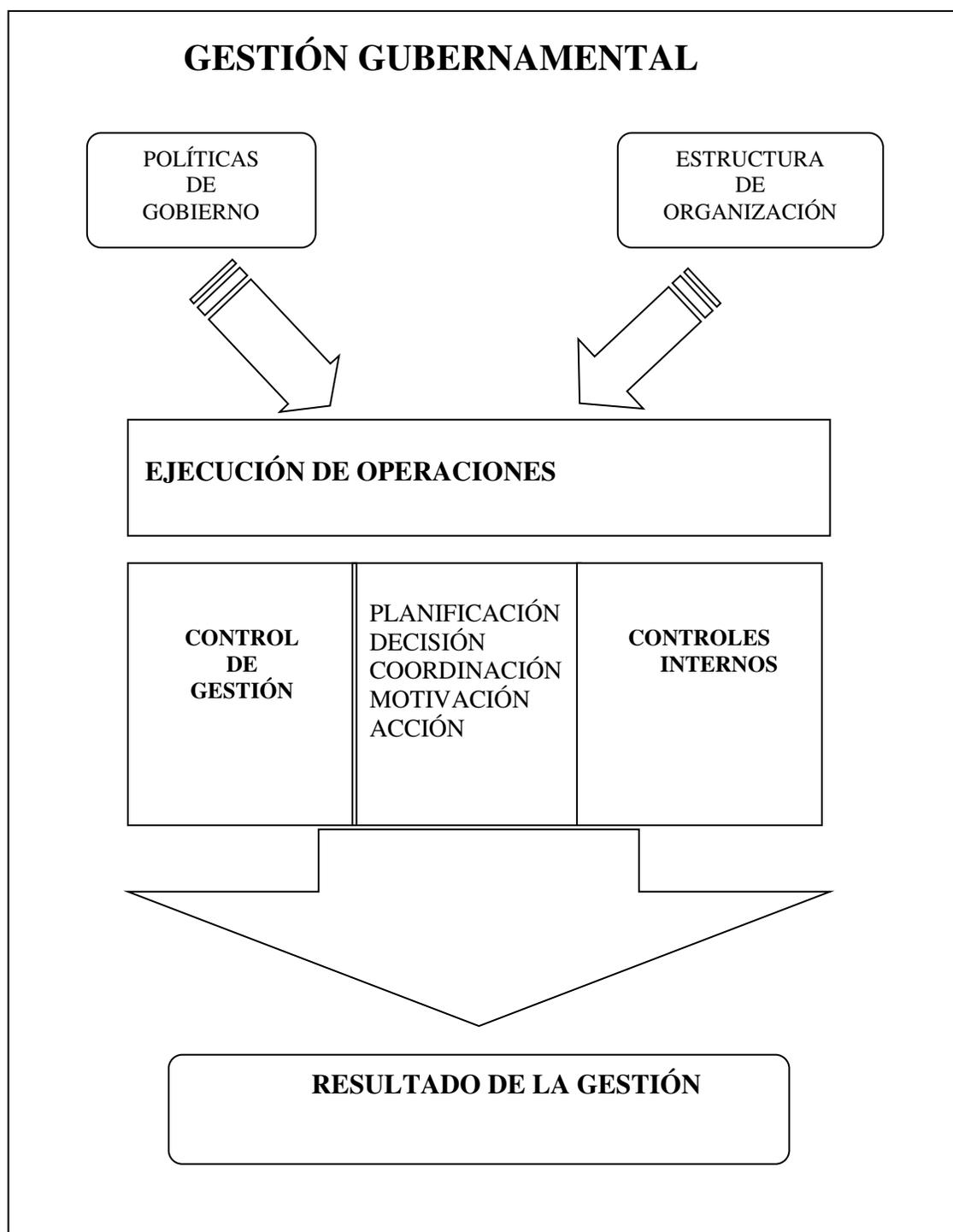
Elementos de la Gestión de Gobierno: Las administraciones del Estado en el mundo, por el tamaño que tienen, por la naturaleza de las operaciones que realizan y por el tipo de objetivos que pretenden lograr que no dicen relación sólo con la rentabilidad financiera, sino más bien con servicios orientados al beneficio público, desarrollaron en el pasado estructuras con

¹¹ “Ley 19.655, de Probidad Administrativa aplicable a los órganos de la Administración del Estado”
“Auditoría Interna de Gobierno”; R. Moraga y L. Tellez; 1999.
“Constitución Política del Estado de Chile”; 1980
www.caigg.cl

rígidos procedimientos e instancias de revisión, que no siempre favorecían los fines últimos que debían cumplir.

El Estado actual debe responder a las necesidades públicas y a los compromisos adquiridos por los gobernantes, lo que involucra un desarrollo en todos los agentes económicos intervinientes y en la sociedad en general.

El cuadro siguiente presenta los componentes esenciales de una gestión gubernamental.



POLÍTICAS DE GOBIERNO: Cada Gobierno que asume la representación del Estado, tiene una idea política de la convivencia en comunidad y del rol del Estado. La sociedad y el Estado disponen de organizaciones con fines jurídicamente formalizados, lo que le da un carácter de permanente a su existencia. El ejercicio del poder debe sujetarse a las normas que impone el Estado de derecho. Todo ello da estabilidad y continuidad a las instituciones y sus fines.

LA ESTRATEGIA DE DIRECCIÓN: Hablar de estrategia se asocia con la forma de alcanzar objetivos; incluye un conjunto de decisiones y criterios que, coordinados, se orientan hacia la obtención de determinados propósitos preestablecidos. El concepto de estrategia siempre involucra un objetivo de definiciones previas, que se deben considerar al momento de tomar decisiones. La administración superior debe estar atenta a los cambios, para prevenir y adecuar sus estrategias, en relación con las condiciones imperantes en el entorno.

LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL: Toda entidad, para alcanzar sus fines, debe tener una estructura organizacional que, mediante la necesaria asignación de autoridad, facilite la realización de las actividades que constituyen su proceso interno.

El diseño de una estructura permite asignar objetivos específicos y funciones delimitadas a cada parte de la organización, y establecer centros de responsabilidad, para que cada uno de ellos tome decisiones en el ámbito de su competencia. Bajo estos preceptos, se puede afirmar que la formalización de esta estructura favorecerá la eficacia de los mecanismos de control, especialmente si las estructuras organizacionales y las estrategias se basan en definiciones que asignen un mayor grado de autonomía en el proceso decisorio.

SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN: El proceso de dirección trata de influir en el comportamiento de todos los participantes de una organización. Para ello utiliza los mecanismos de control de que dispone: por una parte los formales, las políticas de gobierno y la planificación de estrategias, la estructura organizacional y los sistemas de información; y por otra los no formales, sus capacidades de liderazgo, los valores compartidos, los elementos culturales y de clima laboral que promueven la identificación de un sello institucional.

En las organizaciones gubernamentales se tiende a utilizar preferentemente aquellos mecanismos de control formalmente estructurados. Cada organización del Estado debe estructurar sus propios sistemas de control, los cuales deben ser capaces de dar satisfacción a los requerimientos internos de sus ejecutivos, y a las exigencias de los sistemas estructurados de información del Estado, en que conforman un sistema de control de gestión, en el ámbito gubernamental, están dados por:

1. Las definiciones políticas que emanan de la autoridad de Gobierno y que deben ser

consideradas en todo el proceso de planificación estratégica.

2. La estructura organizacional que, aunque esté jurídicamente sancionada y por lo tanto tienda a mantenerse de esta manera, se conserva constante en el tiempo, debe ser adecuada a los fines y estrategias que se definan.
3. Los sistemas de generación y control de metas.
4. Los sistemas de información que se establecen para fines de gestión y para satisfacer requerimientos de terceros.

Un sistema de control de gestión debe considerar:

La adaptación del sistema de información interna a las necesidades de información de la estrategia de la autoridad.

La vinculación del proceso de presupuestación con la planificación y la estrategia.

Los factores que determinan la conducta de las personas, y que generan ambiente favorable a los fines institucionales y promueven la motivación.

Los métodos y procedimientos que posibiliten la medición y/o la evaluación del desempeño.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN: El principal sistema de información estructurado del Estado es la Contabilidad Pública, que corresponde a una parte de la macro-contabilidad, con objetivos fundados en la necesidad de satisfacer información a nivel macroeconómico, de organismos nacionales e internacionales, como asimismo de terceros interesados en la gestión del Estado.

La contabilidad pública satisface los requerimientos de información del Ejecutivo y del Congreso Nacional.

La contabilidad pública se encuentra inmersa en un complejo ambiente tecnológico, y satisface requerimientos vitales de información para la Administración y para agentes externos interesados en la gestión del Estado. Sin embargo, es fundamental que a la información financiera y patrimonial se puedan incorporar estructuras de información de carácter regional, que permitan identificar los sucesos económicos inherentes a cada región del país.

LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA:

La transparencia pública es una forma o método de manejar los asuntos públicos, entendida como una interacción entre la ciudadanía y el gobierno en un ambiente de confianza y franqueza, la cual lleva implícita la obligación de rendir cuentas y, a su vez, la posibilidad de responsabilizar a los gobernantes por sus acciones, omisiones y gestión.

La transparencia pública se puede entender, por tanto, como una característica del buen gobierno, un instrumento de control ciudadano, un método de trabajo y un valor cultural.

Transparencia pública, significa permitir el acceso rápido y sin obstrucción a la información pública relevante, en forma oportuna y comprensiva, la disposición y apertura al debate, al control, y al cuestionamiento por parte de la ciudadanía de las políticas económicas y sociales, así como de las decisiones de carácter político que adopte el Gobierno.

Desde una perspectiva política, la transparencia se refiere a la claridad del funcionamiento del sistema político, de los procesos y mecanismos de toma de decisiones, la participación que los ciudadanos tienen en ese proceso, y la claridad de la relación de mando entre gobernantes y gobernados, incluyendo, dentro de esta perspectiva, la transparencia del sistema de partidos, del sistema electoral, y el grado de representación de las demandas ciudadanas.

Por otra parte, el gobierno debe procurar una estructura que tenga como base métodos, procedimientos, principios e instituciones comprometidas en la búsqueda de la transparencia administrativa, y que procure ser eficiente y estar orientada a la consecución de objetivos claros y transparentes, siendo elementos fundamentales la claridad de responsabilidades, procedimientos y reglas, la capacidad de evaluación de los distintos procesos organizativos, y la inclusión de la participación y control ciudadano dentro del ámbito de acción y de trabajo de la Administración Pública.

APORTE FISCAL Y TRANSFERENCIAS DE FONDOS

El aporte fiscal de libre disposición o destinado al servicio de la deuda pública y las transferencias de fondos corrientes y de capital, deben contabilizarse como Gastos de Gestión en el ente público otorgante y como ingresos de Gestión en el organismo público beneficiario.

No obstante, las transferencias otorgadas a organismos públicos y a instituciones o personas del sector privado, obligados a rendir cuenta al organismo otorgante, deben contabilizarse como Bienes Financieros en Deudores por Rendiciones de Cuentas, en tanto se encuentre pendiente la rendición por parte del organismo receptor.

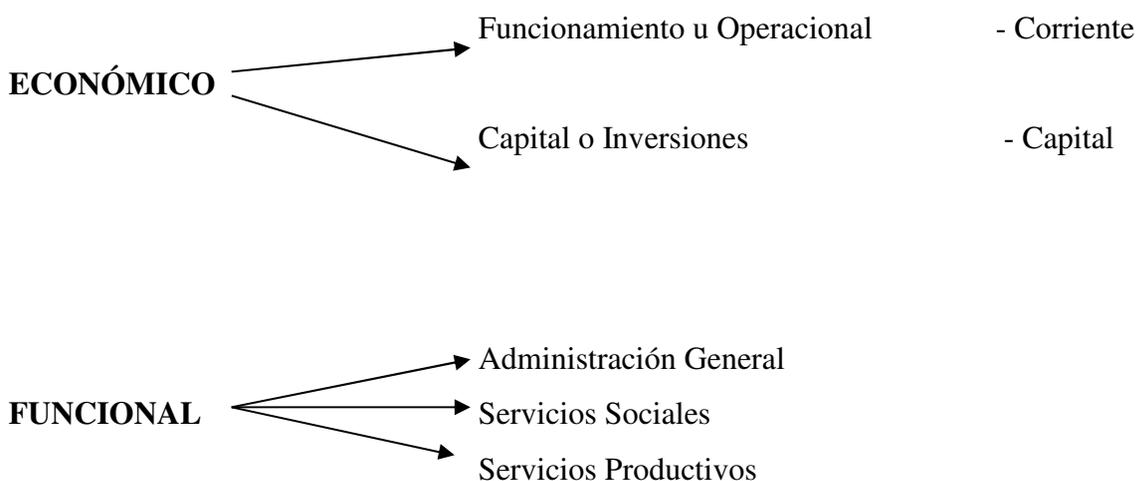
Las transferencias de capital que tengan la calidad de inversiones financieras deben contabilizarse como bienes Financieros en Aportes de Capital.

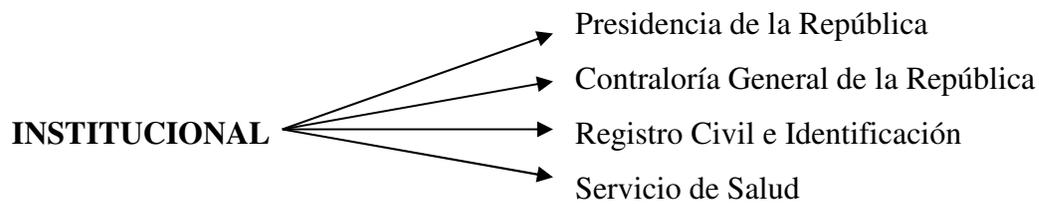
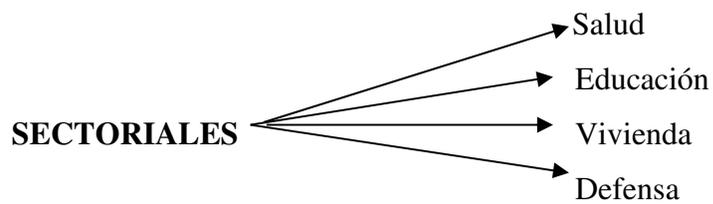
PRESUPUESTO: El presupuesto del sector público, consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de las metas y objetivos establecidos.

El saldo de caja y los ingresos que se perciban con posterioridad al período de vigencia del presupuesto, se incorporan al presupuesto vigente.

TIPOS DE PRESUPUESTOS

Criterios de clasificación:





SISTEMA DE CONTROL FINANCIERO

- Administración de Recursos
- Planes – Programas – Metas
- Informe de Gestión



- Auditorías e Inspecciones
- Examen de Cuentas
- Evaluación control Interno
- Documentación de respaldo
- Caucciones



- Cumplimiento de Fines
- Disposiciones Legales
- Resguardo del Patrimonio
- Comprobación de Ingresos y Gastos de Gestión

SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS:

El derecho de la ciudadanía de acceder y participar de la gestión gubernamental aparece como un impulso que conlleva a generar una administración más transparente, debido no sólo a la necesidad de establecer mecanismos que controlen y evalúen la gestión administrativa, sino que, además, establezcan de forma clara las responsabilidades tanto políticas como administrativas del gobierno.

El accountability, o rendición de cuentas, aparece como una necesidad gubernamental de entregar resultados de gestión y de establecer las diversas responsabilidades que atañen a cada uno de los integrantes del aparato administrativo en el desarrollo de su gestión, dado que la rendición de cuentas se establece como una obligación de responder por parte del aparato público frente a las responsabilidades que le fueron conferidas u otorgadas por la ciudadanía.

Este proceso de transparencia administrativa, no sólo consagra el derecho de la intervención ciudadana dentro del proceso de gestión, sino que además consolida y fortalece la democracia como sistema, estableciendo como ejes centrales del proceso modernizador del Estado la transparencia y la participación ciudadana.

Por tanto, la rendición de cuentas, la existencia de controles internos, la independencia de los poderes públicos, la autonomía, ciudadanía y el desarrollo de una estructura administrativa abierta a las personas, son los factores claves para propender a la modernización de la gestión pública.

INICIATIVAS DE TRANSPARENCIA: En el contexto modernizador, la transparencia es un tema relevante a la hora de fortalecer la democracia, ya que un gobierno comprometido con los principios de probidad y transparencia permite la generación de un clima de confianza y credibilidad por parte de la ciudadanía y de la comunidad internacional hacia a su gestión.

Principales iniciativas de transparencia desarrolladas:

- 1. Comisión Nacional de Ética Pública:** Una de las iniciativas más relevantes ha sido la constitución, en abril de 1994, de la Comisión Nacional de Ética Pública, instancia que resultó ser el pilar de las posteriores iniciativas desarrolladas por los Gobiernos de la Concertación en este ámbito. La citada iniciativa se tradujo en un Informe sobre la Probidad Pública y La Prevención de la Corrupción. Dicho informe comprendió las más diversas áreas de evaluación, en razón de las que se impartieron sugerencias y

recomendaciones sobre los siguientes temas:

- Probidad Funcionaria.
- Conflicto de intereses.
- Control y fiscalización
- Contratos y licitaciones
- Aspectos penales
- Financiamiento de la actividad política
- Control social.

2. Ley N° 19.653, de Probidad Administrativa aplicable a los órganos de la Administración del Estado: A mediados del año 2000, comenzó a exigirse a las autoridades, jefaturas y funcionarios de más alto rango una Declaración de Intereses y actualmente se encuentra vigente el Reglamento sobre el secreto o reserva de los actos y documentos de la Administración del Estado, el cual permite hacer aplicable las normas de la Ley de Probidad sobre el acceso ciudadano a la información de la Administración. Las principales características de esta Ley son:

- Se otorga rango legal a los principios de transparencia y publicidad de los actos administrativos, lo cual significa que la información debe encontrarse a disposición de quien la requiera y, en el caso que sea negada, se podrá recurrir a tribunales.
- En resguardo de la probidad se establecen un conjunto de inhabilidades de ingreso a la Administración Pública, así como incompatibilidades en el ejercicio de las funciones públicas, y la prohibición de determinadas conductas en los funcionarios públicos.
- Las jefaturas y ciertos funcionarios de rango superior estarán obligados a realizar una declaración de intereses al asumir su cargo.

Se incluyen además, disposiciones de similar naturaleza y de diversa aplicación en las leyes que regulan las Municipalidades, los Gobiernos Regionales, el Poder Judicial, el Congreso Nacional, el Consejo de Defensa del Estado y el Banco Central.

3. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG): Este Consejo fue creado en el año 1997 como un órgano asesor del Presidente de la República, de modo de prestar asesoría en materia de Auditoría y en torno a la formulación de políticas, planes, programas y medidas de control interno de la gestión gubernamental. Es un órgano de carácter preventivo, que busca establecer mecanismos de control que puedan anticipar o

detectar posibles fallas o deficiencias en torno a la gestión gubernamental.

Dentro de las principales labores que le competen a dicho organismo están:

- Proponer un Plan General de Auditoría Interna de Gobierno que permita orientar en la materia a las entidades de la Administración del Estado.
- Proponer al Presidente de la República Planes Anuales de Auditoría Interna de Gobierno, de acuerdo a áreas de interés de la gestión y a las prioridades establecidas en cada período.
- Conocer planes y programas sectoriales y ministeriales de Control Interno y Auditoría.
- Recomendar la ejecución de programas y acciones de examen selectivo para la evaluación de la gestión, en áreas de interés gubernamental.
- Proponer instrumentos y normas técnicas para el desarrollo y mantenimiento de un sistema de control interno gubernamental.
- Someter a consideración del Presidente de la República, estudios y proposiciones conducentes al desarrollo institucional de la Auditoría Interna General de Gobierno.
- Proponer planes de capacitación para el personal de las unidades de Auditoría interna del sector público.
- Acoger y propender a la difusión y asimilación de los criterios y recomendaciones que formule la Contraloría General de la República.
- Prestar asesoría en la materia al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado.

Actualmente, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno es un órgano que trabaja en forma conjunta con el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.

Este trabajo en conjunto ha permitido ampliar su quehacer institucional con un fuerte impulso en la transparencia de la gestión del gobierno, extendiendo la cobertura de su labor, hacia algunas acciones tales como:

- Incorporación de un dispositivo de alerta temprana en materia de eventuales infracciones a la ley de Probidad, o de procedimientos administrativos que pudieran ser considerados arbitrarios, en la Administración del Estado.
- Seminarios de capacitación sobre la ley de probidad que permitan instruir a los funcionarios públicos en materias relativas a probidad y especialmente en relación con su interpretación y aplicación práctica.
- Establecimiento de Planes de Trabajo en conjunto con organizaciones de la sociedad civil como el Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, que apuntan a la promoción y fortalecimiento de la transparencia y la probidad.

- Aporte y seguimiento de compromisos internacionales adoptados en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

4. Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales: El Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales tiene como fin contribuir al proceso de Modernización del Estado y de la Gestión Pública, mejorando la gestión de los programas evaluados y haciendo más eficiente la asignación de los recursos públicos, sean estos financieros, humanos o institucionales, abarcando la totalidad de los programas sociales, de fomento productivo y desarrollo institucional, ejecutados por instituciones públicas.

Este Programa, está dirigido por un Comité Interministerial, conformado por los Ministerios de Secretaría General de la Presidencia, Planificación y Cooperación y Hacienda, siendo presidido por la Dirección de Presupuestos, a quien además, le corresponde la ejecución y funcionamiento operativo del Programa.

En la selección de los programas a ser evaluados cada año participan la Dirección de Presupuestos, las Comisiones Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado, así como los Ministerios responsables de la ejecución de los programas.

Dentro de los principios fundamentales del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales, está la transparencia de los resultados de las evaluaciones, los cuales deben ser objetivos y no estar afectados por intereses corporativos, económicos o institucionales ajenos a los del Estado en su conjunto. Al mismo tiempo, los resultados de las evaluaciones deben ser de carácter público.

Balances de Gestión Integral: El Balance de Gestión Integral es un instrumento técnico de carácter público, a través del cual cada institución presenta los resultados de su gestión anual. La importancia de este Balance radica en que su objetivo es ser un instrumento de cuenta pública. El Servicio Público presenta al Congreso Nacional un Balance de Gestión Integral y es el medio a través del cual la institución da a conocer sus principales logros.

La idea central de estos Balances es entregar al público el conocimiento de las acciones cumplidas por las instituciones estatales, de modo de efectuar tal como se señaló anteriormente, una "cuenta pública" de lo invertido y lo trabajado por las instituciones. Estos Balances poseen una característica diferenciadora de la mayoría de los otros, lo cual radica en que incluye una medición cualitativa de las acciones realizadas por las instituciones, es decir, le otorga un valor agregado a las labores propias del servicio, considerando en su medición

valores tales como, clima organizacional, calidad de servicio y atención al público etc. Estos Balances, a partir del año 1999 pueden ser de público conocimiento, de modo que la información relevante en la ejecución de las tareas organizacionales pueda no sólo ser conocida sino que además evaluada por todos.

Estas son algunas herramientas que el Estado desea implementar para apoyar la gestión de sus recursos económicos y financieros que entrega al sector particular, y pueden ser dirigidos al sector educacional subvencionado.

SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN¹²

En una perspectiva amplia, el proceso de dirección trata de influir en el comportamiento de todos los participantes de una organización. Para ello utiliza los mecanismos de control de que dispone. Por una parte, los formales -las políticas de gobierno y la planificación de estrategias, la estructura organizacional y los sistemas de información-, y por la otra, los no formales -sus capacidades de liderazgo, los valores compartidos, los elementos culturales y de clima laboral que promueven la identificación.

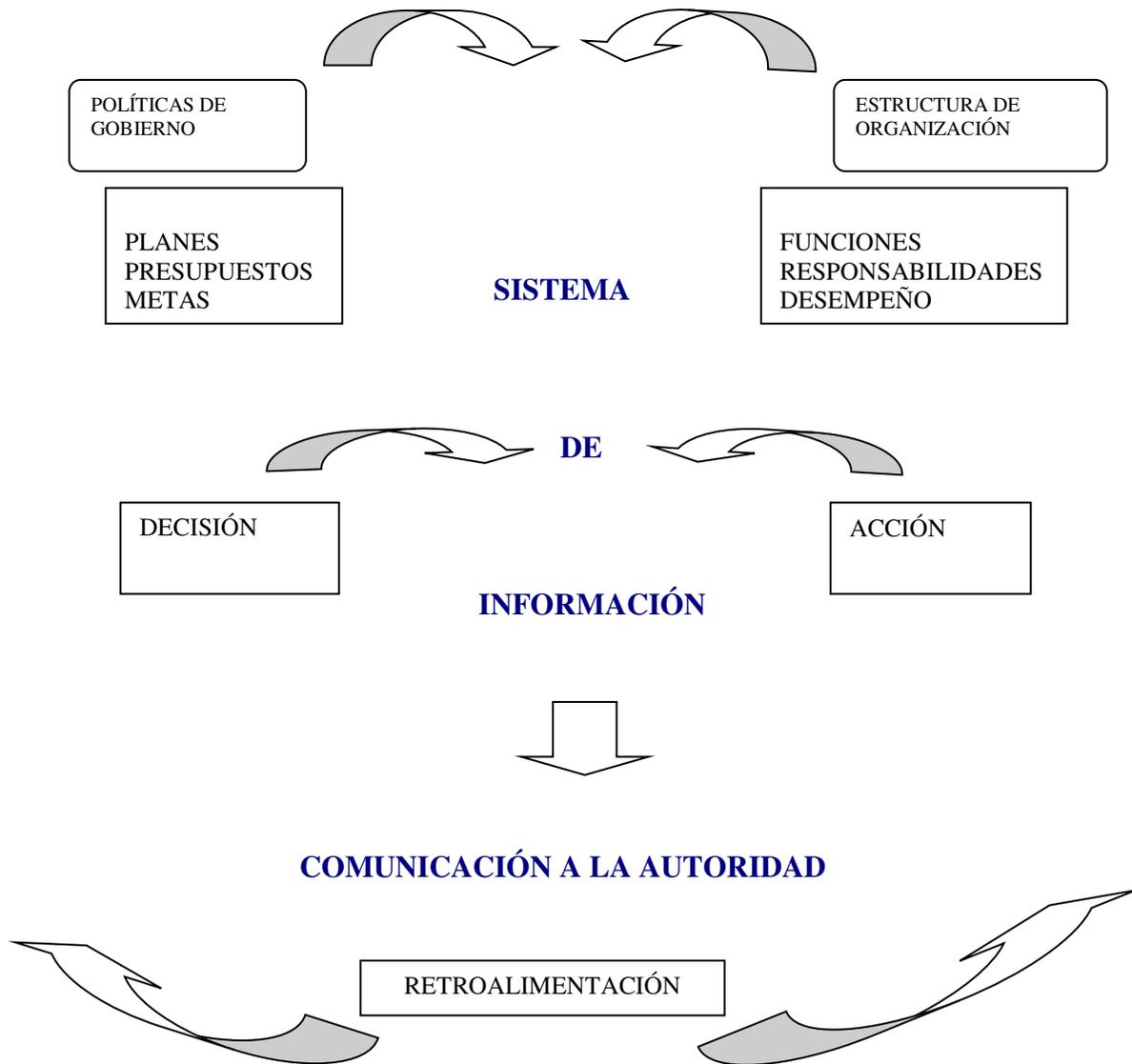
En las organizaciones gubernamentales, se tiende a utilizar preferentemente aquellos mecanismos de control formalmente estructurados. Cada organización del Estado debe estructurar sus propios sistemas de control, los cuales deben ser capaces de dar satisfacción a los requerimientos internos de sus ejecutivos y a las exigencias de los sistemas estructurados de información del Estado, en su conjunto. Para estos efectos, se estima que los elementos que conforman un sistema de control de gestión, en el ámbito gubernamental, están dados por:

- Las definiciones políticas que emanan de la autoridad de Gobierno y que deben ser consideradas en todo el proceso de planificación estratégica.
- La estructura organizacional que, aunque esté jurídicamente sancionada y por lo tanto tienda a mantenerse constante en el tiempo, debe ser adecuada a los fines y estrategias que se definan.
- Un sistema de información, que debe servir para fines de gestión interna y debe satisfacer los requerimientos de los órganos encargados de procesar la información del Estado en su conjunto.

¹² “Ley 19.655, de Probidad Administrativa aplicable a los órganos de la Administración del Estado”
“Auditoría Interna de Gobierno”; R. Moraga y L. Tellez; 1999.
“Constitución Política del Estado de Chile”; 1980
www.caigg.cl

Lo anterior se puede reflejar en el siguiente cuadro explicativo:

SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN



Además, un sistema de control de gestión debe considerar:

- La adaptación del sistema de información interna a las necesidades de información de la estrategia de la autoridad.
- La vinculación del proceso presupuestario con la planificación y la estrategia.
- Los factores que determinan la conducta de las personas y que generan ambiente favorable a los fines institucionales y promueven la motivación.

- Los métodos y procedimientos que posibiliten la medición y/o la evaluación del desempeño.

Son estos los elementos que permiten que la autoridad tome decisiones que pueden constituirse en acciones inmediatas o afectar los factores esenciales de la gestión, esto es, las políticas de Gobierno y/o la estructura organizacional.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN: El principal sistema de información estructurado del Estado, es la Contabilidad Pública, que corresponde a una parte de la macrocontabilidad, con objetivos fundados en la necesidad de información a nivel macroeconómico, de organismo nacional e internacional, como asimismo de terceros interesados en la gestión del Estado.

La contabilidad pública proporciona información que refleja el resultado de las decisiones a nivel político, tomadas por las autoridades.

La tecnología de la información ha permitido integrar distintos sistemas en un solo esquema integrado de información. En las organizaciones del Estado, también es posible generar sistemas totales que incluyen tanto la información de carácter financiera de corto y mediano plazo - cuyo principal subsistema estructurado es la Contabilidad Pública - con sistemas de información orientados al soporte de las decisiones de largo plazo, como la planificación estratégica y el proceso de control que evalúa el cumplimiento de los fines últimos de la administración del Estado.

NORMATIVA GENERAL DE CONTABILIDAD GENERAL DE LA NACIÓN¹³

El sistema de contabilidad general de la Nación es el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos que permiten el registro de los hechos económicos inherentes a las operaciones del Estado, con el objeto de satisfacer las necesidades de información destinadas al control y a apoyar el proceso de toma de decisiones de los administradores, como también para el conocimiento de terceros interesados en la gestión.

OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA CONTABLE: La normativa contable e instrucciones que la Contraloría General de la República imparte en uso de sus facultades privativas, son de aplicación obligatoria para todas las entidades públicas de que se vale el agente económico Estado en el cumplimiento de los fines que le son propios.

Cuando existan dudas respecto a la forma en que deben contabilizarse determinados hechos económicos o en general, acerca de la aplicación de los principios, normas y procedimientos que regulan el funcionamiento del sistema de contabilidad general de la Nación, resolverá en definitiva la Contraloría General de la República, para cuyo efecto puede actuar de oficio o a petición de los interesados.

UNIFORMIDAD DE LAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS CONTABLES: Las normas y procedimientos contables que rigen el sistema de contabilidad general de la Nación, deben ser aplicados en forma uniforme y consistente.

¹³ “Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación”; Oficio N° 6856; 1992.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La contraloría General de la República dentro de sus facultades tiene por objeto ejercer el Control Económico en la Gestión de Gobierno, esto se encuentra consagrado en la Constitución Política de Chile de 1980.

CAPÍTULO IX: DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE DE 1980

Art. 87. Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; **llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.**

El Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, será inamovible en su cargo y cesará en él al cumplir 75 años de edad.

Art. 88. En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer, pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados. En ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara.

Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución.

Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir y en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría, deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez

días, a fin de que éste resuelva la controversia.

En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional.

Art. 89. Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto. Los pagos se efectuarán considerando, además, el orden cronológico establecido en ella y previa refrendación presupuestaria del documento que ordene el pago.

FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. Tomar razón de los Decretos con fuerza de Ley y de los Decretos y Resoluciones que dictan las Autoridades.
2. Emitir Dictámenes e impartir instrucciones.
3. Efectuar Auditorías e Inspecciones.
4. Llevar la contabilidad general de la Nación.
5. Velar por el cumplimiento de las normas estatutarias que rigen a los funcionarios públicos y llevar registro de los mismos.
6. Examinar las cuentas de los funcionarios y de las personas que reciban recursos públicos, subvenciones o aportes del Estado.
7. Ejercer las demás funciones que le encomienda la Ley.

AUDITORÍA INTERNA, FUNCIÓN DE CONTROL¹⁴

La Auditoría Interna es una disciplina de control, que ha adquirido un rol preponderante en el funcionamiento y desarrollo de las organizaciones, tanto en la actividad privada como en la gubernamental. Su colaboración consiste en promover acciones, tendientes a ayudar a las autoridades a cumplir con sus responsabilidades inherentes, preocupándose, entre otros aspectos, de lo siguiente:

- El desarrollo y preservación de los ambientes organizacionales con valores éticos compartidos, que re practican tanto al interior como al exterior de la organización.
- Promover el cumplimiento de las normas y reglamentaciones vigentes.
- Colaborar en el desarrollo de prácticas de auto-control y evaluación de riesgos, de las actividades críticas de la organización.
- Propiciar el mantenimiento de buenas relaciones de comunicación e información. Lo que implica motivación y desarrollo del personal y, en consecuencia, una mayor productividad y adhesión del personal al logro de los objetivos institucionales.
- El desarrollo de actividades de control, entendidas éstas como un conjunto de acciones tendientes a facilitar el logro de los planes institucionales.

De este modo, no se debe asimilar esta disciplina a un control coercitivo, sino más bien a una línea de asesoría de carácter gerencial, orientado a prevenir situaciones no esperadas o que colocan en riesgo a la organización y/o a parte de ella.

De lo anterior, se puede apreciar que la Auditoría Interna es una actividad o un mecanismo de control, que está inserto en el proceso administrativo, en condiciones de responder a las expectativas de los distintos niveles de la administración.

¹⁴ “Auditoría Interna de Gobierno”; R. Moraga y L. Tellez; 1999

CAPITULO IV
“AUDITORÍA EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO”

ANTECEDENTES HISTÓRICOS¹⁵

Las primeras manifestaciones de Auditoría se ubican muy atrás en el tiempo, por lo que podemos señalar que es tan antigua como la propia historia de la humanidad.

Esta actividad auditora, como actividad de control de la actividad económica-financiera de cualquier institución, surge en el momento mismo en que la propiedad de unos recursos financieros y la responsabilidad de asignar éstos a usos productivos, ya no están en manos de una misma y única persona, como ocurre en cualquier institución de cierto tamaño y complejidad. Fue entonces cuando, como consecuencia del desarrollo extraordinario de las sociedades anónimas como forma jurídica de empresa, surgió la necesidad de que la información contable facilitada a los accionistas y a los acreedores, respondiera realmente a la situación patrimonial y económica-financiera de la empresa.

La auditoría como profesión fue reconocida en Gran Bretaña por la Ley de Sociedades en 1862, en la que se establecía la conveniencia de que las empresas llevaran un sistema contable y la necesidad de que efectuarán una revisión independiente de sus cuentas. La profesión del auditor se introdujo en los Estados Unidos de América hacia 1900 y años más tarde a América Latina.

En esta época, ubicándola en la segunda mitad del siglo XIX, los objetivos de la Auditoría eran fundamentalmente dos: la detección y prevención de fraudes y la detección y prevención de errores.

Hasta inicios del siglo XX, el trabajo de los auditores se concentraba principalmente en el balance que los empresarios debían presentar a sus banqueros en el momento que decidían solicitar un préstamo. Fue a partir de 1900 cuando la Auditoría - o contaduría pública como se le llamaba en los Estados Unidos de América - se le asignó el objetivo de analizar la rectitud de los estados financieros. Después de esta fecha, la función del auditor como detective fue quedando atrás y el objetivo principal del trabajo pasó a ser la determinación de la rectitud o razonabilidad con la cual los estados financieros reflejan la situación patrimonial y financiera de la empresa, así como el resultado de las operaciones, tales actividades a cargo de la Auditoría financiera, pionera en este campo.

Con el devenir del tiempo y en una época más reciente, surge la Auditoría operacional o de gestión, la Auditoría gubernamental y la Auditoría administrativa. En los últimos tiempos surgen ya tipos más específicos, como la Auditoría social, informática y ambiental.

¹⁵ “Auditoría Conceptos y Métodos”; J. Willingham, D.R. Carmichael; 1982.

AUDITORÍA OPERACIONAL¹⁶

La Auditoría Operacional puede definirse como el “examen y evaluación profesional de todas o una parte de las operaciones o actividades de una entidad cualquiera, para determinar su grado de efectividad, economía y eficiencia, formular recomendaciones para mejorar dichas actividades y emitir un informe respecto a las operaciones evaluadas.

De lo anterior se desprende que el desarrollo de una Auditoría Operacional implica diagnosticar sobre operaciones o actividades que se examinan y evalúan, en que medida se alcanzan las metas propuestas (eficacia), con que nivel de costo (economía) y con que grado de eficiencia.

Una vez establecido el diagnóstico sobre la Economía, Eficacia y Eficiencia, la Auditoría operacional permite determinar las causas de los hallazgos que estén afectando dichos criterios y consecuentemente, formular las recomendaciones a la gerencia pública o a la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, respecto a las acciones que se deben tomar para mejorar en el futuro el logro de las metas, el costo invertido para lograrlas y finalmente la eficiencia con que se están realizando.

La Auditoría operacional, puede entenderse y practicarse de una manera específica pero interrelacionada para cada uno de los tres criterios fundamentales ya explicados. Para el mayor rendimiento de una Auditoría Operacional la evaluación debe efectuarse de manera secuencial. Se debe iniciar por la comprobación y análisis de la eficacia o efectividad, para continuar con la economía y terminar comprobando y evaluando la eficiencia.

La Auditoría Operacional de Eficacia: Es el examen y evaluación de las operaciones o actividades de una entidad cualquiera, para determinar en que medida se han alcanzado las metas u objetivos y formular recomendaciones para mejorar. En su mayor alcance, es decir cuando se practica como base de una Auditoría con un enfoque integral, ésta proporciona a las autoridades jerárquicas de Gobierno una evaluación con criterio independiente, de la manera como el titular de la entidad (Gerente, Director o Ministro), ha cumplido su gestión al administrar los programas trazados para alcanzar las metas o resultados deseados. Al interior de la respectiva entidad pública auditada, proporciona al titular de la entidad (Gerente, Director o Ministro), también con criterio independiente, una evaluación de la manera como el desarrollo de las operaciones o actividades se encamina o enfila hacia el logro de los resultados deseados o metas propuestas y le recomienda las medidas correctivas o de mejora.

¹⁶ “La Auditoría Interna: Clave del Mejoramiento Financiero y Operativo”; A. Hamilton; 1984

La Auditoría Operacional de Economía: Es el examen y evaluación de las operaciones o actividades de una entidad o empresa pública, para determinar el nivel de los recursos invertidos y formular recomendaciones razonables para reducir los costos. Igualmente, en su alcance más amplio, la Auditoría operacional de economía proporciona a las autoridades jerárquicas de Gobierno, una evaluación con criterio independiente, sobre la manera económica como el titular de la entidad ha alcanzado las metas propuestas. Para la Gerencia Pública o titular de la entidad, le proporciona una evaluación sobre los costos invertidos en las operaciones o actividades y le formula recomendaciones para reducir costos.

La Auditoría Operacional de Eficiencia: Es el examen y evaluación de las operaciones o actividades de una entidad, para determinar la relación entre la productividad y un estándar de desempeño y formular recomendaciones para alcanzar un nivel óptimo de eficiencia. Esta Auditoría proporciona al Gobierno una evaluación con criterio independiente sobre el grado de eficiencia obtenido por el titular de la entidad, en la administración de los recursos para alcanzar las metas. Igualmente, le proporciona al titular de la entidad una evaluación acerca del nivel de eficiencia de las operaciones o actividades y le formula recomendaciones para conducir las hacia el nivel óptimo.

AUDITORÍA INTEGRAL¹⁷

La Auditoría Integral: Es la ejecución de exámenes estructurados de programas, organizaciones, actividades o segmentos operativos de una entidad pública o privada, con el propósito de medir e informar sobre la utilización, de manera económica y eficiente de sus recursos y el logro de sus objetivos operativos.

Es el proceso de obtener y evaluar objetivamente, en un período determinado, evidencia relativa a la información financiera, al comportamiento económico y al manejo de una entidad con la finalidad de informar sobre el grado de correspondencia entre aquellos y los criterios o indicadores establecidos o los comportamientos generalizados.

La Auditoría Integral implica la ejecución de una labor, con el trabajo o enfoque por analogía de las revisiones financieras, de cumplimiento, control interno y de gestión, sistema y medio ambiente con los siguientes objetivos:

- Determinar, si los Estados Financieros se presentan de acuerdo con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.
- Determinar, si el ente ha cumplido, en el desarrollo de sus operaciones con las disposiciones legales que le sean aplicables, sus reglamentos, los estatutos y las decisiones de los órganos de dirección y administración.
- Evaluar la estructura del control interno del ente con el alcance necesario para dictaminar sobre el mismo.
- Evaluar el grado de eficiencia en el logro de los objetivos previstos por el ente y el grado de eficiencia y eficacia con que se han manejado los recursos disponibles.
- Evaluar los mecanismos, operaciones, procedimientos, derechos a usuarios, responsabilidad, facultades y aplicaciones específicas de control relacionadas con operaciones en computadora.
- Evaluar el impacto medioambiental producido de manera directa o indirecta por empresas que presentan un perfil ambiental diferente, condicionado por los riesgos aparentes asociados con sus procesos y productos; la edad, historia y estado de una planta, el marco jurídico en el cual opera.

¹⁷ “La Auditoría Integral como alternativa para agregar valor a los servicios que presta el Contador Público”; José Emilio Serpas; Monografías.

PRINCIPIOS GENERALES DE AUDITORÍA INTEGRAL

Independencia: Determina que en todas las tareas relacionadas con la actividad, los miembros del equipo de auditores, deberán estar libres de toda clase de impedimentos personales profesionales o económicos, que puedan limitar su autonomía, interferir su labor o su juicio profesional.

Objetividad: Establece que en todas las labores desarrolladas incluyen en forma primordial la obtención de evidencia, así como lo atinente a la formulación y emisión del juicio profesional por parte del auditor, se deberá observar una actitud imparcial sustentada en la realidad y en la conciencia profesional.

Permanencia: Determina que la labor debe ser tal la continuación que permita una supervisión constante sobre las operaciones en todas sus etapas desde su nacimiento hasta su culminación, ejerciendo un control previo o exente, concomitante y posterior por ello incluye la inspección y contratación del proceso generador de actividades.

Certificación: Este principio indica que por residir la responsabilidad exclusivamente en cabeza de contadores públicos, los informes y documentos suscritos por el auditor tienen la calidad de certeza es decir, tienen el sello de la fe pública, de la refrenda de los hechos y de la atestación. Se entiende como fe pública el asentamiento o aceptación de lo dicho por aquellos que tienen una investidura para atestar, cuyas manifestaciones son revestidas de verdad y certeza.

Integridad: Determina que las tareas deben cubrir en forma integral todas las operaciones, áreas, bienes, funciones y demás aspectos consustancialmente económico, incluido su entorno. Esta contempla, al ente económico como un todo compuesto por sus bienes, recursos, operaciones, resultados, etc.

Planeamiento: Se deben definir los objetivos de la Auditoría, el alcance y metodología dirigida a conseguir esos logros.

Supervisión: El personal debe ser adecuadamente supervisado para determinar si se están alcanzando los objetivos de la Auditoría y obtener evidencia suficiente, competente y relevante, permitiendo una base razonable para las opiniones del auditor.

Oportunidad: Determina que la labor debe ser eficiente en términos de evitar el daño, por lo que la inspección y verificación deben ser ulteriores al acaecimiento de hechos no concordantes con los parámetros preestablecidos o se encuentren desviados de los objetivos de

la organización; que en caso de llevarse a cabo implicarían un costo en términos logísticos o de valor dinerario para la entidad.

Forma: Los informes deben ser presentados por escrito para comunicar los resultados de auditoría, y ser revisados en borrador por los funcionarios responsables de la dirección de la empresa.

Cumplimiento de las Normas de Profesión: Determina que las labores desarrolladas deben realizarse con respecto de las normas y postulados aplicables en cada caso a la práctica contable, en especial, aquellas relacionadas con las normas de otras auditorías especiales aplicables en cada caso.

CONCLUSIONES

- La información proporcionada, dará las bases al auditor para conocer los principios y procedimientos aplicados a una organización.
- La ejecución de la Auditoría Integral en una empresa puede ser realizada por un auditor, con la asesoría de profesionales en otras disciplinas si fuere necesario.
- La Auditoría Integral, para su desarrollo, exige del auditor interno un cambio de actitud, caracterizado por la adquisición de nuevas capacidades y habilidades, así como un amplio conocimiento de las operaciones de la empresa y de las variables internas y externas que la afectan.

