



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

MINUTA EJECUTIVA

PROGRAMA BONIFICACIÓN PRÁCTICAS PROFESIONALES DE EDUCACIÓN MEDIA TÉCNICO PROFESIONAL

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

AGOSTO 2008

MINUTA EJECUTIVA¹ – N°07
BONIFICACIÓN PRÁCTICAS PROFESIONALES DE ENSEÑANZA MEDIA TÉCNICA
PROFESIONAL
JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS (JUNAEB)

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2006 - 2007

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2008: \$ 4.559 millones

1. Descripción y Objetivo del Programa

El objetivo del programa es contribuir a incrementar la proporción de egresados de la enseñanza media técnica profesional (EMTP) que realizan su práctica profesional y con esto terminan su proceso formativo. Este programa se creó como piloto en el año 2006 bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Educación, y a partir del año 2007 dicha responsabilidad se transfiere a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

La población potencial y objetivo del Programa corresponde a la totalidad de egresados de la EMTP que no han realizado su práctica laboral hasta tres años después del egreso, y por tanto no han obtenido el título de EMTP. Al año 2007, según la estimación del panel estaba constituida por 134.485 egresados sin título de EMTP².

El programa tiene un componente único consistente en una bonificación de práctica profesional de \$60.000 por beneficiario para los años 2006 y 2007, la que aumentó el año 2008 a \$62.500. El pago de la bonificación en el año 2006 se realizó en dos cuotas iguales, una al inicio y otra al término de la práctica informada por el establecimiento educacional, mientras que en el año 2007, el pago se hizo contra el término de la práctica, información que fue entregada por los verificadores³ de cada establecimiento. En el año 2008 se mantiene un único pago, pero al inicio de la práctica.

El proceso de producción de la bonificación se estructura de la siguiente forma:

- a) **Difusión:** se realiza por medios de carácter masivo, principalmente el sitio Web de la JUNAEB, diarios, publicidad en medios de locomoción, en los establecimientos educacionales y en los niveles regionales de JUNAEB y de MINEDUC (posters) y en banners en otros sitios Web (INJUV y MINEDUC), enfocándose en la población objetivo de los últimos tres años (egresados de EMTP).
- b) **Postulación:** En el año 2006 el proceso de postulación consistió en una inscripción que los establecimientos de EMTP hicieron de los alumnos en el mes de octubre (el programa había sido anunciado el mes anterior). En el año 2007 se hizo un proceso de postulación abierto en el cual los alumnos postulaban mediante un formulario. El proceso de postulación se realizó entre los meses de junio y julio de

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Bonificación Prácticas Profesionales de Enseñanza Media Técnica Profesional en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² El panel debió efectuar una estimación ya que no existe información centralizada de la cantidad de alumnos que realizan la práctica profesional lo que les permite titularse de EMTP, puesto que esta información se encuentra sin sistematizar en las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.

³ Corresponde a personal docente de cada establecimiento que cumple funciones de supervisión y vigilancia del ingreso y término de las prácticas de los alumnos y transmiten esta información a JUNAEB, todo ello sin recibir una remuneración adicional.

ese año, independientemente de si había terminado o iniciado su práctica. Los requisitos de postulación en el año 2007 fueron los siguientes: i) Ser egresado de EMTP de las últimas tres promociones (2004, 2005 y 2006) de un establecimiento regido por el D.F.L (Ed.) N° 2, de 1980 o Decreto Ley N° 3166, de 1980; ii) estar matriculado durante el año 2007 en algún establecimiento de EMTP para realizar la práctica profesional, de acuerdo al Decreto Exento de Educación N° 109, de 2002 y sus modificaciones; y iii) realizar o iniciar la práctica profesional durante el año en curso.

