

MINUTA PROYECTO DE LEY QUE EXTIENDE Y MODERNIZA LA SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL

Boletín N° 12.979

INTRODUCCIÓN

La **Ley 20.248 de 2008 creó la Subvención Educacional Preferencial** (en adelante "SEP"), la cual se impetra por los alumnos prioritarios y preferentes que estén cursando primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia, educación general básica y enseñanza media. Su finalidad es el mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados.

Dentro de sus aspectos relevantes se encuentran:

1. Requisito para optar a la subvención: Para que un establecimiento educacional (en adelante "E.E."), pueda optar a la subvención, debe destinarla a implementar las medidas comprendidas en el Plan de Mejoramiento Educativo, con especial énfasis en los alumnos prioritarios, e impulsar una asistencia técnico-pedagógica especial para alumnos con bajo rendimiento académico (letra e, art 6).

2. Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa obligatorio: suscrito entre el sostenedor y el Ministerio, abarca un período mínimo de cuatro años, pudiendo renovarse por períodos iguales cumpliéndose ciertos requisitos. Es fiscalizado en su cumplimiento por la Agencia de la Calidad.

El convenio implica contraer ciertas obligaciones relevantes en materia de rendición de cuentas y establecimiento de metas de efectividad. Especial relevancia tiene la obligación de presentar al Ministerio de Educación (y cumplir) un Plan de Mejoramiento Educativo, (en adelante "PME"), que contemple acciones en las áreas de gestión del currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar o gestión de recursos en la escuela. El plan debe ser presentado conjuntamente a la Agencia de Calidad de la Educación (art. 7, letra d).

PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley se encuentra en segundo trámite constitucional ante la Comisión de Educación del Senado. En el mes de junio de 2023 se presentaron indicaciones por parte del Ejecutivo, así como también de la Senadora C. G. Aravena, del senador Espinoza y del Senador G. Sanhueza. El presente documento tiene por objeto explicar brevemente el objetivo del proyecto y de las indicaciones presentadas, de manera de poder conocer las materias que se encuentran en revisión. Actualmente se encuentra con urgencia simple.

Según el Mensaje, el proyecto tiene por objeto ajustar las disposiciones de la ley N° 20.248 a la normativa educacional vigente, extendiendo las subvenciones contenidas en ella a todo el sistema escolar subvencionado. Lo anterior, por cuanto se detectan ciertos aspectos que requieren ser mejorados:

a. Para obtener la subvención, el E.E. debe suscribir el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa. Pero en virtud de las obligaciones que implica, existen escuelas subvencionadas que no lo suscriben, lo que conlleva que estudiantes prioritarios y preferentes dejen de recibir la subvención.

b. La normativa actual genera un complejo sistema de rendición en donde existe duplicidad ya que cada subvención debe ser rendida por separado, en circunstancias en que frecuentemente los recursos SEP se utilizan para los mismos fines que el resto de los recursos.

c. Distintos criterios se aplican para la fiscalización del gasto SEP, principalmente el criterio de la Superintendencia de Educación y el de los supervisores del Ministerio que apoyan los planes de mejoramiento educativo, esto genera incertidumbre a los E.E. y problemas en la ejecución de los recursos.

d. Con la ley N° 20.529 que crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad se estableció una definición de calidad y un mecanismo de evaluación para las escuelas. Así, los PME tienen una doble funcionalidad al ser por una parte herramientas con un propósito técnico-financiero de justificación del gasto y por otro, herramienta técnico-pedagógica para la planificación del quehacer educativo. En relación a este último propósito, los planes han perdido fuerza, utilizándose mayormente para justificación de gastos, lo que los hace perder su potencial en cuanto a asegurar calidad.

