



Superintendencia
de Educación

MATERIA:

Sobre la inversión excepcional de los recursos de la Subvención Escolar Preferencial en activos financieros de renta fija, cuando se verifiquen una o más circunstancias que impidan o dificulten severamente la ejecución de una o más de las actividades programadas en los Planes de Mejoramiento Educativo.

ANTECEDENTES:

- 1) Ordinario N° 504, del 24 de julio de 2014, del Superintendente de Educación.
- 2) Resolución Exenta N° 0413, del 09 de junio de 2017, que aprueba instrucciones que reglamentan la potestad interpretativa de la Superintendencia de Educación.
- 3) Ordinario N° 05 /2008, de fecha 12 de noviembre de 2019, de la División de Educación General.

FUENTES:

Constitución Política de la República de Chile; Leyes N° 20.248 y 20.529; D.F.L. N° 2, de 2009 y D.F.L. N° 2, de 1998, ambos del Ministerio de Educación; DS N° 235, de 2008, del Ministerio de Educación y DS 469, de 2013, del Ministerio de Educación.

CONCORDANCIAS:

Dictámenes N° 5, 18, 19, 20, 22, 41, 42, 45 y 47 de la Superintendencia de Educación.

DIC.: N° 0049

SANTIAGO, 15 NOV. 2019

DE: CRISTIAN O'RYAN SQUELLA
SUPERINTENDENTE DE EDUCACIÓN (S)

A: RAIMUNDO LARRAÍN HURTADO
JEFE DIVISIÓN DE EDUCACIÓN GENERAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Que, por intermedio del Ordinario N° 05 /2008, de fecha 12 de noviembre de 2019, del Jefe de la División de Educación General del Ministerio de Educación, se ha solicitado a este Servicio Público, informar *“sobre la posibilidad de los establecimientos educacionales de destinar fondos de la SEP a la inversión en activos financieros de renta fija, para financiar en la anualidad inmediatamente siguiente, respecto de actividades que se incorporen en sus planes de mejoramiento educativo. Lo anterior, en razón que se verifiquen una o más circunstancias que impidan o dificulten severamente la ejecución de una o más de las actividades programadas en los planes de mejoramiento educativo”*.

Sobre el particular, cumplo con informar lo siguiente:

La Ley N° 20.248 sobre Subvención Escolar Preferencial (Ley SEP) constituye una subvención especial en los términos establecidos en el Decreto Supremo N° 469, de 2013, del Ministerio de Educación¹, en tanto se trata de recursos que el Estado transfiere a los sostenedores de los establecimientos educacionales bajo el régimen de subvenciones, con un propósito específico, sujetos indefectiblemente a los fines para los cuales fueron transferidos.

¹ Reglamento que establece las características, modalidades y condiciones del mecanismo común de rendición de cuenta pública del uso de los recursos que deben efectuar los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes del Estado.



Según lo prescrito en el artículo 1 de aquella ley, esta subvención está destinada al mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos subvencionados, con especial énfasis en los alumnos prioritarios y preferentes que la impetran.

En tanto se trata de recursos que el Estado provee con un fin en particular, el artículo 7 de la Ley SEP, obliga a los sostenedores interesados en incorporarse al régimen de la SEP, a suscribir un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa (CIOEE), mediante el cual se obligan a cumplir una serie de compromisos esenciales, entre los que se cuentan, la elaboración y observancia de un Plan de Mejoramiento Educativo (PME), que constituye el objeto de la inversión de sus recursos²; la presentación anual a la Superintendencia de Educación, dentro de la rendición de cuenta pública del uso de los recursos y a la comunidad escolar, de un informe relativo al uso de los recursos percibidos por concepto de Subvención Escolar Preferencial y de los demás aportes contemplados en dicha ley y; señalar en el convenio el monto de las subvenciones o recursos que por la vía del financiamiento público reciben para los establecimientos educacionales de su dependencia.

Al respecto, la Superintendencia de Educación, en el ejercicio de su potestad interpretativa³, y a fin de esclarecer el contenido y alcance de la Ley SEP, así como de las acciones que conforman cada una de estas dimensiones, ha precisado el objeto de esta subvención de carácter especial por medio de sus dictámenes N° 5, 18, 19, 20, 22, 41, 42, 45 y 47 entregando orientaciones respecto al correcto uso de los recursos que ella provee.