- c) Verificación: se refiere al proceso de validación de la realización de la práctica laboral. En el año 2007 consistió en tomar las fechas que declaraba el alumno (de inicio y término de su práctica en el formulario) para luego contrastarlas con las fechas dadas por los verificadores de cada establecimiento. A partir del año 2008 toda esta información es ingresada en línea. Las fechas consignadas por los verificadores son las que finalmente se consideran como válidas para efectos de adjudicar la beca.
- d) Asignación: se trata de un proceso de responsabilidad del Departamento de Becas de la Dirección Nacional de JUNAEB, que se realiza a través de un modelo que se encuentra validado por JUNAEB, que permite seleccionar a los becados.
- e) Publicación de resultados: en el año 2007 se realizó exclusivamente mediante el sitio Web de JUNAEB⁴.
- f) Apelación: una vez publicado los resultados los alumnos que lo requieran pueden apelar directamente a las Direcciones Regionales de JUNAEB, donde se les solicita el Certificado de Término de Práctica emitido por el colegio o la empresa.
- g) Pago de bonificación: se realiza mediante convenio entre MINEDUC y BancoEstado. El plazo para cancelar el beneficio durante el 2007 fue de 60 días corridos desde la fecha que se confirmaba la recepción del archivo de pago en el Banco⁵.
- h) Seguimiento y evaluación: se trata de reportes que permiten hacer seguimiento del proceso de selección de beneficiarios y de asignación de la bonificación.

A nivel central el programa es ejecutado por el Departamento de Becas de la Dirección Nacional, específicamente en la Unidad de Becas, que a su vez, se divide en tres áreas de gestión: a) Área de Becas de Mantención; b) Área Vivienda y Recreación; y c) Área de Becas Complementarias, donde se encuentra instalada la Bonificación de Prácticas Profesionales de Enseñanza Media Técnica Profesional.

2. Resultados de la evaluación

El problema que origina el programa se basa en que un número considerable de alumnos egresados de EMTP no realiza su práctica profesional⁶, para lo cual existe una hipótesis que su causa es el costo económico o de oportunidad que poseen los jóvenes vulnerables que asisten a la EMTP⁷.

⁴ El postulante accede al resultando digitando su RUT y una clave de acceso personal.

⁵ Lo anterior ocurre generalmente 02 días antes del inicio del pago efectivo. El envío del archivo en cuestión requiere una visación y firma de resolución de la Subsecretaría de Educación para liberar los fondos al Banco. Los beneficiados se informan de la obtención de la beca mediante el ingreso al sitio Web de JUNAEB. Paralelamente se les informa telefónicamente mediante un sistema computarizado que activa una grabación.

⁶ De acuerdo a una muestra no aleatoria obtenida el año 2006 de un total de 330 establecimientos que participaron de la postulación a este programa en ese año, a las cuáles se les consultó por el porcentaje de no titulación, siendo el valor obtenido para la muestra de un 51%.

⁷ No existen estudios que permitan validar esta hipótesis y que por ende justificar una compensación por este costo que significa para los hogares de menores recursos el tiempo que los jóvenes destinan a la práctica profesional.

Es importante tener en cuenta que en el año 2008 comenzó a operar el Programa Fomento y Desarrollo de las Prácticas Profesionales de los Liceos EMTP, el que consiste en un conjunto de iniciativas institucionales (a partir de los liceos) tendientes a generar proyectos que apoyen la realización y calidad de las prácticas laborales de los alumnos, lo que constituye un importante complemento al programa evaluado, ya que este nuevo programa apunta a dar una respuesta adecuada a algunas de las debilidades en el diseño detectadas en esta evaluación⁸.

El diseño del programa define en forma adecuada su población potencial y objetivo, ya que corresponden al universo de egresados de EMTP de los últimos tres años, y que además son quienes en términos reglamentarios pueden realizar su práctica.

Los criterios diseñados para la selección de los beneficiarios son adecuados, ya que se enmarcan en el concepto de vulnerabilidad⁹ utilizando una metodología validada y perfeccionada en los últimos años por JUNAEB, y que además es utilizada en la asignación de otras becas que administra. Sin embargo, en el año 2007 dada la insuficiencia de postulantes en relación a las metas establecidas, se seleccionaron a todos los que cumplían con los requisitos de postulación, y por ende, se obtuvo que un 25% de los becados no correspondiera estrictamente a la condición de vulnerabilidad establecida en el sistema de prioridades del Sistema Nacional de Asignación con Equidad (SINAE)¹⁰ de JUNAEB.

