FORMULA OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY QUE AUMENTA LAS SUBVENCIONES DEL ESTADO A LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES (Boletín N° 8070-04)

SANTIAGO, 28 de septiembre de 2012

Nº 208-360/

A S.E. EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.

Honorable Cámara de Diputados:

Mediante oficio Nº 10.356, de 5 de septiembre de 2012, V.E. comunicó que el H. Congreso Nacional tuvo a bien aprobar el proyecto de ley que aumenta las subvenciones del Estado a los establecimientos educacionales.

Sobre el particular, vengo en informar a V.E. que, en uso de la facultad que me confiere el inciso primero del artículo 73 de la Constitución Política de la República y de conformidad con lo establecido en el Título III de la ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, vengo en formular observaciones al proyecto del rubro.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley iniciado en un mensaje de S.E. el Presidente de la República, tiene por objeto incrementar los aportes que se

realizan a los estudiantes y que llegan directamente a la sala de clases. Así, se beneficia a los establecimientos que reciben en mayor proporción los estudiantes de menor nivel socioeconómico, incluyendo a los alumnos que han optado por la educación particular subvencionada.

En primer término, se aumenta sustancialmente la subvención para el primer y segundo nivel de transición de la educación parvularia.

En segundo lugar, el proyecto de ley modifica la subvención escolar preferencial que beneficia a aproximadamente el 40% de los alumnos de menores ingresos, quienes asisten mayoritariamente al sector municipal. Para estos efectos, el proyecto propone aumentar el monto para los estudiantes que asisten a 5° y 6° básico y así igualarlo para todo el ciclo. De este modo, los aportes entre 1° y 6° básico, por concepto de subvención regular y subvención escolar preferencial será superior a los $80.000 mensuales por alumno. Más aún, el proyecto propone duplicar el aporte que reciben por concepto de subvención escolar preferencial los que cursan desde 7° básico a 4° medio, lo que se traduce en que el aporte total que recibirán fluctuará entre $70.000 y $90.000, según el curso y la especialidad del establecimiento. Se propone un incremento de la misma magnitud en la subvención por concentración de alumnos prioritarios.

Finalmente, se continúa incrementando la subvención general que beneficiará a todos los estudiantes, avanzando en la meta de duplicar la subvención.

II. INDICACIÓN QUE FIJA EN TÉRMINOS REALES EL MONTO DEL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

Durante la tramitación del proyecto de ley se presentaron diversas indicaciones. Así, durante la discusión en la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, un grupo de diputados presentaron, entre otras, una indicación que sustituye en el inciso primero del artículo 24 del decreto con fuerza N° 2, de

1998, del Ministerio de Educación, la expresión "4 U.S.E." por "$ 80.000", así el inciso modificado señalará que "Los establecimientos educacionales de financiamiento compartido podrán efectuar cobros mensuales por alumno no mayores a $80.000."

Cabe tener presente, que a consecuencia de dicha indicación se suscitó un debate en la comisión sobre la eventual inadmisibilidad de la misma. En este sentido, el presidente de la Comisión, Diputado Sr. Ernesto Silva la declaró inadmisible por tratarse de materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, de conformidad a lo prescrito en el artículo 65 de la Constitución Política de la República en su inciso tercero. De todos modos, el Diputado señor Robles solicitó votar la inadmisibilidad alegada, de conformidad a lo preceptuado en el artículo 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, rechazándose en definitiva la inadmisibilidad y aprobándose posteriormente la propuesta de reemplazar el inciso primero del artículo 24 referido.

Posteriormente, durante la continuación del trámite legislativo fue argumentándose, en las distintas etapas, la inconveniencia de aprobar un artículo como el que se estaba proponiendo, además de seguir afirmándose la inadmisibilidad. De esta manera, el Ministro de Educación advirtió que "la lógica que existe detrás del mecanismo vigente consiste en poder reajustar el mismo", y que no parece razonable congelarlo por ley. Más adelante agregó que "la indicación presentada en la Honorable Cámara de Diputados no hace sino establecer un congelamiento definitivo del financiamiento compartido lo que no parece apropiado puesto que hace desaparecer en el tiempo el financiamiento compartido y no sólo disminuir su importancia". (Informe de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia Y Tecnología del Senado del 18 de junio de 2012)

Adicionalmente, hizo presente que los riesgos que se reconocen como asociados al sistema de financiamiento compartido se solucionan vía otros mecanismos, como por ejemplo, la Subvención Escolar Preferencial o por medio de la subvención a la clase media,

proyecto en el cual se encuentra trabajando nuestro Gobierno.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

La educación general en Chile (desde parvularia a 4° año de enseñanza media), se financia con recursos provenientes del aporte que hace el Estado, a través de sus distintos organismos, y del aporte privado que proviene de las familias.