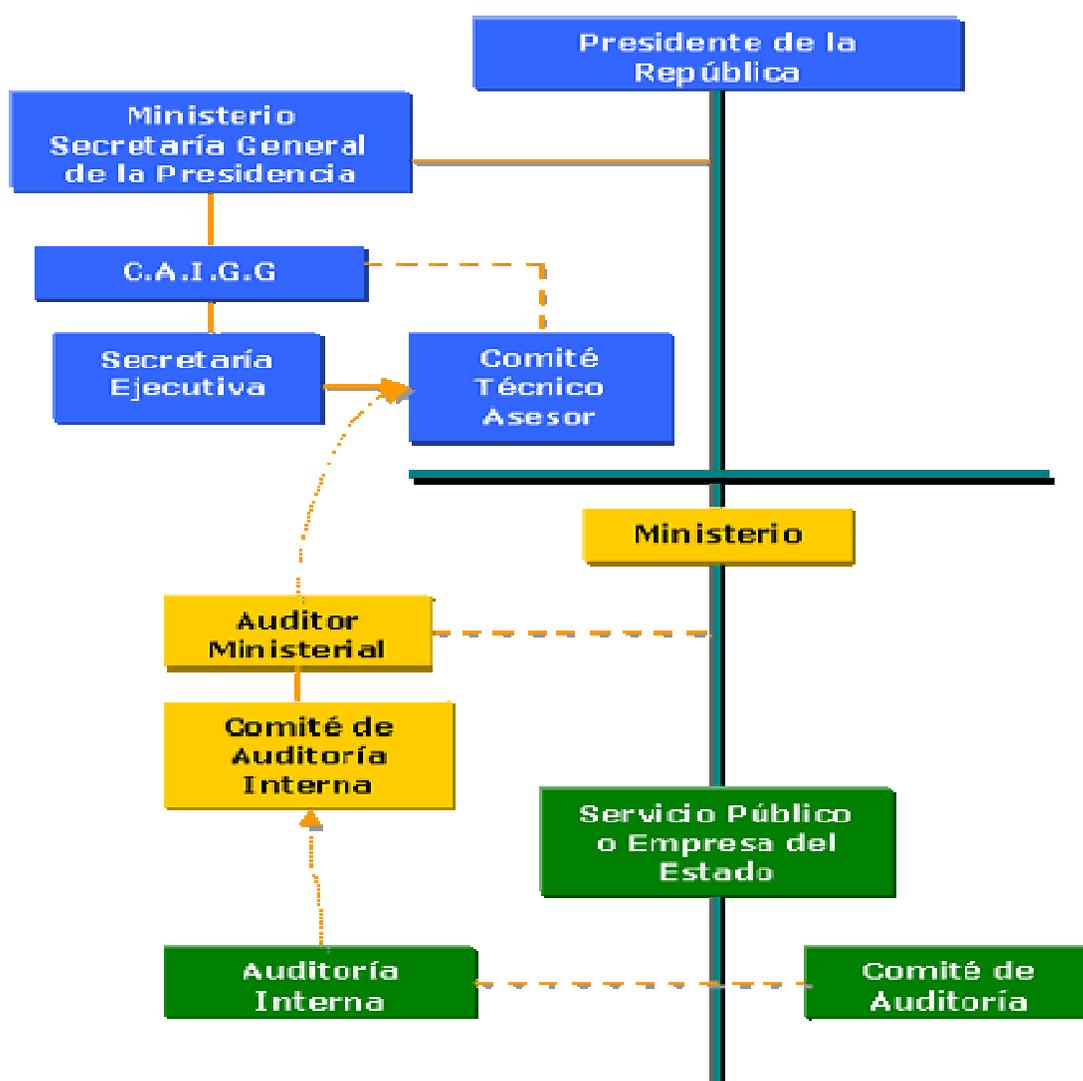
AUDITORÍA INTERNA DE GOBIERNO

La Auditoría interna es una unidad de apoyo a la función directiva de un ministerio, empresa pública o servicio adscrito, que califica y evalúa el grado de economicidad, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos institucionales y se alcanzan los propósitos fundamentales de la organización.

Con el objeto de mantener un nivel claro de objetividad e imparcialidad en los juicios que las auditorías internas deban emitir, es menester que mantengan un grado de independencia respecto del desarrollo de todas aquellas acciones que por su naturaleza están sujetas a su control, por lo cual, no es aconsejable que las unidades de control interno desarrollen funciones de línea o de carácter sumarial.

ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE AUDITORÍA
INTERNA GENERAL DE GOBIERNO¹⁸

Como una consolidación del diseño organizacional de la Política de Auditoría del Ejecutivo, en enero de 1997 se creó el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, como un órgano asesor del Presidente de la República. Su función, entre otras, es coordinar al interior del Gobierno una política coherente y estructurada de auditoría y control interno al incorporar en su modelo una institucionalización intermedia, de carácter reglamentario, encargada de afianzar la capacidad rectora del autocontrol en el ámbito gubernamental.



¹⁸ www.caigg.cl

COMITÉ TÉCNICO ASESOR: El Comité de Auditoría Ministerial es una instancia de intercambio, colaboración y coordinación permanente de la actividad de Auditoría realizada en las Empresas y Servicios adscritos o dependientes de una Cartera de Estado.

Participan de este Comité los jefes de las Unidades de Auditoría de todas las entidades relacionadas con un Ministerio, y el Auditor Ministerial respectivo quien lo coordina. En su ejercicio habitual, esta instancia permite el conocimiento común de los principales objetivos de la política de Auditoría interna de gobierno, así como la discusión y tratamiento de las metodologías, alcances y resultados, de las diversas materias aplicadas en el curso de cada período anual.

UNIDADES DE AUDITORÍA: La Auditoría interna es una unidad de apoyo a la función directiva de un ministerio, empresa pública o servicio adscrito, que califica y evalúa el grado de economicidad, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos institucionales y se alcanzan los propósitos fundamentales de la organización.

Con el objeto de mantener un nivel claro de objetividad e imparcialidad en los juicios que las auditorías internas deban emitir, es menester que mantengan un grado de independencia respecto del desarrollo de todas aquellas acciones que por su naturaleza están sujetas a su control, por lo cual, no es aconsejable que las unidades de control interno desarrollen funciones de línea o de carácter sumarial.

OBJETIVOS GENERALES DE LA UNIDAD: Si bien el objeto de una Auditoría interna, al igual que las demás funciones de una organización, es coadyuvar a la dirección en el logro de una administración más eficiente, se hace necesario definir algunos objetivos característicos, que sirvan de guía para las actividades que deben emprender quienes tienen la responsabilidad del control.

En este entendido, pueden señalarse entre otros, los siguientes objetivos para la unidad:

Apoyar a la función directiva en sus esfuerzos por promover el mejoramiento de la gestión.

Propiciar que la ejecución de sus programaciones se ajuste al ordenamiento jurídico que regula el funcionamiento de la entidad.

Comprobar que el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros se lleve a cabo en términos de economía, eficiencia y eficacia, y que las metas y objetivos atribuibles a la

organización se cumplan con efectividad.

Promover la adecuada existencia y funcionamiento de controles internos que permitan la protección de los recursos; la presencia de información confiable, suficiente, pertinente y oportuna; la promoción de la eficiencia operacional y, la adhesión a las políticas prescritas.

Auditor Ministerial:

El Auditor Ministerial es un profesional destinado a asesorar al Ministro en materias de Auditoría y control interno, y a coordinar la aplicación de la política de auditoría interna gubernamental, en los Servicios y Empresas del Estado dependientes de la Cartera respectiva.

Es designado por el Ministro del ramo y se relaciona en el ejercicio de sus funciones, con los Subsecretarios y las jefaturas de las instituciones relacionadas, dirige las sesiones del Comité de Auditoría Ministerial, instancia representativa del sector en la materia y es miembro integrante del Comité de Asesoría Técnica del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.

ASPECTOS FUNCIONALES DE LA POLÍTICA DE AUDITORÍA INTERNA **GENERAL DE GOBIERNO**

Corresponden a los requerimientos de información formulados por el Ejecutivo en sus diferentes niveles respecto de materias, objeto de control que las unidades de auditoría interna en coordinación con los auditores ministeriales y el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, deben desarrollar durante cada período:

1. OBJETIVOS GUBERNAMENTALES DE AUDITORÍA

Ellos son definidos por el Presidente de la República, con las características siguientes:

- Formulados para el sector público en su conjunto;
- Son transversales;
- Fomentan la sinergia del control público;
- Fundamentan el uso de programas coherentes para propósitos comunes;
- Propugnan la unicidad del Estado.

2. OBJETIVOS MINISTERIALES DE AUDITORÍA

Que definen los Ministerios y las autoridades superiores de cada Cartera, con el propósito de:

- Fomentar la coordinación sectorial;
- Incentivar la adhesión a la ejecución de planes recurrentes de control.

3. OBJETIVOS INSTITUCIONALES DE AUDITORÍA

Que formulan los jefes de Servicio y los Gerentes de Empresas del Estado, que corresponden a objetivos:

- Propios de cada entidad;

Obedecen a las necesidades específicas de control de las entidades.

AUDITORÍA DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL

AUDITORÍA DE GESTIÓN: Es el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso.

CONCEPTO DE GESTIÓN: La gestión es un proceso de coordinación de los recursos disponibles que se lleva a cabo para establecer y alcanzar objetivos y metas precisos.

La gestión comprende todas las actividades organizacionales que implican:

- El establecimiento de metas y objetivos.
- El análisis de los recursos disponibles.
- La apropiación económica de los mismos.
- La evaluación de su cumplimiento y desempeño institucional.
- Una adecuada operación que garantice el funcionamiento de la organización.

Los conceptos de Economía, Eficacia y Eficiencia están indisolublemente asociados a esta clase de auditoría.

ECONOMÍA: El concepto de economía evalúa si los resultados se están obteniendo a los costos alternativos más bajos posibles. Está referido a los términos y condiciones bajo los cuales los entes «adquieren» recursos humanos y materiales. Una operación económica requiere que esos recursos sean obtenibles en la cantidad y calidad adecuada, de manera oportuna y al más bajo costo.

EFICACIA: Se entiende por eficacia el grado de cumplimiento de una meta, la que puede estar expresada en términos de cantidad, calidad, tiempo, costo, etc. Es fundamental por lo tanto que la organización cuente con una planificación detallada, con sistemas de información e instrumentos que permitan conocer en forma confiable y oportuna la situación en un momento determinado y los desvíos respecto a las metas proyectadas. Si esto no existe, difícilmente podrá medirse la eficacia.

EFICIENCIA: Se refiere a la relación entre los bienes o servicios producidos y los recursos utilizados para producirlos. Una operación eficiente produce el máximo de «producto» para una cantidad dada de «insumos» o requiere del mínimo de «insumos» para una cantidad y cantidad de «producto» determinada. El objetivo es incrementar la productividad.

OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL

En las Auditorías de Gestión anuales, que abarcan todas las áreas críticas, Auditoría General de la Nación define como objetivos los siguientes:

- Establecer el grado en que el ente y sus servidores han cumplido adecuadamente los deberes y atribuciones que les han sido asignados.
- Determinar si tales funciones se han ejecutado de manera económica, eficiente y eficaz.
- Determinar si los objetivos y metas propuestas han sido logrados.
- Determinar si se están llevando a cabo, exclusivamente, aquellos programas o actividades legalmente autorizados.
- Proporcionar una base para mejorar la asignación de recursos y la administración de éstos por parte del ente.
- Mejorar la calidad de la información sobre los resultados de la administración del ente que se encuentra a disposición de los formuladores de políticas, legisladores y de la comunidad en general.
- Alentar a la administración de la entidad para que produzca procesos tendientes a brindar información sobre la economía, eficiencia y eficacia, desarrollando metas y objetivos específicos y mensurables.
- Evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a operaciones gubernamentales, como así también de los planes, normas y procedimientos establecidos.
- Determinar el grado en que el organismo y sus funcionarios controlan y evalúan la calidad tanto en los servicios que presta como en los bienes adquiridos.
- Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros, como así también sobre el grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del estado.

CONTROL INTERNO Y DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL

El Sistema de Control Interno; es un instrumento de gestión que comprende el plan de organización y el conjunto de métodos y procedimientos adoptados dentro de una entidad para salvaguardar su patrimonio, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia en las operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y propender al cumplimiento de las metas y objetivos programados.

El concepto de Control Interno abarca todo el conjunto de mecanismos y procedimientos establecidos por los organismos para asegurar la regularidad, la eficiencia y la eficacia de sus operaciones y actividades.

OBJETIVOS

- Proteger activos y salvaguardar los bienes del ente.
- Garantizar la razonabilidad y confiabilidad de la información contable y la integridad de los sistemas de información.
- Asegurar el cumplimiento de la normativa aplicable.
- Promover la eficiencia operativa.
- Fomentar la adhesión a la política administrativa establecida.
- Garantizar el cumplimiento de metas y objetivos programados.

HERRAMIENTAS DE CONTROL INTERNO

- Organigramas
- Manuales de funciones
- Manuales o normas de procedimiento
- Matriz de autorizaciones.

OPORTUNIDAD: Las auditorías se realizarán de acuerdo a una planificación institucional que básicamente señalará las áreas de control y los recursos a comprometer en cada una de ellas, definidas sobre la base de los conceptos de importancia, significancia y riesgo.

BASES JURÍDICAS DEL CONTROL DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL

Los teóricos en gestión concuerdan en que el proceso de administración de las organizaciones se encuentra compuesto, básicamente, por los siguientes elementos: planificación, organización, dirección, ejecución y control.

Tal afirmación es aplicable a la gestión de toda organización, sea ésta pública o privada, con o sin fines de lucro, simple o compleja. La Administración del Estado, por supuesto, no escapa a ello.

Existen, en la estructura organizacional y en la división funcional de la Administración, así como en cada Servicio y Empresa, claras y definidas funciones de dirección, planificación y ejecución, con un desarrollo considerable. La función de control, en cambio, no encuentra su debido correlato, no al menos en los términos exigidos por los procesos de cambio económico y la modernización del Estado.

En efecto, el control interno, del gestor y para él, y específicamente uno de sus principales elementos, la auditoría interna, era hasta hace poco una herramienta distribuida sólo al nivel de las instituciones y empresas públicas, no existiendo globalmente una propuesta gubernamental del Ejecutivo para la acción estatal de control en la cosa pública.

En el año 1994, producto de un relevamiento general, se verificó que en la Administración, si bien existían auditorías internas, no había un sistema de coordinación que permitiera una estrategia permanente de control. Por otro lado, las unidades existentes, en general, carecían del rango y de los recursos necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones.

Hasta hace algunos años, la idea de control en Chile se ha vinculado con la labor que desarrollan los órganos de control externo.

Pero ciertamente, un sistema de gobierno como el chileno requiere la existencia real y activa de una función de control interno, que se constituya en un apoyo a la gestión del Presidente de la República y de todos sus colaboradores. Considerando lo anterior, se hace evidente la necesidad de organizar una estructura que permita desarrollar, en forma permanente y continua, un control interno de carácter global, estratégico, fundamentalmente preventivo y de apoyo a la gestión.

A diferencia de otras situaciones en la Administración, en este caso no existe un vacío legal en la materia, no al menos en los principales aspectos, sino más bien un vacío en la función ya establecida.

En efecto, el Art. 24 de la Constitución Política del Estado de Chile de 1980, expresa: "El

gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado."

Dicha labor de gobierno y de administración la lleva a cabo con la ayuda de sus colaboradores: los Ministros de Estado, y los Jefes de Servicio, fundamentalmente, como lo señala el Art. 33 de Constitución Política del Estado, y los artículos 19, 25 y 28 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE).

En virtud del principio de la jerarquía, establecido en el artículo 7° de la LOCBGAE, los funcionarios de la Administración del Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado. Deberán cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio, obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico y observar estrictamente el principio de probidad administrativa.

En cuanto a la forma en que deberán ejecutarse las órdenes contenidas en la ley, así como aquellas provenientes de los superiores jerárquicos, la normativa nos exige velar por la eficiencia de la Administración en el ejercicio de nuestras funciones (así lo expresa el Art. 5° de la ley ya citada).

El marco evidente de este esfuerzo por la eficiencia, está dado siempre por el principio general de supremacía constitucional, que afirma que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y por el principio de legalidad, que nos impone la obligación, en tanto agentes del Estado, de actuar con apego a las atribuciones, obligaciones y deberes que la ley expresamente nos señala.

El artículo 10° de la LOCBGAE complementa la idea de gestión y eficiencia de que hemos hablado, al establecer ciertos deberes específicos a la alta dirección estatal al expresar que: "Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. Este control se extenderá, dice la ley, tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones."

Este control jerárquico es el que ejerce directamente la jefatura sobre sus subordinados y unidades dependientes, asistido normalmente por unidades de apoyo, como son las de control y auditoría. La complejidad de las organizaciones actuales, así como la cantidad de información y la velocidad de los procesos en cambio, hacen imposible que la jefatura pueda materialmente imponerse y controlar la actividad de sus subordinados. De ahí la importancia de contar con una herramienta privilegiada de apoyo al control, de carácter profesional,

independiente y objetiva.

Como se puede apreciar, el establecimiento de la función de Control Interno Gubernamental dentro de la actividad Estatal se encuentra sancionado por el ordenamiento jurídico. Lo que estuvo ausente en gran medida fue una actividad sistemáticamente recursiva. Es decir, adscrita a propósitos comunes, sin perder las autonomías específicas, y dando unicidad al Estado.

El Presidente de la República, recogiendo las exigencias del entorno y del propio Estado, y aprovechando la herramienta que se encuentra a su disposición, comenzó a desarrollar una política de auditoría interna de gobierno ha pocos días de asumido su mandato. El último hito relevante de esta política es la creación, en virtud del D.S .Nº 12, de 29 de enero del año 1997, del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Ello como un paso importante de coordinación de los estamentos de control deliberado, encargados de velar por el adecuado funcionamiento de los sistemas de control institucionales.

Con la dictación del señalado Decreto, el Presidente de la República sanciona la creación y funcionamiento de un órgano colegiado, de naturaleza asesora y al más alto nivel, encargado de proponer y coordinar la política de auditoría de gobierno en el aparato estatal.

Las funciones genéricas del Consejo, son las de asesorar al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado en materias de auditoría interna, así como efectuar proposiciones respecto de políticas, planes, programas, y medidas de control interno, que tiendan a fortalecer la gestión de los organismos públicos así como a resguardar el uso debido de sus recursos.

El diseño y la aplicación coordinada de la política de gobierno que efectúa el Consejo, que está dada para el provecho de las diversas unidades que conforman el Estado chileno, no puede tener resultados satisfactorios sin la existencia de unidades de auditoría y control interno fuertes, autónomas, ubicadas al más alto nivel jerárquico, con funciones de claro apoyo a la gestión de los directivos en el mejoramiento de las instituciones de que son responsables.

Buena parte de los esfuerzos de 1997 y 1998 se han centrado en el fortalecimiento de la estructura de control interno gubernamental, a fin de contar con una base orgánica y funcional en la Administración, y en cada institución y región, para el ejercicio de una buena gestión.

La creación de la auditoría de gobierno y su desarrollo, son producto de un acto de cuidado del propio Ejecutivo, que busca el mejoramiento continuo de la actividad estatal, en favor de los ciudadanos a quienes debemos servir.

AUDITORÍA DE ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA¹⁹

El propósito de este punto es explicar con algún detalle el proceso de Auditoría, en relación con el estudio de la economía, eficiencia y eficacia y suministrar algunas herramientas que contribuyan a la aplicación de la metodología. Sin embargo, debe advertirse que la naturaleza de esta auditoría exige un grado de conocimiento importante en campos como la administración de empresas, la ingeniería industrial, finanzas y contabilidad de costos, entre otros.

En razón a la generalización con que se usan estos conceptos técnicos de economía, eficiencia y eficacia, se ha considerado necesario analizar los aspectos consensuales de cada uno de ellos.

Economía: Forma en que una entidad contrata recursos humanos, y adquiere recursos materiales, financieros y tecnológicos, en cantidad y calidad adecuadas al menor costo. Los mecanismos adoptados para el control de la economía de los recursos contratados o adquiridos, posibilitan, en general, que dentro de una organización de gobierno los programas no deriven en contrataciones de personal en exceso o en defecto, o bien, que la infraestructura básica sea suficiente para que el sector obtenga los resultados previstos en el plan.

Eficiencia: Representa el uso óptimo de los recursos, lo que implica, necesariamente, la existencia de determinados estándares que permitan comparar los resultados obtenidos con lo programado. En este entendido, es importante colegir que la definición de metas ministeriales e institucionales, así como la existencia de sistemas de información contables aptos para la gestión y acordes con la normativa técnica y legal, constituyen valiosos instrumentos que contribuyen a medir el grado de eficiencia operacional en cada sector del Estado.

Eficacia: Es un concepto que corresponde al grado de cumplimiento alcanzado por un programa determinado en el logro de sus objetivos.

Respecto al control de la eficacia gubernamental, cabe consignar que desde una perspectiva de unidad del Estado, la adecuada coordinación entre los Ministerios, así como la anticipación a la solución de los riesgos inherentes provenientes del entorno y de los riesgos de control interno, propio de cada sector, constituyen acciones fundamentales para el logro de los objetivos de servicio público.

¹⁹ “Auditoría Interna de Gobierno”; R. Moraga y L. Tellez; 1999.

ALCANCES DE LA ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA

Sobre la base de lo expuesto, es importante considerar que la adhesión a la economía y a la eficiencia en la obtención y en el uso de los recursos, es una decisión de exclusiva responsabilidad de la administración y, en este entendido, resulta fundamental la permanente consideración, entre otros, de criterios de calidad como los que se indican:

- Racionalidad en la adquisición y administración de los recursos en cuanto a calidad, oportunidad, pertinencia y precio.
- Aprovechamiento pleno de la capacidad de esfuerzos, analizando posibles duplicidades, interferencias o tareas innecesarias.
- Cantidad suficiente de personal asignado.
- Utilización de adecuados sistemas de información que permitan comparar los resultados obtenidos con las metas propuestas.
- Adopción de medidas oportunas respecto de las desviaciones que se produzcan.

En otro orden, es menester representar que el concepto de eficacia en el logro de objetivos implica, además, preocupación por el impacto que genere en el entorno, el cumplimiento de las misiones del sector, así como también coordinación, diligencia en aquellas tareas compartidas entre varios sectores del Estado.

AUDITORÍA DE EFICIENCIA: La eficiencia es tan solo uno de los varios aspectos de un programa u operación gubernamental, que es examinada como parte de una Auditoría Integral. Los resultados de una Auditoría de Eficiencia aumentan su significado cuando se analizan en conjunto con los otros componentes del "valor a cambio de dinero" (economía y eficacia).

OBJETIVOS DE UNA AUDITORÍA DE EFICIENCIA: Los objetivos de una auditoría de eficiencia pueden incluir una evaluación de alguno (s) o de la totalidad de los puntos siguientes:

- La adecuación de los controles gerenciales y sistemas usados por la organización auditada para mantener la eficiencia y calidad del servicio a un nivel satisfactorio.
- La adecuación y confiabilidad de los sistemas o procedimientos que una organización auditada usa para medir y reportar su rendimiento (rendición de cuenta por el desempeño). El nivel presente de eficiencia de la organización auditada.
- Los esfuerzos para mejorar la eficiencia en la organización auditada y los resultados alcanzados y/o,
- Si es práctico y la organización auditada no lo está desarrollando, medir y reportar el desempeño.

El objetivo de una auditoría de eficiencia específica, dependerá de la organización u operaciones de la entidad y de los controles y sistemas utilizados. La asignación de personal para la auditoría debe estar basada en los objetivos seleccionados para la misma.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA DE EFICIENCIA

EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD: Los términos eficiencia y productividad son a menudo usados indistintamente, aunque hay diferencias técnicas entre ellos.

Productividad es la relación aritmética entre el monto de los bienes y servicios producidos y el monto de recursos usados en su producción, es decir, el índice entre salidas (producción) y entradas (utilización de recursos).