Adicionalmente, se constata que la bonificación entrega un monto de recursos por beneficiario uniforme sin considerar que los postulantes provienen de distintas áreas y especialidades de la EMTP. Tampoco se considera el tipo de centro de práctica al que ellos acceden ni de la duración de la práctica¹¹. De acuerdo a los datos de 2 estudios complementarios¹² realizados en el marco de esta evaluación, las distintas áreas de especialización de la EMTP generan prácticas con costos distintos para los alumnos¹³, y a su vez el 50% de los postulantes del año 2007 al programa señalan recibir de los centros de prácticas un aporte ya sea económico o para alimentación y/o transporte.

⁸ Los mayores aciertos del nuevo programa son: i) un fondo concursable para orientar y monitorear las prácticas profesionales a las que acceden los establecimientos; ii) una línea de capacitación y difusión que subsana un aspecto importante detectado en esta evaluación, consistente en la sensibilización hacia los alumnos y hacia el conjunto de actores sociales implicados, respecto de la importancia de las prácticas.; iii) una línea de soporte informático, que permitirá contar con información centralizada y en línea respecto del desarrollo de las prácticas; y iv) por último, una cuarta línea consistente en estudios que, entre otros aspectos, aportan a dar respuesta sobre la utilidad de las prácticas de la EMTP.

⁹ Condición dinámica que resulta de la interacción de una multiplicidad de factores de riesgo y protectores y contextuales (familia-escuela-barrio-comuna) antes y durante el desarrollo educativo de un niño o niña, que se manifiestan en conductas o hechos de mayor o menor riesgo social, económico, psicológico, cultural, ambiental y/o biológico, produciendo una desventaja comparativa entre sujetos, familias y/o comunidades (Depto. de Planificación, Control de Gestión y Estudios, Dirección Nacional JUNAEB).

¹⁰ El SINAE clasifica a los alumnos en función de la información que levanta de Chile Solidario – Indigencia Urbana – Pobreza Rural - Fracaso Escolar definido como problemas de rendimiento o asistencia escolar en su establecimiento - Índice de Vulnerabilidad Comunal - Índice de Vulnerabilidad de los Establecimientos - condición de paternidad o maternidad.

¹¹ De acuerdo al decreto 109 del MINEDUC (2002) que reglamenta las prácticas profesionales de los egresados de EMTP, las prácticas deben durar un mínimo de 480 horas y un máximo de 960 horas, es decir entre 10,9 y 20,8 semanas considerando una jornada de 44 horas semanales, lo que equivale a 2,6 y 5,2 meses estimando 4,2 semanas por mes. En el caso de los establecimientos que se encuentran en la modalidad de formación dual, el mismo Decreto indica que la práctica debe durar la mitad de lo indicado anteriormente.

¹² Se realizó un estudio cualitativo (focus group) cuyo objetivo era recoger información acerca de los motivos por los cuales una mayoría de los egresados de la EMTP no realiza su práctica laboral, reconocer las características y dificultades que presenta la práctica laboral y ponderar la manera en que el aporte económico dado por el programa ayuda a sobrellevar tales dificultades. El grupo de los estudiantes estuvo conformado por 10 individuos, 3 estudiantes egresados y beneficiarios del programa, y 7 estudiantes no egresados provenientes de 5 instituciones diferentes. El grupo con personal directivo y verificadores estuvo conformado por 8 individuos, 2 directivos, y 6 verificadores de práctica profesional provenientes de 7 instituciones diferentes.

Además, se llevó a cabo un estudio cuantitativo a partir de la base de datos de postulantes que contiene 50.434 registros y la base de datos de becados con 43.165 registros, ambas correspondientes al año 2007.

