



**REUNIÓN EN COMITÉ DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA DEL
USO DE LOS RECURSOS QUE OTORGA LA LEY N° 20.248, SOBRE
SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL**

**PERIODO LEGISLATIVO 2014-2018.
REUNIÓN CELEBRADA EN JUEVES 2 DE OCTUBRE DE 2014**

Asiste la diputada Maya Fernández Allende y el diputado Claudio Arriagada Macaya. No obstante, la sesión fracasa por falta de quórum reglamentario.

En Comité se recibe al Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), Alcalde de Maipú, señor Cristián Vittori, y al Presidente de la Comisión de Educación de Alcaldes y Concejales de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), Alcalde de Lo Prado, señor Gonzalo Navarrete.

Se proponen como acuerdos a ser ratificados durante la siguiente sesión de la Comisión, los siguientes:

- 1.- Oficiar a la Asociación Chilena de Municipalidades para que informen del control que se ejerció a nivel Municipal en el uso de recursos SEP.
- 2.- Oficiar al Ministro de Educación para que informen el monto de recursos desembolsados en función de la ley de calidad y equidad de la educación.

Se adjunta versión taquigráfica elaborada por la Redacción de Sesiones de la Cámara de Diputados.

**COMISIÓN INVESTIGADORA DEL USO DE LOS RECURSOS QUE OTORGA
LA LEY SOBRE SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL**

-Se abrió la reunión de comité a las 11.18 horas

**VERSIÓN TAQUIGRÁFICA
(REUNIÓN EN COMITÉ)**

Preside el diputado señor Claudio Arriagada.
Asistieron la diputada señora Maya Fernández, y los diputados señores Germán Becker y Leonardo Soto.

Concurrieron, además, el presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades y alcalde de Maipú, señor Christian Vittori, y el presidente de la Comisión de Educación de Alcaldes y Concejales de la Asociación Chilena de Municipalidades y alcalde de Lo Prado, señor Gonzalo Navarrete.

TEXTO DEL DEBATE

El señor **ARRIAGADA** (Presidente).- Corresponde escuchar al presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades y alcalde de Maipú, señor Christian Vittori, y al presidente de la Comisión de Educación de Alcaldes y Concejales de la Asociación Chilena de Municipalidades, alcalde de Lo Prado, señor Gonzalo Navarrete, a quienes agradecemos su presencia.

Vienen acompañados por los señores Graciela Medina, coordinador del área educación; Malik Mograby y Miguel Moreno, asesores, y Héctor Altamirano de la Asociación Chilena de Municipalidades.

Tiene la palabra el señor Christian Vittori.

El señor **VITTORI**.- Señor Presidente, queremos compartir con la Comisión la información que manejamos como Asociación respecto de la utilización de la Subvención Especial Preferencial, en adelante (SEP)

Para esos efectos voy a hablar en general y junto a Gonzalo comentaremos los antecedentes que maneja la Asociación respecto del período en cuestión. Además, también, he sacado copia del informe que ha entregado la Contraloría a la Comisión para tener conocimiento de lo que han hablado otros actores.

Evolución de la norma legal

¿Desde cuándo se origina esto y los caminos que han tenido los fondos SEP? Entiendo que se ha hablado respecto de esto, que no es menor, porque tiene una

interpretación en determinados momentos en el mundo municipal.

Ley N° 20.248, de 01 de febrero de 2008, establece la Subvención Escolar Preferencial.

El Reglamento de la ley N° 20.248, está vigente desde el 30 mayo de 2008, es decir, hay un tiempo entre su publicación y el Reglamento.

La ley N° 20.452, de 26 de julio de 2010, estableció las normas de excepción en materia de subvenciones, es decir, permite uso de recursos SEP en materias distintas a los planes de mejoramiento educativo, en zonas afectadas por el terremoto, etcétera. Hubo una variación respecto de la aplicación de esta norma.

Ley N° 20.501, de Calidad y Equidad de la Educación. Sus modificaciones principales: incrementa el monto de la subvención SEP, incorpora la enseñanza media como beneficiaria, otorga la facultad de ordenación de establecimientos a la Agencia de Calidad, etcétera. Así va sufriendo diversas modificaciones.

La ley N° 20.529, sobre Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización. Alinea las normas SEP a la nueva institucionalidad.

Finalmente, la ley N° 20.550, de 2011, modifica la ley N° 20.248, de Subvención Escolar Preferencial. Incorpora diversas modificaciones, entre ellas, la posibilidad de rendir hasta el 15 por ciento de los recursos SEP con gastos diversos del servicio educacional.

¿Por qué contamos la evolución de la ley SEP? Porque, claramente, tiene un impacto en el uso de los recursos.

Como todos sabemos, los municipios se mueven en función de los diversos instructivos que llegan y se

modelan las presentaciones al ministerio en función de las atribuciones que se establecen en este fondo, que ha tenido variaciones en los últimos años. Esa es la evolución legal de la norma.