En síntesis, la jurisprudencia administrativa de este servicio, en conjunto con lo expresado por la Contraloría General de la República (CGR), la Dirección del Trabajo y lo dispuesto por la propia normativa educacional vigente, ha determinado que las actividades potencialmente financiadas con SEP deben cumplir necesariamente con los siguientes requisitos: (i) que se trate de actividades propias de las áreas o dimensiones que todo PME debe contener; (ii) que estas actividades se encuentren explicitadas en el correspondiente PME de cada establecimiento; (iii) que sirvan al objeto de otorgamiento de la SEP, esto es, al mejoramiento de la calidad de la educación, con especial énfasis en alumnos prioritarios y preferentes; (iv) que los alumnos prioritarios y preferentes tengan participación en las actividades que se pretendan financiar con esta subvención; (v) que dichos gastos no estén asociados al normal funcionamiento o mantención de los establecimientos, ni a asuntos administrativos de carácter general⁴ y; (vi) que los componentes remuneracionales de los trabajadores destinados a ejecutar labores propias de esta subvención no comprendan asignaciones o bonificaciones cuyo financiamiento tenga su origen en otras subvenciones especiales o en recursos proveídos específicamente para aquellos efectos⁵.

En cuanto al contenido del referido PME debe incluir una serie de orientaciones y acciones en cada una de las áreas o dimensiones que señala el artículo 8 de la misma Ley SEP, esto es, en relación a la Gestión de Currículum, el Liderazgo Escolar, la Convivencia Escolar y la Gestión de Recursos, las que serán priorizadas por el sostenedor según sus consideraciones de mejora.

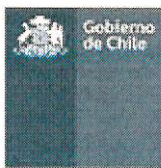
Junto con ello, en el literal c) del artículo 7° bis, de la Ley SEP, se incorpora como un requisito para la renovación de los CIOEE, haber gastado, a lo menos, un 70% de las subvenciones y aportes recibidos, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6°, letra e), de la misma.

² Dictamen N° 5, de 28 de noviembre de 2014, de la Superintendencia de Educación.

³ Establecida en los artículos 49, letra m) y 100 letra g) de la Ley N° 20.529.

⁴ Dictámenes N° 56373-2011 y 82606-2013, de la CGR.

⁵ Dictámenes N° 8858-2014 y 64203-2012, de la CGR; y, Dictamen N° 4127/069-2010 de la Dirección del Trabajo.



Posteriormente, con fecha 4 de abril de 2017, se publicó la Ley N° 21.006 que, entre otros asuntos, incorpora nuevas facultades de fiscalización de los CIOEE tanto en la Subsecretaría de Educación, como en la Superintendencia de Educación.

La primera de estas nuevas facultades es la que posee el Subsecretario de Educación, de imponer la retención inmediata de al menos el 50% del pago de las subvenciones y demás aportes de la Ley SEP, a aquellos sostenedores que no cumplan con el requisito de presentar a la Superintendencia de Educación la información relativa al uso de los recursos de aquella ley en su proceso de rendición de cuenta pública, previo informe de la Superintendencia de Educación y; la segunda, consistente en ajustar, durante la segunda mitad de cumplimiento del CIOEE, los montos transferidos en virtud de esta misma ley, al porcentaje efectivamente ejecutado por el establecimiento en su primer bienio, restringiendo el traspaso íntegro de aquellos recursos a un porcentaje mínimo de ejecución de un 70% en aquél término.

Esta última exigencia, redundante en que tanto el Ministerio como la Superintendencia de Educación poseen mayores ámbitos de control del uso de estos recursos, ya no sólo al término del CIOEE, sino que también mientras éste se ejecuta; lo que debiera incidir, finalmente en una mejor planificación de la inversión de estos montos por parte de las entidades encomendadas a administrarlos.

Por otra parte, la Ley 21.006 incorpora en su artículo 3°, un régimen especial de renovación de CIOEE, al cual podrán acceder aquellos sostenedores que no den cumplimiento al requisito de haber gastado, a lo menos, un 70% de las subvenciones y aportes recibidos, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6° letra e) de la Ley SEP.

Según lo especificado en dicha norma, y previa autorización del Subsecretario de Educación, las entidades sostenedoras que se encuentren en la hipótesis del párrafo anterior, estarán habilitadas para percibir mensualmente, por el período de renovación del nuevo convenio, el porcentaje de los recursos rendidos como gastos correspondientes al convenio expirado, sin considerar aquellos meses prorrogados de dicho convenio en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 7 bis de dicha ley, aplicado sobre el monto que le correspondería percibir en el mes respectivo, sin que pueda superar dicho monto.

