

INFORME DE LA COMISION DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE NORMAS EXCEPCIONALES PARA EL PAGO DE LAS SUBVENCIONES EDUCACIONALES DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 2, DE 1998, DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, LEY DE SUBVENCIONES, EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19.

BOLETÍN N° 13.768-04

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda pasa a informar, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación, el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, originado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, don Sebastián Piñera Echenique, con urgencia calificada de Discusión Inmediata.

En representación del Ejecutivo asistió a presentar el proyecto, el Ministro de Educación, señor Raúl Figueroa Salas.

I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1) Idea matriz o fundamental del proyecto:

Proteger el derecho a la educación, en el contexto de la pandemia por Covid-19, a través de mecanismos de excepción que permitan determinar legalmente el factor asistencia para la aplicación de la fórmula de pago de las subvenciones, estableciendo los casos para su procedencia, el trimestre modelo a aplicar como factor asistencia para la fórmula de cálculo, reliquidación y aplicación de mecanismos excepcionales en materia de asistencia de la ley N° 21.192 de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2020.

2) Comisión técnica:

Comisión de Educación.

3) Artículos que la Comisión Técnica dispuso que fueran conocidas por esta Comisión de Hacienda:

La Comisión de Educación ha informado que la totalidad del artículo único del proyecto de ley debe ser conocido por la Comisión de Hacienda, en tanto modifica la forma en que se calculan las subvenciones educacionales, alterando la asignación de recursos prevista en la Ley de Presupuestos vigente, cuestión que incide en la administración financiera o presupuestaria del Estado.

4) Normas de quórum especial:

El proyecto de ley no contiene nuevas normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado.

5) Fue rechazado el texto propuesto por la Comisión de Educación al aprobarse, por la mayoría de los integrantes presentes, la indicación del Ejecutivo que repone, en iguales términos, su propio texto.

6) Diputado informante: Se designó al señor Gastón Von Mühlenbrock Zamora.

II.- INCIDENCIA EN MATERIA FINANCIERA O PRESUPUESTARIA DEL ESTADO

En relación con el efecto fiscal del proyecto de ley, el Informe Financiero N°150 de 7 de septiembre de 2020, elaborado por la Dirección de Presupuestos, señala que la iniciativa dispone nuevos mecanismos de excepción para determinar legalmente el factor asistencia para la aplicación de la fórmula de pago de las subvenciones educacionales. Esta medida aborda aquellas subvenciones que se transfieren de acuerdo a los mecanismos señalados, y que dentro de su fórmula de cálculo utilizan la asistencia media mensual.

Estas subvenciones son las siguientes:

- Subvención de escolaridad.
- Subvención de internado.
- Subvención de ruralidad.
- Subvención incisos primero y segundo del artículo quinto transitorio del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación.
- Subvención inciso tercero del artículo quinto transitorio, decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación.
- Subvención escolar preferencial, ley N° 20.248.
- Subvención por Concentración, artículo 16 de la ley N° 20.248.
- Aporte por Gratuidad, artículo 49 bis, decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación.
- Subvención Adicional Especial, artículo 41, decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación e inciso final del artículo cuadragésimo octavo transitorio de la ley N° 20.903.
- Subvención desempeño de excelencia, artículo 40, decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación.
- Subvención desempeño de excelencia, asistentes educación, ley N° 20.244.

El monto total vigente en la ley de presupuestos del año 2020, para este grupo de subvenciones, asciende a \$5.484.729 millones de pesos.

De acuerdo con lo establecido en el proyecto de ley, aquellos establecimientos que cumplan con los requisitos señalados en la sección anterior podrán utilizar como valor de referencia para la asistencia media mensual, el mayor valor entre la asistencia media efectiva y el promedio de las asistencias medias declaradas por el establecimiento educacional durante los meses de marzo, abril y mayo de 2019.

Así, el eventual efecto presupuestario de este proyecto de ley ya se encontraba previsto en la Partida de Educación de la Ley de Presupuestos 2020, por lo tanto, no irrogará un mayor gasto fiscal.

