



UNIVERSIDAD  
**Finis Terrae**

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE  
FACULTAD DE DERECHO  
MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO:  
TRANSPARENCIA, REGULACIÓN Y CONTROL.

**EJECUCIÓN DE SUBVENCIONES Y/O APORTES EN  
MATERIA EDUCACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA  
PANDEMIA “COVID-19”.**

Mandy Constanza Yáñez Peric

Artículo Académico presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis  
Terrae, para optar al grado de Magíster en Derecho Público: Transparencia, Regulación  
y Control.

Profesora Guía: Nancy Barra Gallardo  
Santiago, Chile 2022

# EJECUCIÓN DE SUBVENCIONES Y/O APORTES EN MATERIA EDUCACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA “COVID-19”.

Mandy Yáñez Peric

Universidad Finis Terrae

[mandy.yanez@mail.udp.cl](mailto:mandy.yanez@mail.udp.cl)

## **Resumen:**

El presente artículo pretende exponer respecto a distintas subvenciones y aportes otorgados a sostenedores de establecimientos educacionales, analizando en particular la asignación Transporte Escolar Rural (TER), Subvención Escolar Preferencial (SEP) y Subvención Pro-Retención, la rendición de dichos recursos, su ejecución habitual, así como también durante la pandemia ocasionada por el “covid-19” y su relación con el principio de legalidad del gasto público.

## **Palabras clave:**

Principio de legalidad, ejecución presupuestaria, subvenciones.

## **Abstract:**

The purpose of this article is to present the different subsidies and contributions granted to educational establishments, analyzing in particular the Rural School Transportation (TER), Preferential School Subsidy (SEP) and Pro-Retention Subsidy, the rendering of such resources, their regular execution, as well as during the pandemic caused by "covid-19" and its relationship with the principle of legality of public spending.

## **Key words:**

Principle of legality, budget execution, subsidies.

## **Introducción:**

A fines del año 2019, en Wuhan, China, se conoció el primer caso de “covid-19”, una enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 que rápidamente se propagó por el resto del mundo. Así, en marzo de 2020 se registró el primer caso en Chile, provocando fuerte impacto en diversos ámbitos de la vida de las personas. Por ejemplo, vimos afectada nuestra libertad de desplazamiento, ya que como medida para evitar el contagio se dispusieron extensas cuarentenas; los sistemas de salud colapsaron ante el aumento de

personas contagiadas por la enfermedad, muchas de las cuales murieron y otras quedaron con diversas secuelas; el sistema de justicia tuvo que adaptarse para seguir impartíendola, recurriendo a nuevos métodos que, cuestionados por algunos, permitieron continuar desarrollando procesos judiciales; y, en lo que compete a este artículo académico, se produjo el cierre temporal de las escuelas en gran parte del mundo como medida para evitar la propagación del virus, transformándose en un verdadero desafío para docentes, estudiantes, padres, madres y apoderados, así como para todos los integrantes de la comunidad educativa toda vez que significó implementar un modelo de educación a distancia sin precedentes, quedando de manifiesto la brecha existente entre las distintas comunidades educativas en razón de los recursos, la ubicación geográfica, el nivel sociocultural de sus integrantes, entre otros.

En cifras de la Organización de las Naciones Unidas, en abril de 2020 un 94% de los alumnos alrededor del mundo se vieron directamente afectados en virtud del cierre de sus establecimientos educacionales, lo que equivale a 1.580 millones de estudiantes de los distintos niveles de enseñanza, lo que evidentemente se acrecentó en aquellos países cuyo desarrollo humano es calificado como bajo, en los que durante el segundo trimestre de 2020% el 86% de los niños de enseñanza primaria o básica quedaron sin escolarizar, versus el 20% en países con alto desarrollo humano.<sup>1</sup>

El impacto del cierre de las escuelas va más allá de la interrupción de la relación en aula de docentes y estudiantes, la que sin duda es de extrema importancia, incidiendo en otros ámbitos como alimentación, la que se entrega, por ejemplo, a través del programa de alimentación escolar (PAE); el otorgamiento de herramientas a través el programa de integración escolar (PIE) que tienen algunos establecimientos; la atención psicológica y de contención que prestan las comunidades educativas; entre tantas otras. Lo anterior afecta transversalmente a todos los estudiantes y sus familias, pero impacta de forma más severa a los niños pertenecientes a grupos más vulnerables, acrecentando las brechas ya existentes, como aquellas evidenciadas a través del Estudio Nacional de Lectura de 2° básico del año 2017, que demuestra la diferencia de puntaje obtenido por grupos socioeconómicos bajo y alto, siendo ésta de 53 puntos <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas (2020), p.5.

<sup>2</sup> Agencia de Calidad de la Educación (2018), p. 14.

Para intentar disminuir las brechas existentes, así como suplir diversas necesidades que requieren los estudiantes, es que anualmente se destinan miles de millones de pesos al presupuesto de educación el que pese a reducirse en un 0,07% respecto del año 2021, cuenta con la asignación presupuestaria más alta seguida por la del Ministerio de Salud. En datos publicados en la página web del Banco Mundial, al año 2018, el gasto público en educación de nuestro país fue equivalente a 5,4% del PIB<sup>3</sup>.

En razón de lo expuesto y de la situación excepcional acontecida a raíz de la pandemia, cobra especial relevancia el uso y destino de los recursos que otorga anualmente el Estado a través de subvenciones y/o aportes a los sostenedores, tanto públicos como privados, para que éstos sean destinados a fines educativos y sobre todo cómo se ajusta la ejecución de dichos recursos en un contexto excepcional. Parte de esos ingresos los constituyen la subvención escolar preferencial, subvención pro-retención y el aporte por concepto de transporte escolar rural, los que durante los años 2020 y 2021 tuvieron importantes cambios en su forma de ejecución en virtud de las nuevas necesidades ocasionadas por la pandemia y los desafíos que presentó el sistema escolar para mantener el proceso de aprendizaje, aun con las escuelas cerradas.

---

<sup>3</sup> BANCO MUNDIAL, disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=CL>

## Capítulo I: Principio de Legalidad

El principio de legalidad o principio de clausura del Derecho Público ha sido consagrado en los artículos 6° y 7° de nuestra Constitución Política. El primero, constituye una obligación dirigida a los órganos del Estado en cuanto “someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”; mientras que el artículo 7°, determina los requisitos que deben cumplir los entes estatales para dotar de validez sus actuaciones. Así, se considerarán válidas si ha existido una investidura regular previa de sus integrantes; si éstos actúan dentro de su competencia y si lo hacen en la forma que prescriba la ley. Seguidamente, establece una limitación a la autoridad que detentan magistraturas, personas o grupo de éstas, y que ha sido otorgada por la Constitución o las leyes. Finalmente, la sanción a aquellos actos que no se ajusten a lo dispuesto, es la nulidad y la posibilidad de generar responsabilidad y sanciones que establezca la ley.

En el mismo sentido, el artículo 2° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, señala que “Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes”. Lo anterior se traduce en el apotegma *quae non sunt permissa, prohibita intelliguntur* (lo que no está permitido, se considera prohibido) que resulta aplicable a las actuaciones de la Administración, y que limita su ejercicio a aquello que expresamente ha sido definido por el ordenamiento jurídico.

Por su parte el Excmo. Tribunal Constitucional ha entendido que este principio rector “(...) supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación de funciones. Desde este punto de vista, cabe hablar, más propiamente, de principio de juridicidad, en la medida que asegura el sometimiento integral de las autoridades públicas al imperio del ordenamiento jurídico en su conjunto”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Tribunal Constitucional, Rol N° 790-2007, de fecha 11 de diciembre de 2007.

