



COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA

SESIÓN 26ª, ESPECIAL, DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DEL USO DE LOS RECURSOS QUE OTORGA LA LEY N° 20.248, SOBRE SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL, CORRESPONDIENTE A LA 363ª LEGISLATURA, INICIADA EL DÍA JUEVES 11, A PARTIR DE LAS 11:15 HORAS Y CONCLUIDA EL LUNES 15 DE JUNIO DE 2015, DE 17:30 A 19:30 HORAS.

SUMARIO: Se aprobaron, por unanimidad, las conclusiones y proposiciones del informe que se presentará a la Sala. Se designó como diputado informante a su Presidente, don Claudio Arriagada Macaya.

I.- PRESIDENCIA

Presidió la sesión el Diputado señor Claudio Arriagada Macaya. Actuó como Abogada Secretaria de la Comisión la señora María Soledad Fredes Ruiz, y como Abogada Ayudante, la señora Macarena Correa Vega.

II.- ASISTENCIA

Asistieron los diputados integrantes de la Comisión señoras Maya Fernández Allende, Cristina Girardi Lavín y Camila Vallejo Dowling, y señores Claudio Arriagada Macaya (Presidente), Germán Becker Alvear, Jaime Bellolio Avaria, Giorgio Jackson Drago, Juan Morano Cornejo, Alberto Robles Pantoja y Leonardo Soto Ferrada. La diputada Yasna Provoste Campillay reemplazó, en parte de la sesión al diputado Juan Morano Cornejo.

III.- ACTAS

El acta de la sesión 24ª queda reglamentariamente aprobada. El acta de la sesión 25ª se pone a disposición de las señoras y señores Diputados.

IV.- ACUERDOS

La Comisión aprobó, por unanimidad, las conclusiones y proposiciones del informe que se presentará a la Sala.

V.- CUENTA

Comunicación del Jefe de Bancada DC, por la cual informa que el diputado señor Juan Morano será reemplazado, en esta sesión, por la diputada señora Yasna Provoste.

VI.- ORDEN DEL DÍA

Iniciando la Orden del Día el diputado **Arriagada** dió lectura al índice

del informe preparado por la Secretaría.

A continuación, la señora **Fredes** dio lectura a la propuesta de conclusiones y presentaciones recopiladas por el diputado Jackson y su equipo, que reúne la totalidad de las presentaciones efectuadas por los miembros de la Comisión, diputadas Girardi y Vallejo y diputados Bellolio, Verdugo, Morano y Arriagada. Los diputados fueron haciendo propuestas de modificaciones, las que se reflejan en las frases marcadas en **negrita** en el texto.

A) CONCLUSIONES.

1. Contexto.

Las presentes conclusiones pretenden abordar los diversos elementos y antecedentes recopilados por la Comisión de modo coherente, sin pretender sustituir la evaluación o fiscalización que caso a caso deben hacer los órganos pertinentes del Estado. Para ello se requeriría de mayor detalle, capacidad de realizar auditorías y peritajes y también la facultad de determinar sanciones para los responsables. La misión de esta Comisión Investigadora es, antes bien, dar lineamientos políticos que permitan resolver los problemas identificados a lo largo de este informe.

La ley N° 20.248 creó la Subvención Escolar Preferencial para corregir un sistema de financiamiento de la educación escolar que hasta ese momento no consideraba las diferentes necesidades de estudiantes provenientes de hogares con menores recursos. Por lo tanto, se estableció una discriminación positiva y agregó elementos para la mejora educativa, además de distribuir responsabilidades entre diversos órganos y agentes por los resultados obtenidos por los estudiantes.

Mediante esta ley, entonces, se reconoció el mayor costo que implica entregar a los niños y niñas una educación igual a la que reciben otros estudiantes que cuentan con mejores condiciones para desarrollar su proceso educativo. Este avance en nuestra legislación es reconocido transversalmente.

De los alumnos prioritarios del sistema escolar¹, es decir, los que pertenecen al 40% más vulnerable, 86% asiste a establecimientos suscritos a la Subvención Escolar Preferencial (SEP). A su vez, 34% asiste a establecimientos que cobran un financiamiento compartido. Mientras 66% de los alumnos prioritarios asiste a colegios gratuitos, 24% estudia gratis en un colegio con financiamiento compartido debido a la SEP. Sólo 9,5% está en un colegio con copago y sin SEP².

En el cuadro siguiente se muestra la distribución de alumnos prioritarios, distinguiendo si son beneficiarios de SEP y, en caso de no serlo, según su situación respecto al eventual pago de un financiamiento compartido. Por acción de la SEP y las becas para el 15% más vulnerable,

¹ Esto es sin considerar establecimientos que sólo ofrecen educación parvularia y,o especial.

² Podemos asumir, sin embargo, que parte de ellos estudia gratis debido a las becas destinadas al 15% más vulnerable.

podríamos deducir que sólo 5% de los alumnos prioritarios del sistema escolar no estudia de forma gratuita.

Cuadro Alumnos prioritarios y gratuidad.

Alumnos Prioritarios	Número alumnos	%	Situación
En establecimientos SEP	1.480.643	86,3%	no pagan
En establecimientos no SEP	234.536	13,7%	
Sin copago	71.249	4,2%	no pagan
Cubiertos por Becas 15%	78.068	4,6%	no pagan
No cubiertos con Becas 15%	85.219	5,0%	pagan
Total	1.715.179	100%	

Fuente: Datos del Mineduc sobre financiamiento, matrículas, SEP, alumnos prioritarios y financiamiento compartido. (1) El financiamiento compartido utilizado corresponde al del año 2010 corregido por el crecimiento de la Unidad de Subvención Educacional (USE) al año 2013. (2) Los becados se han calculado como aquéllos que forman parte del 15% más vulnerable de su establecimiento.