III.- SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y ACUERDOS ADOPTADOS

En este trámite, el Ejecutivo ha presentado una indicación que repone el artículo único de su proyecto de ley en los mismos términos en que fuera ingresado, el cual fue modificado por la Comisión de Educación en cuanto estableció que para el cálculo de la subvención, ésta será la matrícula de estudiantes del año 2020 de cada establecimiento educacional. Es decir, cambia la propuesta del Ejecutivo en cuanto aplicar un trimestre de asistencia de 2019 para la fórmula de cálculo del pago de la subvención.

El Ministro de Educación, señor Raúl Figueroa Salas, señaló que Como consecuencia de la pandemia por Covid-19, las clases presenciales se encuentran suspendidas desde el 16 de marzo (6 meses). Lo anterior, ha generado una serie de consecuencias en el sistema educativo, entre ellas una asistencia afectada por caso fortuito o fuerza mayor, lo cual incide en la fórmula de cálculo del pago de la subvención. La regla general para el pago de las subvenciones se encuentra en el artículo 13 de la Ley de Subvenciones, la cual consiste en un monto mensual que se determina multiplicando la Unidad de Subvención Educacional (USE), por la asistencia media promedio de los últimos tres meses precedentes al pago. En el contexto actual, se ha aplicado una norma excepcional establecida en el inciso final del citado artículo, el cual dispone que “En los casos en que se suspendan las clases o actividades escolares por un mes calendario a lo menos, en virtud de resolución del Ministerio de Educación, se considerará para los efectos del cálculo de los promedios de asistencia a que se refieren los incisos anteriores, que la asistencia media de ese mes es la ocurrida en el último mes en que se registró asistencia efectiva”, aplicándose de esta manera la asistencia del mes de marzo de 2020.

Adicionalmente, se ha aplicado lo dispuesto en la ley N° 21.192 de presupuestos del sector público correspondiente al año 2020, la cual establece en el capítulo 01, programa 20 subvenciones a los establecimientos educacionales, subtítulo 24, glosa 03 que autoriza “...a no considerar la asistencia media promedio registrada por curso, en el cálculo de la subvención mensual de el o los establecimientos educacionales que hayan experimentado una baja considerable, motivada por factores climáticos, epidemiológicos o desastres naturales. Por estas razones los días cuya asistencia no sea considerada no podrá superar los 15 días en el año escolar 2020”. Si bien la aplicación de estas normas ha permitido sostener el pago al sistema educativo, la magnitud y extensión de la pandemia requiere el establecimiento de nuevos mecanismos excepcionales.

El proyecto de ley establece por el año escolar 2020 mecanismos excepcionales para determinar legalmente el factor asistencia para efectos del cálculo del pago de las subvenciones educacionales en el contexto de la pandemia por COVID-19, estableciendo los casos para su procedencia, el trimestre modelo a aplicar como factor asistencia para la fórmula de cálculo, reliquidación y aplicación de mecanismos excepcionales en materia de asistencia de la ley N° 21.192 de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2020.

En particular se propone:

1. Se permite que la glosa presupuestaria citada anteriormente pueda aplicarse durante toda la duración de la Alerta Sanitaria, sin el límite de los 15 días para el año escolar 2020. Esta glosa permite no considerar las bajas de

asistencia por factores epidemiológicos, cuestión que en el contexto actual es de suma relevancia.

2. Para los establecimientos educacionales que a partir del 1 de julio hubiesen retornado a clases presenciales, se considerará como asistencia mensual el mayor valor entre la asistencia efectiva a partir de dicho periodo y la asistencia promedio del establecimiento durante los meses de marzo, abril y mayo de 2019. Se promueve que los establecimientos que ya abrieron no sufran una merma económica por su asistencia real a partir de esa fecha. El trimestre indicado fue el mismo que se utilizó en el artículo 41 de la ley de reajuste 2020, a propósito de las bajas de asistencia producidas a partir del segundo semestre de 2019. La aplicación de un trimestre modelo para la aplicación de la fórmula de pago de subvenciones es un mecanismo que se ha utilizado en diversas oportunidades, por ejemplo, para el terremoto del 27F y otras situaciones excepcionales, por lo cual no hay innovación sobre el criterio utilizado.