Finalmente, podemos justificar la necesidad de consagrar el principio de legalidad en la relación que mantienen quienes ejercen -en determinado ámbito- algún grado de poder respecto a los subordinados y pueden, en virtud de ese poder otorgado por la Constitución y las leyes, afectar de alguna manera a quienes no lo poseen. Así, en palabras del autor mexicano Roberto Islas Montes su consagración “se debe a la relación de supra/subordinación entre los representantes del Estado y los gobernados en virtud de los cuales los primeros afectan la esfera jurídica de los segundos; esto es, el Estado al desplegar su actividad afecta los bienes y derechos del subordinado cuando se impone en el ejercicio del poder”<sup>5</sup>. En el mismo sentido, Kazor afirma que “la actuación de un Órgano Ejecutivo que cuenta con importantes atribuciones y facultades, las cuales, traducidas a la vigencia de un Estado de Derecho, requieren necesariamente la sujeción integral a Derecho en cuanto a su existir y obrar. Es lo que se denomina principio de legalidad o juridicidad”.<sup>6</sup>

### **1.1 Principio de Legalidad del gasto público.**

Según su ámbito de aplicación, el principio de legalidad tiene diversas manifestaciones. En lo que respecta a la ejecución de los recursos fiscales, si nos preguntamos qué entendemos por principio de legalidad del gasto, podemos señalar que es aquel en virtud del cual los recursos fiscales pueden gastarse previa autorización de una ley y en aquello que ésta ha dispuesto, lo anterior según lo prescrito en los artículos 6, 7, 32 N° 20 y 22, 98, 100, todos de la Constitución Política; el artículo 56 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República; y el artículo 26 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, de Administración Financiera del Estado; entre otros. En ese sentido, el profesor Pallavicini indica en relación a este principio que “En el orden financiero los integrantes del Sector Público deben atenerse a las disposiciones legales que regulan el gasto público y, entre ellas, a las que rigen los presupuestos del sector

---

<sup>5</sup> ISLAS (2009), p. 98.

<sup>6</sup> KAZOR (1997), p.92.

público, de modo que todo egreso que se autorice debe precisar su fuente de financiamiento”.<sup>7</sup>

Ahora bien, para conocer el destino de los recursos públicos, en diciembre de cada año se dicta la ley de presupuestos para el sector público, el instrumento que orienta el gasto y define en qué se gastarán los recursos fiscales dispuestos para determinado periodo anual. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que “(...) el presupuesto es una ley; una ley especial; pero es mucho más que una ley. Es uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno. Por de pronto, porque en él se delimitan los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario (...)” y “(...) que es una herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas”<sup>8</sup>

En virtud del régimen presidencialista que rige en nuestro país, en su elaboración participa predominantemente el Ejecutivo y, en menor medida, interviene el poder Legislativo. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha indicado que “Como consecuencia de que al Presidente se le encarga el gobierno y la administración del Estado, el Ejecutivo goza de enormes poderes respecto de la Ley de Presupuestos. A él le corresponde prepararlo y ejecutarlo. El Congreso sólo interviene en su aprobación, siendo dicha fase restringida, tanto porque hay asuntos que ni siquiera van a discusión al Congreso como porque el Congreso no puede más que aceptar, disminuir o rechazar lo que el Presidente le proponga y no puede reducir los gastos establecidos en leyes permanentes. Asimismo, si el Congreso aprueba un gasto desfinanciado, al promulgar la ley el Presidente puede reducir proporcionalmente los gastos que no cuenten con el debido financiamiento.”<sup>9</sup>

Una de las características más llamativas entre la relación establecida entre la ley de presupuestos y el principio de legalidad del gasto público, dice relación con lo señalado por el Tribunal Constitucional en Sentencia Rol N° 1.867-2010, en que un grupo de 10 Senadores solicitó la declaración de inconstitucionalidad de determinadas glosas incluidas en algunas partidas del proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público para

---

<sup>7</sup> PALLAVICINI (2015), p.46.

<sup>8</sup> Tribunal Constitucional, Rol N° 254/97, de fecha 26 de abril de 1997.

<sup>9</sup> Tribunal Constitucional, Rol N° 1867-2010, de 30 de diciembre de 2010.

el año 2011, argumentando que las glosas respecto de las cuales se alega, se habrían incorporado al proyecto por una vía no idónea, lo que vulneraría, en definitiva, la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República, así como también el artículo 69 de la Carta Fundamental, al exceder, mediante las glosas, la idea matriz del proyecto, entendida ésta como un cálculo anticipado de los ingresos y gastos de la nación para el periodo anual. Previo a pronunciarse sobre el fondo del recurso impetrado, el Tribunal Constitucional dedica algunos acápites de la sentencia para referirse a la interpretación y fines que persigue en particular la ley de presupuestos, señalando que ésta “requiere una interpretación flexible, racional y lógica, a fin de que su operatividad no se vea congelada. Por ello validó que la legalidad presupuestaria fuera atenuada y flexible, entregando al Ejecutivo todas las potestades indispensables para que pudiera llevarla a cabo”<sup>10</sup>.

Así las cosas, parece ser que la relación un poco más laxa entre el instrumento que orienta el gasto público y el principio rector en la materia, a saber, el de legalidad del gasto público, está dada por la finalidad del primero y las múltiples aristas y necesidades que demanda el quehacer público, que por su envergadura resulta imposible abarcar a priori. Lo anterior no implica que los recursos fiscales puedan gastarse discrecionalmente fuera del marco de la Ley de Presupuestos respectiva, pues validar aquello haría que este instrumento carezca de sentido, sino más bien, entendemos, que la flexibilidad presupuestaria implica que existen ciertas necesidades que demandan contar con recursos que no fueron contemplados en la respectiva Ley, como el caso de las situaciones descritas en los artículos 26 y 28 del Decreto Ley N° 1.263 y los casos en que mediante Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda, es posible aumentar o disminuir determinados ítems permitiendo su traspaso en miras de un objetivo público determinado. Lo anterior es normado por un Decreto expedido por el Ministerio de Hacienda, sobre modificaciones presupuestarias para el año respectivo, así, por ejemplo, para el año 2021 corresponde al Decreto N° 2.286, de la Cartera de Hacienda.

A modo de ejemplo, en materia educacional, el Decreto N° 1.865, de 2020, del Ministerio de Hacienda, mediante el cual se modificó la forma de ejecución de los recursos de la

---

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional, Rol N° 1867-2010, de 30 de diciembre de 2010.



Partida 09, Capítulo 17, Programa 02, Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 051 "Fondo de Apoyo a la Educación Pública" (FAEP), correspondientes a la ley N° 21.192 de Presupuestos del Sector Público para el año 2020. El requerimiento se origina a raíz de la solicitud realizada por la Dirección de Educación Pública, fundada en la imposibilidad de dar cumplimiento a los requisitos y procedimientos establecidos en el literal d) de la Glosa 03, de la línea presupuestaria señalada, para la ejecución de los recursos del FAEP, toda vez que las clases presenciales en colegios y jardines infantiles estaban suspendidas con ocasión de la pandemia "covid-19". Considerando lo anterior, el Ministerio de Educación solicitó a la Cartera de Hacienda se modificara la forma de ejecución de los recursos señalados. En el mismo sentido el Decreto N° 397, de 2020, del Ministerio de Hacienda, modificó el presupuesto vigente en el sentido de trasladar recursos desde el ítem 03, Asignación 021 "Liceos Bicentenarios de Excelencia", al ítem 02, Asignación 001 correspondiente a "Servicios Locales de Educación", entre otros. Respecto al proceso "Liceos Bicentenario de Excelencia", lo anterior se explica toda vez que resultaron adjudicados establecimientos educacionales, dependientes de Servicios Locales de Educación y, por ende una vez determinado el monto adjudicado para los Liceos Bicentenarios, se requiere efectuar la respectiva modificación presupuestaria, a fin de destinar los recursos a los Servicios Locales de Educación Pública, los que cuentan en la Ley de Presupuestos con su propia línea de ejecución, establecida en la Asignación 001.

