

**PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y
MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES****BOLETÍN 10368-04**

OBJETIVO	Crear una nueva institucionalidad, especializada en la gestión educacional y dotada de estabilidad, coordinación y capacidades para hacerse cargo de la administración, desarrollo, acompañamiento y apoyo a los establecimientos educacionales públicos.
TRAMITACIÓN	TERCER TRÁMITE CONSTITUCIONAL
ORIGEN DE LA INICIATIVA	Mensaje
NORMAS DE QUÓRUM	El paquete de artículos visto por la Comisión Mixta contiene artículos con quórum de Ley Orgánica Constitucional
URGENCIA	Suma
COMISIÓN	Educación
SUGERENCIA DE VOTACIÓN	Se sugiere aprobar la propuesta de la Comisión Mixta

IDEAS CENTRALES**I. ORIGEN Y TRAMITACIÓN**

Esta iniciativa se origina por Mensaje de la Presidenta, ingresado el día 03 de noviembre del 2015.

II. FUNDAMENTO DE LA INICIATIVA

De acuerdo al propio Mensaje de esta iniciativa, ésta se propone solucionar los siguientes problemas¹:

¹ Mensaje N°1174-363

1. Ausencia de horizontes de desarrollo y proyección de largo plazo: el actual esquema institucional consagra que aspectos relevantes de la calidad, la equidad y el desarrollo de la educación pública en el territorio, dependen fuertemente de la voluntad de las autoridades municipales y de los particulares énfasis que legítimamente cada una de ellas desee otorgarle al sector.
2. Baja rendición de cuentas y dilución de responsabilidades: el modelo actual presenta una ambigua delimitación de responsabilidades. Mientras el rol administrativo recae por entero en los municipios, el rol técnico-pedagógico queda en segundo plano, siendo entregado mayormente a las estructuras del Ministerio de Educación.
3. Capacidades dispares e insuficientes: en la gran mayoría de las 345 municipalidades del país se aprecian limitadas capacidades para otorgar a los establecimientos educacionales apoyo técnico-pedagógico sustantivo, oportuno, sistemático y acorde a las necesidades que existan por nivel, modalidad, tamaño, proyectos o problemáticas educativas.
4. Atomización y escala inadecuada: Un cuarto ámbito se refiere a la escala y la atomización que caracterizan al conjunto de la educación municipalizada, en donde los 345 municipios del país se asumen como sostenedores independientes y aislados, con una baja coordinación territorial y un funcionamiento desarticulado. Al mismo tiempo, las diferencias de tamaño resultan considerablemente altas. En efecto, al comparar el 10% de sostenedores comunales de mayor matrícula escolar con el 10% inferior, los primeros son quince veces más grandes que los segundos.

“Para lograr lo anterior, el proyecto propone una nueva institucionalidad, especializada en la gestión educacional y dotada de la estabilidad, coordinación y capacidades para hacerse cargo de la administración, desarrollo, acompañamiento y apoyo a los establecimientos educacionales públicos hoy administrados por los municipios. Este nuevo sistema asume que el establecimiento educacional constituye su unidad fundamental, propiciando un marco adecuado para el desempeño de sus equipos directivos, docentes y de asistentes de la educación, y para la formación integral de los y las estudiantes, así como para la integración de las familias y la comunidad en general a su orientación y mejora”².

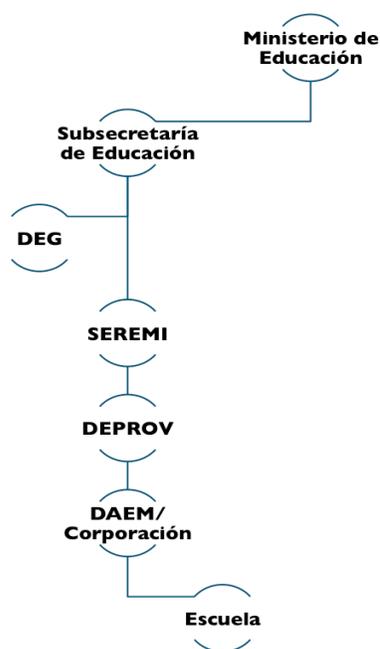
De esta forma, el presente Proyecto crea una nueva institucionalidad para la gestión de los establecimientos públicos, la cual se caracterizará por el aumento en la dilución de las responsabilidades y por otorgar un mayor protagonismo al Estado en el desarrollo de la educación pública.