En la práctica, vemos que de alguna forma la SEP ha cooperado en mejorar la integración de la oferta escolar, toda vez que alumnos prioritarios del sector con financiamiento compartido estudian gratuitamente, compartiendo con alumnos que no son beneficiarios de la SEP. Este hecho es un desafío para nuestro sistema escolar, **que debiera aminorarse con la reciente publicación de la ley N° 20.845, de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado.**

Sin embargo, este instrumento también ha mostrado deficiencias, algunas de las cuales pueden sindicarse como causas parciales de las irregularidades que esta Comisión Investigadora ha detectado. Su diseño se basa en una transferencia monetaria por estudiante calificado como prioritario (vulnerable) al interior de un establecimiento, además de un monto determinado por la concentración de los mismos y un aporte en caso de estar mal calificados. Lo anterior produce distorsiones importantes según zona geográfica, compromiso parental en la educación de los niños y niñas y otras condicionantes socioeconómicas.

Además esta subvención, por cierto, no corrige el déficit estructural que el sistema municipalizado arrastra y del cual dan cuenta las sendas presentaciones efectuadas ante esta Comisión por las asociaciones de municipalidades que expusieron. Finalmente, la orientación de los actores a mejorar su rendimiento en la prueba SIMCE, en torno a cuyos resultados se clasifican los establecimientos, es sindicado como factor que opera en desmedro de los demás objetivos de la educación como un proceso integral de desarrollo de las personas.

En este contexto, es menester referirse a tres ámbitos de conclusiones de esta Comisión Investigadora. Por un lado, se abordarán las deficiencias

institucionales en la asignación, el uso y la fiscalización de la Subvención Escolar Preferencial. A continuación se desarrollarán más específicamente las conclusiones sobre la reglamentación y el uso de los recursos de la SEP, con énfasis en la regulación sobre la rendición de cuentas asociada. Para finalizar se analizarán los antecedentes recibidos sobre los casos identificados en el informe de Contraloría y los sucesos posteriores informados a esta Comisión.

2. Debilidades institucionales.

Esta Comisión ha identificado tres ámbitos, **a lo menos**, en los cuales la institucionalidad que rige el sistema educacional en su conjunto, y específicamente el sistema de subvenciones para estudiantes vulnerables presenta debilidades que **facilitan**, aun cuando en ningún caso justifican, la ocurrencia de irregularidades. Estos son: el sistema de financiamiento escolar, la complejidad de la gestión municipal de la educación, y las atribuciones y coordinación de los diversos órganos que cumplen roles de fiscalización.

a) Sistema de financiamiento escolar.

El sistema de financiamiento general de la educación escolar, mismo modelo que sigue la SEP, se basa en montos determinados y reajustables asignados *per cápita*. Estos montos, si bien han sido reajustados anualmente, no han implicado un nuevo cálculo de los costos reales de la provisión del servicio educativo en general, y menos de las circunstancias particulares que afectan al mundo municipal³.

Coincidieron múltiples invitados, además, en que la vinculación de la subvención por niño y por asistencia genera un sistema engorroso, tendiente a la proliferación de errores y/o alteraciones de la información, que se trata de un mecanismo perjudicial para zonas rurales y para aquellas etapas de la educación donde la asistencia disminuye, como es la educación media⁴.

Parte importante de los actores involucrados alegan haber utilizado los recursos de la SEP para cubrir otras necesidades del ámbito educacional. Estas deficiencias de la estructura de financiamiento, sin ser en caso alguno una excusa para incurrir en irregularidades, son señales de una situación crítica, del que el Estado y los legisladores deben hacerse cargo a la brevedad.

b) Gestión municipal y falta de capacidad instalada.

Una de las mayores dificultades que presenta la correcta utilización de los recursos asignados por esta subvención se puede reconducir también a las dificultades que experimentan las municipalidades para asumir la labor

³ Algunas de ellas las describe, por ejemplo, el señor Vittori, Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, *supra* p. 81: “la severa crisis financiera de la educación municipal se debe al incremento del gasto en educación por efecto del mayor costo del servicio educativo, compuesto por el aumento del gasto remuneracional, el aumento en otros costos operacionales y la existencia de nuevas obligaciones sin el debido financiamiento. A lo anterior, se suma la disminución del valor real de los ingresos, a causa de la baja de matrícula, incremento de multas y descuentos y retención de subvenciones.”

⁴ Así los invitados Vittori, p. 80; Leiva, p. 84; Olavarría, pp. 85-87; Raczynski, p. 103; Bosch, p. 118.

educacional con propiedad. La multiplicidad de tareas que implica el quehacer del gobierno local, sumado a la escasez de recursos para contar con personal altamente especializado y con conocimientos en gestión educacional, **la alta rotación de sus directivos y la baja rendición y participación de la comunidad**⁵, redundan, entre otras cosas, en que se dificulte el correcto desarrollo de proyectos de largo plazo en la educación pública.

Tanto en los casos de los municipios en que son los Departamentos de Administración de Educación Municipal como cuando se trata de Corporaciones Municipales, se ha podido identificar que los establecimientos educacionales suelen no contar con todas las capacidades para hacer un levantamiento de diagnóstico interno institucional y, posteriormente, traducirlo en objetivos claros, con un plan de acción y sus indicadores.

La innovación introducida por la ley SEP para solucionar este problema son las conocidas Agencias de Asesoría Técnica Educativa (ATEs). Pero esta Comisión Especial, revisados los antecedentes que se le han presentado, debe concluir que ellas no han contribuido **mayormente** a la formación de los docentes locales y, en general, de la institucionalidad escolar para enfrentar el desafío de los alumnos vulnerables al modo de una capacidad instalada⁶. Por ello, se da la reproducción de una dinámica de gasto y posterior dependencia de la tercerización. Esto se suma, además, a la frecuente coincidencia -más allá del sistema público de educación analizado en esta Comisión- entre los dueños de estas agencias y los sostenedores de los establecimientos.