Además, es importante señalar, más allá de la evolución que ha tenido la norma SEP y su implicancia en el ítem de gastos, que eso se ha dado en el contexto en que se implementa la Subvención Especial Preferencial. De acuerdo al análisis histórico -mirando hacia atrás de lo que ha ocurrido-, se da en el contexto de la discusión de la ley y en la aplicación de la norma, que tampoco era desconocido para el país.

Respecto de la implementación de la subvención, evidentemente, el desfase que se produce entre la dictación de la ley, su Reglamento y la aprobación de los planes de mejora educativa, sin duda, genera orientaciones, a nuestro juicio, extemporáneas y un sistema educacional municipal desfinanciado. Esto consta en las actas de discusión de los fondos SEP, alrededor de 2008 y 2009. Incluso, los alcaldes han planteado que esos fondos no van a resolver el problema que se buscaba atacar. Por lo tanto, se da en un contexto de educación municipal fuertemente desfinanciada.

También hay problemas de información en el proceso de implementación que, de alguna manera, afecta la puesta en marcha de la aplicación de esos fondos.

En la imagen se puede apreciar que la orientación es extemporánea, principalmente se genera por un desfase en la entrega de recursos y la disposición de los planes de mejora educativa. Es decir, desde la dictación del reglamento hasta la aprobación de los planes de mejora educativa, hay un tiempo desde que llegan los fondos a los municipios y se empieza a aplicar, de acuerdo con la aprobación de los planes de mejora educativa.

Además, problemas de escasa información de parte del Mineduc, la que fue divergente, lo que está corroborado en diversa documentación; mostraremos algunas en las que se evidencian los criterios contradictorios respecto de la aplicación de los fondos.

El financiamiento municipal es un tema más conocido, pues la aplicación de los fondos SEP se da en un contexto de ingresos decrecientes versus gastos crecientes y un endeudamiento multifactorial que afecta al sistema de la educación municipal.

Ahora bien, en la imagen se muestra un instructivo ministerial que modifica la ley -esto no lo vi en el resumen que entregó la Contraloría-, en el sentido del uso de recursos de la Subvención Escolar Preferencial en zonas de catástrofes. Es decir, hay una modificación respecto del uso de esos fondos que posteriormente cambia. Hubo un instructivo respecto del uso y, por lo tanto, todos los municipios fueron más allá de lo que se estaba gastando adicionalmente en los fondos SEP.

En la presentación se observa el desarrollo que tiene que ver con esos problemas de información, que no solo ocurrieron en esa fecha sino que, también, después. Se amplía el rango de gastos que pueden hacer los fondos SEP. Aparece un conjunto de gastos, como adquisición de equipamiento escolar, de redes eléctricas y telefónicas, o sea, ítems que anteriormente no estaban considerados en la aplicación de estos fondos.

Del mismo modo, se podrán financiar gastos de funcionamiento regular de los establecimientos educacionales, con excepción de: obra gruesa, infraestructura, servicios de reparación, contratación de servicios de maestros soldadores, etcétera. Se empieza a ampliar un espectro de gastos que, originalmente, no tenían los fondos SEP cuando llegaron a los municipios y

eso, evidentemente, lleva a estos a cubrir otras necesidades que enfrenta.

La lámina muestra otro instructivo ministerial que deja sin efecto la instrucción anterior, es decir, primero se autoriza a los municipios a realizar esos gastos y, después, a través de un instructivo ministerial, se deja sin efecto el mismo punto con el que se había autorizado anteriormente. O sea, los municipios hicieron una acción y, posteriormente, tuvieron que tratar de desarmar lo que se había hecho. En consecuencia, se generan y acumulan distintos problemas en la aplicación de los fondos SEP.

Evidentemente, eso tuvo un impacto dentro de la estructura del ministerio porque fue a la Seremi y a las direcciones provinciales de Educación, donde cada uno aplicó su interpretación al respecto y, finalmente, los municipios nos encontramos enfrentando el problema.

Todo eso generó varios nudos críticos en el uso de los recursos que es lo que más salió a la luz. Estos nudos críticos, tal como lo muestra el informe de la Contraloría, con distintos informes que están en los municipios, apuntan a que hay gastos improcedentes y se ha señalado en el Congreso Nacional. Por ejemplo, pago en personal ajeno a ley SEP, cotizaciones previsionales, remuneraciones e indemnizaciones, cuyos gastos no estaban contemplados en los planes de mejora educativa, salidas pedagógicas en centros recreacionales, jornada de capacitación con city tour y gastos en alumnos de educación media, asesorías por establecimientos, etcétera. Además, se ha señalado que hubo desembolsos insuficientemente acreditados, honorarios sin informe, decretos de pago sin firma, gastos sin respaldo o con respaldo insuficiente.

Esos son los nudos críticos que muestra la aplicación de los fondos SEP. Probablemente, no estaban

insertos en el Plan de Mejoramiento Educativo, pero es parte de la realidad que viven los DAEM, en este caso, o los DEM, o las corporaciones de educación municipal. Siempre han sido gastos asociados a la actividad principal, que tiene que ver con educación. Quizás, los nudos se fueron dando por la interpretación de los distintos instructivos o reglamentos respecto de los fondos SEP, que no estaban asociados al Plan de Mejoramiento Educativo, pero sí estaban gastados en educación.