¹³ Los estudiantes con especialidades de la rama Industrial y Técnica requieren de la adquisición de una vestimenta de trabajo adecuada (cotona, guantes, etc.). Algo similar ocurre en las especialidades del área Comercial, donde la vestimenta es aún más relevante, ya que se les exige a los estudiantes presentarse en tenida formal

Se considera conveniente conservar la modalidad de pago de dos cuotas, ya que, por ejemplo, si la primera se entrega una vez empezada la práctica y la segunda cuando ésta está aprobada, se cumple con el propósito de cubrir oportunamente en parte los costos de la misma y a la vez de incentivar su término y aprobación. Por tanto, el cambio realizado el año 2008 de pagar todo al inicio de la práctica no se considera adecuado.

Durante los años 2006 y 2007 el programa careció de una estructura organizacional ordenada y clara en sus funciones, su organización fue más bien básica, limitada fundamentalmente a difundir el programa en su población objetivo y administrarlo. Sin embargo, a partir del año 2008 se cuenta con un organigrama claro al interior de JUNAEB, definiendo la cantidad de profesionales, su distribución de funciones y su distribución territorial para la operación del programa. Asimismo, se contempla una coordinación a nivel nacional entre la Subsecretaría de Educación y JUNAEB, lo que posibilita establecer políticas anuales para la gestión y coordinación integral del programa.

En adición, se valora positivamente que en el programa utilice distintas fuentes de información para caracterizar socio económicamente a los postulantes a la bonificación (Chile Solidario, el Índice de Vulnerabilidad Comunal, el Índice de Vulnerabilidad de los Establecimientos y la condición de paternidad o maternidad), permitiendo con ello configurar un modelo que permite tener información relevante en el marco de una posterior etapa de evaluación del programa.

En el año 2007 se detectó problemas de oportunidad y pertinencia ya que las prácticas terminaron en la mayoría de los casos en los primeros meses del mismo año, mientras que la postulación se llevó a cabo entre los meses de junio y julio del mismo año¹⁴. Además, los pagos se realizaron paulatinamente a partir del mes de septiembre y hasta diciembre, de acuerdo al orden de postulación. Esta situación se espera revertir a partir del año 2008 donde la meta es acortar los plazos a no más de un mes entre el fin del período de postulación y el pago, para los distintos llamados a postulación que se realicen durante el año.

En el año 2007 postularon 50.434 personas (un aumento de 37% respecto del año 2006), de los cuales 7.269 no fueron seleccionados (una disminución de 38% respecto del año 2006) por no cumplir con los requisitos establecidos, lo que corresponde a un 14% respecto del total de postulaciones para el año 2007. Este porcentaje se considera alto y estaría reflejando la existencia de problemas en comunicar cuales son los requisitos para su postulación.

El año 2006 se asignaron 25.000 becas alcanzándose el 100% de la meta fijada para el primer año de operación del programa. En el año 2007 aumentaron en 74% la cantidad de becas asignadas (43.165), lo que significó cumplir sólo con un 61% de la meta fijada (70.000 cupos). El programa no tiene un estudio que fundamente las metas fijadas en relación al número de beneficiarios potenciales, por tanto, surgen dudas del cumplimiento de la meta de 70.000 cupos para el 2008. De repetirse el incumplimiento de la meta debería analizarse si ello se debe a fallas de gestión o a que las metas están sobredimensionadas.

¹⁴ Se aclara que el proceso de difusión del programa durante el año 2007 partió en el mes de febrero, por lo que los alumnos que iniciaron su práctica en los primeros meses del año conocían la existencia del incentivo.

El 57% de los beneficiarios efectivos del programa en el año 2007 son mujeres, similar cifra se presenta en el año 2006. También se aprecia que el 22% de los beneficiarios provienen de zonas rurales el año 2007, lo que significa una sobre representación en relación a la proporción de alumnos rurales en la EMTP que alcanzaba a un 7% del total en el año 2006¹⁵.

El 93% de los postulantes en el año 2007 fueron egresados de la EMTP del año anterior, llamando la atención la escasa convocatoria que el programa tiene sobre los egresados de los años anteriores, lo que se explicaría por el hecho de que ellos se encuentran insertos en el mercado laboral o en la educación superior y por lo mismo sin posibilidades o interés en completar sus estudios de EMTP.