Así es como el proyecto busca flexibilizar el uso de los recursos SEP, adecuar la norma a las leyes que se dictaron con posterioridad y ampliar la cobertura, de manera de facilitar la obtención y uso de la subvención, lo anterior por medio de los siguientes cambios:

a. Se elimina el Convenio de igualdad de oportunidades y excelencia académica, con lo cual todos los E.E. pueden recibir la SEP transformándose de esta manera en un derecho de los alumnos preferentes y prioritarios independientemente del establecimiento en que se encuentren.

b. Modifica la ley 20.529, de Aseguramiento de la Calidad, incorporando una definición de PME con exigencias de contenido. Con ello se fortalece el que sea una herramienta de planificación estratégica y pedagógica.

c. En un principio eliminaba el requisito de destinar los recursos al PME, para igualar la subvención SEP a la subvención general que debe gastarse en fines educativos (art. 6 del DFL N°2, de 1998, del Ministerio de Justicia - Ley de Subvenciones). Pero la norma que reemplazaba el art. 6 de la Ley 20.248 fue rechazada en la votación en la Cámara, por lo que se mantiene el actual art. 6, que exige que la subvención deba ser destinada a la implementación de las medidas comprendidas en el PME. En virtud de esto, no se lograría el objetivo de flexibilizar la SEP e igualarla al resto de las subvenciones.

d. En el art. 3 se incorporan los requisitos de las Agencias Técnicas para pertenecer al Registro Público de entidades pedagógicas y técnicas de apoyo a la Ley 18.956 que Reestructura el Ministerio de Educación Pública. Como el PME deja de ser un instrumento de la ley SEP y pasa a incumbir a todo el sistema escolar subvencionado, las agencias técnicas deben también pasar a regirse por el sistema general de aseguramiento de la calidad de la Ley 20.529.

TRAMITACIÓN ACTUAL - INDICACIONES

i. **Con fecha 14 de junio de 2021 el Ejecutivo (Gobierno SP II) presentó indicaciones durante la discusión en general del proyecto de ley. Entre ellas se encontraban las siguientes:**

a. Al art. 4 propuesto: con el objeto de incluir entre los beneficiarios de las subvenciones establecidas en la ley a los establecimientos que impartan educación especial para alumnos con necesidades educativas especiales de carácter permanente o con las siguientes necesidades educativas de carácter transitorio: Trastornos Específicos del Aprendizaje (TEA), Trastorno Déficit Atencional con y sin Hiperactividad (TDA) o Trastorno Hiperactivo, y coeficiente intelectual (CI) en el rango límite.

b. Al art. 6 de la ley 20.248 (Ley SEP): con el objeto de reponer la idea de flexibilizar el uso de los recursos SEP pudiendo destinarlos a los fines educativos establecidos en el art. 3° de la Ley de Subvenciones, estableciendo esta vez algunas limitaciones tales como el pago de remuneraciones de la administración superior del sostenedor y otras, en una lógica de que se inviertan en calidad.

ii. **Con fecha 28 de junio de 2023, el Ejecutivo retiró las indicaciones previas y formula nuevas indicaciones. Entre las más importantes del Ejecutivo y de los Senadores se encuentran:**

a. AL ARTÍCULO 1 DEL PROYECTO DE LEY (modificaciones en la ley N° 20.529, que establece el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización):

Número 3.- Indicación del Ejecutivo. Se reemplaza el art. 26 propuesto en cuanto a definir el PME como una herramienta de gestión y planificación estratégica que orienta el mejoramiento de los procesos pedagógicos e institucionales del E.E., de acuerdo con las necesidades y objetivos de su Proyecto Educativo Institucional (en adelante "PEI"), agregando acciones de monitoreo por parte del equipo directivo y estableciendo que debe ser informado a la Agencia y al Ministerio.

Número 6.- Indicación del Ejecutivo. Reemplaza el art. 26 bis propuesto, agregando acciones de monitoreo del PME por parte del equipo directivo, estableciendo además que debe ser informado a la Agencia y al Ministerio de Educación.

b. AL ARTÍCULO 2 (modificaciones a la ley N° 20.248, SEP):

Número 9.- Indicación del Ejecutivo. En el art. 6 de la ley, que establece requisitos para que los sostenedores puedan impetrar el beneficio de la SEP, se pretende modificar la letra e) referida a la obligación de destinar la subvención a medidas comprendidas en el PME, con especial énfasis en alumnos prioritarios e impulsar una asistencia técnico-pedagógica especial para alumnos con bajo rendimiento, indicando que la asistencia técnico-pedagógica especial deberá destinarse a "mejorar la asistencia y los resultados educativos de los alumnos". Con lo que se amplía y ya no rige sólo para alumnos con bajo rendimiento.