## **1.2 Principio de publicidad**

En relación a la ejecución de presupuesto público, entre otros principios que reciben aplicación, conviene tener presente también el principio de publicidad consagrado en el artículo 8°, inciso 2°, de la CPR, y cuya regulación es posible encontrar en la ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

Particularmente en materia de gasto público este principio asume especial importancia porque permite a la población, en primer lugar, conocer a qué se destinan los recursos públicos y luego, cuando estos deben ejecutarse, si efectivamente se están gastando conforme han mandatado las leyes respectivas. En este sentido, Pallavicini indica "... la transparencia presupuestaria permite el control de la gestión financiera que llevan a cabo los integrantes del Sector Público, hace posible identificar si los gastos se están realizando en el momento que la ley los autorizó (esto es, si las prestaciones que los órganos públicos

se comprometieron a realizar con los caudales que les fueron concedidos se están entregando en la oportunidad en que la gente los necesita) y si ellos se están practicando en conformidad con la legislación que rige la actividad financiera”.<sup>11</sup>

## **Capítulo II: Subvenciones y/o aportes en materia educacional**

El acápite que a continuación se desarrolla, tiene por objeto exponer respecto de tres subvenciones y/o aportes que se otorgan a determinados sostenedores en materia educacional, su finalidad u objetivo, la destinación habitual de los mismos y en algunos casos la interpretación que ha hecho la Superintendencia de Educación en virtud de la facultad que le otorgan los artículos 49, letra m) y 100, letra g), de la ley N° 20.529 respecto del correcto uso de dichos recursos públicos. Distinguiremos entre aportes o subvenciones según si estos hayan sido establecidos en el DFL N° 2, de 1998, del Mineduc o se encuentren en otro cuerpo normativo.

Previo a la explicación detallada de las subvenciones y/o aportes que se desarrollarán, es conveniente tener presente nociones respecto del concepto de “subvención”, la que según la RAE consiste en “ayuda económica que se da a una persona o institución para que realice una actividad considerada de interés general”<sup>12</sup>. Luego, autores como Soto Kloss señalan que la subvención estatal “dice relación con la ayuda para tener un fin público”<sup>13</sup>, mientras que García Machmar la conceptualiza como “toda transferencia patrimonial no devolutiva, realizada por la Administración a favor de un particular, vinculada a la realización por éste de una conducta calificada de interés público”<sup>14</sup>. Finalmente, y en virtud de lo dispuesto en el Decreto N° 469, de 2013, del Ministerio de Educación, entenderemos como subvenciones para efectos de este artículo académico “aquellos recursos que el Estado transfiere a los sostenedores de los establecimientos educacionales bajo el régimen de subvenciones, con el objeto de propender a la creación, mantención y ampliación de los establecimientos educacionales”<sup>15</sup>, lo que es consistente con lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación

---

<sup>11</sup> PALLAVICINI (2015), p. 116.

<sup>12</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2022), versión en línea.

<sup>13</sup> SOTO KLOSS, E. (1963), p. 15.

<sup>14</sup> GARCIA MACHMAR, W. (2011), p. 110.

<sup>15</sup> Letra d), art. 2, decreto 469, de 2013, del Ministerio de Educación.

(Ley de Subvenciones), y que a su vez, éstas pueden ser clasificadas en generales, siendo aquellas a las que se refiere el Título I de la Ley de Subvenciones, o estar destinadas a fines especiales, lo que implica que han sido transferidas “con un propósito especial, y, por lo tanto, solamente pueden aplicarse a los fines para los cuales fueron transferidos”<sup>16</sup>, señaladas en el Título III de la referida ley.

En ese sentido, diremos que se trata de una transferencia de recursos que el Estado efectúa a sostenedores quienes deben cumplir con determinados requisitos según la subvención de que se trate, y que se configura como una modalidad de ejecución del gasto público, cuya finalidad debe ser observada por quienes ejecutarán dichos recursos y respecto de los cuales deben rendir cuenta.

A través del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, se ha establecido la finalidad del financiamiento estatal que por dicha normativa se regula, señalando en su artículo 1° que ésta dice relación con “asegurar a todas las personas el ejercicio del derecho a una educación de calidad, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en especial aquellos que versen sobre los derechos de los niños.”

Así, según lo expuesto precedentemente, para efectos del presente artículo resulta relevante destacar el elemento teleológico de las subvenciones, el que dice relación con que éstas están afectas a un fin que ha sido definido previamente y que en nuestro caso dice relación con un interés público: el apoyo y/o desarrollo de determinadas etapas del proceso educativo y que la ejecución de los recursos que por estos conceptos se destinen debe estar abocado a esa finalidad previamente establecida que, como quedará de manifiesto en el presente trabajo, puede estar más o menos acotada y respecto de las cuales se presentaron particularidades en el periodo producido por la pandemia del Covid-19.

## **2.1 Subvención Escolar Preferencial (SEP).**

---

<sup>16</sup> Letra e), art. 2 decreto 469, de 2013, del Ministerio de Educación.

La subvención escolar preferencial, en adelante SEP, tiene su origen en la ley N° 20.248, de 2008, la que según su artículo 1° está “destinada al mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados, que se impetrará por los alumnos prioritarios y alumnos preferentes que estén cursando primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia, educación general básica y enseñanza media”.

El fundamento de esta subvención dice relación con los mayores aportes y esfuerzos que se requiere destinar a alumnos vulnerables para lograr procesos de aprendizajes exitosos, considerando el mayor costo que implica su educación en atención a diversos agentes, como por ejemplo su entorno, el nivel socioeconómico y educacional de sus familias, entre otros. Así, un estudio respecto al impacto distributivo de una subvención como la SEP, elaborado mientras ésta se discutía en el Congreso Nacional, indica que “La importancia del efecto distributivo dependerá de la modalidad de gasto de los nuevos recursos por parte de las escuelas”<sup>17</sup> distinguiendo si los recursos se distribuyen de forma uniforme a todos los estudiantes o focalizadamente a un grupo, a saber aquellos más vulnerables. En el primer caso el citado estudio concluye que la brecha de financiamiento en establecimientos subvencionados disminuye, mas no se revierte como si ocurre bajo la modalidad de gasto focalizado.

La calidad de alumno prioritario es determinada anualmente por el Ministerio de Educación, en base a criterios que la misma ley establece. Por su parte, los alumnos preferentes han sido definidos por dicho cuerpo normativo y corresponden a aquellos que sin ser prioritarios, pertenecen a una familia que se encuentra dentro del 80% más vulnerable del total nacional, según el instrumento de caracterización social que se encuentre vigente, lo que también es determinado por la Cartera de Educación.