3. Para los establecimientos educacionales que presten el servicio de internado se considerará que la asistencia mensual a partir del 1 de julio corresponderá al mayor valor entre la asistencia declarada y el trimestre de 2019 ya citado. Por la imposibilidad de prestar el servicio educativo en estos recintos, estos establecimientos educacionales se han visto particularmente afectados por la suspensión de clases presenciales, por lo cual requiere un tratamiento especial en este proyecto de ley. Ley de subvenciones establece en su Título II de las Subvenciones Especiales, en sus artículos 35 y 36 la subvención por servicio de internado. Para el caso de los internados:

→No se hace aplicable el inciso final del artículo 13 de la ley de subvenciones, debido a que la subvención por servicio de internado es una subvención especial que tiene reglas particulares.

→Por la pandemia y suspensión de clases no hay base de cálculo para el pago de esta subvención.

→REX 2577 de 5 de junio 2020. Considerando la suspensión de clases, aplica la regla del artículo 35 de ley de subvenciones que señala “el monto de la subvención a que se refiere este artículo será igual a un veinte por ciento del promedio de los montos pagados por este concepto durante los meses del año escolar inmediatamente anterior.”

4. Para los establecimientos que por motivo de la pandemia no pudieron iniciar el año escolar 2020, tanto cursos como colegios nuevos, que mantengan al día las cotizaciones previsionales del personal, se considerará a partir del 1 de julio el mayor valor entre la asistencia declarada a partir de la fecha de su retorno a clases y el promedio del establecimiento en el trimestre de 2019 ya citado. En el caso de colegios nuevos, se aplicará el promedio de asistencia nacional del año 2019. Esta regla permite abordar el caso de aquellos establecimientos que efectuaron las inversiones necesarias para obtener reconocimiento oficial, cumplieron con los requisitos para impetrar la subvención, sin embargo, por una situación de caso fortuito no es posible aplicar la fórmula de pago de subvenciones. Tampoco es posible aplicar la regla excepcional que permite considerar la asistencia del último mes en que registró asistencia efectiva, debido a que no cuentan con una asistencia anterior.

5. La subvención fiscal mensual será reliquidada al mes siguiente de la entrada en vigencia de esta ley. En ningún caso, las normas de excepción establecidas en el presente artículo podrán significar duplicación del pago de una

misma subvención educacional, por un mismo alumno, para uno o más sostenedores.

El diputado Núñez (Presidente) indicó que es complejo establecer un incentivo económico a la vuelta a clases, toda vez que ello puede resultar contraproducente en el actual contexto sanitario. Expresó que es necesario lograr un equilibrio entre los problemas que genera la educación a distancia y la preocupación por los riesgos a la salud. Agregó que es un hecho que este año escolar, desde la perspectiva académica, está perdido, independientemente de la vuelta a clases en los próximos días o semanas.

El diputado Castro señaló que la vuelta a clases de los estudiantes no dependerá necesariamente de que la autoridad disponga el retorno, sino de la seguridad que tengan sus padres de que no enfrentarán riesgos sanitarios.

El diputado Ramírez expresó que la autoridad política no debe ponerle trabas a los establecimientos para que permitan el retorno a clases, considerando que la decisión última de enviar a los niños es de sus padres y que es totalmente voluntaria.

La diputada Cid se refirió a las dificultades que enfrentan, principalmente las madres, al intentar reintegrarse al mundo laboral, cuando no existe la posibilidad de enviar a los niños al sistema educacional. Señaló que, si se establece un retorno paulatino y seguro, los padres podrán tomar la decisión con tranquilidad.