En el marco de esta evaluación se realizó una estimación del nivel de cobertura del programa para el año 2007, la que se situó en torno al 32% de la población potencial (134.485). Dada la corta existencia del programa parece factible por el momento la baja cobertura y que, por lo mismo, se requeriría de un ciclo no menor a cinco años de funcionamiento para estudiar el comportamiento de la cobertura del programa.

El gasto total del programa aumentó en 68% en el período 2006-2007, alcanzando el año 2007 a \$2.732 millones en pesos 2008 sin considerar los gastos administrativos, lo que se debió al aumento de beneficiarios de un 74%.

Los gastos de soporte administrativo¹⁶ fueron estimados¹⁷ representando un 5% respecto del total del gasto del programa al año 2007, notándose un incremento de un 7% con respecto al año 2006. El programa genera costos que no se reflejan en sus cuentas de gastos, éstos son los que asumen los liceos y las autoridades regionales de educación que participan en la búsqueda de vacantes para prácticas en las empresas, la difusión del programa y en el control y verificación de las prácticas de los alumnos, no existiendo información sobre los gastos efectuados por estos conceptos. Dado lo anterior, se considera prematuro emitir un juicio de respecto a la eficiencia del programa con la poca información disponible, no siendo posible hacer comparaciones válidas con los otros programas de beneficios similares que administra la JUNAEB.

Por otro lado, al comparar el monto mensualizado de \$17.142 que entrega el programa (considerando un promedio de duración de la práctica de 3,5 meses) con otras bonificaciones que administra JUNAEB, la beca en evaluación corresponde a un 29% de la Beca Indígena, y un 79% de la Beca Presidente de la República a nivel de educación media¹⁸, lo que parece ser su comparación más adecuada¹⁹.

¹⁵ Anuario Estadístico año 2006 MINEDUC, cuadro 2.34.- Matrícula de enseñanza media técnico profesional por dependencia administrativa según sector económico (rama de enseñanza) y área geográfica.

¹⁶ Para el año 2006 y 2007 no fue posible identificar los montos asignados al soporte administrativo del mismo porque el soporte administrativo del programa se encuentra dentro del Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media, a cargo de la Subsecretaría de Educación.

¹⁷ La estimación se realizó prorrateando el total de gastos en personal y bienes y servicios de consumo de la Subsecretaría de Educación en el Programa Presupuestario Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación en proporción al volumen de transferencias incorporadas en el programa presupuestario.

¹⁸ Es una beca de mantención de mérito cuyo objetivo principal es apoyar económicamente a estudiantes de escasos recursos económicos y rendimiento académico sobresaliente para que realicen sus estudios de Educación Media. Entregando 0,62 Unidades Tributarias Mensuales (\$21.580 en abril 2008).

¹⁹ Las becas consideradas en la comparación tienen dos características en común con la bonificación del programa evaluado: i) se trata de bonificaciones para suplir, al menos parcialmente, los costos de mantención de población en situación de desventaja social; y ii) constituyen subsidios de libre disposición.

En cuanto a la ejecución presupuestaria del programa esta alcanzó un 99% en el año 2006, un 60% en el año 2007, lo cual respondería a una sobreestimación de la demanda por bonificaciones para ese año, donde las postulaciones alcanzaron solo al 72% del total de cupos disponibles.

Respecto a la justificación de la bonificación, ésta descansa en tres supuestos que están concatenados: (1) El abandono prematuro del proceso formativo de los jóvenes es inconveniente para los propios jóvenes y la sociedad (este es el “problema” que se pretende resolver); (2) La causa principal del problema son las restricciones económicas de los hogares de origen de los jóvenes y el costo de oportunidad del tiempo que ellos tendrían que destinar a la práctica profesional; y (3) Un subsidio en dinero se haría cargo del costo de oportunidad y sería un instrumento que contribuye a resolver el problema.