Con la instauración de este régimen especial de renovación, la consecuencia de no haber gastado un 70% de las subvenciones y aportes recibidos en virtud de la Ley SEP, ya no deviene necesariamente en la no renovación de los CIOEE, sino que, más bien, implica limitar los recursos que se percibirán por este concepto en el siguiente convenio al monto efectivamente utilizado por los establecimientos beneficiarios.

De este modo, en lo que a las comunidades educativas atañe, las normas introducidas por la ley en comento, implican, por una parte, verificar una mayor planificación temporal del uso de los recursos de la SEP por parte de las entidades sostenedoras, de manera que estos se vayan distribuyendo de manera relativamente uniforme durante todos los años de duración del CIOEE y; por otra, la exclusión del efecto de no renovar los referidos convenios en el evento de que no se alcance el piso mínimo de un 70% de ejecución de los recursos asociados a la Ley SEP, lo que representa, en ambos casos, la imposición de medidas esencialmente asociadas a la potestad que posee la Administración para ejercer un mayor control del gasto y uso de los recursos públicos.

En este contexto regulatorio, se hace presente la problemática respecto de la concurrencia de determinadas circunstancias de hecho que pudieren impedir o dificultar severamente la ejecución de las actividades contenidas en los PME de los establecimientos educacionales y con ello el porcentaje de los recursos exigidos por ley; y si estas condiciones permiten que la ejecución del gasto sea alcanzado a través de la inversión en activos financieros de renta fija, de manera de posponer su gasto a la anualidad siguiente.

Que, del análisis de las dimensiones y áreas de financiamiento en que pueden gastarse los recursos de la SEP, expresadas principalmente en el artículo 8 de la ley que regula aquella subvención especial, no existe ninguna acción que permita invertir este tipo de recursos en instrumentos financieros. Parece del todo lógico, por cuanto no se trata de un gasto que pretenda satisfacer, en sentido estricto y de manera directa, el propósito que persigue esta subvención en particular.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con otro tipo de inversiones que importan un desembolso efectivo de recursos en materias distintas a las especificadas en el PME y los fines especiales de la SEP⁶, la inversión en activos financieros de renta fija no posee dicho carácter, sino que más bien, supone un instrumento de inversión que otorgan a su comprador el derecho a recibir un ingreso futuro, renta o interés procedente del vendedor. En otras palabras, y para efectos de la custodia de su gasto, se trata de un instrumento de ahorro que permite utilizar aquellos recursos y sus intereses en el mismo objeto que mandata la ley, sin defraudar su propósito.

Conforme a lo anterior, y ante la falta de regulación de esta medida en la propia Ley SEP, es preciso verificar dos cuestiones esenciales, primero, comprobar si la normativa educacional contempla la posibilidad de realizar esta operación y, segundo, indagar si es posible acceder a ella en el caso particular de los recursos de esta subvención especial.

Sobre el primer punto, conviene señalar que la inversión en activos financieros de renta fija es una operación atribuida a fines educativos, según lo dispuesto en el artículo 3, numeral v), inciso 2°, del DFL N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación (Ley de Subvenciones), por lo que estamos en presencia de una actuación regulada y permitida en la normativa educacional.

Luego, en relación al ámbito de aplicación de la Ley de Subvenciones, cabe mencionar que las disposiciones contenidas en ella, especialmente en su Título I y IV poseen aplicación supletoria respecto de otras leyes especiales que codifiquen subvenciones específicas. En el caso particular de la Ley SEP, su remisión es expresa: *“En todo lo no regulado expresamente en esta ley, la subvención escolar preferencial y la subvención por concentración de alumnos prioritarios a que se refiere el artículo 16 de la presente ley se regirán por las normas de los Títulos I y IV de la Ley de Subvenciones (...)”*⁷.

Uno de los requisitos esenciales para aplicar cualquier legislación supletoria, consiste en que dicha legislación no contraríe el ordenamiento legal a suplir, de forma tal que sea congruente con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate. La aplicación de la norma supletoria, entonces, procede en la medida que la materia a la cual pretende emplearse cierta norma de este cuerpo legal, no haya sido prevista en el respectivo ordenamiento administrativo especial, o si así fuere (como ocurre especialmente con la aplicación supletoria de procedimientos administrativos), que la aplicación de aquella norma no entorpezca su ejecución y no afecte su propósito u objeto.