Ello no significa que la incorporación del servicio de asesoría técnica como una categoría de gasto admitido y de ejecución obligatoria haya sido del todo negativo. Podría hablarse aquí de una forma de colaboración público privada que puede generar beneficios para la educación. Pero, resulta necesario **mejorar su regulación y modernizar su reglamentación**, de manera que atiendan realmente al objetivo de tener un financiamiento

⁵ El artículo 7° de la ley N° 20.248, que establece ley de Subvención Escolar Preferencial, dispone que “Para incorporarse al régimen de la subvención escolar preferencial, cada sostenedor suscribir con el Ministerio de Educación un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, por el establecimiento educacional correspondiente. Dicho convenio abarcará un período mínimo de cuatro años, que podrá renovarse por períodos iguales. Mediante este convenio, el sostenedor se obligará a los siguientes compromisos esenciales:

“b) Acreditar el funcionamiento efectivo del Consejo Escolar, del Consejo de Profesores y del Centro General de Padres y Apoderados, el que no requerirá gozar de personalidad jurídica.

“d) Presentar al Ministerio de Educación y cumplir un Plan de Mejoramiento Educativo elaborado con el director del establecimiento y el resto de la comunidad, que contemple acciones en las áreas de gestión del currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar o gestión de recursos en la escuela, de conformidad a lo dispuesto en el artículo siguiente. Para efectos de esta ley se entenderá que el Plan de Mejoramiento Educativo es el mismo al que se hace referencia en la ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, sin perjuicio de los requisitos de formulación del plan y los efectos en caso de incumplimiento, los que quedarán sujetos a las normas que contempla esta ley. El mencionado Plan deberá ser presentado conjuntamente a la Agencia de Calidad de la Educación.

“e) Establecer metas de efectividad del rendimiento académico de sus alumnos, y en especial de los prioritarios, en función del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje y del grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad a que se refiere el artículo 17 de la ley N° 20.529.”

⁶ Así lo sostuvieron, por ejemplo, Mendoza, p. 75; Olavarría, p. 86 y Racczynski, pp. 103-104.

especial para escuelas con estudiantes con mayores necesidades y grado de vulnerabilidad⁷.

c) Atribuciones y coordinación entre órganos fiscalizadores.

Adicionalmente a las debilidades identificadas anteriormente, esta Comisión ha arribado a la conclusión de que existen serias dificultades para conciliar y distribuir correctamente las responsabilidades entre los órganos del Estado encargados de la fiscalización del uso de los recursos de la subvención escolar preferencial.

Hasta antes de la dictación de la ley N° 20.529 la total tuición sobre la ejecución y control de los recursos SEP correspondía al Ministerio de Educación. Sin embargo, conforme el informe N° 87/2014 de la Contraloría General de la República, se constata que no se efectuaron revisiones al proceso de las transferencias en el período entre los años 2010 a 2013, y tampoco consta que hayan sido incluidas en su plan de trabajo para el año 2014, no obstante el volumen de los recursos involucrados.

La Subsecretaría del ramo reconoció ante esta Comisión como debilidades que hasta julio de 2014 se realizaban las verificaciones en terreno sobre la implementación de los Planes de Mejoramiento Educativo (PME) con una mecánica de *check-list*, sin entregar a las escuelas el apoyo técnico del Ministerio sobre la pertinencia de las acciones y uso de recursos. Tampoco se implementó un sistema de apoyo técnico pedagógico a los establecimientos, enfocado en la elaboración e implementación de su PME, y existe constancia de que hubo una gran presión y demora en aprobarlos, siendo estos aprobados masivamente luego, con una tasa casi nula de reprobación⁸.

Merece mención también que tanto el Consejo de Defensa del Estado como la Fiscalía también señalan el debilitamiento de las persecuciones penales. Esto se debería al hecho de que el Ministerio de Educación hubiera procedido a aprobar con posterioridad a los períodos investigados, las rendiciones de cuentas. De este modo si el mandante (en este caso, el Ministerio) no sostiene objeciones o rechazos a las cuentas entregadas por el mandatario, mal podrían sostenerse cargos. Pero lo que pudiera resultar válido respecto de la persecución penal, no lo es para las responsabilidades administrativas que caen dentro de la competencia de la Contraloría General

⁷ Así, por ejemplo, Racczynski: “En general, los equipos directivos, y también los profesores, tienen capacidades débiles para procesar y analizar la información que poseen. Por ejemplo, en los servicios ATEs están tratando una categoría muy importante, la subcontratación de pruebas de conocimiento de los alumnos. Va una subcontratación, aplica la prueba en marzo, generalmente a mediados de año. En marzo les llega un informe de la ATE, de la universidad o de quien contraten, y les hacen un informe curso por curso, y a veces alumno por alumno, que señala sus debilidades, qué materias hay que reforzar, qué metodología hay que usar. Es decir, hay una situación negativa, pero un movimiento positivo, por decirlo de alguna forma”, p. 100.

⁸ El artículo 29 de la ley 20.248 establece las obligaciones del Ministerio de Educación, particularmente su letra g), señala que debe establecer la forma y periodicidad en que los sostenedores de establecimientos educacionales deberán informar al Consejo Escolar y a los padres y apoderados sobre la situación de los establecimientos bajo el régimen de subvención escolar preferencial, especialmente respecto de los compromisos adquiridos y el cumplimiento de los mismos.

de la República, ya que ésta no solo puede perseguir a los ejecutores de los fondos sino además al propio mandante⁹.

Además de las dificultades que podrían identificarse con la incapacidad del Ministerio de Educación de hacerse cargo de la fiscalización de estos recursos, es necesario referirse a las instituciones que vinieron a tomar este rol en virtud de la ley N° 20529: la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. Ellas presentan diversos grados de instalación y desarrollo de sus cometidos que, por cierto, han resultado hasta ahora insuficientes. Baste señalar que recién mediante ordinario 0827 del 29/10/2014 la Superintendencia instruye rendición de cuentas SEP 2013 y pendientes 2012. La Agencia realiza solamente una labor indicativa en orden a la coherencia y pertinencia de los PME, sin embargo aún no está claro si existen las capacidades para analizar su mérito y levantar elementos de juicio acerca de la agregación de valor de los mismos al proceso educativo¹⁰.

Estas dificultades se han mantenido en el tiempo. Actualmente no existe conexión entre la plataforma que tiene el Ministerio de Educación y la de la Superintendencia. Mientras que los establecimientos tienen que elaborar sus Planes de Mejoramiento Educativo, el que debe ser aprobado por el Ministerio, respecto de la segunda se debe hacer la rendición de cuentas.