Respecto a quienes pueden acceder a dicha subvención, la ley establece, en su artículo 4°, que son los establecimientos educacionales regidos por el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, que impartan enseñanza regular diurna y cuyo sostenedor haya suscrito el convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, mediante el cual el sostenedor asume diversos compromisos relacionados con rendición de cuentas de los recursos percibidos por dicho concepto; existencia y

---

<sup>17</sup> LARRAÑAGA Y PEIRANO (2006), p. 10.

funcionamiento efectivo de diversas instancias de participación e intervención compuestas por actores de la comunidad educativa, por ejemplo el Consejo Escolar y el Centro General de Padres y Apoderados; aseguramiento en cuanto a horas técnico-pedagógicas y horas curriculares no lectivas; presentar al Ministerio de Educación y a la Agencia de Calidad de la Educación un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) el que debe contemplar orientaciones y acciones en áreas como liderazgo escolar, gestión de currículum, gestión de recursos, convivencia escolar.

Así, la SEP corresponde a una subvención de tipo especial toda vez que está destinada únicamente al fin para el que ha sido otorgada: el mejoramiento de la calidad de la educación, con atención en determinado grupo de estudiantes. Dentro de los márgenes de esta subvención se otorga un rango de discrecionalidad a los sostenedores porque son éstos los encargados de definir las áreas del PME a las que darán mayor énfasis y por ende destinarán mayores recursos según la realidad de cada escuela.

Sin embargo y atendido a que el concepto “mejoramiento de la calidad de la educación” resulta amplio, la Superintendencia de Educación, en virtud de la facultad interpretativa que le otorgan los artículos 49, letra m) y 100, letra g), de la ley N° 20.529, se ha pronunciado a través de diversos dictámenes respecto al tema. En particular, los dictámenes N°s 41 y 54, de 2018 y 2020 respectivamente, señalan que para destinar los recursos otorgados en virtud de la SEP, se deben cumplir los siguientes requisitos: que se trate de actividades propias de las áreas o dimensiones que todo PME debe contener; que estas actividades se encuentren explicitadas en el correspondiente PME de cada establecimiento; 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; que los alumnos prioritarios y preferentes mantengan una participación importante en las actividades que se pretendan financiar con esta subvención; que dichos gastos no estén asociados al normal funcionamiento o mantención de los establecimientos, ni a asuntos administrativos de carácter general y; que los componentes remuneracionales de los trabajadores destinados a ejecutar labores propias de esta subvención, no comprendan asignaciones o bonificación cuyo financiamiento tenga su origen en otras subvenciones especiales o en recursos proveídos específicamente para aquellos efectos.

Sin perjuicio de lo señalado en cuanto al destino de los recursos, la Superintendencia

indica que “importan sólo precisiones del contenido que la propia ley establece, entendiendo que el límite de su uso está determinado por su objeto”<sup>18</sup>.

Habitualmente, el destino de los recursos percibidos en virtud de la SEP dice relación con la ejecución de actividades establecidas directamente en el PME que elabora el propio establecimiento, como ya ha sido mencionado, así como la implementación de asistencia técnico-pedagógica especial para mejorar el rendimiento escolar de los alumnos con bajo rendimiento académico. En ese sentido, la presentación y observancia del PME constituye, en gran medida, el objeto específico de inversión y/o ejecución de los recursos percibidos en virtud de la SEP, sin embargo existen otras materias que no dicen relación directa con lo señalado. Por ejemplo en materia de indemnizaciones, el artículo 8° bis, inciso 1° de la ley SEP establece que para el cumplimiento de las acciones establecidas en el PME, los sostenedores podrán contratar docentes, asistentes de la educación y el personal necesario para mejorar las capacidades técnico pedagógicas del establecimiento y para la elaboración, desarrollo, seguimiento y evaluación del referido Plan. Además, con la misma finalidad, podrán aumentar la contratación de las horas del personal docente, asistentes de la educación y otros funcionarios que laboren en el respectivo establecimiento, así como incrementar sus remuneraciones, con el límite establecido en el inciso 3° del mismo artículo. En virtud de este artículo que permite la contratación de personal para la intervención en actividades contempladas en el PME, es posible afirmar que cumpliendo determinados requisitos los sostenedores pueden destinar parte de los recursos percibidos en virtud de la SEP al pago de indemnizaciones, como lo ha indicado a través del Dictamen N° 5, de 2014, la SIE en que señala que “... podrán financiarse con cargo a la SEP las indemnizaciones que cumplan con los siguientes requisitos copulativos: a) deben ser aquellas indemnizaciones de carácter legal; b) de aquellos trabajadores cuya vinculación esté plenamente justificadas en el PME; c) que se ajuste al tiempo (años) en que dicho trabajados estuvo al servicio de estas acciones; d) que en el caso de incrementos o aumentos de hora, se podrá financiar con cargo a esta subvención especial solamente la parte de la indemnización correspondiente a las horas dedicadas exclusivamente a la realización de labores justificadas en el PME”. En definitiva, de la posibilidad que otorga la SEP para contratar y financiar profesionales que

---

<sup>18</sup> Superintendencia de Educación, Dictamen N° 41, de 2018.

intervengan tanto en el propio PME (elaboración y/o revisión) como en las acciones que en él se contemplan, con las limitaciones establecidas en el artículo 8° bis, se colige que las indemnizaciones a que dé lugar el término de dicha relación laboral pueden llevarse a cabo con los mismos recursos.

Respecto gastos en publicidad de los establecimientos educacionales, el objeto de la ley constituye para estos efectos un límite en sí mismo toda vez que, como indica la SIE “para determinar la pertinencia del gasto con cargo a la Ley SEP, siempre habrá de atenerse a la relación entre la acción a financiar - debidamente contenida en el PME – y el objeto de la ley, así como todos los instrumentos que al efecto instruya la Superintendencia.”<sup>19</sup>

Ahora bien, respecto al criterio adoptado por la SIE sobre la procedencia de financiar con recursos SEP softwares<sup>20</sup>, se ha definido que dependerá de si la implementación de éstos se ajusta al objeto de esta subvención, el que como hemos señalado dice relación con el mejoramiento de la calidad de la educación con especial énfasis en determinado grupo de estudiantes, siempre que las acciones se enmarquen en alguna de las áreas que puede abarcar un PME y siempre que cumplan con el objeto descrito. Lo anterior, surge como respuesta a la procedencia de financiar softwares que contienen módulos de administración, inscripción y matrícula, de informes, recursos humanos, planificación curricular, entre otros; y que facilitan la comunicación, mediante mensajería de texto, entre la escuela y los apoderados. En este caso podría discutirse que las herramientas que otorga so software consultado obedecen más bien a gastos que inciden en aspectos administrativos y por ende su financiamiento correspondería a la subvención general.

Respecto a pronunciamientos emitidos por la SIE sobre la SEP, resulta de especial relevancia para efectos del presente artículo académico aquel a través del cual se pronunció respecto de la legalidad de financiar con gastos SEP servicios de transporte escolar. El interés surge porque si bien la consulta planteada en el dictamen mencionado hace referencia a gastos generales en transporte, existe un aporte estatal, entregado por el Ministerio de Educación mediante bases concursales y posterior suscripción de un convenio, que trataremos más adelante, denominado “Transporte Escolar Rural” y que,

---

<sup>19</sup> Superintendencia de Educación, Dictamen N° 19, de 2015.

<sup>20</sup> Superintendencia de Educación, Dictamen N° 20, de 2015.

precisamente, está destinado al financiamiento de estudiantes a los establecimientos educacionales que se ubiquen en zonas con determinadas características. Entonces ¿es posible financiar con cargo a la SEP gastos de transporte escolar rural? En su dictamen N° 22, complementado mediante dictamen N° 42, la SIE ha indicado que no es posible establecer un nexo entre el mejoramiento de la calidad de la educación -objeto de la SEP- y el transporte de alumnos “por cuanto la relación de aprendizaje requiere, para el sólo hecho de generarse, la presencia de docentes y estudiantes”, por lo que, a juicio de la SIE, éste gasto podría imputarse a la subvención general por tratarse de un desembolso de carácter administrativo en caso de ser permanente. Por el contrario, podrían financiarse gastos en transporte cuando se trate de actividades puntuales contempladas en el respectivo PME y se dé cumplimiento a los demás fines de la referida subvención.