Número 10.- Indicación del Senador Espinoza al artículo 4°.

Número 11.- Indicación del Ejecutivo. Es retirada la indicación al artículo 4 propuesto, con ello se deja fuera de la posibilidad de obtener SEP a las escuelas especiales.

Número 14.- Indicación del Senador G. Sanhueza, en la cual en relación al art. 6 de la ley 20.248 presenta una indicación muy similar a la que fue retirada por el Ejecutivo, con el objeto de reponer la idea de flexibilizar el uso de los recursos SEP pudiendo destinarlos a los fines educativos establecidos en el artículo 3° de la Ley de Subvenciones, estableciendo eso sí ciertas limitaciones que restringen el porcentaje de SEP que se puede destinar por ejemplo, al pago de remuneraciones, honorarios y beneficios al personal docente y de los asistentes de la educación, con el fin de que parte de los recursos SEP sean utilizados en las demás acciones propias de mejora e innovación.

Número 15.- Indicación del Ejecutivo. Tiene por objeto modificar la letra e) del art. 6 referido en cuanto al destino de la SEP, ampliándolo al cumplimiento del PME, y a una asistencia técnico-pedagógica especial para mejorar la asistencia y los resultados educativos de los alumnos, con ello el foco es general, eliminando el destino específico anterior enfocado en alumnos prioritarios o de bajo rendimiento.

Número 16.- Indicación del Ejecutivo. Con la indicación se pretende modificar el art. 7 de la Ley 20.248 en aspectos distintos a los establecidos en el PDL pues la indicación mantiene el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, pero realizando algunos cambios, entre ellos los siguientes:

- En cuanto a la rendición de cuentas, el proceso deberá realizarse conforme al Párrafo 3° del Título III de la ley N° 20.529 (SAC). Además de incluye el deber de informar a la comunidad educativa sobre su inversión y efectos en el grado de cumplimiento del PME del establecimiento.

- En cuanto al PME (letra d), identifica su contenido en base a su nueva definición y generaliza sus acciones, indicando que deberá incluir acciones de mejora de los procesos pedagógicos e institucionales, así como las áreas de inversión y gestión financiera de los recursos.

- En cuanto al destino y uso de los recursos, se agrega la letra i) nueva, la cual mandata que se deben utilizar en operaciones destinadas a la ejecución del PME de cada establecimiento.

- Se flexibiliza una parte del uso de los recursos agrega una letra j) nueva que indica que se debe gastar, a lo menos, un 70% de las subvenciones y aportes recibidos en el PME. (con lo cual se entendería que el otro 30% podría utilizarse en otros ámbitos). Pero no existe otra norma que indique el destino del otro 30%.

Número 20.- Indicación del Ejecutivo. Se reemplaza el número 4 del PDL por una indicación que modifica el art. 8 de la ley referente al PME, de tal manera que lo define en términos más amplios, manteniendo la idea de que este sirva como herramienta de gestión y planificación estratégica que oriente el mejoramiento de los procesos pedagógicos e institucionales de acuerdo con las necesidades y objetivos del PEI.

Además, se agregan acciones más amplias para el PME, tales como aquella destinada a mejorar las capacidades del E.E. para favorecer el desarrollo de la labor educativa; y la de monitorear, informar y hacer seguimiento para mejorar la asistencia, apoyar las trayectorias educativas y favorecer la retención de estudiantes. Así también, se amplía el ámbito de gestión de recursos a la mejora, mantenimiento y reparación de infraestructura, y en general, de espacios que permitan proveer condiciones de aprendizaje integral; adquisición de bienes y contratación de servicios para el transporte de estudiantes en zonas urbanas o rurales, como también a la adquisición de dispositivos electrónicos. Finalmente, se elimina la excepcionalidad con la que se pueden modificar los PME, así pueden ser modificados cuando se produzcan cambios en las condiciones que se tuvieron en consideración para su formulación.

c. Al ARTÍCULO 3 del PDL: se reemplaza, agregando indicaciones a la Ley 21.006, las cuales pretenden atenuar los efectos ante incumplimientos y facilitar la renovación del Convenio.