El diputado Winter recordó que este proyecto fue arduamente debatido en la Comisión de Educación, instancia en la que se recibió a expertos y representantes de la sociedad civil. Indicó que la pandemia ha revelado lo ineficaz que es el sistema de financiamiento por asistencia en general, y en la situación actual en particular. A través del financiamiento se produce una presión por volver a clases. Señaló que lo adecuado sería que el gobierno fijara un plan de retorno a clases que fuera financiado por el Estado. Si esa opción no se toma en cuenta, otra opción sería tomar el mejor mes de asistencia para tomar en cuenta a la hora de establecer el financiamiento.

El diputado Schilling preguntó por qué se considera el trimestre marzo-abril-mayo, en circunstancias que los problemas de asistencia se generan a partir de esos meses. Por otra parte, se mostró favorable respecto a fomentar el retorno al estudio presencial y que el proceso de enseñanza se desarrolle lo más posible en el aula, pero agregando que sería más eficaz invertir para crear las condiciones de infraestructura y sanitarias para que el retorno a lo presencial sea seguro. Finalmente, preguntó cuál es la objeción de que, para medir el pago de la subvención, se considere la matrícula y no la asistencia.

El Ministro expresó que, respecto a las condiciones de reapertura, ya existe un trabajo desarrollado por el Ministerio, que podría exponer en cualquier oportunidad en que se lo requiera. Por otra parte, señaló que el proyecto reafirma la voluntariedad de la asistencia durante este periodo. Indicó que, en materia de infraestructura, hay concursos en materia de reposición y emergencia, que bordean los \$100 mil millones. Asimismo, se han dispuesto \$11 mil millones para insumos sanitarios. La razón de no ir por la matrícula, es porque esa cuestión responde a un debate más profundo, que hay que llevar a cabo. Sin embargo, esta legislación de emergencia no debiera cruzarse con esas materias. Se escoge el trimestre marzo-abril-mayo porque compensa las bajas de la subvención y es el mismo que se tomó

el año pasado. Concluyó señalando que es importante distinguir el plan de reapertura de las escuelas de lo que este proyecto en concreto propone, que no es sino la asignación de recursos que permitirán a los establecimientos operar, consistente en una compensación para quienes decidan volver a recibir estudiantes.

A continuación, se procedió a la votación de las indicaciones presentadas al artículo único del proyecto de ley:

“Artículo único.- La facultad establecida en el inciso primero de la glosa N° 3 del programa 20, capítulo 01, partida 09 Ministerio de Educación de la ley N° 21.192 de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2020, podrá ejercerse por los días del año escolar 2020 que se encuentren dentro del periodo de vigencia del decreto N° 4 de 2020, del Ministerio de Salud, que decreta Alerta Sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica por Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por brote del nuevo coronavirus (2019-NCOV).

Para los establecimientos educacionales regidos por el decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, que a partir del 1 de julio de 2020 hubiesen retornado a clases presenciales y aquellos impedidos de hacerlo debido a las condiciones sanitarias, y cumplido con su obligación de declarar asistencia efectiva, se considerará para el cálculo de las subvenciones que se refiere el decreto con fuerza de ley antes referido, la matrícula de estudiantes del año 2020 de cada establecimiento educacional. La medida se aplicará a todas las subvenciones y sus incrementos que para su cálculo base utilicen las asistencias medias promedios obtenidas en conformidad al artículo 13 del decreto con fuerza de ley antes referido.

Para los establecimientos educacionales que tengan derecho a percibir la subvención por servicio de internado, se considerará para el cálculo de la subvención la matrícula de estudiantes del año 2020 que tenga el establecimiento educacional.

Para los establecimientos educacionales que a causa de la pandemia por Covid-19 estuvieron imposibilitados de iniciar el año escolar 2020, que mantengan las cotizaciones previsionales del personal del establecimiento y no estén percibiendo ingresos por subvenciones conforme a la aplicación del inciso final del artículo 13 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, se considerará para el cálculo de la subvención la matrícula de estudiantes del año 2020 que tenga el establecimiento educacional.