Finalmente en Ente fiscalizador hace referencia a dos situaciones excepcionales en las que se permitiría financiar gastos de carácter permanente en transporte escolar rural con recursos SEP: sostenedores que, en virtud de la información que entregó el Ministerio de Educación en la “Guía Ayuda Mineduc, Subvención Escolar Preferencial”, de 2011, adquirieron o contrataron servicios de transporte de forma permanente o con carácter indefinido, hasta el año 2014; y aquellos sostenedores que habiendo postulado al concurso de Transporte Escolar Rural y cumplido los requisitos establecidos en las respectivas bases, no fueron adjudicados. Respecto a lo primero, resulta lógico permitir a los sostenedores que, según lo dispuesto por el MINEDUC, hayan suscrito contratos que posteriormente la SIE señalara que no procedían financiar con recursos SEP, atendiendo al principio de confianza legítima, y respecto al segundo motivo esgrimido por la SIE hace preguntarse respecto a por qué, si el objeto de la SEP es el mejoramiento de la calidad de la educación, sólo pueden financiarse gastos en transporte escolar rural y no respecto de aquellos, niños, niñas y adolescentes que no estando en una zona rural o de aislamiento crítico no tienen los medios para trasladarse a su establecimiento con estos fondos. La discusión a la que puede dar origen la interrogante planteada tiene como una de sus causas la amplitud en el objeto de esta subvención, la que según cómo se destine y cómo haya sido establecida en el respectivo PME -siempre estando dentro del instructivo de ejecución de esta subvención que emite la SIE- podrá o no financiarse con cargo a estos recursos.



## **2.2 Subvención Pro-retención.**

La ley N° 19.873 dispuso e incorporó a la ley de subvenciones, en su párrafo 8° del Título III, una subvención anual educacional la cual, según indica el artículo 1° de la citada ley, “se pagará a los sostenedores de los establecimientos educacionales que acrediten haber matriculado y logrado la permanencia en las aulas o el egreso regular de ellas, según corresponda, de los alumnos que estén cursando entre 7° año de enseñanza básica y 4° año de enseñanza media, que pertenezcan a familias calificadas como indigentes, de acuerdo a los resultados obtenidos por la aplicación de la ficha CAS”. El reglamento de la subvención pro-retención está contenido en el decreto N° 216, de 2003, del Ministerio de Educación.

Esta subvención que, al igual que la SEP, detenta el carácter de especial, tiene como objetivo lograr la retención<sup>21</sup> de determinado grupo de alumnos en el sistema escolar, evitando así su deserción. Para percibir el pago respectivo durante el mes de abril de cada año, los sostenedores deben acreditar determinados requisitos, relacionados con la matrícula y asistencia regular de un grupo determinado de estudiantes.

La deserción del sistema educativo es multifactorial y puede estar asociada a aspectos culturales, como la pertenencia a un pueblo originario; económicos, toda vez que aquellos estudiantes de menores ingresos o que viven en contextos más vulnerables requieren generar ingresos y así aportar monetariamente en sus hogares, desistiendo del sistema escolar para comenzar a trabajar; la ubicación geográfica y la oferta educativa que presenta el entorno donde vive el estudiante, que ante la dificultad de acceder a un establecimiento educativo finalmente desiste de su proceso escolar. En virtud de las razones expuestas, la deserción escolar es un problema que se verifica con mayor

---

<sup>21</sup> Como indica el artículo 2° del decreto N° 216, de 2003, del Ministerio de Educación, entenderemos por retención “La permanencia de estos como alumnos regulares del respectivo establecimiento educacional dando cumplimiento a las normas establecidas en su Reglamento Interno respecto de los requisitos de asistencia y rendimiento que exigen los planes y programas de estudios, sean propios o los oficiales aprobados por el Ministerio de Educación, las correspondientes normas de evaluación y promoción escolar, las actividades extra programáticas y demás acciones curriculares orientadas al logro de los objetivos pedagógicos.”

frecuencia en enseñanza media o secundaria<sup>22</sup> .

A través del mensaje presidencial de la señalada ley se relevó la importancia y finalidad que tiene contar con recursos destinados a estudiantes vulnerables, toda vez que son éstos quienes, en virtud de múltiples factores descritos, se ven más expuestos a interrumpir su trayectoria educativa. Dicho mensaje señaló que “Se trata de un mecanismo que, de acuerdo a un criterio de focalización, se instala a favor de niños y jóvenes provenientes de las familias en condición de indigencia”, (...) “Mediante el, se desea apoyar e incentivar a estos agentes para que, con autonomía, creatividad y responsabilidad social, contribuyan a atraer, retener y lograr la culminación exitosa de los estudios de educación media de los niños y jóvenes del referido grupo objetivo”<sup>23</sup>. Lo anterior no es menor si consideramos las cifras entregadas por el Ministerio de Educación, las que reflejan que al 2021, 186 mil niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 21 años no han completado su educación escolar y no asisten a un establecimiento educacional<sup>24</sup>.

Respecto al destino de estos recursos, una de las principales inquietudes de los sostenedores al momento de ejecutarlos dice relación con la forma de otorgar el beneficio pecuniario, es decir, si los recursos que recibe deben ser entregados directamente al estudiante y su familia o corresponde implementar medidas relacionadas con el objeto de la subvención focalizándolas en un grupo determinado de estudiantes. Al respecto la CGR, a raíz de una consulta planteada por una apoderada cuyo hijo es beneficiario de la subvención en comento, indicó que “la finalidad del beneficio en estudio no es otra que otorgar un reconocimiento a aquellos sostenedores que, habiendo evitado la deserción escolar de los alumnos que estudian en sus planteles, les brindan la posibilidad de mantenerse integrados en la sociedad, pudiendo, de este modo, optar a mejores condiciones de vida. Por consiguiente, las sumas de dinero que se entregan a los sostenedores de los establecimientos educacionales, en el contexto de la normativa legal y reglamentaria reseñada, no se proporcionan directamente al alumno que ha causado la subvención, sin que por ello el establecimiento de que se trate pueda destinarlos a cualquier objetivo, sino que únicamente debe invertirlos en el cumplimiento de la

---

<sup>22</sup> SEPÚLVEDA y OPAZO (2009), p. 134.

<sup>23</sup> Boletín N°3190-04, p.2.

<sup>24</sup> División de Educación General, Ministerio de Educación (2021), p. 5.

finalidad educacional para la cual han sido previstos.”<sup>25</sup> De esa manera el Ente Contralor zanja la duda respecto a la ejecución de esta subvención, indicando que no procede su otorgamiento directo a los estudiantes y sus familias.

Finalmente, respecto a otros destinos de estos recursos, la CGR ha indicado que procede utilizarlos, por ejemplo, en el pago de remuneraciones de aquel personal contratado para el cumplimiento de fines educativos<sup>26</sup>.

### **2.3 Aporte Transporte Escolar Rural (TER)**

En atención a la realidad geográfica del país y la realidad de muchas familias, la ley de presupuestos anualmente contempla recursos para financiar proyectos destinados al transporte de alumnos que se encuentren matriculados en establecimientos ubicados en escuelas rurales o que se encuentren en situación de aislamiento crítico según el Ministerio de Educación, los cuales tienen por objeto financiar proyectos que son presentados por sostenedores para permitir el transporte de alumnos entre el hogar y el establecimiento educacional. Estos recursos deben ser ejecutados conforme al Decreto N° 118, de 2011, del Ministerio de Educación y sus modificaciones y para el año 2022 fueron contemplados en la ley N° 21.395, de Presupuestos del Sector Público, en su Partida 09, Capítulo 01, programa 03, subtítulo 24, ítem 03, asignación 904, glosa 15.