Sin embargo, el focus group realizado en el marco de esta evaluación con actores del sistema (directores de liceos EMTP, “verificadores” de prácticas profesionales y alumnos de la EMTP) arrojó los siguientes indicios sobre los referidos supuestos: (a) la posibilidad de recibir una retribución económica de la empresa para los jóvenes en práctica aparece como el incentivo más potente para inducirlos a realizar la práctica profesional; (b) una bonificación de \$ 62.500 por todo el período de la práctica (tres meses y medio, en promedio) se considera un monto bajo como incentivo; y (c) desde la perspectiva de los jóvenes, los principales desincentivos para realizar la práctica serían la opción de continuar estudios y las necesidades económicas apremiantes de los hogares.

Considerando lo anterior, se justifica la continuidad del programa, pero incorporando las recomendaciones que surgen de esta evaluación.

3. Principales Recomendaciones

1. Realizar estudio(s) para probar la validez de los supuestos que sirven de sustento lógico al programa y que justificarían su continuidad, además, estudiar la realidad de la práctica laboral que permita generar un diseño adecuado para resolver el problema que se quiere abordar, siendo indispensable que se aboque a:
 - a) Conocer los motivos por los cuáles hay alumnos egresados que no realizan su práctica y por qué, al contrario, hay alumnos egresados que sí la hacen y si la diferencia entre ambos se deben a características idiosincrásicas de los alumnos o bien a diferencias socioeconómicas de los alumnos, o entre las áreas de especialidades y/o los centros de prácticas, entre otros aspectos;
 - b) Evaluar el aporte del programa respecto de los niveles de empleabilidad de los egresados dada la realización de la práctica;
 - c) Conocer el efecto de la bonificación como incentivo para que los alumnos realicen la práctica profesional.
 - d) Avanzar hacia una fundamentación del monto que debe tener la beca considerando las especificidades que se han mencionado en este informe, tales como las áreas de especialidad de los alumnos, el tipo de centro de práctica y la ubicación regional de los alumnos, además de sus características socio-económicas.
2. Monitorear las modificaciones de gestión que se han propuesto a partir del año 2008 para observar la eficacia de las mismas, en particular el proceso de ingreso de la información totalmente en línea por parte de los liceos (verificadores) y la reducción del período de tiempo que transcurre entre las postulaciones y la obtención de la beca.

3. Monitorear la coordinación del programa a partir del año 2008 con el nuevo Programa Fomento y Desarrollo de las Prácticas Profesionales de los Liceos EMTP, que aborda la misma problemática y la misma población objetivo, de forma de asegurar la interacción entre ambos programas a fin de permitir cruces de información y análisis de la misma.
4. Evaluar la campaña de difusión del programa para orientar las acciones de comunicación de los próximos años, y efectuar una difusión conjunta con el programa Fomento y Desarrollo de Prácticas Profesionales debido a su marcada complementariedad. Esto con el objeto de atraer a alumnos egresados de años anteriores de la EMTP que aún no han realizado su práctica profesional.
5. Mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación, a partir de la base de datos de los postulantes, de la información de los verificadores y de los propios beneficiarios utilizando los mecanismos on-line asociados a pagos parciales de la beca, generando un registro permanente de información sobre la calidad y efecto de las prácticas, apuntando con ello a responder interrogantes tales como el nivel de satisfacción de los alumnos con la bonificación y la contribución que la misma bonificación hace para resolver el problema que fundamenta al programa.
6. Redefinir las metas cuantitativas y presupuestarias del programa, considerando el bajo cumplimiento de éstas en 2007 y realizando una proyección más cuidadosa de las postulaciones que se esperan para los años siguientes.
7. Entregar el beneficio en dos cuotas, una al inicio y otra al término y aprobación de la práctica, ya que de esta manera se cumple tanto con el objetivo de sustentar, aunque sea parcialmente, los costos que involucra la actividad y a la vez genera un incentivo al término y aprobación de la misma. Esto último puede realizarse solicitando tal información por parte de los verificadores, como requisito al segundo pago de la beca.