Por lo mismo, es necesario lograr que estas dos plataformas puedan coexistir, dado que, si bien tienen objetivos distintos, es necesario que se **pueda producir** una coherencia entre el control *ex ante* y el *ex post*, conduciéndolos en una misma línea.

Respecto del control *ex ante*, es el Ministerio quien debe aprobar o rechazar el respectivo plan de mejoramiento educativo. Si dicho plan, una vez implementado, no cumple con los objetivos propuestos, el encargado de resolver es el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. Es por esto que las atribuciones entre el Ministerio, la Superintendencia y la Agencia tienen que estar bien delimitadas y adecuadamente distribuidas dentro del sistema.

Se produjo una descoordinación del Ministerio de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación que fue lo que finalmente complejizó el escenario.

Hoy contamos con una institucionalidad capaz de fiscalizar que cada peso se gaste de acuerdo a las normativas (Superintendencia de Educación), y hacia la consecución de metas de calidad (Agencia de Calidad de la Educación). Estas instituciones deben cumplir con su rol, de manera que haya garantía de que todos los recursos adicionales que se gasten, cumplirán con los requisitos exigidos.

⁹ Asimismo, la Contraloría tardó mucho en reconocer expresamente sus facultades para fiscalizar la SEP que perciben los establecimientos educacionales de naturaleza jurídica privada, lo que hace sólo en oficio 4682 en respuesta a la H. Diputada Girardi con fecha 2 de enero de 2015.

¹⁰ Como ejemplo, baste señalar que la Agencia reconoce tener solo planes piloto de visitas a 30 escuelas y territorialmente abarca 2 comunas, limitándose a educación parvularia y básica.

3. Sobre los usos de los dineros SEP y su rendición.

En términos generales puede observarse que los sostenedores municipales, tanto DAEM como Corporaciones Municipales, obtuvieron tasas de ejecución del gasto mayores al 100%. El gasto de la SEP 2012 reportado por los sostenedores fue mayor a los aportes recibidos durante ese año. Pero esta cifra gruesa oculta, también, que existe una gran variabilidad en las tasas de ejecución de los aportes de un municipio a otro y por categoría de gasto. Lo anterior puede observarse en la siguiente tabla, que además muestra el porcentaje de los aportes que se ejecuta en promedio en los distintos ítems autorizados por la ley¹¹¹².

Tabla B. Tasas de ejecución de los aportes SEP, por categorías de gasto. Rendición de cuentas SEP de sostenedores municipales, 2012.

Categorías de Gasto	Tasa de ejecución Promedio 292 DAEM	Tasa de ejecución Promedio 53 Corporaciones	Rango mín:máx tasa de ejecución en DAEM	Rango mín:máx tasa de ejecución en Corporaciones
Gastos de Operación	14,38%	13,92%	0% - 72,96%	0% - 40,13%
Gastos en Recursos de Aprendizaje	9,41%	10,50%	0% - 101,10%	0% - 30,96%
Gastos en Equipamiento de Apoyo Pedagógico	7,54%	5,04%	0% - 47,38%	0% - 22,84%
Gastos en Personal	43,66%	42,93%	0% - 92,31%	9,16% - 116,81%
Gastos en Imprevistos	0,92%	0,56%	0% - 18,77%	0% - 05,44%
Gastos en Asesoría Técnica y Capacitación	6,70%	13,96%	0% - 50,23%	0% - 84,85%
Gastos con fines distintos, Ley 20.550	12,48%	22,55%	0% - 50,08%	0% - 41,65%
Gasto en proyectos de reparación, Ley 20.452	0,13%	0,03%	0% - 23,72%	0% - 00,94%
Gastos en Administración Central	6,82%	6,60%	0% - 10,00%	0% - 10,00%

Fuente: Elaboración de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) basado en datos de la Superintendencia de Educación.

Pero, la forma de rendición de estos recursos es calificada como en extremo compleja. Hoy existen ocho tipos distintos de rendiciones de recursos:

- La ley General de Educación, en la letra a) de su artículo 46, se refiere a la rendición de recursos estatales y los incisos segundo y tercero del artículo 5° del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998.
- El decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, en su artículo 6°, letra f). La ley N° 19.532, sobre Jornada Escolar Completa, en su artículo 11, letra e).
- El decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, en su artículo 26, sobre la rendición de financiamiento compartido y el uso de los recursos de la comunidad escolar y el Ministerio.
- Toda la rendición de subvenciones especiales, porque cada una tiene una rendición especial: la subvención de apoyo al mantenimiento, la

¹¹ La suma de las tasas de ejecución promedio por categoría de gasto es igual a tasa de ejecución total de recursos SEP, que como se menciona en el documento es mayor a un 100%.

¹² Informe BCN “Análisis de las rendiciones de cuentas de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) de los sostenedores municipales, año 2012”, solicitado por la Comisión de Uso de los recursos que otorga la ley N°20.248, sobre Subvención Escolar Preferencial, a partir de las irregularidades detectadas en el informe de auditoría elaborado por la Contraloría General de la República. Disponible en http://www.camara.cl/trabajamos/comision_listadodocumento.aspx?prmID=840 (junio de 2015).

bonificación de reconocimiento profesional (BRP), la subvención por desempeño de excelencia (SNED), la subvención adicional especial (SAE), la SEP, la asignación de excelencia pedagógica (AEP), la subvención pro retención de alumnos; todas tienen rendiciones distintas y fórmulas diversas de hacerlas.

Además, los balances y estados de resultados deben ser ingresados al Servicio de Impuestos Internos, en su caso. Todo lo anterior tiene un gravísimo impacto sistémico sobre los profesores, que redundan en agobio laboral, tensionan la comunidad educativa y, en definitiva, distrae gran parte del tiempo y recursos humanos en satisfacer requerimientos burocráticos.