A diferencia de las subvenciones revisadas en acápite anteriores, aquellos que se entregan por este concepto corresponden a un aporte que se efectúa a los sostenedores a través de un concurso, por lo que éstos deben postular y adjudicarse los recursos, para luego suscribir un convenio con las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales mediante el cual asumen compromisos y se obligan a rendir cuenta de dicho aporte y a restituirlo en caso de existir gastos rechazados o no ejecutados.

Durante el año 2020, las Bases del concurso fueron aprobadas mediante Resolución Exenta N° 4351, de 2020 del Ministerio de Educación y el presente año, a través de

---

<sup>25</sup> Contraloría General de la República, Dictamen N° 11.616, de 2011.

<sup>26</sup> Contraloría General de la República, Dictamen N° 52.320, de 2016.

Resolución Exenta N° 2406, de la misma Cartera de Estado. En la primera de ellas se indica que el objetivo general del concurso es “apoyar y promover iniciativas formuladas por los sostenedores o administradores de los establecimientos educacionales regidos por el D.F.L (Ed.) N°2, de 1998, y por el Decreto Ley N° 3.166, de 1980, respectivamente, con el fin de solucionar las dificultades de transporte escolar para alumnos que asistan a los establecimientos educacionales que se encuentren en zonas rurales o en comunas en situación de aislamiento crítico, de modo de asegurar la continuidad de la trayectoria educativa de los mismos”. Luego, en las Bases aprobadas durante este año se recalca la imposibilidad de destinar estos fondos a gastos de personal ni remuneracionales, así como tampoco la compra de vehículos.

Finalmente, respecto al proceso, el artículo 6° del Decreto N° 118, de 2022, del Ministerio de Educación estableció como criterios para evaluar los proyectos la pertinencia, focalización, evaluabilidad, relación costo-beneficio, presupuesto y sustentabilidad.

El año 2020 las respectivas Bases establecieron, en atención al dictamen N° 3610, de 2020, de la Contraloría General de la República, que los recursos se entregarían en una sola cuota en virtud del cambio de circunstancias que afectan a los establecimientos educacionales en el marco del covid-19. Así, y como el reglamento que rige esta asignación presupuestaria lo indica, los recursos que se otorguen en virtud de la asignación Transporte Escolar Rural sólo podrán ser utilizados por los sostenedores adjudicados para el transporte de niños, niñas y adolescentes desde su domicilio a la escuela en la que se encuentren matriculados, estando su objeto muy delimitado.

### **Capítulo III: Naturaleza y rendición de subvenciones y/o aportes percibidos por sostenedores privados.**

Si bien nos hemos referido al principio de legalidad del gasto como principio rector en materia de ejecución presupuestaria, es relevante distinguir y señalar lo que ha indicado tanto la Contraloría General de la República como la Superintendencia de Educación respecto a los fondos percibidos por sostenedores privados por conceptos de subvención estatal, una vez que éstos ingresan a su patrimonio.

El artículo 2 del Título I “De la Subvención a la Educación Gratuita”, del decreto con

fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación establece que “El régimen de subvenciones propenderá a crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de aquélla proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural.” Luego, en su artículo 3 establece el destino de los recursos otorgados en virtud de subvenciones, acotando que “estarán afectos al cumplimiento de los fines educativos y solo podrán destinarse a aquellos actos y contratos que tengan por objeto directo y exclusivo el cumplimiento de dichos fines”. Por su parte, la ley N° 20.529 que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, en su artículo 48 establece como uno de los objetos de la SIE la fiscalización de la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos subvencionados y que reciban aporte estatal y, luego, en su artículo 54 consagra la obligatoriedad de los sostenedores de establecimientos subvencionados o que reciban aportes regulares del Estado de rendir, anualmente, cuenta pública del uso de todos los recursos otorgados. Por otra parte, respecto de las facultades de CGR, el inciso 3° del artículo 85 del decreto N° 2421, señala que, “No obstante, la fiscalización de la inversión de los fondos fiscales que perciban personas o instituciones de carácter privado, por leyes permanentes, a título de subvención o aporte del Estado, para una finalidad específica y determinada, se limitará a establecer si se ha dado cumplimiento a dicha finalidad”.

Respecto a los recursos percibidos por sostenedores privados, como corporaciones (incluidas las municipales o los denominados “particulares subvencionados”), la CGR ha indicado que éstos, al ingresar a su patrimonio adquieren la naturaleza de ingresos privados, a diferencia de lo ocurre, por ejemplo, con los fondos provenientes de una misma subvención destinados a una Municipalidad, cuyo administrador corresponde a un DAEM (Departamento de Administración de Educación Municipal). Lo anterior no implica que el destino de dichos fondos quede entregado a la discrecionalidad del respectivo sostenedor, pues la Entidad de Control también ha señalado que “... los caudales percibidos por concepto de subvención estatal, si bien ingresan al patrimonio del receptor, éste debe invertirlos en el cumplimiento de la finalidad educativa específica fijada por la ley, vale decir, se trata de una ayuda financiera del Estado que debe ser destinada al objetivo preciso para el cual ha sido prevista por el legislador. ... En relación con lo expuesto, cabe recordar, además, que conforme al inciso tercero del artículo 85 de la ley N° 10.336, a esta Entidad de Control le compete verificar que los recursos públicos

otorgados en calidad de aportes o subvenciones para fines específicos, a personas o instituciones privadas, sean utilizados debidamente, esto es, solo para tales finalidades"<sup>27</sup>.

En concordancia con lo señalado, las normas descritas precedentemente, imponen la obligatoriedad de efectuar el respectivo proceso de rendición de cuentas tratándose tanto de receptores públicos como privados y, aún más, la Resolución N° 30 de 2015, de la CGR, en específico en su artículo 27, regula las transferencias a personas o entidades del sector privado y dispone a su respecto que la respectiva rendición de cuentas estará deberá efectuarse conforme indique el acto que aprueba la transferencia y en caso que nada se señale, deberá hacerse de forma mensual dentro de los 15 primeros días hábiles administrativos del mes que se informa.

En virtud de lo expuesto, se concluye que si bien los fondos cambian de públicos a privados no por eso e desafectan de su objeto y pueden ser destinados a fines diversos para los cuales fueron contemplados, lo que deberá demostrarse en la respectiva rendición de cuentas en la cual si existen gastos rechazados o no ejecutados deberán ser restituidos.

#### **Capítulo IV: Destino de los recursos estatales en el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia “covid-19”.**

En virtud de la pandemia ocasionada por el “covid-19”, se declaró alerta sanitaria mediante Decreto Supremo N° 4, de 2020, del Ministerio de Salud, prorrogándola a través de Decretos Supremos N°s 31 y 75, ambos de 2022 y de dicha Secretaría de Estado, hasta el 31 de diciembre del presente año. Lo anterior, como ya se mencionó, desencadenó una serie de consecuencias inesperadas que afectaron todos los ámbitos de nuestra vida.

La escuela, considerada como un factor protector, se transformó en una relación virtual entre docentes y estudiantes, en aquellos casos en que se logró mantener a penas dicha relación, pues en muchos otros no fue posible en atención la inexistencia de medios para establecer el contacto, como notebooks, conexión a internet o posibilidad de acceder a material educativo. Por ejemplo, en cifras de UNICEF, 71 (de 183 con datos), menos de

---

<sup>27</sup> Contraloría General de la República, Dictamen N° 53.373, de 2021.

la mitad de su población cuenta con acceso a internet<sup>28</sup>.