En lo que dice relación con el aporte entregado por el Estado, dicha subvención consiste en un pago por alumno que asiste a clases sobre la base de una unidad de cuenta denominada Unidad de Subvención Escolar (USE). El monto de pago por establecimiento se determina mensualmente por el producto entre el valor de la USE y la asistencia media promedio registrada por curso en los tres meses precedentes al pago.

El sistema de financiamiento basado en subvenciones tiene un elemento complementario, que se denomina Financiamiento Compartido, este mecanismo permite a los establecimientos realizar un cobro a las familias, ajustándose la subvención estatal que reciben los establecimientos respectivos, de manera inversa al aporte que éstas hagan. A groso modo, los beneficios o ventajas asociados a un sistema de estas características consisten, entre otros, en la posibilidad de que los establecimientos educacionales dispongan en forma flexible de los ingresos que se generen por esta vía, lo que no es menor si consideramos que son ellos los que mejor conocen sus carencias (infraestructura, apoyo complementario, mayor autonomía financiera, etc.); la circunstancia de que los padres también se hagan responsables de la educación (formal) de sus hijos, participando de ésta mediante el aporte económico, entre otras.

Dentro del esquema denominado Financiamiento Compartido, el monto máximo que puede cobrar a las familias un establecimiento

educacional que reciba subvención estatal, equivale a 4 USE mensuales.

Cabe tener presente que la USE se reajusta en cada oportunidad que se otorgue un reajuste general de las remuneraciones del sector público, en igual porcentaje.

IV. INADMISIBILIDAD DE LA INDICACIÓN

Como venimos señalando, en diversas oportunidades tanto el Ejecutivo como algunos parlamentarios estuvieron por declarar la inadmisibilidad de la indicación, debido a que regula una materia que se encuentra comprendida dentro de aquellas que la Constitución señala como de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En este sentido, al fijarse nominalmente el valor del tope del financiamiento compartido, se congela el aporte que deben efectuar las familias dentro de este sistema para aportar en la educación de sus hijos, y por ende se aumenta indirectamente el aporte que deba realizar el Estado por la vía de las subvenciones a los establecimientos educacionales, incidiendo directamente en el ámbito de la Administración Financiera del Estado.

Al respecto, cabe señalar que un criterio similar invocó el entonces vicepresidente de la Cámara, el diputado Marcelo Díaz el año 2008 quien, presidiendo en ese momento la sesión de la sala, declaró inadmisible una indicación presentada por parlamentarios a un proyecto de ley que aumentaba la subvención educacional. La indicación declarada inadmisible tenía por objeto condicionar el aumento de la subvención en los establecimientos con financiamiento compartido, a la circunstancia de mantener fijo durante tres años el arancel mensual real fijado para el año 2007.

Sobre el particular resulta relevante lo argumentado por la mesa de la Cámara, a saber: "La indicación incide en la administración financiera del Estado, pues afecta uno de los elementos que determina el monto de la subvención de financiamiento compartido, como es el cobro que realizan los establecimientos.

(...) Congelar los cobros que efectúan los establecimientos implica afectar el monto de la subvención que otorga el Estado y, por tanto, incide en materias que la Constitución Política reserva a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República" (Cámara de Diputados, Sesión de 15 de enero de 2008, diputado Marcelo Díaz).

Sobre el particular, en el caso de la indicación que fija nominalmente el tope del valor del financiamiento compartido es aplicable el razonamiento referido precedentemente, puesto que congelar definitivamente el monto de este aporte implica limitar la reajustabilidad del mismo y por tanto, aumentar de manera gradual la subvención que el estado efectúa a este tipo de establecimientos, debiendo disponerse de mayores recursos fiscales.

V. ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY

El artículo primero transitorio del proyecto de ley establece que la entrada en vigencia de la misma será a contar del mes subsiguiente de su publicación en el Diario Oficial.

Mas, considerando que para que los establecimientos educacionales que actualmente no reciben la subvención escolar preferencial puedan incorporarse a dicho sistema deberán suscribir un convenio con el Ministerio de Educación; y que, dicho convenio no podrá suscribirse mientras no entre en vigencia esta ley, proponemos eliminar la disposición referida, con lo cual la entrada en vigencia de la ley será según las reglas generales, a contar del día de su publicación.

VI. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY

En razón de lo previamente expuesto, la observación que se formula consiste en suprimir los artículos 4° permanente y primero transitorio del proyecto de ley.

En mérito de lo anterior, vengo en formular las siguientes observaciones:

AL ARTÍCULO CUARTO

- Para suprimirlo.

AL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO

- Para suprimirlo.

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

JULIO DITTBORN CORDÚA
Ministro de Hacienda (S)

HARALD BEYER BURGOS

Ministro de Educación