Por lo mismo, esta Comisión concluye que es necesario **revisar el sistema de financiamiento basado en la asistencia de los alumnos** y aclarar y simplificar la forma de rendición de los gastos. Asimismo, la fiscalización realizada por el Estado es necesaria, debe ser precisa y con reglas de público conocimiento. Para lograr una debida rendición de cuentas es necesario que este sistema garantice que los recursos se utilizarán para mejorar la calidad de la educación, siempre teniendo en cuenta el imperativo de no sobrecargar a **las escuelas** en trámites burocráticos que finalmente las terminan desviando de su principal función, que es educar. En este sentido, agrupar las actuales rendiciones existentes en un instrumento riguroso, pero simplificado, parece ser lo más razonable.

Dos leyes vinieron a alterar las obligaciones de los sostenedores respecto del uso y de la rendición de los recursos. A continuación se describen las principales modificaciones introducidas y su evaluación a la luz de los antecedentes recabados por esta Comisión.

La ley N° 20.452, de 2010, dispuso en forma excepcional, que los sostenedores de establecimientos educacionales ubicados en las regiones afectadas por el terremoto del 27 de febrero de 2010, cuyo sostenedor hubiera suscrito el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, pudiera utilizar los recursos que entrega la ley SEP en la reparación y construcción de infraestructura y en la reposición de equipamiento y mobiliario, exceptuando el cumplimiento de la obligación de destinar todos los recursos a la ejecución de los Planes de Mejoramiento Educativo.

A su vez, la ley N° 20.550, de 2011, estableció que para la renovación de los Convenios de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, se reducía el porcentaje de las subvenciones y aportes recibidos que debían ser destinados a la implementación del Plan de Mejoramiento, de un 100% a un 70% dentro del año calendario, para poder impetrar nuevamente la subvención. Ella también incorporó un artículo transitorio al texto original que normaba el porcentaje de aportes que deben ser destinados a la ejecución del Plan de Mejoramiento Educativo en la primera renovación de Convenios de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, estableciendo que se exigiría, para esta renovación, un 50% de ejecución. Para efectos del cálculo del cumplimiento del porcentaje señalado, se podrían considerar gastos hasta por un 15% de los aportes recibidos, en fines distintos a los

establecidos en el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa.

Desde el punto de vista de la información, rebajó de 5 a 2 años el lapso que los sostenedores deben mantener a disposición del Ministerio el estado anual de resultados. Por último, agregó al texto original el artículo 8° bis, el cual dispuso que el sostenedor podría contratar personal necesario (docentes, asistentes de la educación, entre otros) para la elaboración, desarrollo, seguimiento y evaluación del Plan de Mejoramiento, con hasta un 50% de los recursos que obtenga de esta ley, pudiendo también aumentar la contratación de las horas de personal docente, asistentes de la educación y de otros funcionarios que trabajen en el establecimiento educacional, así como incrementar sus remuneraciones.

Diversas instituciones mencionaron estas modificaciones como causantes, en parte, de las irregularidades detectadas en el uso y rendición de los recursos.

La ley N° 20.452 en su artículo 3° efectivamente exime a los establecimientos ubicados en las Regiones de Valparaíso, del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule, del Biobío, de La Araucanía y de la Región Metropolitana para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6° letra e) de la ley N° 20.248, esto es, destinar la subvención y los aportes que contempla esta ley en el PME e impulsar una asistencia técnico pedagógica. Sin embargo tal situación de excepción debía ser impetrada por cada establecimiento o sostenedor y darse los siguientes requisitos copulativos:

- Ser otorgada por resolución exenta del Subsecretario de Educación, previo informe favorable del SEREMI respectivo.
- Ocuparse dentro de los años 2010 y 2011.
- Acompañarse a la solicitud un proyecto que contemple las obras de reparación o construcción de infraestructura y la reposición de equipamiento y mobiliario que se desarrollarán, valores comprometidos y plazo de ejecución.
- Presentar informe, *a posteriori*, rindiendo todos los recursos que se hayan destinado a dicho fin.

Como se observa, la multiplicidad de requisitos facilita el seguimiento de quiénes se han acogido a este artículo, de modo tal que esta hipótesis dentro de una investigación administrativa o judicial, rápidamente quedaría despejada. Más que un problema en los requisitos establecidos, entonces, resalta como conclusión que hubo un problema entre las instituciones, quienes no habrían cruzado la información relevante para identificar falencias en las rendiciones.

Cosa muy distinta, y que suele confundirse, son las modificaciones introducidas por la ley N° 20.550, que rebajó los porcentajes de ejecución o gastados (que no es lo mismo que destinados), para efectos de la renovación de los convenios, dada la baja tasa de ejecución que venían presentando los sostenedores. Esta rebaja no los exime de haber ejecutado el total de lo

recibido o devolver los saldos al Ministerio. Tampoco los exime de rendir (según el artículo 7° bis, letra a)) la totalidad de las subvenciones y aportes recibidos, conforme a lo establecido en el artículo 7°, letra a)¹³.

Por su parte, el artículo 15 señala que para efectos de la primera renovación de los convenios deberá acreditar solamente el 50% de gasto e imputando, además, un 15% de gastos no propios del convenio, pero si con fines educativos, pues lo sujeta al artículo 5° del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, y agrega otro requisito copulativo cual es de haberse gastado hasta el 31 de agosto de 2011. Pero, menester es insistir que ello no significa que no deba a la postre, o sea al vencimiento del convenio siguiente, acreditar el gasto del 100% o devolver lo no ejecutado ni dejar de sujetarse a la cuenta anual ya mencionada.

Una distinción jurídica no menos importante es que los gastos efectuados eventualmente con recursos SEP en otros fines, siempre que sean educacionales, caería dentro de la figura del artículo 236 del Código Penal, que tiene penas no corporales, sino de simple suspensión del cargo, además que dicha figura incorpora el concepto que tal disposición sea "arbitraria" lo cual complejiza la persecución penal pues es un elemento del tipo. Sólo en el evento que los dineros se ocuparen en otros fines diversos podría configurarse una malversación del artículo 239¹⁴.