Puede haber casos en que haya municipios que no hubiesen gastado los dineros en temas educativos. Nuestro sistema está bastante fiscalizado, porque no solamente tenemos contraloría interna, sino que también tenemos a la Contraloría General de la República y la Cámara de Diputados.

Ahora si hay casos como aquellos, evidentemente, no solo van a tener que rendir una cuenta administrativa, sino que también ante la instancia que corresponda.

Por lo tanto, la aplicación de fondos SEP estuvo marcada por los dos grandes nudos críticos que he descrito, que tienen que ver con los mecanismos de financiamiento de la educación -para nosotros, subvención por asistencia-, que redundaba en ingresos fijos decrecientes y gastos crecientes; es decir, en algún instante, los municipios vieron -con toda la flexibilidad que en algún minuto se dio con los fondos SEP- que se podía pagar otras necesidades desde el punto de vista educativo, no necesariamente asociadas a los planes de mejoramiento educativo.

También hubo una limitada capacidad técnica de los equipos comunales para la planificación, diseño e implementación de medidas efectivas; obviamente, ese desfase de información, interpretación, instrucción que

después va para atrás, genera problemas en los municipios. No todos tienen la misma capacidad instalada en sus equipos y hay que reconocerlo; por lo tanto, eso llevó a generar lo que se podría llamar un desorden administrativo, pero que en ningún caso constituye algo más allá de aquello. Por eso, se registró un desequilibrio financiero que arrastraba la inmensa mayoría de los municipios desde varios años antes, que suponía la necesidad de corregir dicha situación. Eso atentó contra el uso de los recursos.

Hay un punto, que hemos estado analizando y que es parte de la historia, que cuando se aprobaron los fondos SEP, la ley N° 20.248, la Asociación Chilena de Municipalidades había advertido -eso debe estar en las actas- respecto de la problemática de generar una vía de subvención especial preferencial que, más allá de lo positivo que puede haber sido, no atacaba el problema de fondo de financiamiento de los municipios, que tenía que ver con corregir el sistema de financiamiento.

Hay algunos datos generales que demuestran que lo que decimos es cierto, que no es algo desconocido, a pesar de que solo ha tenido difusión durante este último tiempo. La crisis financiera en el mundo de la educación municipal está bastante documentada. Tenemos un incremento en el gasto de la educación por efecto del mayor costo del servicio educativo, lo que ha tenido un impacto en el aumento del gasto de remuneraciones, de los costos operacionales, nuevas obligaciones sin el debido financiamiento, disminución del valor real de los ingresos, que ha sido fuertemente impactado por el tema de la matrícula, las multas y descuentos por retención de subvenciones. Es decir, en materia de educación, en el mundo municipal, estamos en el peor de los mundos durante este último tiempo. Tratamos de ser lo más eficiente posible en el uso de los recursos, pero claramente

tenemos un sistema que cada día nos hace acumular más deudas. Ustedes saben que uno de los planteamientos que ha hecho la Asociación durante el último tiempo -a propósito del Fagem- es cómo desarrollar una política que permita descomprimir el problema en materia de educación. Se trata de un problema que se venía acumulando hace mucho rato, por lo tanto, hay que reconocer que hay municipios que probablemente, con la flexibilidad de los fondos SEP que se dio en algún instante, hizo el pago de remuneraciones o de previsión, entre otros. A lo mejor, la mala interpretación del ordenamiento llevó a ocupar esos recursos en aquello, pero era parte del contexto y de la situación que se vive en el mundo de la educación municipal.

La siguiente lámina muestra el aporte que, desde 2011 a 2013, los municipios han tenido que desembolsar desde los presupuestos municipales para financiar el déficit, porque el sistema de la Unidad de Subvención Escolar -es una realidad- no financia la operación de los establecimientos educacionales. En el fondo, todos los aportes variables que se han ido inyectando en educación, algunos han sido útiles para algunas tareas y otros para otras, pero en definitiva -tal como lo he dicho-, el tema de fondo, que tiene que ver con la estructura del financiamiento de la educación, es un problema que nunca ha sido resuelto y el sistema municipal sigue arrastrando esa deuda.

En 2013, el aporte municipal a la educación fue de casi 190.000 millones de pesos que, en definitiva, es lo que el municipio saca de sus arcas municipales, muchas veces, postergando necesidades de la comuna por entender que la comuna es una tarea importante, como también lo es la salud y otras, pero claramente esto nos lleva un porcentaje importante de nuestro presupuesto.

Ahora, ¿cuál es la evolución del aporte municipal? El déficit o la diferencia, o ese delta de diferencia que no cubre la subvención escolar, se hace con el aporte municipal; es decir, cada año, los municipios hemos tenido que agregar más recursos.

En el gráfico, se puede apreciar el aporte anual por estudiante y los municipios con más aporte de presupuesto. Eso tiene relación con la cantidad de establecimientos educacionales que tienen las comunas, pero no voy a entrar en detalles.