Indicación del Ejecutivo

Para reemplazar el artículo único por el siguiente:

“Artículo único.- La facultad establecida en el inciso primero de la glosa N° 3 del programa 20, capítulo 01, partida 09 Ministerio de Educación de la ley N° 21.192 de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2020, podrá ejercerse por los días del año escolar 2020 que se encuentren dentro del periodo de vigencia del decreto N° 4 de 2020, del Ministerio de Salud, que decreta Alerta Sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica por Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por brote del nuevo coronavirus (2019-NCOV).

Para los establecimientos educacionales regidos por el decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, que a partir del 1 de julio de 2020 hubiesen retornado a clases presenciales y cumplido con su obligación de declarar asistencia efectiva, se considerará que la asistencia media mensual a partir de la fecha de retorno a clases presenciales y hasta el cierre del año escolar, es igual al mayor valor entre la asistencia media efectiva de dicho período y el promedio de las asistencias medias declaradas por el establecimiento educacional durante los meses de marzo, abril y mayo de 2019. La medida se aplicará a todas las subvenciones y sus incrementos que para su cálculo base utilicen las asistencias medias promedios obtenidas en conformidad al artículo 13, del decreto con fuerza de ley antes referido.

Para los establecimientos educacionales que tengan derecho a percibir la subvención por servicio de internado, se considerará que la asistencia mensual a partir del 1 de julio de 2020 y hasta el cierre del año escolar, es igual al mayor valor entre la asistencia media efectiva de dicho período y el promedio de las asistencias medias declaradas por el establecimiento educacional durante los meses de marzo, abril y mayo de 2019.

Para los establecimientos educacionales que a causa de la pandemia por COVID-19 estuvieron imposibilitados de iniciar el año escolar 2020, que mantengan al día las cotizaciones previsionales del personal del establecimiento y no estén percibiendo ingresos por subvenciones conforme a la aplicación del inciso final del artículo 13 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, se considerará que la asistencia media mensual a partir del 1 de julio de 2020, es igual al mayor valor entre la asistencia media efectiva declarada a partir de la fecha de su retorno a clases presenciales y el promedio de las asistencias medias declaradas por el establecimiento educacional durante los meses de marzo, abril y mayo de 2019. Para aquellos establecimientos educacionales que no registraron asistencia en el referido trimestre, se considerará el mayor valor entre la asistencia media efectiva declarada a partir de la fecha indicada y el promedio de las asistencias del año 2019 de los establecimientos educacionales del país regidos por la citada ley.

La subvención fiscal mensual será reliquidada al mes siguiente de la entrada en vigencia de esta ley.

En ningún caso, las normas de excepción establecidas en el presente artículo podrán significar duplicación del pago de una misma subvención educacional, por un mismo alumno, para uno o más sostenedores.”.

Puesta en votación la indicación del Ejecutivo, que repone su propio texto que fuera modificado por la Comisión de Educación, resultó aprobada por seis votos a favor, uno en contra y tres abstenciones. Votaron a favor los(a) diputados(a) Castro, don José Miguel (en reemplazo del diputado Pérez) Cid, Melero, Ramírez, Santana y Von Mühlenbrock. Votó en contra el diputado Winter (en reemplazo del diputado Jackson). Se abstuvieron los diputados Núñez (Presidente), Ortiz y Schilling.

Por la misma votación, en consecuencia, resultó rechazado el texto del proyecto despachado por la Comisión de Educación.

Tratado y acordado, según consta en el acta correspondiente a la sesión celebrada en el día de hoy, con la asistencia de las diputadas señora Sofía Cid Versalovic y los diputados José Miguel Castro Bascuñán (en reemplazo del diputado señor Leopoldo Pérez Lahsen), Pablo Lorenzini Basso, Patricio Melero Abaroa, Daniel Núñez Arancibia, (Presidente), José Miguel Ortiz Novoa, Guillermo Ramírez Diez, Alejandro Santana Tirachini, Marcelo Schilling Rodríguez, Gastón Von Mühlenbrock Zamora y Gonzalo Winter Etcheberry (en reemplazo del diputado señor Giorgio Jackson Drago).

Sala de la Comisión, a 29 de septiembre de 2020.

MARÍA EUGENIA SILVA FERRER
Abogado Secretaria de Comisiones