Eficiencia es la relación entre la actual salida/entrada (productividad) y un estándar de desempeño. Esta relación se expresa usualmente como un porcentaje.

ESTÁNDARES DE EFICIENCIA: El índice de salidas/entradas, por sí solo no indica si los resultados por él reflejados son satisfactorios, es necesario un punto de referencia o marca fija a través de la cual se mida la ejecución y cambios en el nivel de eficiencia.

Los resultados pueden ser medidos razonablemente, comparándolos con estándares planeados. Un estándar planeado es el tiempo de duración específico, determinado por la cuantificación del trabajo requerido para producir una unidad de producto o servicio, o para ejecutar una tarea. Los estándares planeados representan el concepto de un día justo de trabajo esperado de un empleado con un entrenamiento razonable y experiencia.

Puede ser difícil desarrollar estándares planeados para trabajos complejos y variados. En estos casos, resultados presentes pueden ser comparados con resultados durante un período típico anterior. Esta clase de índice de salida/entrada de un período típico de base, es conocido como estándar histórico o de base. Este tipo de estándar tiene una debilidad debido a que supone que el nivel esperado de eficiencia ha sido logrado en el período base seleccionado.

Es decir, que representa lo que se ha logrado en períodos anteriores y no necesariamente lo que se debe lograr en el presente o períodos futuros. Por consiguiente, un análisis del período base se requiere para asegurar que éste es representativo y que refleja un nivel aceptable de eficiencia.

Estándares e información sobre desempeño son usados con diferentes propósitos en varios sistemas de información y control para:

- Demostrar el logro de resultados, comparando la información de ejecución con estándares objetivos o metas.
- Planes de operación y presupuesto de los requerimientos de recursos, proveyendo medios para la conversión de planes de trabajo y estadísticas sobre cargos de trabajo, en recursos requeridos.
- Llevar a cabo análisis de costo/beneficio y estudios de factibilidad, proveyendo información para comparar métodos y procedimientos presentes y propuestos.
- Proveer bases racionales para valorizar bienes y servicios.
- Producir un intercambio de decisiones entre eficiencia y el nivel de servicios, e
- Indicar a los supervisores y empleados qué resultados se esperan. Consecuentemente los estándares son útiles para evaluar el desempeño de los supervisores y de grupos de empleados, motivándolos al mismo tiempo.

MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA: Mejorar la eficiencia a un nivel óptimo y no sólo medirla es el objetivo de fondo. La medida de la eficiencia puede contribuir a mejorarla y a determinar las ganancias esperadas de las mejoras sugeridas. Una preocupación continua por la medición de la eficiencia, puede servir para enfocar la atención sobre este aspecto y la organización estará más dispuesta para llegar a ser conscientemente eficiente.

Adicionalmente a los aspectos de comportamiento como la buena administración y dirección, la eficiencia puede ser mejorada de varias maneras:

- Analizando alternativas para proveer bienes y servicios que sean necesarios para llevar a cabo los fines programados y luego escoger la alternativa más económica y eficiente.
- Estructurando la organización de manera que pueda operar con un mínimo de retraso y duplicación.
- Planeando operaciones respecto a las economías de escala.
- Planificando la operación de modo que los recursos concuerden con la cantidad de trabajo planeado.
- Utilizando equipos que permitan el ahorro de mano de obra y aumento de productividad (por ejemplo equipos computarizados).
- Simplificando métodos y procedimientos de trabajo.
- Planificando y programando la producción para minimizar las demoras, la espera administrativa, el tiempo inactivo y para mantener el trabajo acumulado a un nivel aceptable.
- Usando técnicas de investigación de operaciones que maximicen la eficiencia de las mismas, cuando decisiones complejas y variables entran en juego.
- Seleccionando empleados adecuados, entrenándolos, motivándolos y proveyéndolos con instrucciones de trabajo y,

- Usando estándares de eficiencia para programar objetivos de producción para grupos de empleados y controlar su desempeño contra esos objetivos.

CRITERIOS DE AUDITORÍA DE EFICIENCIA

Algunos criterios de auditoría que se pueden utilizar para llevar a cabo auditorías de eficiencia se enuncian a continuación. Estos criterios son sugeridos por la Oficina del Auditor General del Canadá y pueden ser modificados o adaptados según la necesidad del sector gubernamental o el tipo de entidades auditadas en cada país.

- La Medida del Desempeño debe ser Apropiada y Exacta.
- Los productos deben estar bien definidos y correctamente medidos. Las definiciones y medidas deben ser modificadas para que reflejen los cambios en la naturaleza de los resultados. Una medida alterna deberá ser usada sólo si es apropiado.
- Las características del producto, tales como calidad y nivel de servicios deberán estar claramente especificadas. Donde sea factible, los resultados de producción o rendimiento deberán incluir indicadores de estas características.
- Los insumos deberán estar relacionados con los productos o resultados producidos. Las reglas de distribución de insumos deben ser apropiadas. Ajustes por cambios significativos en inventarios de trabajo en proceso, deberán ser incluidos en los cálculos.
- Los datos de insumos y producción deberán ser verificados para efectos de exactitud y confiabilidad.
- El desempeño deberá ser Adecuado en Comparación con el Estándar
- El estándar o base para comparación deberá ser adecuado. Cuando sea apropiado, deberá establecerse aplicando técnicas de medición de trabajo generalmente aceptadas.
- El estándar o base deberá establecerse con fundamentos consistentes entre una localidad y otra, para operaciones descentralizadas. Deberán tomarse en cuenta circunstancias locales de manera que puedan efectuarse comparaciones significativas de desempeños inter-regionales.
- El nivel actual de rendimiento deberá ser aceptable en comparación con el estándar o base respectiva. Cuando el estándar ha sido establecido a través de medida del trabajo,

el objetivo para un individuo deberá ser 100% del estándar. Sobre un período de tiempo, un mínimo aceptable de rendimiento para un grupo podría ser 80%.

- Los Informes deberán adaptarse a las Necesidades Gerenciales
- Los indicadores de Rendimiento o de Resultados deberán ser significativos para los programas gerenciales. Deberá además, evitarse el agregar un dato sin importancia en unidades de producción significativamente diferentes.
- Los informes deben ser oportunos en relación con las necesidades de la gerencia. Estos deberán presentarse resumidos y deberán resaltar detalles significativos.
- La Información del Desempeño deberá utilizarse para lograr mejoras en la Productividad.
- Los objetivos planteados tanto en términos de resultados absolutos como en ganancias sobre algún período previo, deberán estar preestablecidos. La información sobre el desempeño deberá indicar si los objetivos han sido logrados y dónde se necesitan acciones correctivas. Donde las comparaciones históricas son la base para el reporte de los niveles de eficiencia, deberán hacerse análisis adicionales para indicar el grado en el cual existan oportunidades para mejorar la productividad.
- El aumento de la eficiencia deberá ser buscado y evaluado sistemáticamente. Técnicas reconocidas tales como medición y organización del trabajo y análisis de métodos, deberán ser usados con este propósito. Donde fuera apropiado, la computarización deberá ser considerada. Todos los cambios deberán ser evaluados antes de la implementación, incluida la consideración de información sobre resultados anteriores.
- La información sobre el desempeño deberá ser usada para animar a los grupos de empleados y a los gerentes para que incrementen la productividad. La comunicación a individuos y grupos, acerca de niveles de desempeño esperados de ellos, es de importancia primordial. Iniciativas como aquellas propuestas por investigaciones sobre la calidad del ambiente de trabajo, podrán proveer resultados útiles para buscar mejoras en la productividad.
- La información sobre productividad deberá ser usada en la estimación de las necesidades futuras de recursos. En el proceso de elaboración del presupuesto, la información sobre el desempeño deberá utilizarse para planear vías mejores en la ejecución o entrega de programas.

- Las Medidas e Informes sobre Productividad deben mantenerse actualizados.
- La recolección de información y análisis de rutinas deberán mortificarse para corregir defectos previamente identificados.
- Proyectos de computarización o mecanización que afecten el contenido del trabajo de una operación deberán reconocerse y los indicadores de productividad del trabajo deberán, en consecuencia revisarse.
- Los sistemas que miden el nivel de desempeño deberán ser modificados tanto como sea necesario, para que reflejen cambios de programas resultantes de una nueva legislación.

LA AUDITORÍA DE EFICACIA

OBJETIVOS DE UNA AUDITORÍA DE EFICACIA

Uno de los objetivos de la "Auditoría del Valor por Dinero", está directamente relacionado con la misión de los Entes Autónomos y Organismos del Gobierno, expresada en objetivos y metas programáticos. Es decir, que en esta auditoría se pretende obtener una seguridad razonable de que los Entes u Organismos bajo examen:

- Han definido con claridad y divulgado sus objetivos y metas y éstos están articulados con la Misión Institucional y el Plan Nacional de Desarrollo o de Inversiones Públicas.
- Disponen de un sistema adecuado que les permita hacer oportunamente monitoreo del grado de avance o retraso de los programas en desarrollo para el logro de los objetivos y metas.
- Utilizan el sistema diseñado para evaluar la evolución de sus programas y ejercen acciones que generan cambios para mejorar la probabilidad de lograr los objetivos y metas.
- Emiten informes confiables para rendir cuenta pública del grado de avance de sus programas.
- En defecto de lo anterior, si se dispone de la información apropiada, esta auditoría tratará de medir e informar el grado de avance o según la oportunidad, si se alcanzaron los objetivos y metas programadas.

La auditoría sugerirá acciones gerenciales para que la empresa disponga o mejore los sistemas de programación y medición, incluyendo la rendición de cuentas oportuna y apropiada.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA DE EFICACIA: Las técnicas de auditoría de eficacia se concentran principalmente en tres áreas:

Objetivos de los Programas y su Medición. Para un auditor, la preocupación primordial en relación con la estructura y la lógica de un programa, es comprender cuáles son los objetivos del mismo y la forma como están relacionados con los productos del programa y los objetivos principales, con el fin de emitir conceptos sólidos sobre la medida relativa en la cual se han implementado o podrían implementarse procedimientos satisfactorios para medir y rendir informes sobre la eficacia de los programas. Esta preocupación por la relación entre la estructura y la lógica del programa, por los procedimientos de medición de la eficacia y por la presentación de informes, será abordada a todo lo largo de este punto. (Remitirse a los criterios

1 y 2 de la sección siguiente).

Medición y presentación de informes sobre la Eficacia. Los esfuerzos para medir de qué manera y hasta qué punto se logran los objetivos de un programa y los demás efectos, se pueden basar en un sistema de medición continua del rendimiento, o en estudios periódicos de evaluaciones de programas, o ambos. Las mediciones pueden ser de carácter cualitativo así como cuantitativos, dependiendo de las circunstancias.

Es importante observar que los sistemas de medición del rendimiento y los estudios periódicos de evaluaciones de programas, pueden concentrarse legítimamente en elementos de estructura y lógica de programas diferentes a los objetivos del programa. Por ejemplo, se pueden recopilar sistemáticamente datos sobre las actividades y productos del programa, y pueden emplearse para propósitos de toma de decisiones, en forma de un estudio de evaluación del programa o sistema de medición del rendimiento. A este respecto, los procedimientos para medir e informar sobre la eficacia de programas son un subconjunto de la evaluación de éstos y de la medición del rendimiento. La característica sobresaliente es la recolección sistemática de datos sobre el logro relativo de los objetivos del programa y otros efectos.

Los análisis de evaluación de programas o los análisis sobre la posibilidad de evaluación incluyen: la lógica y la estructura del programa, una determinación de las necesidades de información de los encargados de la toma de decisiones, una identificación de metodologías alternas, y los costos que implica suplir dichas necesidades. Los análisis de evaluación de programas, constituyen una herramienta necesaria de planificación para las evaluaciones de la eficacia de éstos, y por lo tanto deben examinarse como parte de la auditoría sobre la eficacia. (Remítase a los criterios Nos. 3 y 4 de la sección siguiente).

Administración del Sistema de Medición de la Eficacia. La auditoría sobre la eficacia examina procedimientos para organizar y administrar la función de medición e información sobre la eficacia en la entidad. Esto equivale prácticamente a la evaluación de la organización y administración de la función de evaluación de programas.

En dicho análisis se incluyen controles administrativos clave para la planificación, recopilación y presentación de información sobre la eficacia de los programas. La atención de la Auditoría se centra en las declaraciones sobre políticas, documentos de planificación, contratación de personal, relaciones de informes y otros controles importantes relacionados con la medición y la información sobre la eficacia de los programas. (Véase criterio No. 5 de la sección siguiente).

CRITERIOS DE AUDITORÍA

Criterio N° 1: Los objetivos y efectos de los programas deben especificarse de la manera más precisa posible.

Este criterio se refiere a los objetivos y efectos de un programa y a la importancia de especificarlos en términos precisos. Al no detallarse sus objetivos y efectos, se crearán implicaciones de responsabilidad, planificación y control. Para la organización pública o privada, es difícil determinar si el programa está logrando los resultados esperados, si no se tienen objetivos claramente expresados e indicadores mensurables. Sin una comprensión clara de lo que ha de lograrse, resulta difícil planear y dirigir operaciones para garantizar el logro de los objetivos. Por el contrario, con claridad y detalle sobre los objetivos y efectos del programa, los estudios de evaluación de éstos o los sistemas de información sobre el rendimiento, encaminados hacia la medición de tales objetivos y los efectos, tendrán uso limitado como herramientas de responsabilidad o mecanismos de retroalimentación para tomar decisiones administrativas progresivas.

Criterio N° 2: Deben identificarse los objetivos y efectos de los programas que puedan medirse

Este criterio se refiere a la medición de los objetivos y demás efectos de los programas. Reconoce que no todos los objetivos pueden estar sujetos a mediciones igualmente rigurosas. Existe una variedad de restricciones (éticas, de desarrollo, legales, financieras, administrativas, etc.) que pueden afectar la naturaleza de las medidas que pueden implementarse. El Auditor tiene la obligación de acumular información, para concluir en un juicio sobre si es razonable y apropiado para la organización, contar con procedimientos alternos o adicionales de medición y presentación de informes, sobre los objetivos y demás efectos del programa.

Criterio N° 3: Los procedimientos para medir la eficacia de los programas deben reflejar las técnicas más avanzadas y tener una justificación de costos.

Este criterio se refiere a la naturaleza de los procedimientos de medición que se han implementado o podrían implementarse en una organización ¿Los procedimientos reflejan las técnicas más avanzadas? ¿Se justifica su costo? Al considerar estas preguntas, el auditor debe revisar los procedimientos de medición empleados en otros lugares para interrogantes comparables. Luego, el auditor debe examinar la naturaleza de los procedimientos

individuales, y la variedad de restricciones, especialmente las consideraciones de costos, que puedan afectar la implementación de procedimientos de medición. En el caso de un estudio de evaluación de un programa, el auditor debe examinar la planificación, realización y presentación de informes sobre dicho estudio. Cuando las medidas de eficacia se basan en un sistema de información sobre el rendimiento, el auditor debe examinar la planificación emprendida para la utilización de la medida, la validez y confiabilidad del indicador, la exactitud de los datos del indicador de rendimiento, lo apropiado de las normas de rendimiento y los informes generales.

Criterio N° 4: Los resultados de la medición de la eficacia deben informarse

Este criterio se concentra en informar sobre los resultados de los procedimientos empleados para medir la eficacia de un programa. Dichos resultados deben reportarse a las personas responsables de la toma de decisiones sobre los programas. El auditor debe examinar la naturaleza de los informes generados sobre las medidas de eficacia de los programas, así como también el nivel al cual son suministrados dichos informes ya sean los administradores de programas pertinentes, el Gobierno.

Las evaluaciones de eficacia proporcionan información esencial al Gobierno y a otros estamentos sobre el rendimiento de los programas en lo que se refiere al logro de los objetivos fijados en la legislación o el Plan Nacional de Desarrollo o de Inversiones Públicas.

El auditor es responsable de examinar el contenido y verificar la entrega oportuna y la calidad de los informes generados al utilizarse procedimientos de medición de eficacia. La lista de chequeo, proporciona preguntas detalladas que deben emplearse al examinar los informes de los estudios de evaluación de programas. Estos subcriterios deberían ser utilizados por el auditor, al evaluar en qué medida son satisfactorios los procedimientos empleados para la presentación de informes.

Criterio N° 5: Las evaluaciones de los programas deben emplearse para mejorar la eficacia de los mismos

La información de medición sobre los efectos de los programas debe emplearse para propósitos de toma de decisión. Sin embargo, no es absolutamente necesario que el auditor considere cuál debería ser la naturaleza específica del uso que se deba dar, porque se trata de un asunto de política administrativa.

La información generada, mediante evaluaciones de programas, es únicamente una fuente de información que debe ser considerada por la administración, al tomar decisiones sobre políticas o programas.

El papel del auditor es determinar el grado hasta el cual los resultados de los procedimientos de medición, se han informado a las personas adecuadas encargadas de la toma de decisiones y se han tomado en cuenta para las decisiones administrativas.

LA AUDITORÍA DE ECONOMÍA

El propósito de este punto es explicar el significado de evaluar la economía en el proceso de la Auditoría Integral.

Por la naturaleza de esta evaluación, debe tenerse claridad en el sentido de que dicha evaluación puede efectuarse en forma simultánea al evaluar la eficacia o la eficiencia, es decir, que los criterios de eficacia y eficiencia incorporan por lo general, condiciones relacionadas directa o indirectamente con la economía en el contexto explicado a continuación.

SIGNIFICADO DE LA ECONOMÍA: Generalmente se acepta que la economía se refiere a los términos y condiciones bajo los cuales el Gobierno quiere recursos financieros, humanos y físicos. Una operación es económica, cuando los recursos se adquieren en la calidad y cantidad apropiadas y al menor costo posible.

En consecuencia se puede afirmar que hay debido cuidado en cuanto a la economía, cuando los recursos se consiguen en la cantidad, oportunidad y costo competitivo. La economía está asociada con los recursos primarios que se utilizan en las entidades públicas, ellos son las personas, las cosas y el dinero. A continuación se analizan dichos factores:

LAS PERSONAS: Las personas pueden ser contratadas cuando se ofrecen y confirman una disponibilidad para hacer un determinado trabajo con un mínimo de orientación. En otras palabras constituyen "el recurso correcto". Por ejemplo, profesionales tales como Contadores y Abogados y mucho del personal de soporte administrativo.

Las personas pueden ser contratadas con el requisito de que serán entrenadas para convertirse en un "recurso correcto", por ejemplo, controladores de tráfico aéreo, oficiales de policía, auditores, trabajadores postales, etc. En el contexto de auditoría, para conseguir un Auditor de Sistemas, uno puede enseñar a un Auditor tradicional todo lo relativo a EDP o puede enseñar a un Ingeniero o experto en EDP, como practicar la auditoría. En tales casos, el entrenamiento que reciben los convierte en un "recurso correcto".

Se puede contratar personal temporal con experiencia y requerimiento mínimo de orientación. Esta opción se toma cuando no hay una relación beneficio/costo al mantener personal contratado en forma indefinida. Por ejemplo, cuando la demanda de este recurso es cíclica o porque las habilidades requeridas no se necesitan en forma permanente a través del período.

La Gerencia debería preparar análisis de costo para determinar si "contrata", "contrata y entrena" o "contrata temporales", antes de que se tome una decisión final sobre los recursos humanos.

LAS COSAS: Entre las principales cosas que se adquieren están los equipos, edificios, terrenos, inventarios para consumo, vehículos, etc.

Las cosas son clave dependiendo de la actividad u operación en cuestión y de la importancia de su desempeño. Por ejemplo, el amoblado de una oficina rara vez es clave para el éxito de una operación, así mismo, los empleados podrían no considerar económicamente importante este factor, aunque el gerente-propietario sí le daría importancia, interesándose en lograr el menor costo posible por el amoblado.

La economía en la condición de las instalaciones puede volverse importante para la Gerencia o propietarios y para los ocupantes de las mismas. Tales circunstancias pueden originarse en requerimientos científicos, como en laboratorios o de seguridad como en las cárceles, etc.

Una oferta aparente de calidad, cantidad y oportunidad de las cosas que se necesite comprar, podría deslumbrar y fingir un costo óptimo. Sin embargo, a la postre resultar en incumplimientos que elevarán el costo de los insumos comprados. Por tal razón, debe ser claro para los administradores públicos su responsabilidad por evaluar cuidadosamente la seriedad de ofertas que se apartan inusualmente de otras que se colocan en un nivel competitivo, antes de tomar las decisiones finales.

La Gerencia en general, deberá establecer muy bien, qué cosas son claves para el desempeño o logro de metas y objetivos y cuál es la economía asociada a ellas.

EL DINERO: El dinero es utilizado para remunerar las personas y adquirir las cosas. En otras palabras, es un medio de intercambio.

En casos como programas subsidiados en educación, salud, etc., la disponibilidad se vuelve importante para el logro de objetivos gubernamentales, especialmente, si la corriente de impuestos, por ejemplo, no fluye como se había previsto.

Ahora bien, en general, el dinero visto como liquidez, puede convertirse en un factor grave para la economía cuando su no-disponibilidad puede acarrear la búsqueda de dinero costoso (empréstitos) bajo pena de multas, paralización de despachos, servicios, etc.

La Gerencia a través del sistema financiero interno, deberá planificar y programar adecuadamente el flujo de dinero, para que el presupuesto pueda ser ejecutado. En otro sentido la economía difícilmente será alcanzada.

RELACIÓN DE LA ECONOMÍA CON LA EFICIENCIA

La eficiencia como ya se ha definido, incorpora variables como los recursos o insumos utilizados para alcanzar los resultados. En ese sentido, cuando evaluamos eficiencia, también estamos cuestionando el origen y uso de los mismos, incluyendo en casos puntuales, establecer la rentabilidad o mejor provecho obtenido con el dinero como unidad de entrada, por los resultados obtenidos como unidad de salida.

Por lo tanto, en el enfoque de este punto, la economía podrá ser medida con motivo de la auditoría de eficiencia, teniendo en cuenta que el programa de auditoría incluirá las pautas necesarias para dicha evaluación.

Por otra parte, no se piense que la medición de la economía es un ejercicio difícil o de utilización de métodos cuantitativos complejos en algunos casos, la medición será una comparación simple de cotizaciones y en otros, un cálculo de interés o de costo de oportunidad, que están al alcance de un auditor competente. El caso es que deben dejarse claramente establecidos tanto las razones para evaluar la economía como los criterios escogidos y las conclusiones alcanzadas.

RELACIÓN DE LA ECONOMÍA CON LA EFICACIA

La medición de eficacia ha sido generalmente entendida como el proceso mediante el cual se establece si los programas de una entidad se han cumplido en forma oportuna y completa. Desde luego que esto incluye, no solo evaluar las salidas o resultados como expresiones de las metas u objetivos alcanzados. También incluye evaluar los sistemas que permiten desarrollar los resultados y rendir cuenta sobre los mismos.

Con fundamento en lo anterior y como ya se explicó en la relación economía-eficiencia, algunas características de la medición de eficacia también pueden relacionarse con la economía, por ejemplo:

Costo de los procesos que conllevan a las salidas (resultados) del programa, los cuales no sean razonables en relación con dichos resultados. Es decir, que aunque un programa operacional alcance sus metas y objetivos, el costo de lograrlo podría no ser óptimo.