Tratándose entonces de una acción no prevista en la Ley SEP, pero totalmente congruente con los principios y objeto que subyacen a esta subvención especial, no resulta razonable forzar su uso anual sólo con el propósito de ejecutar el porcentaje exigido por ley para ver renovado el CIOEE de manera íntegra o para percibir la totalidad de los recursos por el periodo restante del convenio, sobre todo si es posible que éstos puedan utilizarse sin desnaturalizar el propósito de la subvención en cuestión, reservándolos para un desembolso posterior ajustado a su objeto.

De este modo, ante casos excepcionales y/o calificados, como las modificaciones al calendario escolar aprobadas por la autoridad competente, en que, atendida la proyección

⁶ Lo que conllevaría un consecuencial rechazo del gasto por destinarlo a un fin distinto al que la ley provee.

⁷ Artículo 5° de la Ley N° 20.248.



anual de acciones que se encuentran contenidas en el PME y su financiamiento, sea necesario autorizar que los sostenedores ajusten sus PME, postergando la realización de determinadas actividades o reemplazándolas por otras, será posible invertir los recursos percibidos en instrumentos que permitan financiarlas en el año escolar siguiente.

Que, conforme a la remisión del artículo 5° de la Ley SEP a la Ley de Subvenciones, de todas las operaciones especificadas en el artículo 3° de esta última ley, la única en que es posible destinar recursos de una subvención especial sin que implique un gasto efectivo y por ende, conforme al destino especial que es posible realizar con ella, es la inversión en activos financieros de renta fija, los cuales permiten resguardar aún más los recursos públicos destinados a educación⁸.

Conforme a lo anterior, de manera excepcional, los recursos de la SEP se podrán invertir en activos financieros de renta fija, considerándose como gastos para efectos de la rendición de cuentas, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: i) que se trate de sostenedores que se encuentren en el último año en que sea posible ejecutar los recursos de la SEP, para efectos de la evaluación correspondiente a la primera mitad del período de vigencia del CIOEE o de la renovación de los mismos (segundo y último año de convenio); ii) que se verifiquen una o más circunstancias que impidan o dificulten severamente la ejecución de las actividades programadas en los planes de mejoramiento por parte de los establecimientos educacionales; iii) que atendidas las circunstancias descritas en el numeral inmediatamente precedente, el Ministerio de Educación autorice a los sostenedores para modificar sus planes de mejoramiento educativo, postergando o incorporando nuevas actividades propias de las áreas o dimensiones de los PME, a cuyo financiamiento se deberán necesariamente destinar estos recursos en la anualidad inmediatamente siguiente; y iv) que los intereses o réditos sean utilizados en las acciones establecidas en el PME; (v) que la inversión en este tipo de instrumentos financieros no afecte de forma alguna la prestación de servicio educativo.

Atendidas las circunstancias excepcionales que fundan este criterio, en que los recursos SEP se invierten en instrumentos que permiten ejecutarlos en una anualidad distinta a la que fueron percibidos, esta Superintendencia de Educación fiscalizará su correcto uso, considerando la información declarada en todas las rendiciones de cuenta asociadas.

En consecuencia, sobre la base de las disposiciones legales citadas y las consideraciones formuladas, informamos a usted que cuando se verifiquen una o más circunstancias que impidan o dificulten severamente la ejecución de una o más de las actividades programadas en los planes de mejoramiento educativo, excepcionalmente los sostenedores de establecimientos educacionales que mantengan CIOEE vigentes, podrán destinar fondos de la SEP a la inversión en activos financieros de renta fija, para financiar en la anualidad inmediatamente siguiente, actividades que se incorporen en sus planes de mejoramiento educativo; siempre que cumplan con las exigencias establecidas en la ley y los criterios especificados por este servicio a través de sus instrucciones de carácter general y dictámenes.


CRISTIÁN O'RYAN SQUELLA
SUPERINTENDENTE DE EDUCACIÓN (S)

JMA
MIC / JAL / MBS

Distribución:

1. La indicada.
2. Fiscalía
3. División de Fiscalización.
4. Direcciones Regionales del país.
5. Oficina de Partes.

⁸ Así aparece de la discusión parlamentaria, contenida en la Historia de la Ley 20.845, pp. 351.