Finalmente, en la crítica situación en que nos encontramos, a propósito de toda esta discusión respecto del financiamiento, el déficit operacional que tiene el sistema municipal es del orden de los 190.000 millones anuales y si no se ataca va a ser mayor. El endeudamiento que tiene el sistema municipal hoy debe ser del orden de los 250.000 millones de pesos.

El señor **ARRIAGADA** (Presidente).- ¿En total o del sector educación?

El señor **VITTORI**.- Solo del sector educación.

Hay deudas con proveedores, anticipos de subvenciones, pagos de previsión, etcétera. Dentro de esos 250.000 millones de déficit que tiene el sistema municipal en materia de educación, un porcentaje importante es de deuda al Fisco. El Ministerio de Educación, para los planes de retiro, nos da un adelanto de subvención; por lo tanto, después lo descuenta. Por eso, el ingreso real que tenemos por concepto de subvención es menos de lo que debiéramos recibir porque mensualmente se descuenta la subvención en educación. De estos 250.000 millones, a lo menos debe haber unos 140.000 millones que solo, entre 120.000 y 1.000 millones, son deuda con el Fisco. El resto corresponde a deudas con proveedores.

El señor **ARRIAGADA** (Presidente).- Tiene la palabra el señor Gonzalo Navarrete.

El señor **NAVARRETE**.- Señor Presidente, el grueso de la información ya lo planteó nuestro presidente, pero voy a agregar algunas ideas. Voy a usar los dos conceptos utilizados por el contralor en el último tiempo: la cultura del despelote administrativo y las leyes mal hechas. En el inicio de la ley, que tiene que ver con la ley misma y su aplicación, la ley nace en el medio del debate de 2008, post pingüinos, por una movilización estudiantil y allí se reconoce, formalmente y en conjunto con la sociedad chilena, que el sistema educacional público en Chile tiene un grave problema de financiamiento, más bien centrado en el sector público que en el particular subvencionado y se genera una ley que dice que vamos a aportar una manera para que esta plata llegue al sector público y no al particular subvencionado. Por tanto, se crea esta idea de Subvención Escolar Preferencial, que va a los sectores más vulnerables que están en el ámbito de lo público, entendiendo que el problema de fondo es estructural de financiamiento. Se genera esta ley que dice que vamos a aportar al sector público y se establece un conjunto de ideas matrices en que los estudiantes vulnerables -todos sabemos que vulnerabilidad es mucho más que un tema de pobreza y que es un problema estructural- tendrán un aporte específico y vamos a decir que esto se hace, además, por programa de mejoramiento hecho desde los establecimientos. Pero ahí hay un concepto de origen, que es decir que lo que necesitamos es financiar el sector público, y se produce el período de implementación y en ese contexto de discurso se aprueba la ley en 2008, recién a mediados de 2009 empieza a ver los instructivos y recién en 2010, incluso con el entorno de terremoto, se ejecuta la idea de que se rinde de una cierta manera; se

establecen los planes de mejora de una cierta manera y se regulariza un sistema que durante 2009 y 2010 y, en el reconocimiento explícito que se hace y la modificación de la ley en 2011, cuando se coloca este 15 por ciento, de que se puede rendir regularmente como parte de la SEP el gasto corriente. La norma reconoce que desde 2009 a 2011 buena parte del sistema opera con la idea de gasto regular y que no está siendo incorporado en los planes SEP.

En cuanto a lo que ha planteado el alcalde Vittori, en el sentido de que una buena parte de los municipios tiene problemas de estructura interna para los temas de rendiciones, en que las municipalidades chicas, por ejemplo, tienen al jefe del DAEM, un administrativo y una secretaria -esa es su estructura-, y en los municipios más grandes el nivel de déficit respecto del tema de su gasto corriente, es muy relevante y, por lo tanto, buena parte de esas cifras que ahí se plantean del aporte municipal -que llegan a estas alturas a 189.000 millones de pesos- forma parte de un déficit estructural muy complejo de las municipalidades grandes. De hecho, en 2009, un conjunto de municipios hicimos una demanda contra el Estado por falta de provisión de recursos para el financiamiento de la educación y de la salud, lo que finalmente no prosperó, no porque no se haya acogido, sino porque la municipalidad que tenía a su cargo esto no hizo el debate.

¿Qué quiero plantear? En el origen de esta ley, que estaba centrada como señal política en el financiamiento regular de la educación pública, en los instrumentos de su aplicación, que fueron tardíos y poco eficientes hasta 2011, tenemos una situación que es la que da cuenta -informe de la Contraloría- en términos de que buena parte de esto se estaba gastando en gasto regular. Se reconoce ello explícitamente en la

modificación de la ley de octubre y, posteriormente, en 2011, cuando aparecen los informes de Contraloría, el mundo municipal empieza a decir: bueno, pareciera ser que esto que estábamos entendiendo muchas veces como una costumbre no era normal, y allí recién se instala la idea de la cuenta corriente separada. Si ustedes leen el informe de la Contraloría verán que buena parte, o prácticamente todos esos casos, tienen la misma cuenta corriente o municipal o de la corporación o del DAEM, que incorpora -reitero- todo el ingreso a una misma cuenta corriente. Después del tema de la Contraloría, en 2011, en que cambia el sentido de la aplicación de la SEP, se crean mecanismos administrativos que permiten separar cuentas, generar capacidad para planes de mejoramiento de la educación por establecimiento o por sostenedor y se regulariza el sistema.