La extemporaneidad en alcanzar una meta, puede generar costos adicionales que encarecerían y hasta desvirtuarían el beneficio a recibir por los usuarios. Por ejemplo, la construcción demorada de centros de salud preventiva destinados a disminuir la tasa de mortalidad, podría acarrear muertes cuyo costo no es calculable.

De igual manera, las consecuencias económicas de un proceso de reforma extemporánea, podrían acarrear costos adicionales, que pueden ser causados por demandas de constitucionalidad y obligar a devolver impuestos ya cobrados, etc.

En conclusión, los programas de medición de eficacia también podrían contener objetivos y procedimientos en lo concerniente a la economía, siguiendo trámites parecidos a los mencionados en la relación economía-eficiencia.

CAPITULO V

“ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE INFORMACIÓN Y CONTROL DE LOS RECURSOS OTORGADOS POR EL ESTADO, A LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA”

INTRODUCCIÓN

Chile, en su historia y desarrollo educacional, ha llevado a la práctica diversas reformas educativas de particular relevancia y algunas de ellas con elementos de cambio decisivos para el logro de mejores resultados, junto con la incorporación de acciones innovadoras que han definido la realidad de nuestra educación.

Se establece una descentralización, con el traspaso de recursos y toma de decisiones a las municipalidades. El Ministerio de Educación delega aspectos educacionales estatales decisivos, produciéndose en consecuencia, un cambio en el rol que le compete al Estado en la atención de la educación y las correspondientes implementaciones para asegurar la equidad. Así, este eje de desarrollo de la educación se constituye en una instancia de acceso a oportunidades educativas de calidad en relación directa con la disponibilidad de recursos económicos que se tenga para ello. El modelo de educación-mercado, dentro de este sistema descentralizado, representa de manera directa la forma cómo se va a realizar la tarea educativa y el trabajo de los profesores dentro de regulaciones.

El Ministerio de Educación se relaciona con los ministerios de Hacienda y del Interior y trabaja en conjunto con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social para que los Sostenedores y Representantes Legales de los Establecimientos de Educación Particular Subvencionados, cumplan las normas laborales establecidas en el Estatuto Docente y el Código del Trabajo.

La Contraloría General de la República, es el organismo encargado de ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalización del ingreso y la inversión de los fondos del Fisco.

El Ministerio de Educación en su rol de fiscalizador y controlador de la educación, delega sus facultades en las Secretarías de Educación las cuales tienen por objeto fundamental analizar la información que recibe a través del Departamento Provincial, para entregar los recursos solicitados por los Establecimientos de Educación Particular Subvencionada.

**DIAGRAMA DE RELACIONES MINISTERIALES CON
LA EDUCACIÓN**

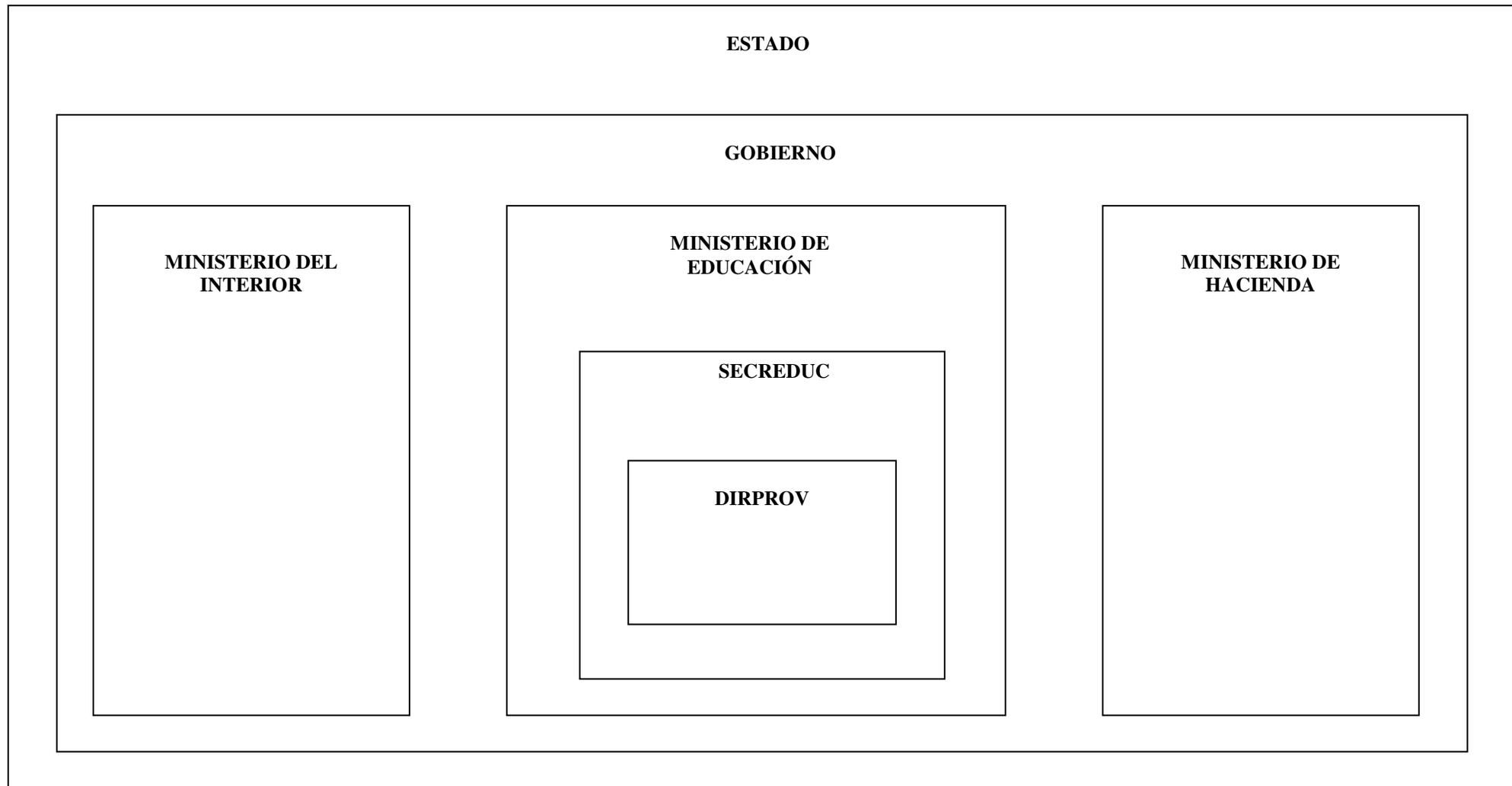


DIAGRAMA DE RELACIONES MINISTERIALES CON LA EDUCACIÓN

El Ministerio de Educación se relaciona con dos ministerios en lo relativo a su funcionamiento, estos son; Ministerio de Hacienda que tiene a cargo la Dirección de Presupuestos y dentro de ella un ítem de Educación, y el otro es el Ministerio del Interior, el cual entrega a los alumnos la Beca Presidente de la República y además ha desarrollado un programa de prevención de drogas a través del CONACE.

Ministerio del Interior

Corresponde al Ministerio del Interior todo lo relacionado con el gobierno político y local del país, como asimismo la mantención de la seguridad y el orden público. Ejerce atribuciones relacionadas con el Congreso Nacional, que no sean de competencia de otros ministerios; en materias legislativas, vincula al Gobierno con el Diario Oficial y le corresponde la numeración y publicación de las leyes. Otorga, además, cartas de nacionalización; aplica la ley de extranjería, ejecuta en alguna medida las leyes electorales y realiza otras funciones de menor relevancia.

Ministerio de Hacienda

Corresponde al Ministerio de Hacienda, en términos generales, la dirección de la política financiera del Estado, la recaudación de las rentas públicas, la aplicación de las leyes monetarias, de bancos e instituciones de crédito, la elaboración del proyecto de ley de presupuesto anual de la Nación, el estudio y aplicación de la ley aduanera, lo relativo al crédito público, etc.

Relacionado con este Ministerio, se encuentra un organismo interno llamado Dirección de Presupuesto.

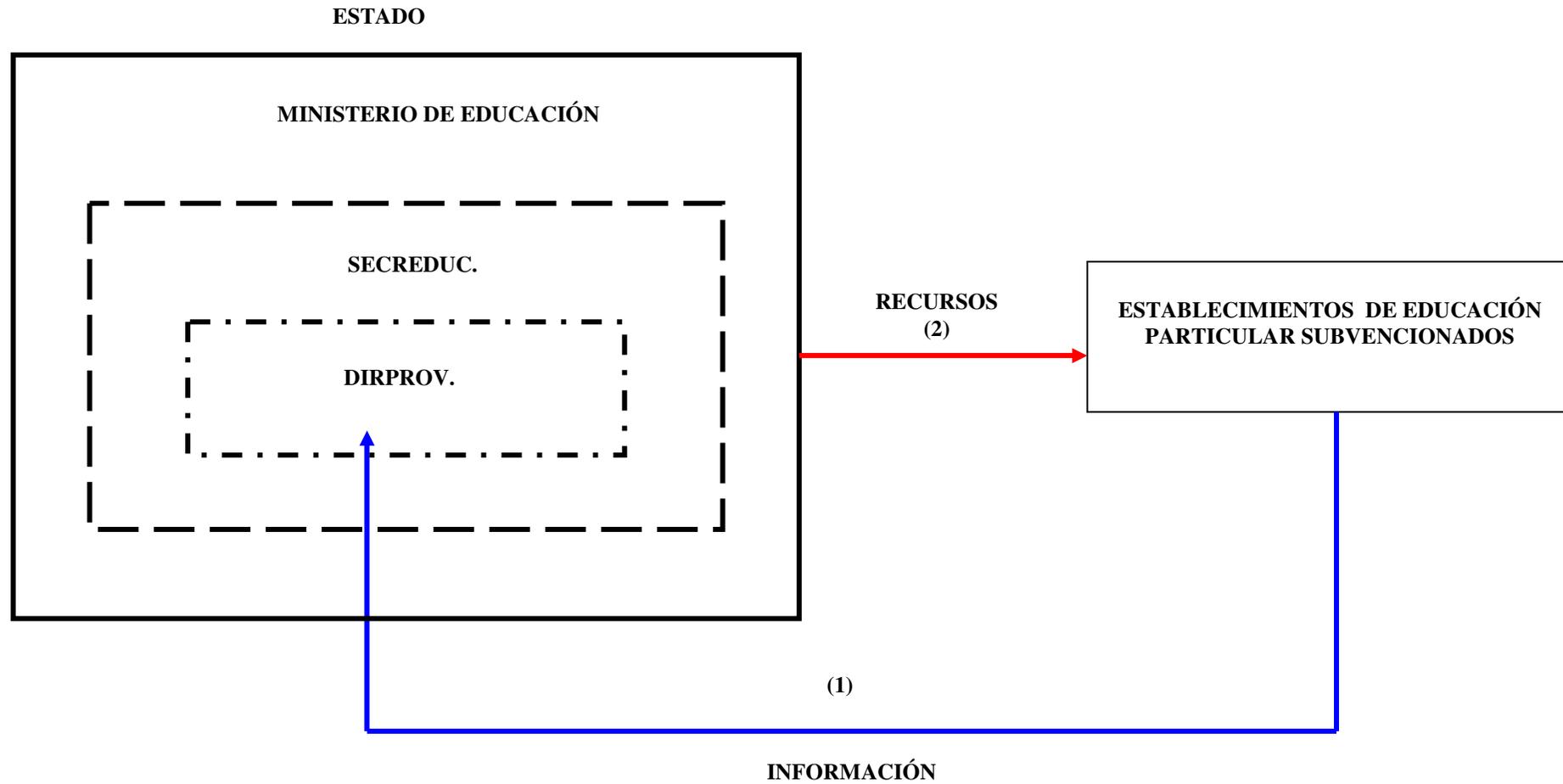
Dirección de Presupuestos:

La Misión de la Dirección es velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión

En el marco de su misión la Dirección de Presupuestos ha definido los siguientes objetivos estratégicos:

- 1.- Asesorar al Ministro de Hacienda en la formulación de la política fiscal, expresando dicha política en el presupuesto del gobierno central y de las empresas públicas.
- 2.- Estimar las entradas del sector público y su rendimiento proyectado, procurando optimizar la capacidad de movilización de recursos para el logro de los objetivos de la acción gubernamental.
- 3.- Analizar las consecuencias financieras de las políticas públicas e informar al Congreso Nacional sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley sometidos a su consideración.
- 4.- Fortalecer el presupuesto como instrumento para la asignación eficiente de los recursos públicos en función de los objetivos prioritarios de la acción gubernamental, optimizando los procedimientos para la formulación, discusión y ejecución del mismo.
- 5.- Promover la eficiencia en el uso de los recursos.

RELACIÓN DE SUBVENCIÓN



RELACIÓN DE SUBVENCIÓN

En Chile existen Establecimientos de Educación Particular que pueden acceder a un sistema de subvención. El gasto de la educación lo financia el Estado en forma total o parcial.

Si el sistema de financiamiento es Total, se denomina “Establecimientos Subvencionados” donde el gasto de la Educación lo asume el Estado, y si el sistema de financiamiento es Parcial, se denomina “Establecimientos de Educación Particular Subvencionada” o “Establecimientos de Educación con Financiamiento Compartido”, donde el gasto de la Educación se comparte entre el Estado y los padres y apoderados.

Para que un Establecimiento Educacional pueda acceder a funcionar como tal, debe en primer lugar obtener el Reconocimiento Oficial del Estado, cumplir con los requisitos de la Ley Orgánica de Enseñanza y solicitar la Subvención. El Estado analiza y fiscaliza los antecedentes presentados y entrega su resolución a través de Decretos.

1. El Establecimiento Educacional Subvencionado, para acceder a todos estos recursos que entrega el Ministerio de Educación, debe entregar a la Dirección Provincial la siguiente información:

- Solicitud anual de subvención.
- Declaración anual de alumnos matriculados.
- Declaración de Idoneidad de los Docentes.
- Presupuesto de Ingreso Proyectado.
- Presupuesto de Ingreso Real.
- Proyecto Anual Educativo.
- Informe de Cobro de Mensualidad y Derecho de Matrícula
- Boletines Mensuales de asistencia a clases de los alumnos.
- Certificado de legalidad contractual, emitido por la Dirección del Trabajo.
- Reglamento Interno de relaciones entre el Establecimiento y los Alumnos.

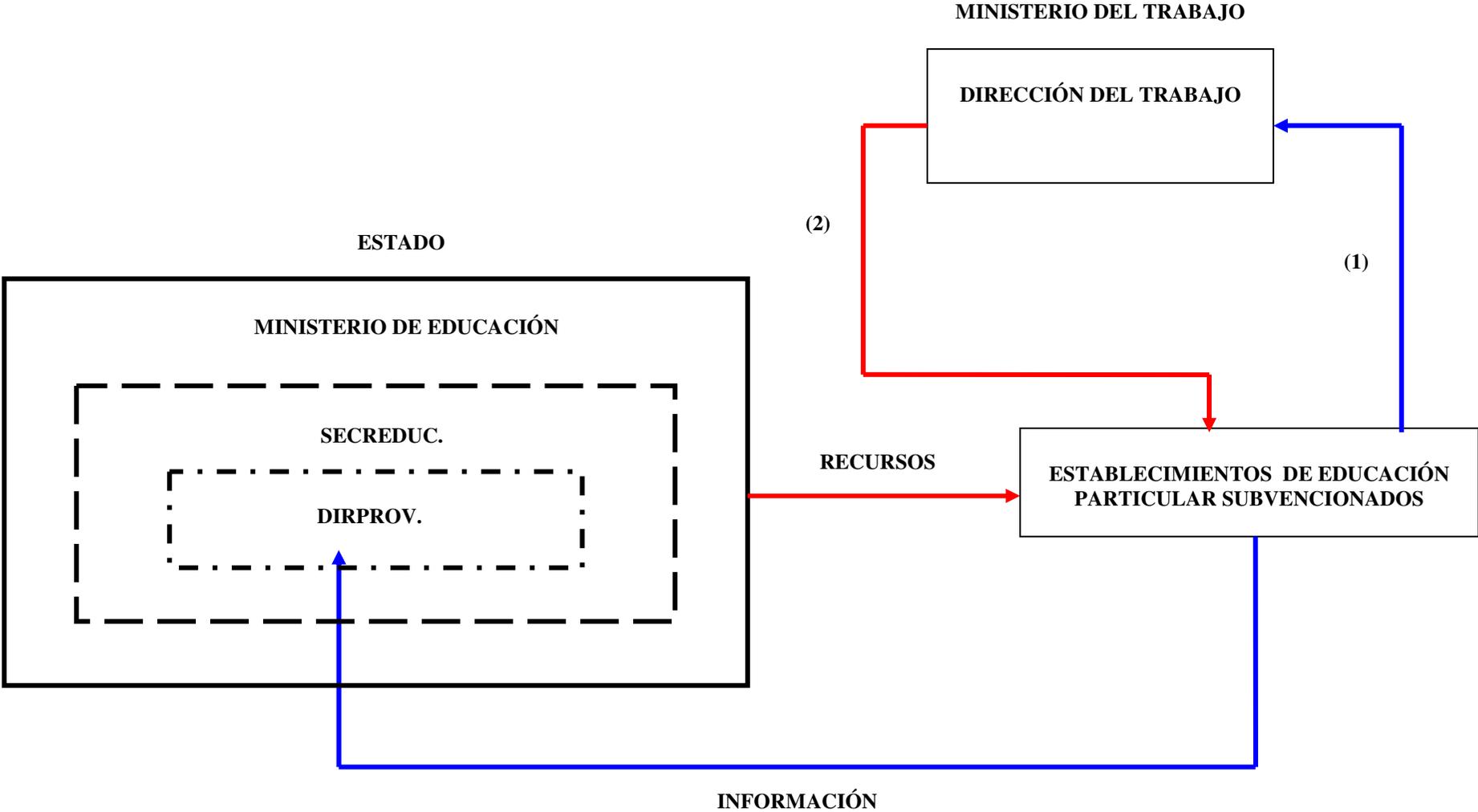
Todos los antecedentes entregados por los Establecimientos Educativos Subvencionados, permiten acceder a los recursos entregados por el Ministerio de Educación.

2. El Ministerio de Educación a través de la Dirección Provincial entrega a los

Establecimientos Educativos Subvencionados recursos, los cuales consisten en:

- Textos de estudios para los alumnos y Docentes.
- Apoyo Técnico Pedagógico.
- Apoyo Jurídico y de Obras.
- Capacitación una vez al año a todos los Docentes.
- Equipos e instalaciones.
- Aporte mensual de dinero para el pago de remuneraciones de todo el personal que labora en el Establecimiento.
- Aporte anual de dinero para la mantención del Establecimiento.
- Aguinaldos en los meses de Septiembre y Diciembre para todo el personal que labora en el Establecimiento.
- Bono de Escolaridad para los hijos de todo el personal que labora en el Establecimiento.
- Material Didáctico.

PARTICIPACIÓN DE TERCEROS VINCULADO A SUBVENCIÓN



PARTICIPACIÓN DE TERCEROS VINCULADO A SUBVENCIÓN

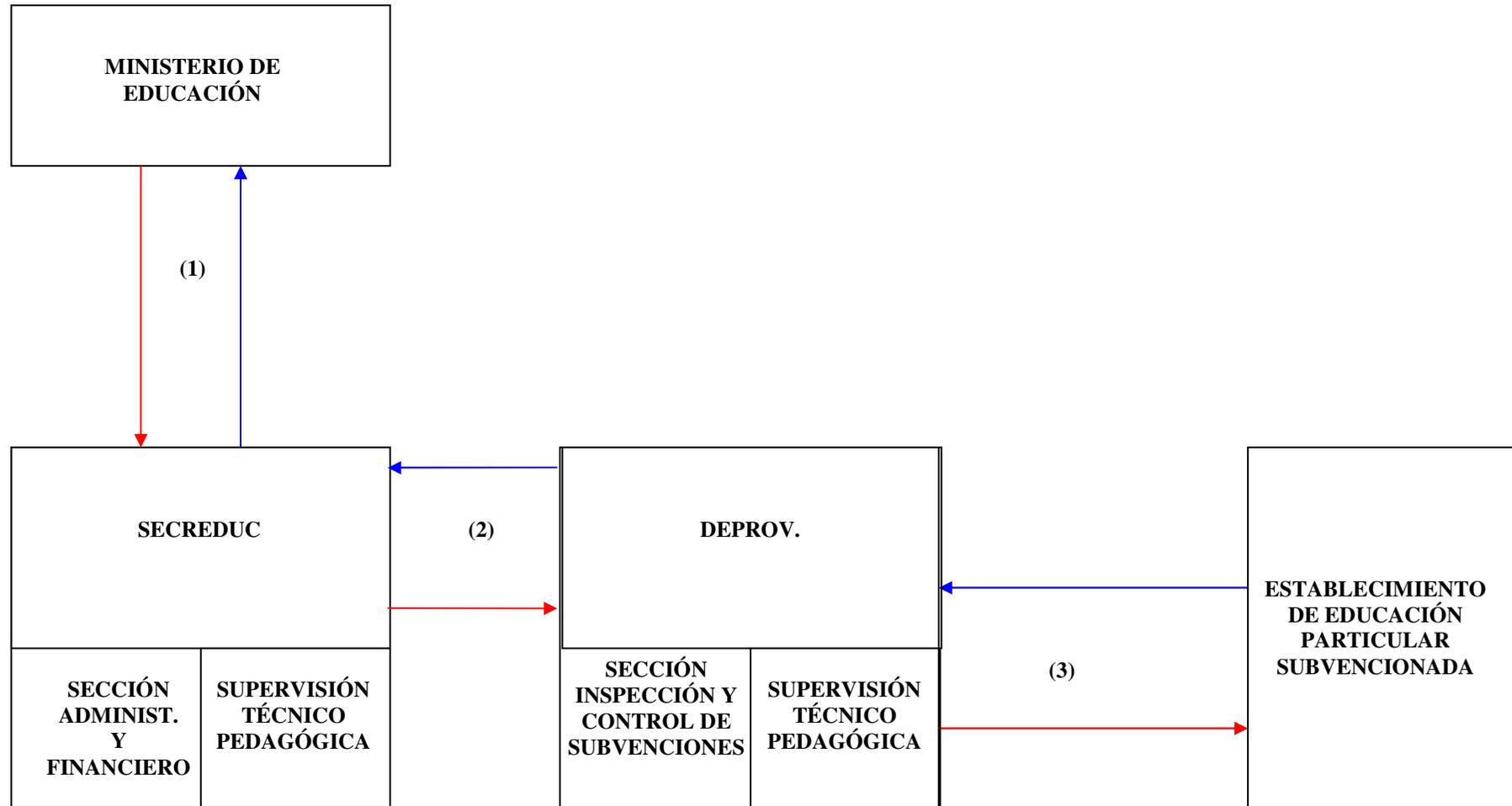
El Ministerio de Educación trabaja en conjunto con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social para que los Sostenedores y Representantes Legales de los Establecimientos de Educación Particular Subvencionados, cumplan las normas laborales establecidas en el Estatuto Docente y el Código del Trabajo.