ANÁLISIS y SUGERENCIAS RESPECTO A LAS INDICACIONES PRESENTADAS

Las indicaciones presentadas por el Ejecutivo con fecha 28.06.2023 desvirtúan el PDL no logrando que pueda cumplir su objetivo inicial. A continuación, se presentan los principales problemas que se generan con las indicaciones presentadas:

1. **La reposición de los convenios impide la universalidad:** el PDL en su origen eliminaba los convenios dada la voluntariedad en su suscripción. Al existir E.E. subvencionados que no lo suscriben, los estudiantes no se benefician de la subvención. Las indicaciones reponen los convenios y, en virtud de ello, se perpetúa la situación.

Se sugiere que se rechacen las indicaciones que mantienen el convenio, de manera de lograr que aproximadamente 700 escuelas, y en consecuencia 200.000 estudiantes, no reciban SEP (al año 2021).

2. **El destino de la subvención a acciones del PME impide la flexibilización:** En relación al art. 6 de la Ley SEP, que exige que la subvención deba ser destinada a la implementación de las medidas comprendidas en el PME, no se lograría el objetivo de flexibilizar la SEP e igualarla al resto de las subvenciones, quedando supeditada a lo que se establezca en el PME, sin ampliar directamente a que se pueda utilizar en los fines educativos del art. 3° DFL 2 de 1998 (Ley de subvenciones).

Es necesario tener presente que las indicaciones recientemente presentadas eliminan la derogación del art. 8 bis, por lo que éste se mantendría vigente cobrando importancia al indicar que "las contrataciones, incrementos y aumentos de hora... deberán estar vinculados a las acciones y metas específicas del Plan de Mejoramiento y no podrán superar el 50% de los recursos que obtenga por aplicación de esta ley, a menos que en el Plan... se fundamente un porcentaje mayor." En virtud de lo cual existe cierto límite para el uso de SEP en remuneraciones.

Si bien las acciones a las que se pueden destinar se amplían en el PME, ello no soluciona el problema que se encuentra a la base. Ahora bien, por medio de la indicación número 16, se podría considerar que se amplía la posibilidad de utilizar un 30% de la SEP a impulsar una asistencia técnico-pedagógica especial para mejorar la asistencia y los resultados educativos de los alumnos (nueva letra e) del art. 6), debiendo el otro 70% ser utilizado en el PME.

Se sugiere simplificar la flexibilización, volviendo a la idea original de remitirse a los fines educativos, con ciertas limitaciones. El sistema presentado en las

indicaciones es engorroso y es probable que se vuelva a complicar el sistema de rendición del gasto asociado a la SEP.

3. **Las indicaciones eliminan la posibilidad de que las escuelas especiales reciban SEP, perjudicando a sus estudiantes:** El oficio de indicaciones del Ejecutivo de junio de 2023 retira las que dejó presentadas el Gobierno anterior el año 2021 y, en virtud de ello, elimina a las escuelas especiales como receptoras de SEP, lo que evidentemente las perjudica. Sólo el Ejecutivo puede reponer la indicación o presentar una similar que las vuelva a incluir.

SÍNTESIS

En virtud de lo anteriormente expuesto, y con el fin de facilitar efectivamente la entrega, uso y rendición de los recursos SEP, se considera necesario rechazar las indicaciones que desvirtúan el proyecto de ley y reponer aquellas presentadas por el Ejecutivo en junio de 2021 que lo precisaban, procurando en virtud de ello el debido cuidado en el uso de los recursos públicos.