Eso, desde mi punto de vista, fue un aporte importante de la Contraloría, pues logra establecer mecanismos, formas, instructivos y una cultura de que la SEP es distinta respecto del financiamiento regular y que habrá que hacerse cargo de que el sistema está desfinanciado; la SEP no se puede gastar en gasto regular; hay mecanismos para eso y mecanismos de control. En ese sentido, esta idea que yo desconocía, que escuché en la sesión anterior, el tema de la aplicación pública diferente, es una figura jurídica que, efectivamente, ocurrió porque buena parte de lo que tenía el sistema era que entendíamos que con esto debíamos regularizar el tema del financiamiento.

La Contraloría hace el aporte en 2011, cuando entrega estos informes, y el ministerio allí instala mecanismos distintos de ejecución, control y rendición de la SEP. Con esto, digo que hay una ley que tiene un sentido distinto y una manera en que se aplica durante los años 2009, 2010 y parte de 2011, en que hay un cambio

cultural, administrativo y de capacidad instalada en los municipios para aplicar adecuadamente la SEP. En ese sentido, desde el punto de vista de la investigación es que lo que han hecho los municipios no es un deliberado intento de defraudar fondos públicos para gastos en otras cosas, salvo si uno mira los 31 casos que presentó el Consejo de Defensa del Estado, pues de ellos, 29 tienen que ver con aplicación pública diferente. Solo hay tres que tienen que ver con gastos en otras cosas; en este caso, cualquiera diría que esto es bastante irregular y tendrá que investigarlo la justicia y creo que no hay ningún problema en eso. Todos sabemos que eso en ámbito público tiene consecuencias y hay mecanismos legales para ello, pero desde el punto de vista de esto, como estructura, no es que haya habido un conjunto de alcaldes o administradores municipales o jefes de DAEM que hicieron explícitamente daño al Fisco, sino que intentaron normalizar un sistema que está completamente desnormalizado.

El señor **ARRIAGADA** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Leonardo Soto.

El señor **SOTO**.- Señor Presidente, hemos recibido varias explicaciones que nos han dado de manera bastante genérica del contexto en que se produce la aplicación de la ley SEP. Ciertamente, cuando uno mira las cifras globales entiende que hay una crisis profunda en la educación. Es imposible cerrarse ante esa realidad, pero los promedios, como dicen por ahí, son de pronto muy complejos porque no dan cuenta de la distinta gama de situaciones que se producen al interior de los municipios. No todos tienen el mismo comportamiento y, por lo que hemos visto, es un promedio. Imagino que existen algunos que tienen determinado comportamiento frente a la eficacia del gasto, de que lleguen efectivamente a lo que se propone y que es muy distante

en cuanto a los objetivos de la ley SEP y otros se acercarán en mayor medida, pero la idea que ustedes plantean pareciera ser que casi nadie logró cumplir con el objetivo de la ley SEP, y de ahí viene mi primera pregunta. ¿Conocen algún municipio que haya cumplido a cabalidad los requerimientos que plantea esta ley, es decir, que el ciento por ciento de los recursos haya llegado efectivamente a los destinatarios de los planes de mejoramiento educativo? Esto lo pregunto en un contexto en que el Contralor habla de la cultura del despelote, pues él y su equipo dijeron que en las corporaciones municipales dos tercios de los recursos nunca llegaron a las salas de clases; y de los municipios, más de la mitad. Hago la distinción que no es la misma situación en las corporaciones y en los municipios, debido a que en las primeras habría aparentemente una mayor flexibilidad lo que habría perjudicado aún más la eficacia de los recursos de la ley SEP.

Reitero, ¿hay algún municipio que haya cumplido en un ciento por ciento con los programas de mejoramiento educativo de la ley SEP, es decir, que hayan llegado a cabalidad todos los recursos a las salas de clases? ¿Cuál es el comportamiento de los municipios versus de las corporaciones?

Por otra parte, ¿están de acuerdo con la desmunicipalización de la educación?

El señor **ARRIAGADA** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Becker.

El señor **BECKER**.- Señor Presidente, lamentablemente no pude estar presente en el tema del Contralor, quien acusó de una cultura del despelote. Aquí, defiendo un poco a los municipios. Ha sido deficitario el sistema educacional desde hace mucho tiempo y cuando elaboramos la ley SEP, la forma de

ingresar los recursos, era a través de la cantidad de alumnos vulnerables de cada municipio. Pero cometimos un error, pues deberíamos haber dejado la ley un poco más flexible, ya que faltaban muchos recursos para cosas tales, como, por ejemplo, pagar a los profesores y una serie de cosas cotidianas de la educación y no, a lo mejor, para hacer algún plan educativo especial. En realidad, la forma de gastar los recursos fue muy restrictiva. Quizás, la forma de ingresarlos estaba bien, pero la forma de gastarlos, a lo mejor, la mitad debió haber sido directamente como se gastaba la subvención escolar normal. Eso fue un error y por eso los alcaldes, al verse muy complicados y no pudiendo pagar los sueldos de los profesores, aunque tal vez algunos lo hicieron con recursos SEP, lo cual para mí es un pecado venial que, a la larga, no va a ser tan complejo de arreglar desde el punto de vista legal, porque, en verdad, los alcaldes estaban muy complicados.