1. El Ministerio del Trabajo a través de la Dirección del Trabajo, Certifica la Legalidad Contractual que tienen los Sostenedores y Representantes Legales con sus empleados, para lo cual solicitan ciertos antecedentes los cuales son analizados y en forma posterior emiten un Certificado que otorga información referida a los movimientos del Personal que se produjeron en el mes. Los antecedentes exigidos son:

- Formulario N° 30 de petición del Certificado.
- Libro de Remuneraciones.
- Contratos de trabajo.
- Finiquitos de trabajo.
- Carta de Despido o Renuncia del trabajador.
- Copias de Licencias Médicas.
- Liquidaciones de sueldos.
- Boletas de Honorarios
- Formulario N° 29.
- Cotizaciones Previsionales.
- Formulario de cuadratura de Cotizaciones Previsionales.
- Lista de Personal Activo con sus respectivos números de Rut.

2. La Dirección del Trabajo, previo análisis de la información entrega el certificado a los Sostenedores para ser presentado en la Dirección Provincial de Educación y puedan acceder a la subvención mensual.

ESQUEMA DE LAS SEGREGACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN



ESQUEMA DE SEGREGACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

El Ministerio de Educación en su rol de fiscalizador y controlador de la educación, delega sus facultades en las Secretarías de Educación las cuales tienen por objeto fundamental analizar la información que recibe a través del Departamento Provincial, para entregar los recursos solicitados por los Establecimientos de Educación Particular Subvencionada.

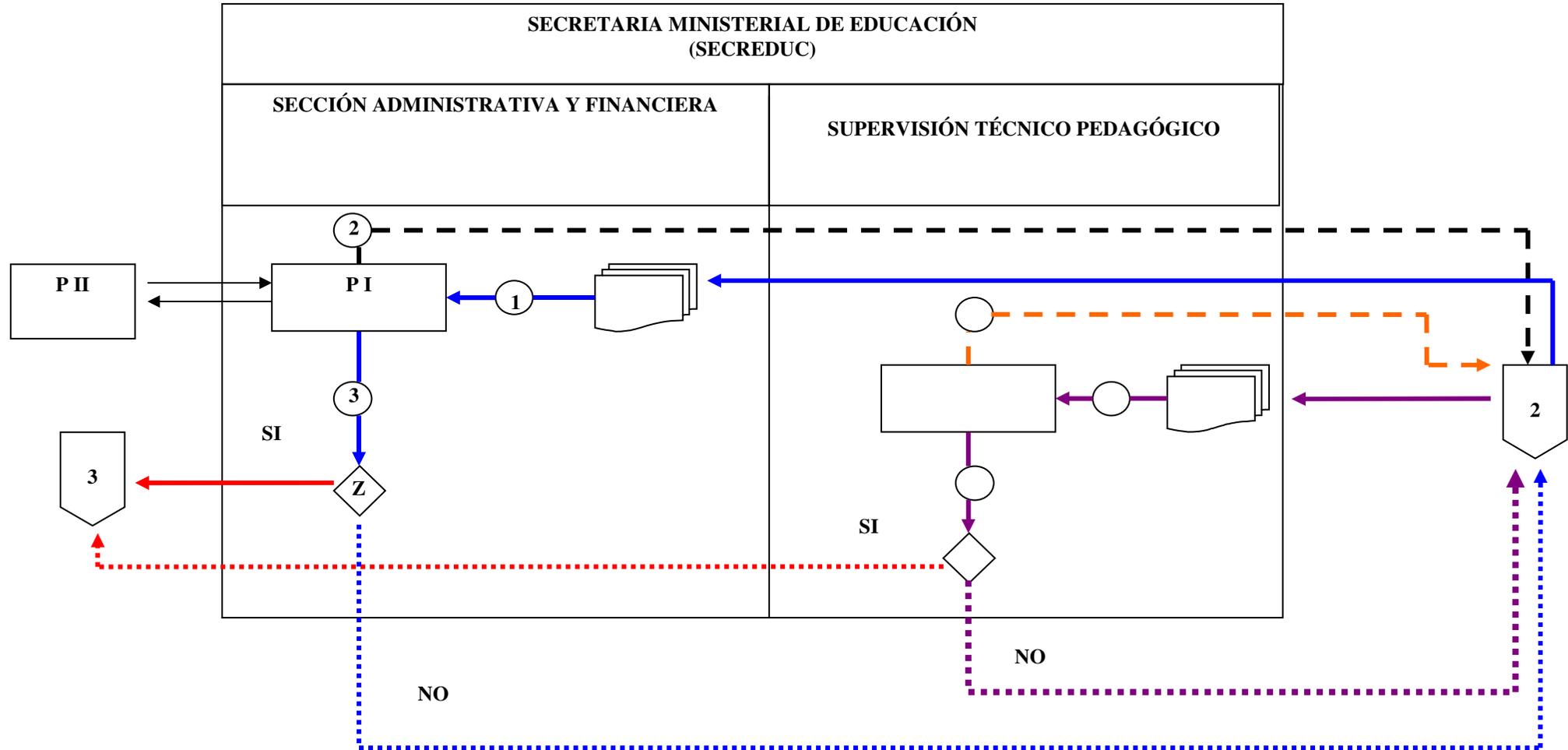
1. Corresponde al Ministerio de Educación el fomento al desarrollo de la educación en todos sus niveles, asegurar a toda la población el acceso a la educación básica y media, estimular la investigación científica y tecnológica y la creación artística, además de la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Las principales tareas que realiza la institución apuntan a la regulación del sistema: asesoría en el área técnico pedagógica, programas de mejoramiento, entrega de certificados, acreditación de instituciones de educación superior, técnico - profesional y de carreras profesionales y técnicas, inspección y pago de subvenciones; asignación de becas; financiamiento del sistema escolar y educación superior, entrega de recursos educativos e informáticos, capacitación y perfeccionamiento docente, evaluación y medición de resultados del sistema escolar, apoyo al desarrollo cultural del país.

2. Secretaría Regional Ministerial de Educación (SECREDOC): Es el organismo que materializa la descongestión funcional y territorial del Ministerio de Educación. Le corresponde planificar, normar y supervisar el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos educacionales de su región, cautelando el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales y su correcta adecuación a las necesidades e intereses regionales.

3. Los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV): Son los organismos encargados de la supervisión técnico pedagógica y de la inspección y control de subvenciones de los establecimientos educacionales de cada provincia, de acuerdo a la legislación vigente y sin perjuicio de las atribuciones especiales que se les deleguen de acuerdo a las normas generales aplicables.

**PROCESO DE CONTROL AL INTERIOR DE LA
SECRETARIA MINISTERIAL DE EDUCACIÓN
(SECREDOC)**



PROCESO DE CONTROL AL INTERIOR DE LA SECRETARIA MINISTERIAL DE EDUCACIÓN (SECREDOC)

En este flujograma se analiza sólo la Sección Administrativa y Financiera de la Secretaría Ministerial de Educación. El análisis de la Supervisión Técnico Pedagógica se presenta en el flujo “PROCESO DE CONTROL AL INTERIOR DEL DEPARTAMENTO PROVINCIAL”.

SECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

Objetivos de la Sección:

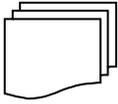
- Administrar los Fondos Públicos a través de una Cuenta Corriente Subsidiaria de la Cuenta Única Fiscal.
- Llevar la Contabilidad Gubernamental de la Región.
- Velar por el cumplimiento de la Ejecución Presupuestaria.
- Cautelar por el cumplimiento de las Leyes Tributarias.

Funcionamiento Interno:

- División de Planificación y Presupuestos MINEDUC.
- Finanzas MINEDUC.
- Departamento de Planificación
- Departamento de Educación
- Departamentos Provinciales de Educación.
- Unidad de Equipamiento.
- Departamento de Cultura.
- Unidad de Remuneraciones.
- Unidad de Subvenciones.
- Unidades de Beneficios, Bienestar y Convenios.

Relaciones con Organismos Externos:

- Contraloría General de la República.
- Servicio de Impuestos Internos.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Proveedores de la SECREDOC.



DOCUMENTOS ENVIADOS POR LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DE EDUCACIÓN

- Informe del Plan Anual de Inspección y Control de Subvenciones de la respectiva provincia.
- Informe del monto de las subvenciones pagadas por los distintos cursos, en casos calificados, según resultados de visitas inspectivas.

Los siguientes son los documentos que sustentan los antecedentes contenidos en los informes mencionados:

- Solicitud anual de subvención.
- Declaración anual de alumnos matriculados.
- Declaración de Idoneidad de los Docentes.
- Presupuesto de Ingreso Projectado.
- Presupuesto de Ingreso Real.
- Informe de Cobro de Mensualidad y Derecho de Matricula
- Boletines Mensuales de asistencia a clases de los alumnos.
- Certificado de legalidad contractual, emitido por la Dirección del Trabajo.
- Reglamento Interno de relaciones entre el Establecimiento y los Alumnos.



CONTROL DE INFORMES Y ANTECEDENTES

- Recepción del Plan Anual de Inspección y Control de Subvenciones de la respectiva provincia de acuerdo a las políticas, metas, objetivos y normas emanadas de las autoridades, acompañados con sus respectivos antecedentes de sustentación.
- Recepción del informe del monto de las subvenciones canceladas por los distintos cursos, en casos calificados, según resultados, acompañados con sus respectivos antecedentes de sustentación.

- Analiza Ley de Presupuestos y su glosa presupuestaria, el clasificador presupuestario.
- Ingresar Presupuesto autorizado al sistema contable computacional.
- Aplica normas y Procedimientos Contables.
- Codifica Documentos Contables.
- Ingresar Operaciones contables al sistema.
- Revisa y controla la rendición de proyectos.
- Pago de Cuotas FONDART.
- Administración de Fondos: FOSIS, CONACE y Cultura.
- Procesamiento de los impuestos retenidos.
- Emisión de disposiciones legales sobre subvenciones para los establecimientos educacionales acogidos a este beneficio.
- Examinar la documentación ya sea mensual o anual que presentan los Establecimientos Subvencionados para obtener el pago de la subvención.
- Cotejar el monto de las subvenciones pagadas por los distintos cursos, en casos calificados, según resultados emitidos por las Direcciones Provinciales de Educación.
- Examinar el informe trimestral sobre el avance del Plan Anual de Inspección y Control de Subvenciones de la Provincia, entregados por las Direcciones Provinciales de Educación.

- Presupuesto de la Región.
- Ley de Presupuestos.
- Depósitos de recursos de Aporte Fiscal.
- Distribución de Presupuesto aprobados en cada Centro de Costos.
- Cronograma de Caja, para distribuir a los Centros de Costos.
- Resoluciones de Proyectos Educativos.
- Resoluciones de Becas.
- Informe Contable Presupuestario de los Centros de Costos.
- Ordenes de Compras.
- Oficios Ordinarios.
- Documentos Contables emitidos por la Unidad de Remuneraciones y Subvenciones de Ejecución Presupuestarias, cuentas complementarias y de movimiento de fondos.
- Normativa de la Contabilidad Gubernamental y sus modificaciones.

- Visitar las Direcciones Provinciales de Educación, de acuerdo al Plan Anual de Inspecciones, para verificar el cumplimiento de las normas en instrucciones emanadas de las distintas autoridades y niveles del Ministerio de Educación.

3

CONTROL DE RESOLUCIONES DE INFORMES ENTREGADOS POR LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DE EDUCACIÓN.

Z → SI

ANTECEDENTES ACEPTADOS Y ENVIADOS AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

Z → NO

ANTECEDENTES RECHAZADOS Y ENVIADOS A LAS DIRECCIONES PROVINCIALES DE EDUCACIÓN

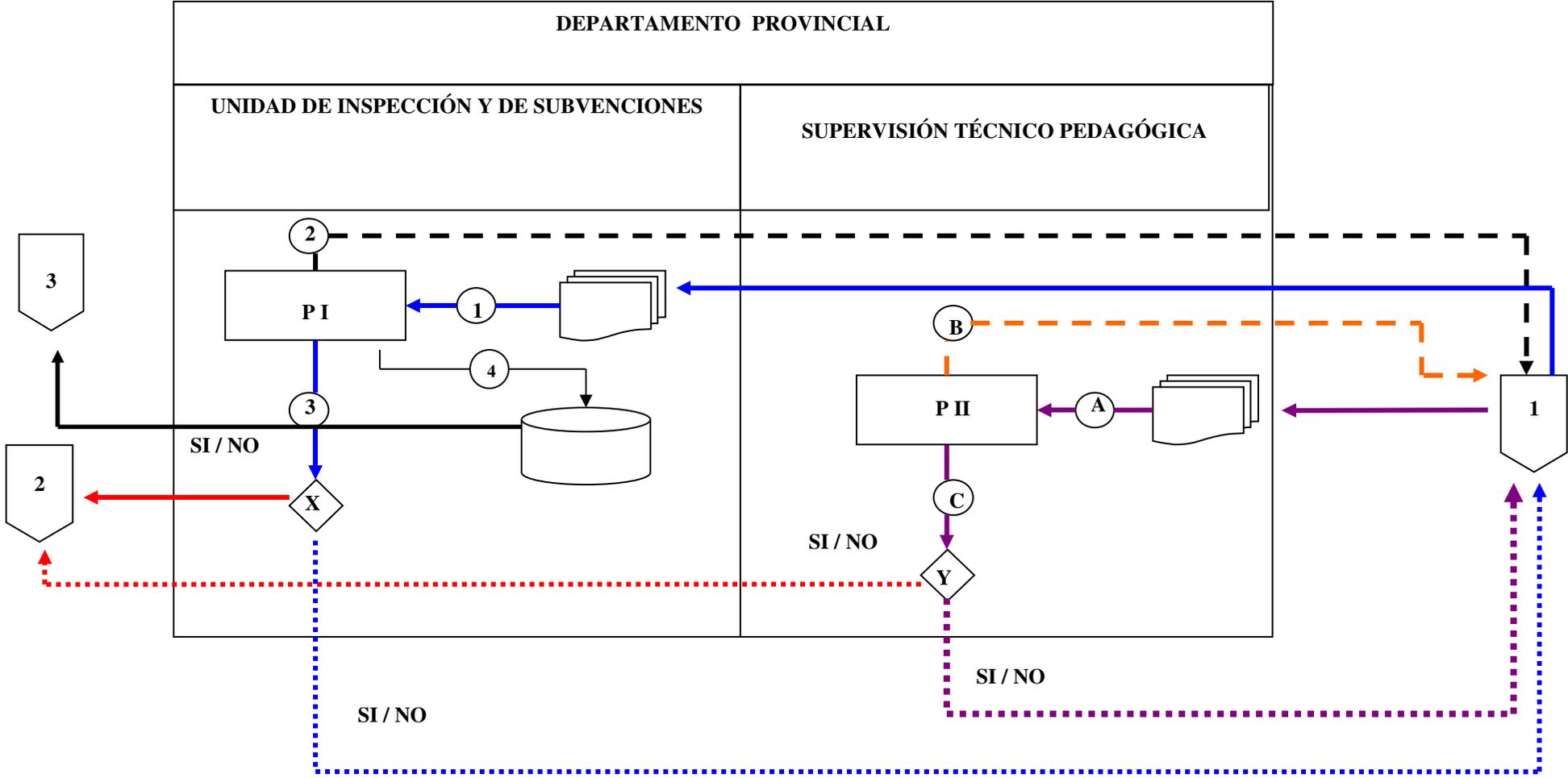
2

SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL DE EDUCACIÓN

3

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

**PROCESO DE CONTROL AL INTERIOR DEL
DEPARTAMENTO PROVINCIAL**

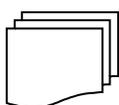


PROCESO DE CONTROL AL INTERIOR DEL DEPARTAMENTO PROVINCIAL

EL Decreto Supremo que organiza, fija atribuciones y determina el territorio jurisdiccional de los departamentos provinciales es el N° 3245 del 7 de octubre del 1982. En este documento entre otros aspectos se considera conveniente en las políticas educacionales del Supremo Gobierno, realizar una efectiva supervisión técnico pedagógica y una eficaz fiscalización del cobro y pago de la subvención fiscal a través de sus Departamentos de Subvenciones y Supervisión Técnico Pedagógica.

UNIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL DE SUBVENCIONES

La inspección y control de subvenciones se realiza a través de un equipo técnico provincial de inspectores formado preferentemente por funcionarios provenientes de las oficinas de presupuesto del Ministerio de Educación Pública.



DOCUMENTOS REMITIDOS POR LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES SUBVENCIONADOS

- Solicitud anual de subvención.
- Declaración anual de alumnos matriculados.
- Declaración de Idoneidad de los Docentes.
- Presupuesto de Ingreso Proyectado.
- Presupuesto de Ingreso Real.
- Informe de Cobro de Mensualidad y Derecho de Matricula
- Boletines Mensuales de asistencia a clases de los alumnos.
- Certificado de legalidad contractual, emitido por la Dirección del Trabajo.
- Reglamento Interno de relaciones entre el Establecimiento y los Alumnos.
- Cuenta Pública.



CONTROL DE ANTECEDENTES

- Examinar la exactitud de los datos contenidos en el boletín anual de subvenciones.
- Evaluar periódicamente el Plan Anual de Inspección y control de Subvenciones, a fin de verificar su cumplimiento y efectuar las correcciones que sean necesarias.

- Cautelar la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones de la legislación sobre subvenciones por parte de los establecimientos educacionales acogidos a este beneficio.
- Elaborar el Plan Anual de Inspección y Control de Subvenciones de la respectiva provincia de acuerdo a las políticas, metas, objetivos y normas emanadas de las autoridades regionales.
- Examinar y evaluar periódicamente los resultados de las visitas realizadas a los establecimientos subvencionados, emitiendo un informe al Director Provincial de Educación y copia al nivel regional.
- Examinar la documentación ya sea mensual o anual que les corresponda presentar a los establecimientos subvencionados, con el fin de obtener el pago de la subvención, informando al nivel regional si se advierten diferencias a favor o en contra de éstos.
- Verificar el monto de las subvenciones pagadas por los distintos cursos, en casos calificados, según resultados de visitas inspectivas.
- Presentar al Director Provincial de Educación un informe trimestral sobre el avance del Plan Anual de Inspección y Control de Subvenciones de la Provincia, indicando actividades realizadas en cumplimiento de las metas propuestas.

- Visitar los Establecimientos Educacionales Subvencionados, de acuerdo al Plan Anual de Inspecciones, para verificar el cumplimiento de las normas en instrucciones emanadas de las distintas autoridades y niveles del Ministerio de Educación.
- Cotejar los datos de los boletines mensuales de subvención con los registrados en los libros de clases de los establecimientos

3

CONTROL DE EMISIÓN DE INFORMES A NIVEL REGIONAL Y A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES SUBVENCIONADOS

- Enviar el Plan Anual de Inspección y Control de Subvenciones de la respectiva provincia de acuerdo a las políticas, metas, objetivos y normas emanadas de las autoridades regionales.
- Enviar el informe del monto de las subvenciones pagadas por los distintos cursos, en casos calificados, según resultados de visitas inspectivas.

X

ANTECEDENTES ACEPTADOS O RECHAZADOS ENVIADOS AL NIVEL REGIONAL Y A LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES SUBVENCIONADOS

1

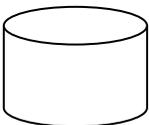
ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES SUBVENCIONADOS

2

SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL DE EDUCACIÓN

4

CONTROL DE INCORPORACIÓN DE DATOS



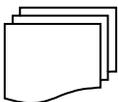
ALMACENAMIENTO DE DATOS ELECTRÓNICOS DE LA INFORMACIÓN ENTREGADA POR LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES PARTICULARES SUBVENCIONADOS

3

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

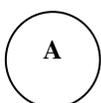
UNIDAD DE SUPERVISIÓN TÉCNICO PEDAGÓGICA

La supervisión técnico pedagógica se efectúa a través de un equipo técnico pedagógico provincial, donde actúan supervisores Técnico Pedagógico a quienes le corresponde especialmente la función fiscalizadora.

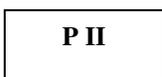


DOCUMENTOS ENVIADOS POR LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

- Plan Anual Educativo.
- Declaración anual de alumnos matriculados.
- Declaración de Idoneidad de los Docentes.
- Manual de Convivencia.
- Actas de Calificaciones Anual de los Alumnos
- Proyectos Concursables.
- Planes y Programas obligatorios por ciclos y/o cursos.
- Planes y Programas complementarios por ciclos y/o cursos.
- Proyecto de Jornada Escolar Completa.



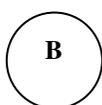
CONTROL DE ANTECEDENTES DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES.



PROCEDIMIENTOS DE LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN TÉCNICO PEDAGÓGICA

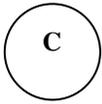
- Elaborar el Plan Anual de trabajo y el proyecto de supervisión de acuerdo con los planes regionales y las necesidades de la provincia.
- Evaluar periódicamente los resultados de las visitas realizadas a los establecimientos, identificar los problemas y tomar las medidas pertinentes para solucionarlos.
- Administrar instrumentos que permitan diagnosticar la calidad del proceso enseñanza - aprendizaje.

- Identificar problemas técnicos pedagógicos y otorgar asesoría a la unidad respectiva, especialmente al personal Docente Superior, Unidad Técnico Pedagógico y al profesor cuando sea necesario.
- Cautelar el cumplimiento de los Planes y Programas oficiales del Ministerio de Educación y las normas técnicas pedagógicas emanados del nivel central y regional.
- Evaluar permanentemente el Plan Anual de Trabajo y enviar al nivel regional un informe sobre el estado de avance del proyecto de supervisión, cada tres meses.
- Proponer a las autoridades correspondientes las necesidades de perfeccionamiento de supervisores provinciales y de los docentes que atienden los Establecimientos Educativos.
- Organizar un Banco de datos con la información más relevante de los Establecimientos Educativos, con el objeto de tener un diagnóstico actualizado de la realidad de la provincia.



CONTROL DE INSPECCIÓN A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

- Visitar con propósitos de supervisión educativa a cada establecimiento escolar, de acuerdo al Plan Anual de Supervisión.
- Promover la aplicación de metodologías y material didáctico alternativo que contribuyan a perfeccionar el trabajo del profesor en el aula.
- Orientar la acción supervisora del personal docente superior y unidad técnico pedagógica.
- Coordinar con el Departamento de Educación Municipal o con la Corporación Municipal la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros tendientes a mejorar la eficiencia y eficacia del proceso educativo.

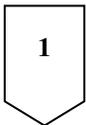


CONTROL DE EMISIÓN DE INFORMES A NIVEL REGIONAL Y A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

- Enviar un informe cada tres meses al nivel regional de la evaluación del Plan Anual de Trabajo, sobre el estado de avance del proyecto de supervisión.
- Enviar un informe de los problemas técnicos pedagógicos de los Establecimientos Educativos.