Lo anterior indudablemente tuvo un impacto significativo en el gasto de los recursos tanto de subvenciones generales como especiales, lo que generó la necesidad de que tanto la SIE como la CGR se pronunciaran respecto al tema en atención a las consultas planteadas por entidades sostenedoras respecto la ejecución de distintas subvenciones en este contexto excepcional.

Durante el año 2020 y de forma excepcional se permitió a los sostenedores que mantuvieran el CIOE vigente y se encontraran impetrando recursos SEP, a destinar éstos a productos de uso habitual durante la pandemia, como por ejemplo alcohol gel, desinfectantes y mascarillas; la contratación de servicios especializados y no habituales de sanitización; adquisición y/o modificación de infraestructura del respectivo establecimiento, considerando, por ejemplo, no solo la compra de acrílicos separadores sino también su instalación; y otros sistemas complementarios de ventilación a los dispuestos en el Decreto N° 548, de 1988, del Mineduc y el artículo 17 del Decreto N° 289, de 1989, del Ministerio de Salud que establecen los requisitos mínimos de ventilación y de higiene que deben adoptar los colegios para obtener y mantener el reconocimiento Oficial del Estado, que los habilita, entre otras, a percibir la subvención. Lo anterior justificado en que “ante una declaración de pandemia, las medidas que pueden ser conceptualizadas como de calidad y/o mejora, como garantizar condiciones de seguridad sanitaria e infraestructura, se vuelven una necesidad pública de carácter impostergable”<sup>29</sup> así como también en el nexos que realiza la SIE entre los objetos susceptibles de ser financiados con recursos provenientes de la SEP, excepcionalmente durante el año 2020, y su vinculación con áreas que puede contener todo PME descritas en el artículo 8° de la ley N° 20.248, y que son convivencia escolar y gestión de recursos, siendo calificadas como “medidas necesarias para ofrecer una educación de calidad (...), y más aún, tendientes a permitir el acceso al sistema educativo con resguardo a los derechos de la salud y a la no discriminación arbitraria para todos los miembros de la comunidad educativa (...)”. La única limitación que se estableció por la SIE dice relación

---

<sup>28</sup> UNICEF (2020), p. 2.

<sup>29</sup> Superintendencia de Educación, Dictamen N° 54, de 2020.

con financiar las fuentes de energía necesarias para el funcionamiento de los nuevos sistemas en atención a que según señala “... dichas operaciones son consideradas como gastos asociados al normal funcionamiento de los establecimientos educacionales.”<sup>30</sup>

Luego, y respecto de la misma subvención, la SIE mediante su dictamen N° 55, de 2020, permitió extender – en atención a las circunstancias excepcionales provocadas por la crisis sanitaria del covid-19 – lo señalado en dictamen N° 47 que ya ha sido comentado en el presente artículo, en orden a permitir que los softwares y hardwares que adquieran los sostenedores se implementen en los hogares tanto de alumnos como demás profesionales que realicen actividades de aula y, además, autorizó con cargo a la SEP la compra de equipamiento tecnológico para ser entregado en comodato a los estudiantes así como también la provisión de servicios de internet (módems, routers o chips de prepago o financiamiento directo del servicio), siendo los propios establecimientos quienes seleccionan el mecanismo que más se adecuó a su realidad. Todo lo anterior, también se hizo extensible a profesionales que desempeñen labores en aula, sin importar el régimen de financiamiento por el que se encuentren contratados (en virtud de la SEP o no). Todo lo anterior, según indica la SIE en el referido dictamen, en virtud de la urgencia en “la elaboración e implementación de estrategias pedagógicas y de acompañamiento a distancia, que permitan mantener la comunicación y el traspaso de información y contenidos pedagógicos de forma tutelada por los establecimientos educativos, de manera de aminorar en la mayor medida posible, los efectos negativos de la carencia de actividades presenciales.”

Respecto a las subvenciones y aportes en general, en contextos excepcionales como el de pandemia, la SIE a través de oficio ordinario 10DJ N° 861, de 2020, indicó que en virtud de la afectación de estos recursos, la que dice relación con que deben estar destinados únicamente a fines educativos a la luz de lo señalado en la ley 20.845 y otras disposiciones legales, es que no pueden ser destinados a bienes de primera necesidad que requieran tanto los estudiantes como sus familias, sin que previamente exista una habilitación legal que lo permita. Sin embargo, establece como excepción a lo anterior aquellos recursos que provienen de la subvención pro-retención, indicando que “tiene componentes

---

<sup>30</sup> Superintendencia de Educación, Dictamen N° 54, de 2020.



asistenciales que permiten extender su uso a aspectos domésticos del estudiante, de manera que permitan que éste, ante toda circunstancia, pueda mantenerse en el sistema educativo. Concluyendo que para los alumnos y alumnas beneficiarios de la subvención pro retención, todo mejoramiento en sus condiciones materiales y sociales importa una ayuda a su proceso educativo.”

Posteriormente, en marzo de 2022, y a raíz de una consulta efectuada por el director de Control de la Municipalidad de Curacaví respecto a la compra de alimentos para párvulos y estudiantes de la comuna con cargo a la SEP, la CGR mediante dictamen N° E190586, señala, en primer lugar, que la adquisición efectuada por la citada municipalidad no resultó procedente<sup>31</sup> toda vez que no se ajustó al fin de dicha subvención y, respecto al oficio ordinario emitido por la SIE, en virtud del cual obró la municipalidad, señala que “se advierte que la citada subvención pro-retención solo puede invertirse en el cumplimiento de la finalidad educacional para la cual ha sido prevista, por lo que procede que esa entidad adopte las medidas necesarias para adecuar el contenido del citado oficio 10DJ N° 861 en los términos señalados.”

Finalmente, respecto a los recursos que perciben aquellos sostenedores adjudicados en el concurso de transporte escolar rural, la situación es distinta a lo que ocurrió con las subvenciones indicadas anteriormente, las que pudieron seguir ejecutándose de igual forma durante la pandemia, aunque destinándolas en muchos casos a gastos que no habían sido de necesidad como en la actualidad.

Durante los años 2020 y 2021 se produjo la suspensión de las clases presenciales en gran parte del país, lo que generó la imposibilidad de aquellos sostenedores adjudicados en el respectivo concurso correspondiente al año 2020, de ejecutar dichos recursos, toda vez que al suspender las clases presenciales resultaba imposible cumplir con el objeto de dicha asignación. Luego, el año 2021, y en atención a las mismas circunstancias, no existió convocatoria. Así, el documento “Monitoreo y seguimiento oferta pública 2020”, de los

---

<sup>31</sup> La municipalidad de Curacaví consultó respecto a financiar la compra de alimentos con cargo a la SEP, sin perjuicio que acompañó antecedentes que daban cuenta que compró dichos insumos con cargo a la subvención pro-retención por un monto de \$5.497.955, en atención a lo dispuesto por la SIE en oficio ordinario 10DJ N° 861, de 2020.

Ministerios de Hacienda y Desarrollo Social y Familia, indica que “Debido a la imposibilidad de asistir a los establecimientos, el concurso no se alcanzó a realizar de manera completa durante el 2020”. Y, el mismo instrumento pero referido al 2021, sostiene que “El programa necesita una revisión de diseño y requiere ingresar al proceso de evaluación Ex ante 2022, para asegurar la debida consistencia entre el problema público a abordar, el diseño propuesto y los resultados planteados.”