Sorprende negativamente que a la fecha de un total de 32 investigaciones reconocidas por el Ministerio Público no exista ninguna con formalización. Se observan cuatro con decisión de no perseverar y una con sobreseimiento definitivo.

Del mismo modo, resulta paradójal que aún no exista ni un solo juicio de cuentas, función que se radica en la Contraloría General de la República.

4. Sobre las irregularidades.

El informe final consolidado N° 9 de 2012 de la Contraloría General de la República dio origen a la investigación de esta Comisión, poniendo en su conocimiento un análisis de los recursos entregados entre enero de 2010 y junio de 2011 a 77 municipalidades y 28 corporaciones municipales.

Las conclusiones de este informe van desde que había diferencias en los montos declarados como recepcionados y lo que según los registros del Ministerio fue transferido a los sostenedores, a que se habrían realizado gastos que no se ajustaban a los fines que la ley SEP, pasando por que establecimientos adscritos al financiamiento de la ley de subvención escolar preferencial no contaban con el PME como era requerido.

Además, Contraloría constata que el seguimiento del uso de los recursos y la fiscalización estaba muy dificultado por otros incumplimientos, tales como la falta de una cuenta corriente exclusiva para estos fondos (un

¹³ Esto debe realizarse ante la Superintendencia de Educación, la que de existir saldos no rendidos o no ejecutados lo agrega al ejercicio siguiente, es decir, contablemente sigue en poder del sostenedor y solamente al cabo de los 4 años citados es el Ministerio de Educación el que deberá evaluar si conforme al cumplimiento renueva o no el convenio respectivo.

¹⁴ Así Huerta, p. 125.

74% de las municipalidades y un 42,9% de las corporaciones municipales incurrieran en este incumplimiento) y la inexistencia de conciliaciones bancarias. Esto, sumado a la falta de fiscalización interna, dado que aproximadamente el 30% de los casos no se había realizado las auditorías internas pertinentes, daba por resultado un gran desorden de los dineros.

El Ministerio Público¹⁵ ha informado que es posible asociar al ámbito de competencia de esta Comisión Investigadora un total de 30 procesos penales, estando 11 de ellas terminadas y ninguna de ellas resuelta por vía de sentencia de juicio oral; 6 terminaron por decisión de no perseverar en el procedimiento, decisión que la Fiscalía atribuye a que se trataría de casos en que hubo un informe inicial de Contraloría que sostenía que habría irregularidades, pero que éstas habrían sido subsanadas¹⁶; 2 casos, por otra parte, terminaron ya por sobreseimiento definitivo. **Así se desprende del cuadro siguiente.**

¹⁵ Mediante la presentación efectuada y la minuta entregada a esta Comisión, véase p. 2 de su minuta. Cabe señalar que el Informe de Contraloría final 2015 sólo consigna 18 causas penales derivadas del seguimiento por ellos realizado.

¹⁶ Huerta, pp. 128-129.

RUC	Fiscalía Regional	Forma de inicio	Municipio afectado	Estado Procesal	Motivo de término
0910007925-6	FRM Oriente	Querrela Alcalde	La Florida	Terminada	DNP
1000423656-k	VI región	Denuncia contra Alcalde de Las Cabras	Las Cabras	Vigente	
1000728687-8	FRM Occidente	Denuncia Corporación Municipal de Buín	Buín	Vigente	
1001000365-8	FRM Occidente	Denuncia	Curacaví	Terminada	SD
1100888516-k	V región	Denuncia concejales Municipalidad de Valparaíso	Valparaíso	Vigente	
1101160566-6	FRM Centro Norte	denuncia Corporación Municipal de Cerro Navia	Cerro Navia	Vigente	
1110013171-6	FRM Occidente	Querrela concejales de San Bernardo	San Bernardo	Vigente	
1110034986-k	FRM Occidente	Querrela del CDE	Pudahuel	Vigente	
1200316881-4	II región	Denuncia Municipalidad de Tocopilla	Tocopilla	Vigente	
1210002968-3	FRM Sur	Querrela del CDE	Puente Alto	Terminada	DNP
1210012929-7	VI región	Denuncia concejales, San Fernando	San Fernando	Suspendida	SCP
1210015045-8	FRM Sur	Querrela del CDE	San Ramón	Vigente	
1210015047-4	FRM Sur	Querrela del CDE	San Ramón	Vigente	
1210015054-7	IV región	Querrela del CDE	La Serena	Vigente	
1210017601-5	FRM Centro Norte	Querrela del CDE	Estación Central	Terminada	SD
1210017689-9	FRM Centro Norte	Querrela del CDE	Conchalí	Vigente	
1210017700-3	FRM Centro Norte	Querrela del CDE	Quinta Normal	Vigente	
1210017742-9	FRM Oriente	Querrela del CDE	Peñalolen	Terminada	DNP
1210019730-6	III región	Querrela del CDE	Copiapó	Vigente	
1210020140-0	FRM Occidente	Querrela del CDE	Maipú	Terminada	DNP
1210020697-6	III región	Querrela del CDE	Caldera	Vigente	
1210020794-8	V región	Denuncia	Los Andes	Terminada	DNP
1210021350-6	IV región	Querrela del CDE	Ovalle	Vigente	
1300483176-9	VIII región	Denuncia Municipio de Quillón	Quillón	Vigente	
1310026093-4	V región	Querrela del CDE	Villa Alemana	Terminada	DNP
1400494341-5	V región	Denuncia Alcalde de Quilpué	Quilpué	Vigente	
1410002808-6	FRM Oriente	Querrela del CDE	La Florida	Vigente	
1410014247-4	III región	Querrela del CDE	***	Agrupada	Agrupada a Ruc N° 1210019730-6
1410019580-2	V región	Querrela del CDE	***	Agrupada	Agrupada a Ruc N° 1400494341-5
1410022410-1	FRM Centro Norte	Querrela Municipalidad de Independencia	Independencia	Vigente	

17

Los resultados del seguimiento realizado por Contraloría en los años posteriores, se encuentran en el informe consolidado de fecha 20 de mayo de 2015. En base éste, se han dado origen a 6 **juicios** de cuentas. No se ha informado a esta Comisión Investigadora de los resultados de estas acciones, dado que no existen todavía sentencias. También se habrían remitido 42 informes al Consejo de Defensa del Estado.