ANTECEDENTES ACEPTADOS O RECHAZADOS ENVIADOS AL NIVEL REGIONAL Y A LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES SUBVENCIONADOS

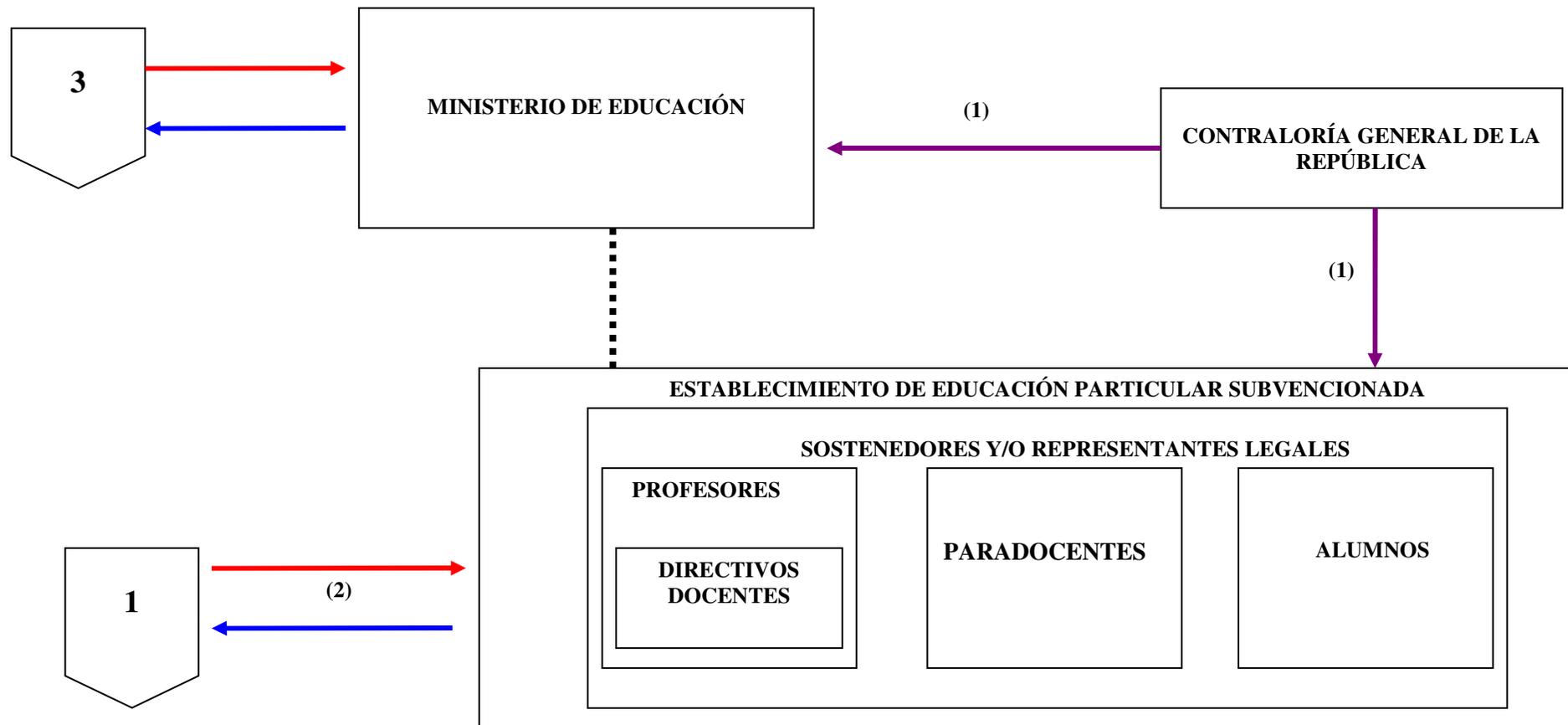


ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES SUBVENCIONADOS



SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL DE EDUCACIÓN

FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS ENTREGADOS POR EL ESTADO



FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS ENTREGADOS POR EL ESTADO

El Estado al subsidiar la Educación y otras necesidades de la Nación, tiene un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República, quien se responsabiliza de ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalización del ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; **llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.**

1. Funciones de la Contraloría General de la República:

- Tomar razón de los Decretos con fuerza de Ley y de los Decretos y Resoluciones que dictan las Autoridades.
- Emitir Dictámenes e impartir instrucciones.
- Efectuar Auditorías e Inspecciones.
- Llevar la contabilidad general de la Nación.
- Velar por el cumplimiento de las normas estatutarias que rigen a los funcionarios públicos y llevar registro de los mismos.
- **Examinar las cuentas de los funcionarios y de las personas que reciban recursos públicos, subvenciones o aportes del Estado.**
- Ejercer las demás funciones que le encomienda la Ley.

Dentro de las funciones de la Contraloría General de la República está la facultad de Fiscalizar a las personas naturales o jurídicas que reciban subvenciones o aportes del Estado, lo cual incluye a los Establecimientos de Educación Particular Subvencionada.

2. Estructura de un Establecimiento de Educación Particular Subvencionado

La Estructura organizacional de un Establecimiento Particular Subvencionado, no difiere en su totalidad de otras estructuras de organizaciones Particulares; la única diferencia existente es la responsabilidad, la cual es dividida en el Sistema Educacional.

A los Directivos Docentes le concierne entregar un servicio de educación de calidad y que cumplan con las normativas existentes.

Al Sostenedor y/o Representante Legal, le corresponde el cumplimiento de las Normas Tributarias, Laborales y Civiles

ESTRUCTURA DEL ESTABLECIMIENTO EDUCACIONAL SUBVENCIONADO

El **Representante Legal** es una Persona Natural o Jurídica que es el interlocutor autorizado para efectuar algunos trámites y representaciones ante algunas entidades del Estado o Particulares. Le corresponde dar cumplimiento a todas las Normas Tributarias y Laborales.

El **Sostenedor** es una Persona Natural o Jurídica que asume ante el Estado la responsabilidad de mantener en funcionamiento un establecimiento educacional en la forma y condiciones exigidas por la Ley. Dicho sostenedor o su representante legal, en su caso, debe acreditar a lo menos licencia de educación media. La calidad de sostenedor se puede transferir mediante escritura pública y deberá contar con la aprobación de la Secretaría Regional Ministerial de Educación.

La **Función Docente – Directivo** es aquella de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para cada función se ocupan respecto de los siguientes campos de apoyo o complemento de la docencia: orientación educacional y vocacional, supervisión pedagógica, planificación curricular, evaluación del aprendizaje, investigación pedagógica, coordinación de procesos de perfeccionamiento docente y otras análogas que por decreto reconozca el Ministerio de Educación, previo informe de los organismos competentes.

Son **Profesionales de la Educación** las personas que posean título de Profesor o Educador, concedido por Escuelas Normales, Universidades o Institutos Profesionales. Asimismo se consideran todas las personas legalmente habilitadas para ejercer la función docente y las autorizadas para desempeñarla de acuerdo a las normas legales vigentes.

Es labor del **Paradocente** supervisar el ejercicio de una convivencia respetuosa entre los alumnos y hacia los miembros de la comunidad escolar, en los diversos espacios físicos y sociales del establecimiento educativo, velar por el cumplimiento de los hábitos de orden, aseo y presentación personal de todos los alumnos.

CAPITULO VI

**“UNA PERSPECTIVA PARA EL ANÁLISIS DE LOS
RECURSOS OTORGADOS POR EL ESTADO A LA
EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA”**

INTRODUCCIÓN

La Educación es la base para enfrentar el desafío de la globalización, de la sociedad y del conocimiento, base asimismo para responder a la expectativa de una vida y una convivencia mejor.

A lo largo de toda su historia, ha habido momentos en que Chile ha privilegiado la educación, persistiendo en la voluntad de mejorarla y decisivas han sido para este objetivo las políticas públicas. La educación ha sido y seguirá siendo un objetivo público estratégico.

La innovación exige hoy una configuración flexible, capaz de desarrollar proyectos ad-hoc, siendo sus características principales: la descentralización, orientación a las necesidades de los clientes (alumnos, padres y la sociedad), funcionamiento por proyectos, formación de equipos multidisciplinaríos para cada proyecto, organización matricial con jefes de proyectos, estructuras poco jerarquizadas, comunicaciones internas fluidas, redefinición constante, descubrimiento constante de nuevos mercados y oportunidades y uso de la subcontratación.

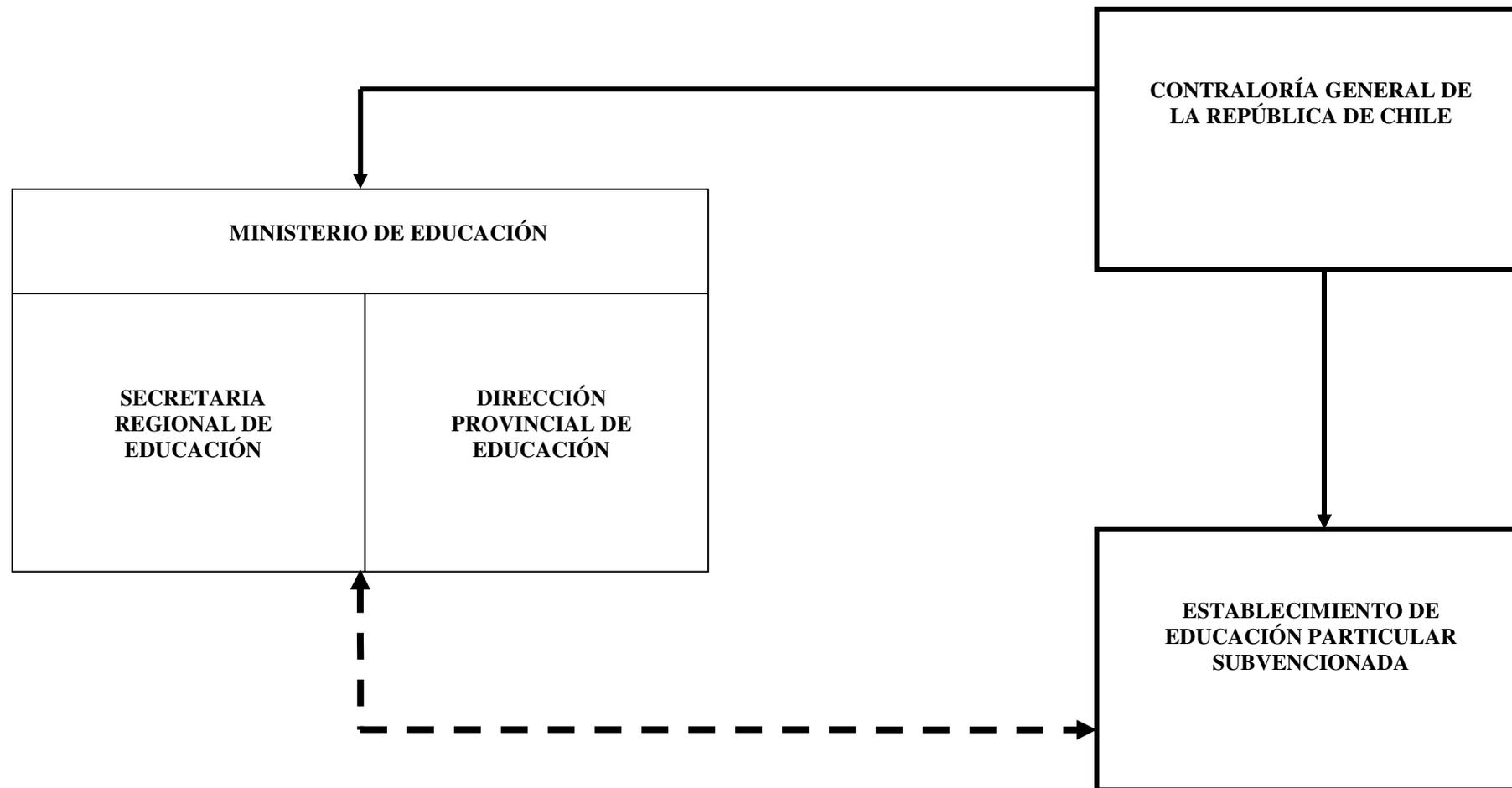
ROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE

La Contraloría General fiscaliza los órganos y servicios centralizados y descentralizados de la Administración del Estado, incluyendo los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las Empresas Públicas del Estado creadas por ley, con la sola excepción de aquellas reparticiones marginadas por ley de su control. Aun cuando no integran la Administración del Estado, se encuentran también sujetas al control de esta Entidad Fiscalizadora las instituciones de carácter privado en que el Estado tenga aportes, representación o participación en los porcentajes que señala el artículo 16°, inciso segundo, de la ley N° 10.336.

El control ejercido por esta institución está dirigido a cautelar el cumplimiento de los fines de esas empresas, sociedades o entidades, la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados, y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un Balance Nacional. La Contraloría General tiene atribuciones con respecto a las entidades del sector privado que perciban, en virtud de leyes permanentes, aportes o subvenciones del Estado para finalidades específicas y determinadas, con el objeto de verificar el cumplimiento de esos fines. De ahí el análisis realizado.

Con las facultades de la Contraloría General de la República, de controlar la Actividad de las Instituciones Fiscales y aquellas que reciben aportes y subvenciones, es que este control recae también en los Establecimientos de Educación Particular Subvencionada.

ROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE



ACTITUD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

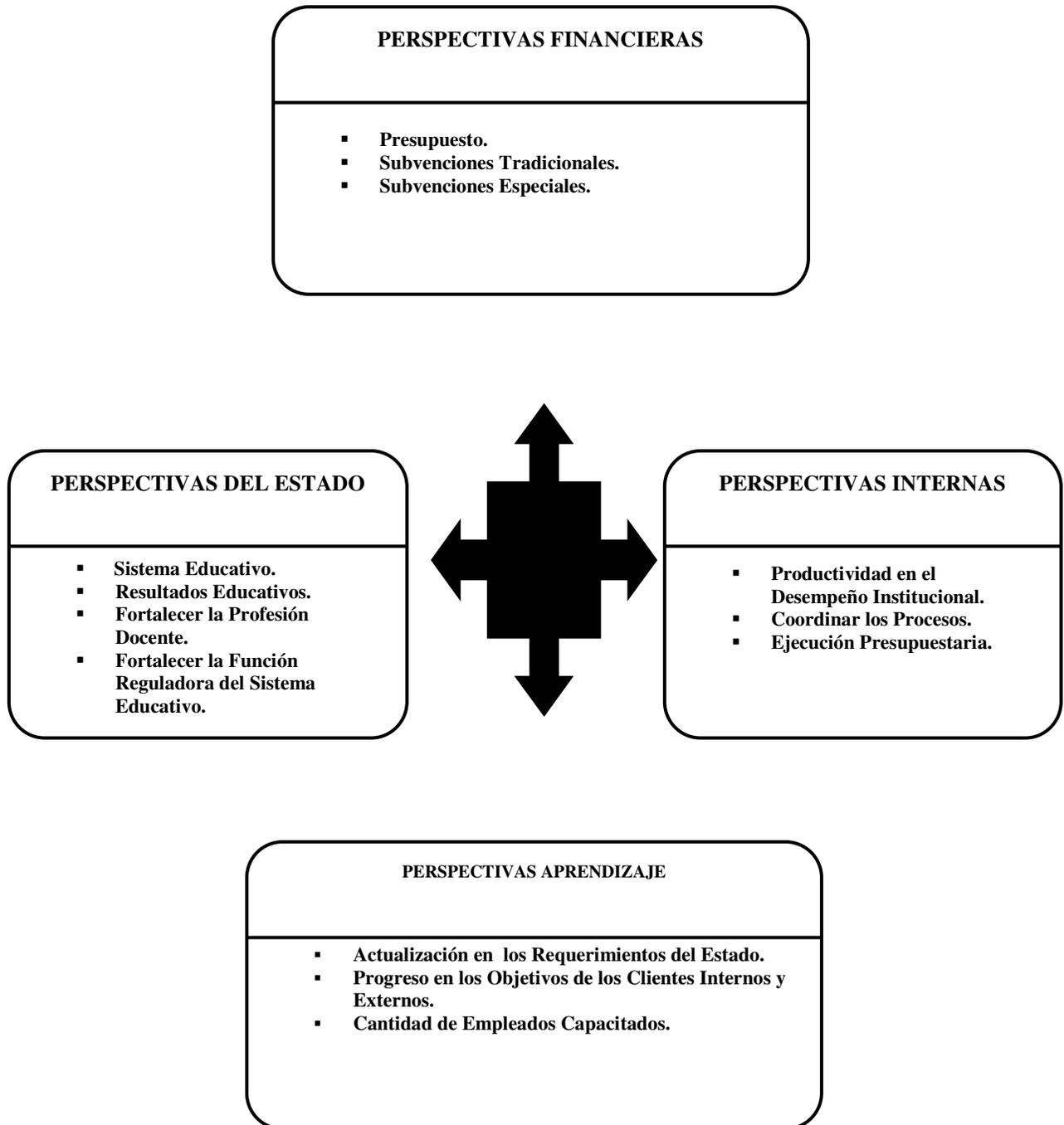
La Contraloría General de la República de Chile, debe tener una participación activa en la fiscalización de los recursos que el Estado destina a los Establecimientos Educativos Particulares subvencionados, con el fin de cumplir con una de sus tareas designadas por la Constitución Política de estado del año 1980.

El Estado ha establecido una serie de tareas con el fin de lograr un proceso de transparencia, y dentro de estas se encuentra el controlar los recursos que son entregados a particulares, para que ellos cumplan algún objetivo social que él ha designado como por ejemplo la educación.

En el diagrama vemos que la Contraloría General de la República fiscaliza a los Ministerios a través de sus diferentes procesos y también fiscaliza a los Establecimientos Educativos Particulares Subvencionados. Si bien es cierto hay que analizar costos v/s beneficios este organismo está facultado para fiscalizar y emitir informes respecto de la gestión que realizan todos los organismos que reciben Subvenciones de parte del Estado. Por consiguiente se recomienda que fiscalice por lo menos una muestra significativa de los Establecimientos Educativos Particulares Subvencionados, para minimizar el riesgo y asegurar la transparencia en la gestión que realiza el Ministerio de Educación.

ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONTROL AL INTERIOR DE LA SECRETARIA REGIONAL DE EDUCACIÓN CON EL ANÁLISIS F.O.D.A

SECREDOC



ANÁLISIS F.O.D.A DE LA SECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LA SECRETARIA MINISTERIAL DE EDUCACIÓN (SECREDOC)

El Estado entrega los recursos para la Educación al Ministerio de Educación, este a su vez en su afán de descentralizar la gestión deriva la administración y fiscalización de estos recursos a las Secretarías Ministeriales de cada región, de acuerdo a un presupuesto establecido conforme a una serie de procedimientos y normativas.

Dentro de las Secretarías Ministeriales de Educación, hay una Sección Administrativa y Financiera que fiscaliza todos los procedimientos realizados por la Dirección Provincial de Educación, el cual divide su actuar en Provincias o Comunas.

La realización de un Análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (F.O.D.A) a la Sección de Administración y Finanzas, es para tomar conocimiento del funcionamiento de esta estructura descentralizada.

SECRETARIA MINISTERIAL DE EDUCACIÓN
SECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

ÍTEM	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Estructura Organizacional	Existe una sección de Administración y Finanzas	Dentro de la esta sección, no hay un control integral de los recursos, pues se focaliza en la revisión de documentos, informes y emisión de normativa a nivel regional.
Procedimientos	Existen varios procedimientos descritos en manuales y oficios, los cuales deben cumplirse de acuerdo a las normativas vigentes.	Los procedimientos aplicados por el personal de esta sección, es sólo de cotejar, codificar, examinar información proporcionada por las diferentes secciones, para proporcionar informes al nivel Ministerial, respecto del cumplimiento de las Normas legales
Fiscalización	La Sección de Administración y Finanzas de la Secretaría Ministerial inspecciona a las Unidades de la Dirección Provincial para verificar que se están cumpliendo con las normas establecidas.	El tiempo para analizar la información recepcionada es relativamente escaso.
Controles	Los controles que realiza la Sección de Administración y Finanzas son relativos al cumplimiento de las normas establecidas por las autoridades regionales y Ministeriales.	La Sección de Administración y Finanzas, posee controles limitados, en cuanto a la revisión y fiscalización de la Dirección Provincial de Educación.
Personal	El personal que trabaja en la Sección de Administración y Finanzas tiene a cargo la tarea de hacer cumplir la normativa existente.	El personal que trabaja en esta sección, no interactúa en forma directa con el Establecimiento Educativo.

SECRETARÍA MINISTERIAL DE EDUCACIÓN
SECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

ÍTEM	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Estructura Organizacional	La Secretaría Ministerial debe analizar la estructura del sistema de control, para integrar el funcionamiento del sistema	A pesar que existe una Sección de Administración y Finanzas, la legislación no permite flexibilidad en el accionar.
Procedimientos	La Secretaría Ministerial, debe analizar la coordinación de los procesos para evaluar Economía, Eficacia y Eficiencia.	La Secretaría Ministerial, al no coordinar los procesos para evaluarlos, pierde de perspectiva el análisis de Economía, Eficacia y Eficiencia de los recursos.
Fiscalización	La Secretaría Ministerial debe analizar la optimización del tiempo de fiscalización	La fiscalización que realiza la Sección de Administración y Finanzas se basa en la información de un ente dependiente. (juez y parte).
Controles	La Secretaría Ministerial debe evaluar en forma permanente el sistema de control	El sistema de control es rígido.
Personal	La Secretaría Ministerial debe evaluar la posibilidad de interactuar y fiscalizar a los Establecimientos Educativos, por lo menos una vez al año en forma imprevista.	Los manuales de procedimientos limitan el trabajo del personal a tareas mecanizadas.

ANÁLISIS F.O.D.A DE LA UNIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL DE SUBVENCIONES DE LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN.

La Secretaria Ministerial entrega los recursos a los Establecimientos Particulares Subvencionados, de acuerdo a una serie de procedimientos y normativas ya establecidos por la Autoridad, y tiene dentro de las Direcciones Provinciales un organismo fiscalizador que se relaciona directamente con los Establecimientos Educativos, dicho organismo se denomina Unidad de Inspección y Control de Subvenciones

La Unidad de Inspección y Control de Subvenciones tiene una visión dirigida a los aspectos generales de la Educación, en cuanto al cumplimiento de las Normas Legales existentes que establecen que toda persona tiene el Derecho a la Educación.