En ese contexto, considerando que las clases se desarrollaban en modalidad a distancia y las múltiples necesidades que surgieron para establecer el vínculo entre la escuela, los estudiantes y las familias ¿resulta posible financiar con cargo a la asignación TER el traslado de material educativo a los estudiantes? A diferencia de las interpretaciones que surgen de las subvenciones SEP y pro-retención, la respuesta es categórica: en este caso no es posible, toda vez que el objeto de dicho aporte es únicamente el transporte de estudiantes desde su casa al establecimiento donde se encuentren matriculados, en virtud del Decreto 118, ya señalado, lo que explica la imposibilidad de ejecución de dichos recursos durante los años en que no se realizaron clases presenciales.

Lo anterior no podría ser distinto, ya que no existió, por ejemplo, una modificación legal que permitiera cambiar el objeto de dichos recursos. En consecuencia, a diferencia de la SEP y pro-retención cuyo objeto resulta, en comparación con TER, mucho más amplio y por ende regularmente genera mayor confusión entre los sostenedores, este aporte tuvo, a raíz de la pandemia covid-19, un impacto mucho más alto en cuanto a su ejecución, impidiéndola en su totalidad.

## **Conclusión**

Como quedó de manifiesto la pandemia ocasionada a raíz del covid-19 generó nuevos y múltiples desafíos en materia educacional, debiendo tanto autoridades como sostenedores generar condiciones para que el proceso de aprendizaje se viera afectado en la menor medida posible. Para lo anterior fueron fundamentales las subvenciones y aportes que se entregan a nivel estatal, pero su ejecución sufrió importantes variaciones respecto a años anteriores: consideración de gastos no previstos que estuvieran en línea con los planes ideados por las escuelas para impartir clases, como aquellos que pudieron ser financiados con cargo a la SEP; imposibilidad de ejecutar recursos provenientes de TER y la mayor necesidad que, a causa de la pandemia, manifestaron los grupos de estudiantes más

vulnerables para continuar ligados al sistema educacional, siendo fundamental el apoyo percibido a través de la subvención pro-retención. Lo que fue analizado a través de la revisión de la normativa que rige la ejecución de dichas subvenciones y aportes y de los distintos dictámenes emanados desde la SIE.

Del estudio efectuado a través del presente artículo académico, así como de la bibliografía citada y de la propia realidad que quedó expuesta luego de los años 2020 y 2021, es posible replantear las múltiples necesidades que mantienen hoy las comunidades educativas, toda vez que si bien anualmente se destinan gran cantidad de recursos a educación, el nuevo presupuesto 2023 debiese considerar las diversas necesidades de las comunidades educativas, las que dicen relación con condiciones de infraestructura, conectividad y recursos tecnológicos.

De igual forma, en atención a la importante labor que cumplen las entidades como como la Superintendencia de Educación, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Educación a través de las respectivas Secretarías Regionales de Educación, resulta importante la unificación de criterios, la comunicación con los sostenedores y el control que se ejerce sobre los gastos que se efectúan con cargo a las distintas subvenciones.

Finalmente, será necesario profundizar a través de nuevos estudios del impacto que tuvo la pandemia a largo plazo en las escuelas y comunidades, así como en los niveles de gasto que tuvieron durante este periodo los establecimientos educacionales y los nuevos ítems que tendrán que incorporar a raíz de la nueva realidad, así como la interpretación que dará la SIE en cuanto gastos autorizados de forma excepcional o, por el contrario, si éstos deberán mantenerse en el tiempo.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

1. AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2018): “Informe de Resultados. Estudio Nacional Lectura 2º básico 2017”
2. DIVISIÓN DE EDUCACIÓN GENERAL, MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2021): “Cartilla de Orientaciones subvención pro-retención escolar para sostenedores y directores”. Disponible en: <https://media.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/28/2021/02/cartilla-ORIENTACIONES-SUBVENCION.pdf>
3. GARCIA MACHMAR, William (2011): “La subvención en el derecho administrativo” (Santiago, Editorial Librotecnia).
4. ISLAS, Roberto (2009): “Sobre el principio de legalidad”, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano (Año XV, Montevideo, 2009). pp. 97-108 Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf>
5. KAZOR, Kamel (1997): “Principio de legalidad y criterios de vinculación positiva y negativa en la Constitución”, en Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile (vol.8, Valdivia, 1997). pp.91-96. Disponible en: <http://revistas.uach.cl/html/revider/v8n1/body/art05.htm>
6. LARRAÑAGA, Osvaldo y PEIRANO, Claudia (2006): “Impacto distributivo de la Subvención Preferencial” (Santiago, Trabajos de Investigación en Políticas Públicas, Departamento de Economía Universidad de Chile).
7. Mensaje Presidencial N°349-348, de la Ley N° 19.873, Boletín N° 3190-04.
8. MINISTERIO DE HACIENDA Y DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA “Monitoreo y seguimiento oferta pública 2020”.
9. MINISTERIO DE HACIENDA Y DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA: “Monitoreo y seguimiento oferta pública 2021”.
10. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2020): “Education during Covid-19 and beyond ONU”. Disponible en: [https://www.un.org/development/desa/dspd/wpcontent/uploads/sites/22/2020/08/sg\\_policy\\_brief\\_covid-19\\_and\\_education\\_august\\_2020.pdf](https://www.un.org/development/desa/dspd/wpcontent/uploads/sites/22/2020/08/sg_policy_brief_covid-19_and_education_august_2020.pdf)
11. PALAVICCINI, Julio (2015): “Derecho Público Financiero”, (Santiago, Editorial Legal Publishing).

12. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.<sup>a</sup> ed., [versión 23.5 en línea]. <<https://dle.rae.es>> Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2022.
13. SEPULVEDA, Leandro y OPAZO, Catalina (2009): “Deserción escolar en Chile: ¿Volver la mirada hacia el sistema escolar?”, en REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (vol. 7, N° 4, Madrid – España, 2009). pp. 120-135. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55114094007>
14. SOTO KLOSS, Eduardo (1963): “De la libertad de enseñanza y del estatuto jurídico de las subvenciones a la enseñanza privada.”, (Santiago, Editorial Universitaria)
15. UNICEF (2020): “Promising practices for equitable remote learning Emerging lessons from COVID-19 education responses in 127 countries”. Disponible en: <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IRB%202020-10.pdf>

## **JURISPRUDENCIA CITADA**

1. Contraloría General de la República, Dictamen N° 11.616, de 2011.
2. Contraloría General de la República, Dictamen N° 52.320, de 2016.
3. Contraloría General de la República, Dictamen N° 53.373, de 2021.
4. Contraloría General de la República, Dictamen N° E190586, de 2022
5. Superintendencia de Educación, Dictamen N° 19, de 2015.
6. Superintendencia de Educación, Dictamen N° 20, de 2015.
7. Superintendencia de Educación, Dictamen N° 22, de 2016.
8. Superintendencia de Educación, Dictamen N° 41, de 2018.
9. Superintendencia de Educación, Dictamen N° 42, de 2018.
10. Superintendencia de Educación, Dictamen N° 47, de 2018
11. Superintendencia de Educación, Dictamen N° 5, de 2014.
12. Superintendencia de Educación, Dictamen N° 54, de 2020.
13. Superintendencia de Educación, Dictamen N° 55, de 2020.
14. Tribunal Constitucional, Rol N° 1867-2010, de 2010.
15. Tribunal Constitucional, Rol N° 254/97, de 1997.
16. Tribunal Constitucional, Rol N° 790-2007, de 2007.