Ahora, la SEP ha sido positiva. De hecho, la calidad de la educación ha mejorado donde se han puesto recursos SEP y esa es una realidad. No sería tan drástico con este tema de la SEP. Tenemos que arreglarlo y seguir aumentando las unidades de subvención escolar para que los recursos SEP puedan ir donde corresponde, a fin de que los alcaldes puedan pagar los sueldos a los profesores y no gastar los 190.000 millones cada año para pagar el déficit que se produce en la educación.

Respecto de la pregunta que se ha hecho sobre la desmunicipalización, no creo que vaya por ahí el tema de arreglar la calidad de la educación que, por lo demás, es la mejor de Latinoamérica, a pesar de todo lo malo y de la crisis que decimos que hay en Chile en educación escolar. La OCDE, a través de las pruebas TIM y PISA, estableció que tenemos mejor calidad de la educación en

Latinoamérica. En verdad, siempre nos estamos autoflagelando, pero no ha sido tan malo el sistema.

En ese sentido, pregunto, ¿piensan que sería bueno flexibilizar el uso de la SEP? ¿Por qué creen que sería bueno y positivo desmunicipalizar la educación?

El señor **ARRIAGADA** (Presidente).- Tiene la palabra la diputada señora Maya Fernández.

La señora **FERNÁNDEZ** (doña Maya).- Señor Presidente, cuando se ve los déficit en educación pública, hay que distinguir entre municipios debido a que algunos tienen más recursos que otros y el tema de la educación tiene que ver con la realidad de cada uno de ellos. Si bien, se puede entender que, dada una crisis, parte de los recursos SEP, que se usaron para educación, se destinaron para tapar el déficit, a pesar de que el objetivo de los recursos SEP era para otra cosa. Pero el tema es cuando ni siquiera se han ocupado en educación y para mí eso es grave, porque podríamos entrar a debatir en otra forma de educación. Me preocupan las corporaciones.

Recuerdo las cifras que entregaba el Contralor y que dejaban de manifiesto que muy poco de los recursos SEP llegaba a los colegios cuando se trataba de las corporaciones, lo que es preocupante. Por lo tanto, quiero saber si tienen algún documento que indique la información por municipio, tema que sería bueno abordar, pues entiendo que a través de los municipios había llegado más o menos el 50 por ciento, pero a través de las corporaciones solo el 30 por ciento, que era menos de un tercio y por ello quiero solicitar información más detallada.

El señor **ARRIAGADA** (Presidente).- Reglamentariamente, en la próxima sesión vamos a validar esta petición, la cual será de Comisión y no de Comité. ¿Existe la posibilidad de que nos entreguen un informe de

cómo se ejerció el control en los distintos ámbitos a nivel municipal? Desde la responsabilidad que la ley establece a los directores de establecimientos, a los jefes de corporaciones o departamentos, al concejo municipal y finalmente a los alcaldes.

Por nuestra parte, nos vamos a preocupar de preguntar por ese control en las otras instancias, ya sea en las direcciones provinciales de educación, seremi, subsecretaría y ministerio. Esto es muy importante, porque conocemos una multiplicidad de experiencias, donde hay alcaldes que se desprendieron de la responsabilidad y los directores decidieron comprar cuanta cosa tecnológica se les ocurrió y poco conocimiento de los alcaldes. Por lo tanto, esta información de cómo se ejerció el control es importante, porque, además, esta Comisión tiene que concluir sobre el grado de profundidad que tenga todo el análisis que se efectúe, por lo cual esto es muy importante.

Pido el acuerdo, que se debe validar en la próxima sesión, para oficiar al ministro de Educación sobre el total del desembolso de la ley de Mejoramiento de la Calidad de la Educación que impulsó en ese tiempo el ministro Joaquín Lavín y el subsecretario Fernando Rojas. Esa ley, en que el Congreso Nacional aprobó una cantidad de plata muy importante, fue posterior a la ley N° 20.248. Si bien, hubo una ley para regularizar, pero después hubo otra que le inyectó recursos para los problemas de la deuda que señala el presidente de la Asociación. Aquí, tenemos un caso que es importante que lo trabajemos muy bien, porque es distinto cuando la Comisión puede llegar a la conclusión de que hubo una aplicación pública distinta -como fue la figura jurídica que le dio el Contralor o cuando hubo objeciones que fueron resueltas- a cuando uno enfrenta a un municipio que cierra colegios, baja matrículas y aumenta dotación,

y tenemos casos -me he dedicado a investigar muy fuerte el tema- donde hay municipios que tienen baja la matrícula, pero aumentan el gasto en personal y en el departamento de educación. Entonces, ¿qué vamos a seguir planteando en términos generales? Es muy respetable que un municipio que tiene baja de matrícula, no cierre colegios, mantenga la dotación e incurra en un determinado gasto, porque dentro de las conclusiones del futuro tenemos que ser capaces de decirle al país, al Congreso y al Gobierno: "fijemos estándares, por ejemplo, para la contratación de personal en función del número de matrículas."