Realizar un Análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (F.O.D.A) a la Unidad de Subvención pretende analizar las ventajas y desventajas del sistema de control, para analizar con posterioridad las mejoras que se pueden aplicar al sistema de control que el Estado de Chile tiene para la Economía, Eficacia y Eficiencia de la Educación.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN (DIPROV)
UNIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL DE SUBVENCIONES

ÍTEM	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Estructura Organizacional	Existe una Unidad de Inspección y Control de Subvención	Dentro de la esta unidad, no hay una adecuada segregación de funciones, sólo hay una segregación de acuerdo a las provincias o comunas a controlar e inspeccionar.
Procedimientos	Existen varios procedimientos descritos en manuales y oficios, los cuales deben cumplirse de acuerdo a las normativas vigentes.	Los procedimientos aplicados por el personal de esta unidad, son sólo de cotejar información proporcionada por los Establecimientos Educativos Subvencionados.
Fiscalización	La Unidad de Subvenciones efectúan visitas a los Establecimientos Educativos Subvencionados, para inspeccionar que se estén cumpliendo las normas establecidas y que los recursos se ocupan en la actividad de la educación	Las visitas inspectivas que realiza la Unidad de subvenciones, sólo se fiscaliza lo competente a la áreas de técnico pedagógica, en cuanto a: 1.- Títulos de los profesionales de la educación. 2.- Libro de compra y venta, para cotejar con las boletas emitidas por los establecimientos educativos en cuanto al cobro de colegiaturas a los apoderados. 3.- Cotejan la asistencia real de los alumnos versus la contabilización de los alumnos asistentes a clases el día de inspección. 4.- Verifican los certificados de nacimiento y estudios de los alumnos.
Controles	El control que realiza la Unidad de Inspección y Control de Subvenciones es relativo al cumplimiento de las normas establecidas por las autoridades regionales y Ministeriales.	La Unidad de Inspección y Control de Subvenciones, realiza controles limitados, en cuanto a la revisión y fiscalización de la subvención que entrega el Estado.
Personal	El personal que trabaja en la Unidad de Inspección y Control de Subvenciones tiene a cargo la tarea de hacer cumplir la normativa existente.	El personal que trabaja en la Unidad de Inspección y Control de Subvenciones, no esta familiarizado con los conceptos de control de recursos.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN (DIPROV)
UNIDAD DE INSPECCIÓN Y CONTROL DE SUBVENCIONES

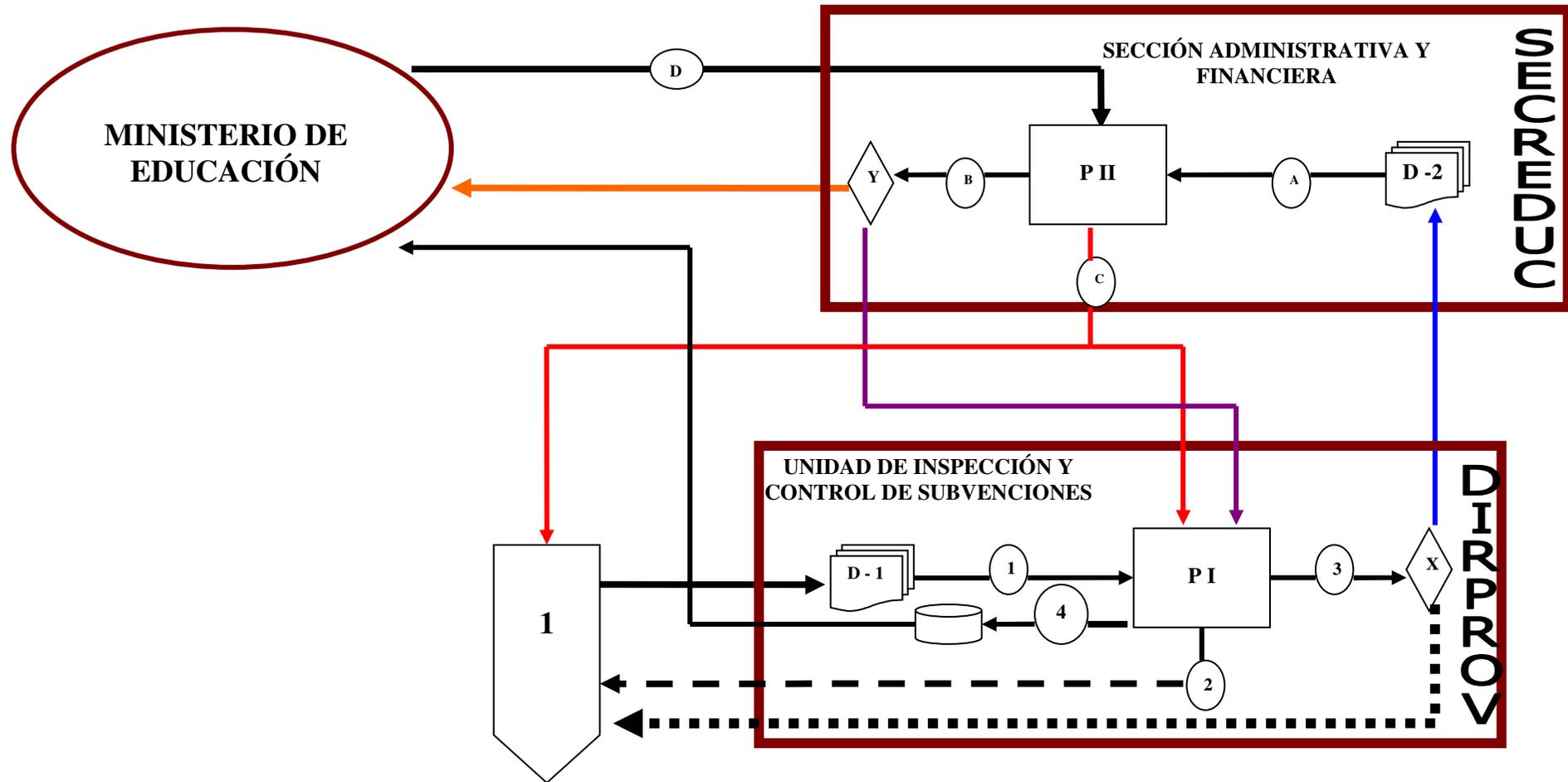
ÍTEM	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Estructura Organizacional	La Unidad de Inspección y Control de Subvenciones puede realizar un análisis para la segregación de funciones.	Por la falta de una adecuada segregación de funciones de la Unidad de Inspección y control de Subvenciones, se puede incurrir en errores u omisiones.
Procedimientos	El Ministerio de Educación debe evaluar la existencia de una Unidad Externa para apoyar a las Unidades de Inspección y Control de Subvenciones.	Las Unidades de Inspección y Control de subvenciones deben regirse y realizar sus funciones de acuerdo a lo que dicta la normativa, lo cual limita su trabajo.
Fiscalización	La Unidad de Inspección y Control de subvenciones, debe analizar la posibilidad de ampliar la fiscalización en cuanto a materias relacionadas con el uso de la subvención y otros ingresos por conceptos del giro del negocio y no acotarlo sólo al área técnico pedagógica.	Las visitas que realiza la Unidad de Subvenciones a los Establecimientos Subvencionados son relativamente limitadas por el factor tiempo.
Controles	La Unidad de Inspección y Control de Subvenciones, debe analizar la posibilidad de ampliar los controles.	Debería haber una mejor flexibilidad en cuanto a las Normas legales, las cuales limitan el accionar de los funcionarios, para realizar los controles.
Personal	El Estado debe analizar la posibilidad de capacitar o contratar personas con sólidos conocimientos de los sistemas de Control.	Al no existir familiaridad con los sistemas de control, las personas que trabajan en la Unidad de Inspección y Control de Subvenciones quedan expuestas a cometer errores u omisiones que afectan directamente en la eficiencia de la Educación.

INTEGRACIÓN DEL CONTROL

La Integración del control pretende coordinar los procesos para promover y asegurar el trabajo en equipo y optimizar el uso de los recursos en forma económica, eficiente y eficaz. Transformando la Fiscalización del Estado en una Herramienta de gestión.

La Investigación se refiere a integrar los procesos, para que se implemente en el gobierno regional un sistema de control que agregue calidad y cantidad del mismo, asegurando el óptimo empleo de los recursos destinados a la educación particular subvencionada. Aportando una estructura que no sólo vele por el cumplimiento de las normativas existentes, sino que pueda ampliar el departamento de auditoría que se encuentra al interior de las Organizaciones, y que actúe de forma autónoma al Gobierno regional, entregando informes de Gestión directamente al Ministerio de Educación.

INTEGRACIÓN DEL CONTROL



INTEGRACIÓN DE LOS CONTROLES DE LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN

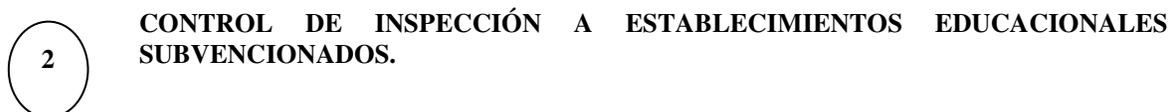


Se recomienda que el boletín mensual de asistencia se envíe a través del mecanismo de Internet, es decir, que esta información llegue a las Direcciones Provinciales a primera hora de la mañana del día mismo día hábil, apenas se toma la asistencia de los cursos. Esta medida es para controlar que la asistencia **NO** se altere en el transcurso del día. Actualmente el boletín mensual de asistencia se envía el segundo día hábil del mes siguiente.

Otros informes que los colegios deben entregar son los Estados Financieros anuales (Balance General, Estado de Resultado, Estado de Flujo Efectivo y Notas Explicativas). Esto servirá para un objetivo análisis de la situación financiera.



Se recomienda que en la Unidad de Inspección y Control de Subvenciones, se encuentren segregados los procedimientos de Inspección y Control, con los procedimientos de ingresar información a los sistemas. Este sistema de control realza la transparencia que deben tener los sistemas, dado que se pierde objetividad en el análisis de la información.



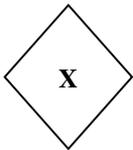
Se recomienda realizar dos formas de visitas inspectivas a los Establecimientos Educativos Subvencionados; a)- antes de la entrada de los alumnos a clases y b)- Después de recopilar la información de asistencia a clases que envían los Establecimientos Educativos Subvencionados a través del sistema On-Line.

Los fiscalizadores o inspectores de Subvenciones deben estar capacitados para solicitar todo tipo de documentos y analizar la estructura y niveles de gastos.

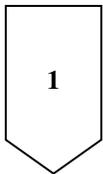


CONTROL DE EMISIÓN DE INFORMES AL NIVEL REGIONAL Y A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES SUBVENCIONADOS.

Se recomienda un seguimiento a las recomendaciones entregadas a los Establecimientos Educativos Particulares Subvencionados.



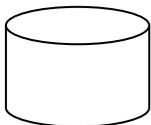
ANTECEDENTES ACEPTADOS O RECHAZADOS ENVIADOS AL NIVEL REGIONAL Y A LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES SUBVENCIONADOS.



ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES PARTICULARES SUBVENCIONADOS



CONTROL DE INCORPORACIÓN DE DATOS

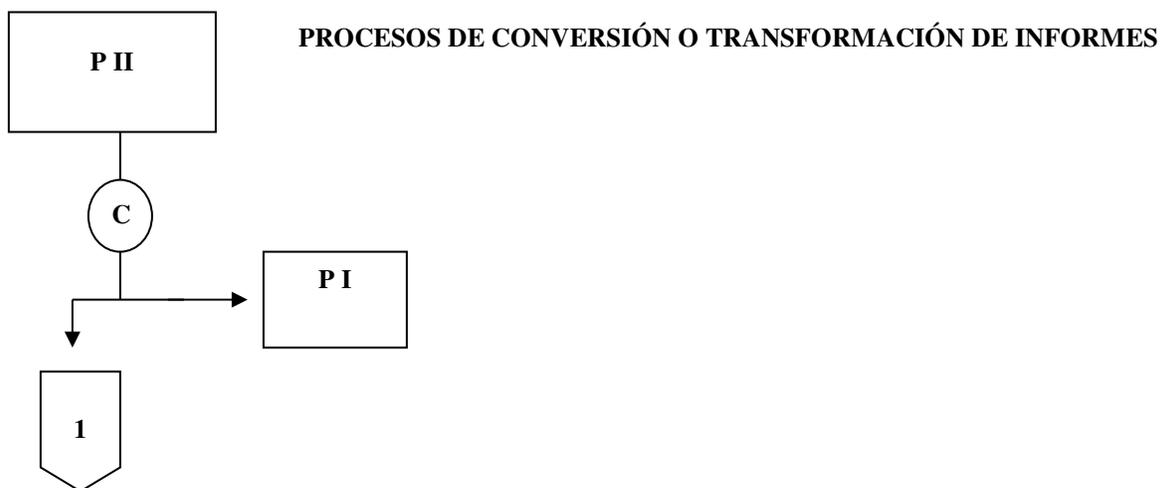


ALMACENAMIENTO DE DATOS ELECTRÓNICOS DE LA INFORMACIÓN ENTREGADA POR LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES PARTICULARES SUBVENCIONADOS

INTEGRACIÓN DE LOS CONTROLES DE LA SECRETARIA MINISTERIAL DE EDUCACIÓN

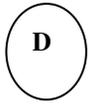


Se recomienda realizar procesamientos interinos a los documentos enviados por las Direcciones Provinciales de Educación a las Secretarías Ministeriales de Educación, para evaluar el funcionamiento de este control.



Se sugiere un enfoque dirigido a un Control directo sobre la fuente de información, en este caso los Establecimientos Educativos Particulares Subvencionados y las Direcciones Provinciales de Educación, para una integración coordinada de los mandos.

Este control de visitas inspectivas se puede realizar a lo menos una vez al año a una muestra de Establecimientos Educativos Particulares Subvencionados, con más riesgos e inspecciones interinas a las Secretarías Provinciales de Educación. Este mecanismo permite realizar cotejos de la información proporcionada por estos organismos.



CONTROL DE INSPECCIÓN DESDE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN A LAS SECRETARIAS REGIONALES DE EDUCACIÓN.

El Ministerio de Educación a través de su Departamento de Auditoría, deberá controlar los procesos que realizan las Secretarías Ministeriales de Educación, para entregar apoyo en la gestión y realizar un feed-back de los controles, para agilizar los procesos de administración y control.

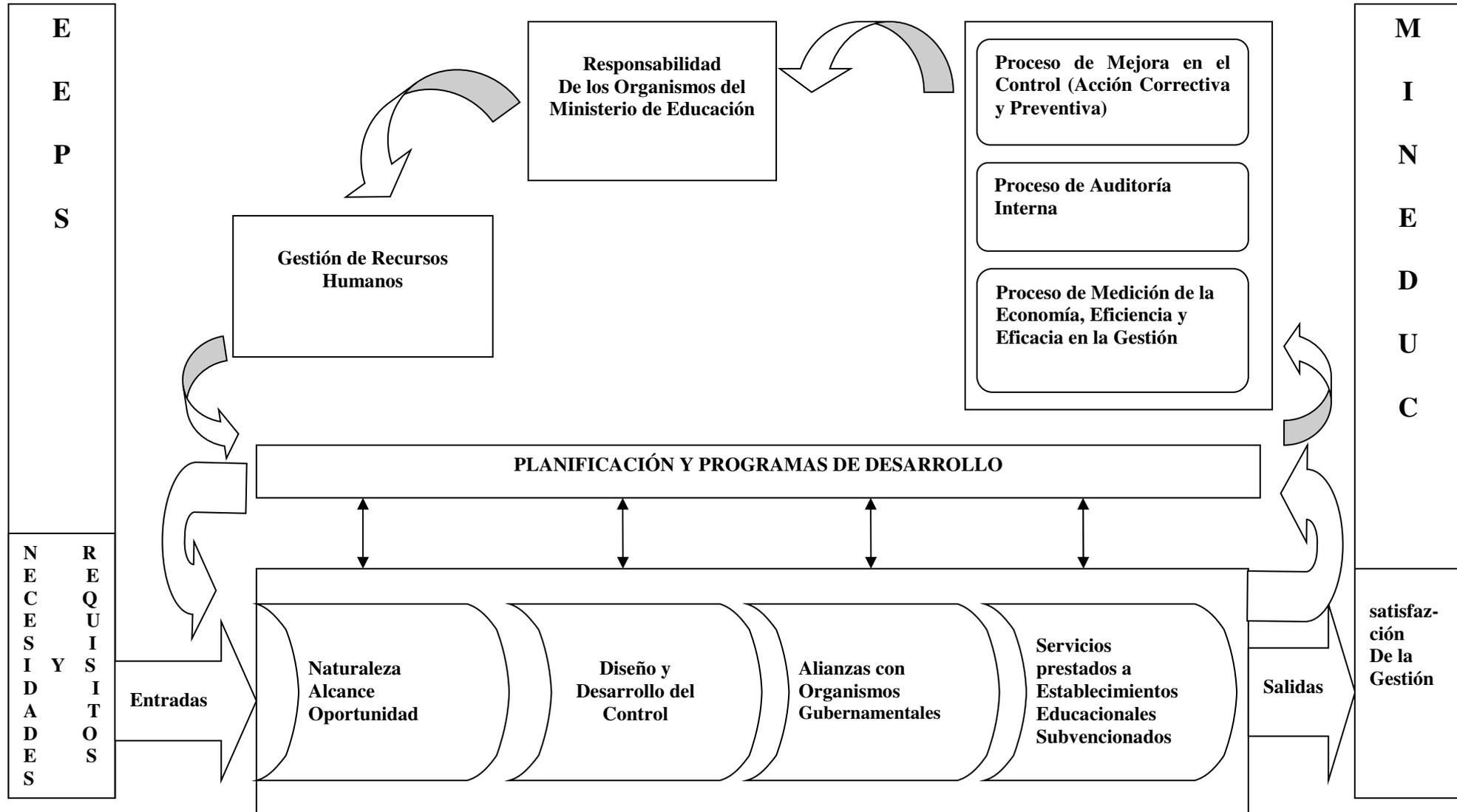
ROL Y PERFIL DE LA AUDITORIA MINISTERIAL

El Rol de la Auditoría Ministerial contribuirá al mejor funcionamiento del sistema de control gubernamental, correspondiéndole la promoción y concertación de las acciones que resultaren procedentes para fortalecer dicho sistema en cada una de las entidades de su jurisdicción, así como también para inducir a una mayor Economía, Eficiencia y Eficacia de la Gestión Pública.

De este modo, las Auditorías Ministeriales darán vigor a un enfoque preventivo de control, y contribuirán a que los niveles regionales orienten sus decisiones a las áreas de responsabilidad en pos de un ambiente de control y modernización con eficiencia y eficacia.

Para los efectos de cumplir con tal cometido, el perfil de los profesionales que desarrollen las auditorías, deberán corresponder al de un profesional con independencia, manifestar sólidos conocimientos de su profesión y diligencia en su labor de coordinación sectorial de control.

MODELO DE GESTIÓN INTEGRAL, PARA LOS ORGANISMOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN



MODELO DE GESTIÓN INTEGRAL, PARA LOS ORGANISMOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Para que el Control Interno sea una herramienta en la Auditoría de Economía, Eficiencia y Eficacia en la Gestión Gubernamental se necesitan los siguientes requisitos para obtener un buen impacto en el Modelo de Gestión Integral:

1. Capacitación directa a los profesionales que laboran en las distintas unidades al interior de la Secretaría Ministerial y Dirección Provincial de Educación, en cuanto a metodologías de gestión y trabajo en equipo, instrumentos informáticos de apoyo, mejoramiento permanente, planificación estratégica y administración financiera.
2. Creación de una línea de investigación y desarrollo de gestión, generando métodos y herramientas que potencien la Economía, Eficiencia y eficacia de los procesos involucrados.
3. Cambio cultural en las organizaciones participantes, mediante actores que lideren las modificaciones y se empapen del Sistema de Control.
4. Generación de un modelo de Gestión que contemple simultáneamente participación y mejoramiento de la eficiencia y eficacia de los Establecimientos Educativos Particulares Subvencionados.
5. Invertir en Sistemas Informáticos que permitan que todos los Organismos del Estado, ya sean el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Servicio de Impuestos Internos, Contraloría General de La República, Municipalidades, etc., trabajen en línea para cruzar y cotejar la información que entregan los Establecimientos Educativos Subvencionados a las distintas entidades.

METODOLOGÍA

1. Revisión y Análisis de Material Bibliográfico.
2. Análisis y Revisión del Modelo de Control Gubernamental.
3. Estudio de los Organismos Reguladores y Fiscalizadores de los Establecimientos de Educación Particular Subvencionada.
4. Estudio de las Auditorías Gubernamentales, a través de Diagramas y flujos de información.
5. Presentación del Modelo de Control propuesto.

CONCLUSIÓN

La sociedad del conocimiento busca en la actualidad una vinculación entre capital humano y la capacidad de crecimiento. Este camino produce también más equidad y un mejor aprovechamiento del talento.

El Estado en la actualidad ha efectuado una reestructuración de sus organismos, en cuanto a entregar la Educación a Particulares para maximizar la eficiencia y eficacia, pero no ha mezclado lo que se refiere a la Economía, Eficiencia y Eficacia como una herramienta de integración.

El proyecto pretende aportar a la gestión del Estado, el Control Interno como una herramienta para la Auditoría de Economía, Eficiencia y Eficacia que apoye la transparencia que el Estado quiere mostrar a la sociedad en el uso de los recursos.

Es necesario que el Estado no sólo controle los recursos que él otorga, sino también aquellos que ingresan y emergen de los Establecimientos Educativos Particulares Subvencionados por concepto de infraestructura y niveles de gastos.

La Auditoría de Economía, Eficiencia y Eficacia entrega a las organizaciones una visión que permite determinar los hallazgos que estén afectando dichos criterios y, consecuentemente, formular las recomendaciones a la gerencia pública o a la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, respecto a las acciones que se deben tomar para mejorar en el futuro el logro de las metas, el costo invertido para lograrlas y finalmente la eficiencia con que se están realizando, para que esta situación se pueda realizar, es necesario el apoyo de un buen sistema de control, en donde la organización tome un completo y riguroso proceso de la exactitud de la situación de los recursos que se utilizan en cada proceso, desde el momento en que entran en la organización y hasta que salen de ella.

El control interno con una visión de Economía, Eficiencia y Eficacia, aplicado a los recursos que aporta el Estado a los Establecimientos de Educación Particular Subvencionada, constituye un apoyo fundamental a la Gestión Gubernamental.

BIBLIOGRAFÍA

1. “Auditoría Montgamery”; Philip L. Deffiese, Kenneth P. Johnson, Roderich K. Macleod; 3ª. Edición, 1986
2. “Auditoría y Control Interno”; Gustavo Cepeda; 1997.
3. “Diccionario Enciclopédico LAROUSSE”; 2002.
4. “Educación Particular Subvencionada”; Patricio Cariola, 1ª edición; 1999
5. “Gestión Pública: Fundamentos Técnicas y casos”; Emilio Albí, José Manuel Gonzalez, Guillem López; 1ª edición, 1997.
6. “Auditoría Interna de Gobierno”; Rodrigo Moraga y Luis Tellez Mellado; 1ª edición; 1999.
7. “Teoría de la Organización de Sistemas y de la Administración Pública”; Felix Aguirre Díaz; 1ª edición; 1996.
8. “Historia de la Administración Pública y del Estado de Chile”; Ester Olivas Escudero; 1ª edición; 1997.
9. “Revista de la Superintendencia de Educación”; 1969.
10. “Administración Educacional”; Miguel Angel Valenzuela; 2001
11. “Política Educacional”; Miguel Angel Valenzuela; 2000
12. “Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas en Chile”; 2000.
13. “DFL N° 2, Ley de Subvenciones”, 1998
14. “ Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo”,1989.
15. “Constitución Política de la República de Chile”, 1980.
16. www.caigg.cl
17. www.mineduc.cl
18. www.contraloria.cl
19. www.bcn.cl