¹⁷ DNP: decisión de no perseverar
SD: sobreseimiento definitivo
SCP: suspensión condicional del proceso

Las principales causales de rectificación fueron la restitución de recursos al Ministerio de Educación, la rectificación de rendiciones a causa de las modificaciones legales que hemos descrito antes (principalmente el introducido por la ley 20.550) y la justificación mediante documentos de gastos insuficientemente acreditados¹⁸.

En su presentación, la Contralora (S) sostuvo que no era posible regularizar el 100% de los casos porque si bien la ley cambió, esto sólo habría afectado al 15% de los recursos. Sobre ese 15% podría levantarse la sospecha de malversaciones, según afirmó¹⁹.

CATEGORÍA	CANTIDAD DE OBSERVACIONES	TOTAL MONTO OBSERVADO \$	TOTAL MONTO SUBSANADO \$
Gastos en personal con cargo a la ley SEP	62	5.017.517.767	3.555.845.678
Gastos que no se ajustan a los fines de la ley SEP	143	5.508.948.200	900.070.353
Gastos no acreditados	17	594.317.306	47.634.679
Desembolso insuficientemente acreditado	41	456.695.509	377.622.892
Saldos faltantes	15	9.591.507.055	1.998.454.396
Saldos sin utilizar	17	3.901.042.341	309.346.614
Gastos rechazados u objetados por el MINEDUC e inexistencia y/o irregularidades de rendiciones	64	8.247.343.085	4.014.861.557
Otras observaciones	665	10.633.021.069	5.390.398.089
TOTAL	1024	43.950.392.332	16.594.234.258

Fuente: Elaboración propia, en base a los antecedentes de los informes de seguimiento.

Como se ha analizado anteriormente, el ítem que porcentualmente permitió más subsanaciones es el relativo a los gastos en personal. Por el contrario, llama la atención especialmente que los gastos que no se ajustan a la ley y aquellos rechazados por el Ministerio no hayan podido solucionarse. Son éstos, además, los que dan lugar a posibles acciones penales y obligaciones de reintegro.

La forma en que se subsanaron, en parte, estos otros ítems son principalmente el reintegro de fondos, la presentación de documentos faltantes y ajustes y modificaciones a los planes de mejoramiento o de las rendiciones mismas. Esta última forma de adecuación abre dudas sobre su corrección, además de la coordinación entre órganos como la Contraloría y el Ministerio de Educación, en su rol de revisión *ex ante* de los PME.

Mientras que 5 entidades habrían subsanado el 100% de las observaciones que se le habrían realizado, 3 no habrían subsanado ninguna y sólo 27 de 63 habrían subsanado más de tres cuartos de las observaciones presentadas por Contraloría²⁰. Lo anterior significó que, en definitiva, un

¹⁸ Informe de Contraloría final 2015, p. 13. La tabla presentada a continuación se encuentra en la página 3 del mismo informe.

¹⁹ Patricia Arriagada, p. 170.

²⁰ Véase el Anexo N°3 al Informe final 2015.

37,8% de los montos objetados fueron subsanados, pero todavía subsisten alrededor de \$27.000.000.000 que continúan en estado irregular.

El informe de Contraloría no se refiere mayormente a esta importante cifra **y esto es de la máxima gravedad**. Es necesario destacar que esta cifra corresponde a los montos no subsanados de 63 auditorías de un total de 105 realizadas, a las que se les dio seguimiento. En ellas se revisaron los datos de 70 municipalidades y 18 corporaciones, no del total de municipios y corporaciones existentes en el país. Por lo tanto, así como la Contralora (S) señala que los montos correctamente utilizados podrían ser mayores²¹, es necesario decir que también existe un gran vacío de información, en el cual la situación podría ser todavía peor que lo aquí expresado.

B) PROPOSICIONES.

Del uso de los fondos y su rendición.

1. El gasto de dineros públicos debe ceñirse al principio de legalidad y por ello, si tienen asociada una finalidad específica en la ley, debe ser aquella la causa de los actos en que se usen dichos recursos. En este sentido, la aplicación a otros fines debe ser perseguido penal, administrativa y civilmente por estas conductas. Las sanciones aplicables en caso de incumplimientos deben ser precisas y lo suficientemente fuertes para disuadir a los sostenedores a cometer irregularidades.

2. Debe fomentarse la capacidad instalada de los establecimientos tanto en materia de gestión de recursos como también en el ámbito del desarrollo técnico pedagógico. Por lo mismo, deben modificarse las exigencias a los prestadores de asesoría técnica y regularse de mejor modo su labor.

3. Es labor del Ministerio de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad informar, capacitar y hacer procesos de seguimiento respecto de la aplicación que los sostenedores están haciendo de las normas legales y reglamentarias. Esto debe ocurrir de modo sistemático y planificado, y no sólo a petición de la unidad educativa.

4. Debe existir un listado claro establecido en la ley de **cuáles** operaciones y gastos queda prohibido costear con estos recursos.

5. Es imperativo que el Ministerio Público revise la interpretación que ha hecho de los artículos 7° bis y 15° transitorio, introducidos por la ley N° 20.550, y lo instruido en el manual confeccionado por la Fiscalía Nacional al respecto. La interpretación de esta Comisión es que esta es una regla referida a la ejecución presupuestaria, y no respecto de la autorización de usos diversos a los establecidos en la ley para el 30% restante de los fondos.

6. Para facilitar la labor de rendición sencilla y transparente de los recursos, se propone agrupar las actuales rendiciones existentes en un instrumento riguroso, pero simplificado.

7. Se deben adoptar las medidas necesarias para determinar si los compromisos esenciales del convenio, esto es, presentar anualmente al Ministerio de Educación un informe, con la rendición de cuentas de los

²¹ Patricia Arriagada, p. 170.

recursos recibidos por concepto de esta ley; presentar y ejecutar un Plan de Mejoramiento Educativo **en el primer trimestre del año escolar**, fueron o no cumplidos.