Insisto, hay casos en que se aumenta la planilla de remuneraciones en asistentes de educación. Por eso, es importante la ley de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, porque cuando se resolvió el problema de la ley N° 20.248, el ministerio dijo: para resolver el problema pendiente de cuánto realmente el país debiera establecer como uso normal, crea esta ley excepcional que tuvo que ver con jubilaciones y con pago de deuda. Eso fue un desembolso importante de dinero adicional -varios de los presentes lo desconocen, porque no estaban en ese ambiente-, pero quienes fuimos alcaldes sabemos que ocurrió.

Se aprueba la ley de mejoramiento de la calidad docente, que tuvo cuatro áreas, vinculadas con jubilaciones, deudas y varias otras cosas. Sin embargo, pese a la ley, primero, la que regulariza y, segundo, la que aumenta los recursos, encuentras una municipalidad que aún tiene problemas. Por lo tanto, considero que ese abordaje será muy importante, en vistas a las conclusiones a las cuáles debemos llegar.

Por eso, pido oficiar al ministro de Educación, a fin de pedir un informe de manera segregada, por municipio, de los recursos que destinó dicha ley, que son

77 municipios más las corporaciones considerados en la auditoría.

Cabe señalar que la Comisión tiene un cometido específico que, por reglamento, debe respetar, pero, como aviso a la Asociación, quiero señalar que hay situaciones que se reiteran y que también se presentan a través de denuncias en 2013, incluso, en 2014. Aquí, la Asociación debe ayudarnos a construir; hay situaciones que son inexplicables y que desde ningún punto de vista pueden ser defendibles. Por tanto, nos interesan los procedimientos, los controles, la gestión financiera.

En ese sentido, pido que, finalizadas las audiencias, sostengamos como Comisión un diálogo sobre el tema que planteó el diputado Leonardo Soto, la importancia sobre el planteamiento de fondo.

Recuerdo que cuando estaba en discusión la ley SEP teníamos otro inconveniente. Por ejemplo, estaba Rodrigo Pérez, un niño vulnerable, sentado en un banco y, al lado, estaba Teresita Marambio, quien no era vulnerable, no obstante, ambos vivían en La Legua. En un colegio te daban una cantidad de niños vulnerables y había que estar en una posición defensiva en Mideplan, porque la categoría de vulnerable duraba dos años, pues estaba vinculada con la Ficha de Protección Social, la Casen en ese tiempo. Es importante el tema, pues una de las tareas fundamentales de la Comisión es evacuar buenas conclusiones que consideren un análisis detallado.

Por ejemplo, no se entiende de que en un liceo como el de Buin, con 3.000 alumnos, tenga 25 asistentes de educación y que en una comuna, un colegio con 150 alumnos, tenga 50 asistentes de educación. En situaciones como aquellas, tenemos que tener ese nivel de detalle que tiene relación con gestión financiera. Por eso, el tema de las responsabilidades es muy importante.

Hoy, en las conclusiones del contralor y del Consejo de Defensa del Estado, existe la tendencia a apuntar a los alcaldes. Sin embargo, también existen responsabilidades anteriores y, como Presidente de la Comisión, me interesa mucho establecer las distintas responsabilidades, incluyendo al Congreso Nacional, al gobierno y al ministerio.

-Se propuso officiar al ministro de Educación para conocer la distribución de los recursos considerados en la ley. Se debe ratificar en la próxima sesión ordinaria el trabajo en comité y sus peticiones de oficio.

Tiene la palabra el señor Gonzalo Navarrete.

El señor **NAVARRETE**.- Señor Presidente, en Chile, nadie ha definido cuánto vale un estándar de calidad en educación. Por ejemplo, en Las Condes, comuna que le va bien, entregan 110.000 pesos más que la subvención escolar regular. Por lo tanto, se podría concluir que una comuna que tiene 300 puntos en el Simce -con un programa de vulnerabilidad: 45 por ciento vulnerable-, la municipalidad pone 110.000 pesos sobre la subvención regular y listo.

La aplicación de la SEP es comparable con el siguiente criterio familiar: hay dinero para los cumpleaños y las fiestas, pero no para el supermercado y la feria. Hay un dueño de casa que tiene recursos para mejoras de calidad de vida, pero para el conjunto regular no tiene recursos y, por lo tanto, ¿qué hace si la señora le dice que necesita ir a la feria?

Ahora, siguiendo con la misma comparación, distinto es si tengo ese dinero y lo gasto en la casa de la vecina; en ese caso, hay un tema de irregularidad evidente y se trata de una diferencia bien relevante en vistas a lo que se está planteando acá.

Hoy la SEP, está jugando un rol bien relevante en temas de calidad, porque aprendimos a hacer algunas cosas que tienen relación, un poco, con lo que plantea el señor Presidente. Cuando comenzó el sistema de los fondos de fortalecimiento de la educación pública y de los PMG, se hizo una innovación de gestión bien interesante: los programas de fortalecimiento y los PMG se presentan *ex ante* al Concejo Municipal, que los conoce, aprueba y, además, se rinde cuenta ante el Concejo. Aquello no ocurre con la SEP, pues no tiene un mecanismo regular de presentación *ex ante* a ninguna autoridad, salvo a las provinciales que, en general, no se involucran y, por tanto, el rendimiento es un tema burocrático. No existe una instancia participativa o regular que permita que el Concejo Municipal la conozca. No tenemos ninguna obligación de presentar la SEP al Concejo y, por tanto, pueden ocurrir todo este tipo de cosas.

En consecuencia, considero que el mecanismo de uso hace la diferencia, lo cual es bien relevante para que tenga impacto.

Por otra parte, no tenemos el dato duro entorno a cuántos municipios efectivamente lo han aplicado entero, pero, probablemente, en aquellos municipios donde no entregan dinero el uso de la SEP tiene relación con mejoras de calidad, porque no hay déficit estructural. Los déficits estructurales hacen que el uso sea diferente. No puedo entregar ese dato.

En relación con la diferencia entre corporación y DAEM, al tener ese nivel de autonomía las corporaciones no pasan necesariamente ni por el alcalde ni por el Concejo y, por tanto, tienen más facilidades para usos diferentes u otras cosas. Sin embargo, la proporción -son 56 corporaciones versus 290 DAEM- en los judicializados es más o menos la misma del resto.

Quisiera entender a lo que se refirió el contralor cuando dijo que no llegaba a la sala de clases, es porque no se aplicó un plan SEP de mejora, o porque se ocupó en gasto corriente, que es un matiz bien distinto.

Asimismo, después de una larga discusión creemos que sí hay que desmunicipalizar, fundamentalmente por dos motivos. Primero, debido a que la desigualdad territorial no está compensada por el Estado; las comunas pobres, tiene presupuestos pobres, tienen plantas de personal pobres y, por lo tanto, tienen educación de pobres. Segundo, el nivel de involucramiento de la autoridad es completamente diverso y eso, para un sistema educativo, que va desde el norte al extremo sur, no puede ser, porque, finalmente, son las condiciones de equidad que hay que dar.

Hay un debate sobre si en aquellas municipalidades en las cuales existe alta capacidad se puede mantener el sistema, a través de una fundación municipal.

El señor **ARRIAGADA** (Presidente).- Tiene la palabra el señor Cristián Vittori.

El señor **VITTORI**.- Señor Presidente, es un tema interesante de discutir y sobre el cual hay muchos antecedentes.

Como resumen, solo quiero abordar dos materias en relación con lo que ha planteado el señor Navarrete y el señor diputado.

El señor Presidente debe recordar como expresidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, que, cuando se discutió la ley SEP, el objetivo que se buscaba era solucionar el problema de la educación. No obstante, el problema se vinculó con el modelo de aplicación y de administración de los fondos que, en definitiva, nunca logró asociar el resolver las

necesidades que tenía el sistema con el uso de los recursos.

Lo mismo ocurre en salud, donde tenemos un sistema llamado per cápita que, como no alcanza, el Ministerio le agrega varios convenios.

Por lo tanto, así como en la SEP, queda fuera el gasto corriente, porque no cabe en el modelo administrativo del uso de los recursos. Por ello, se crea una especie de camisa de fuerza, donde trato de empujar para ajustar algunas necesidades que tengo en materia de educación.

Comparto lo que ha dicho el Presidente, en el sentido de que cuando se tienen estos problemas el 2012, 2013 o 2014, estamos hablando de otro tema. No estamos disponibles como Asociación para poner un aval en situaciones que no corresponden, y aún más, lo hemos dicho, porque además durante esta última semana nos han pegado por todos lados a los municipios. Pero, dije: los municipios están disponibles en la asociación para avanzar en una ley de responsabilidad fiscal, para el uso eficiente de los recursos, no solo en esta área, sino en todas las áreas.

Respecto de las palabras del contralor de una cultura del despelote, aquí, no ha existido esa cultura, sino que ha existido la cultura del desplome, es decir, un sistema que se ha estado desplomando, durante los últimos 30 años, y que nadie ha querido darse cuenta de que este sistema tocó fondo, y que es necesario cambiarlo hoy. Estamos de acuerdo con la desmunicipalización,

porque en esto ya hay una reproducción que no da para más, es un círculo vicioso, con comunas pobres y educación pobre en todo aspecto, pero eso lo vamos a dejar para otra discusión, porque cuando se analiza este tema y otros, como el Fondo Común Municipal, como es la distribución de platas, se sigue replicando igual.

El señor **ARRIAGADA** (Presidente).- Muchas gracias.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 12.11 horas.

ALEJANDRO ZAMORA RODRÍGUEZ
Redactor
Coordinador Taquígrafos Comisiones.