8. Se debe oficiar al Ministerio Público, a fin de solicitarle que adopte todas las medidas necesarias para que los procesos judiciales vigentes, en los cuales haya indicios de delitos, fundados en irregularidades de la ley SEP, deben ser agilizados y avanzar hacia su debida conclusión, con o sin condenas, según corresponda, de acuerdo al mérito de las investigaciones.

9. Asimismo, se debe oficiar a la Contraloría General de la República, con objeto de solicitarle que se agilice la conclusión de los juicios de cuentas derivados del uso de fondos públicos en forma irregular, con infracción a la ley SEP. Del mismo modo, para que determine, en forma desagregada, la ejecución de recursos en conformidad a la ley N° 20.452.

Del sistema de financiamiento.

1. Se requiere evaluar un sistema de financiamiento para reforzar las necesidades de estudiantes vulnerables que no sea directamente dependiente del número de estudiantes ni de su asistencia al establecimiento educacional. En este sentido, se requiere de recursos basales permanentes, **sin perjuicio de otros aportes variables complementarios.**

2. Se debe concretar una reestructuración de la institucionalidad de la educación pública, que permita la especialización en la función educativa, dedicación exclusiva y clara de recursos a esta labor, como también una preocupación constante por generar capacidad instalada en los establecimientos. Para ello, deben además poder considerarse las particularidades de cada territorio, pero sin que ello obste a la implementación de políticas nacionales de fomento y desarrollo de la educación pública.

3. Para conseguir una verdadera educación de calidad, es fundamental aumentar los recursos disponibles para la educación escolar en Chile, y mientras recorremos ese camino, debe darse prioridad a **las escuelas** más vulnerables.

Institucionalidad.

1. Deberán adoptarse las medidas necesarias, tanto legislativas como reglamentarias, tendientes a mejorar el funcionamiento y coordinación entre el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación, **con la finalidad de hacer cumplir rigurosamente las leyes en esta materia y asegurar la participación de la comunidad escolar, en conformidad a la ley.**

2. Los diversos organismos estatales que deben o pueden intervenir en la ejecución y/o control de los recursos SEP deben coordinar y definir unidad de criterios.

3. Se hace imperioso oficiar a la Contraloría General de la República para que determine si existe una adecuada sistematicidad entre los reglamentos dictados para orientar la utilización de los fondos SEP y la

manera en que posteriormente ella -o ahora la Superintendencia de Educación- examinan las rendiciones de los recursos recibidos.

4. Resulta pertinente que la Superintendencia de Educación, dentro del marco de sus atribuciones, desarrolle una labor preventiva o de educación, de manera de prever eventuales irregularidades. Esto supone que los reglamentos de gasto sean visados por esta instancia, así como también una pre evaluación de las rendiciones, de modo de evitar que en las rendiciones finales se perciban eventuales irregularidades que bien pudieron ser subsanadas con controles preventivos.

5. La nueva institucionalidad de la educación pública deberá acompañar la coherencia y transferencia de buenas prácticas entre los establecimientos que hayan desarrollado los mejores Planes de Mejoramiento Educativo.

General.

Si bien no es materia estricta de competencia de esta Comisión, dado que su mandato solo hace mención a los sostenedores municipales, resulta del todo incomprensible que, si en la actualidad el subsistema municipal concentra el 38% de la matrícula, versus el 53% que concentra en subsector particular subvencionado, no haya existido el mismo ánimo para extender el foco de preocupación a todos los sostenedores que reciben fondos públicos, provenientes de la ley SEP.

En este sentido, resulta completamente pertinente que esta Comisión proponga a la Sala de la Corporación que se acuerde la conformación de una nueva Comisión que se aboque a investigar, con los mismos caracteres que la que ahora concluye, para que se revise el gasto realizado de los recursos SEP en el total de los colegios particulares subvencionados. **Del mismo modo, para que investigue respecto de las irregularidades en el uso y rendición de los recursos del Programa de Integración Especial (PIE), destinado a niños con necesidades educativas especiales.**

VII. VOTACIÓN

La Comisión procedió a votar en forma las conclusiones y propuestas antes transcritas de la siguiente forma:

La conclusión N° 1, fue aprobada, por **unanidad**, con el voto conforme de los diputados Arriagada, Bellolio, Girardi, Jackson, Provoste (en reemplazo de Morano), Robles y Vallejo.

La conclusión N° 2, fue **aprobada unánimemente**, con el voto afirmativo de los diputados Arriagada, Bellolio, Girardi, Jackson, Provoste (en reemplazo de Morano), Robles y Vallejo.

La conclusión N° 3, fue aprobada, por **unanidad**, con el voto conforme de los diputados Arriagada, Bellolio, Fernández, Girardi, Jackson, Soto y Vallejo.

La conclusión N° 4, fue aprobada, por **asentimiento unánime**. Votaron a favor los diputados Arriagada, Bellolio, Fernández, Girardi, Jackson, Soto y Vallejo.

Las **proposiciones fueron aprobadas, por unanimidad**, con el voto conforme de los diputados Arriagada, Bellolio, Fernández, Girardi, Jackson, Soto y Vallejo.

Asimismo, se acordó remitir copia de este informe tanto a S.E. la Presidenta de la República, como a las autoridades a las cuales van dirigidas las propuestas, las cuales son: el Ministro de Educación, la Subsecretaria de Educación, el Superintendente de Educación, el Secretario Ejecutivo de la Agencia de Calidad de la Educación, la Contralora General de la República (S), el Fiscal del Ministerio Público y el Presidente del Consejo de Defensa del Estado.

Se designó como Diputado informante al señor CLAUDIO ARRIAGADA MACAYA.

El debate suscitado en esta sesión, quedan archivados en un registro de audio a disposición de las señoras y de los señores Diputados de conformidad a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Habiendo cumplido con su objeto, la sesión se levanta a las 19:30 horas.

CLAUDIO ARRIAGADA MACAYA
Presidente de la Comisión



MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ
Abogada Secretaria de la Comisión.