² Mensaje N°1174-363

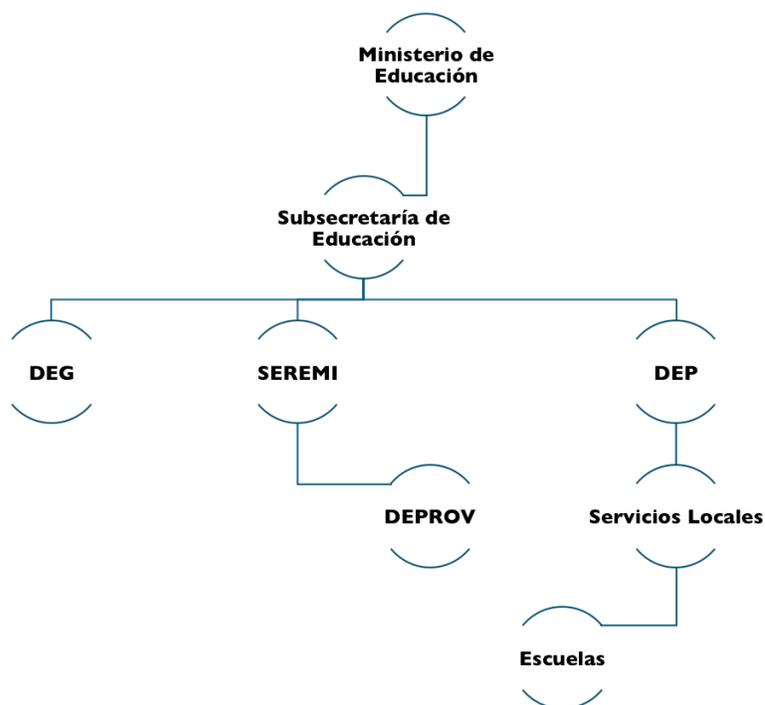
A continuación, se presente un breve resumen con las principales características de esta nueva institucionalidad y cómo ésta se relaciona con la actual estructura estatal.

Nueva estructura de la Educación Pública

Organización actual



Nueva estructura



Como se observa, la ascendencia de responsabilidades con la nueva estructura organizacional que tendrá la educación pública se diluye entre los Servicios Locales, los Departamentos Provinciales de Educación, las Secretarías Regionales de Educación, la Dirección de Educación Pública y la Subsecretaría de Educación, aumentando la ya compleja relación que existe entre apoderados y autoridad. Por otra parte, como se verá a continuación, se genera una duplicidad de funciones a nivel provincial, ya que las estructuras de los nuevos Servicios Locales chocará constantemente con las actuales funciones de los Departamentos Provinciales. Todo lo anterior, con un impacto directo en la calidad de la educación que recibirán los niños que asistan a la educación pública.

Con todo, la nueva institucionalidad propuesta por el Gobierno estará compuesta por:

Nueva Dirección de Educación Pública (DEP)

Funciones y atribuciones

- a) Coordinar a los Servicios Locales, promoviendo su trabajo colaborativo y en red.
- b) Orientar a los Servicios Locales para el desarrollo de la oferta de educación pública a lo largo de todo el territorio nacional.
- c) Proponer al Ministerio de Educación políticas, planes y programas relativos a la educación pública provista a través del Sistema.
- d) Asignar recursos a los Servicios Locales, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuestos del Sector Público.
- e) Coordinar la relación entre los Servicios Locales y el Ministerio de Educación, así como con otros órganos de la Administración del Estado, cuando su acción sea requerida para la adecuada provisión del servicio educacional.

Servicios Locales

El Proyecto de Ley contempla la creación de 69 Servicios Locales de Educación Pública, descentralizados funcional y territorialmente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionarán con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación³. Estos Servicios ejercerán su competencia en unidades territoriales que comprenderán el territorio de una comuna o de una agrupación de comunas dentro de una misma región y serán, para todos los efectos, los sostenedores de los establecimientos educacionales de su dependencia.

Región	Número de Servicios Locales
Arica y Parinacota	1
Tarapacá	2
Antofagasta	2
Atacama	2
Coquimbo	4
Valparaíso	8
Metropolitana	16

³ Es importante mencionar que el Artículo que crea los 67 Servicios Locales fue rechazado por la Comisión de Hacienda, ya que no existe claridad con respecto a los criterios utilizados para establecer el número de Servicios por región. Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobierno se verá obligado a reponer este Artículo en la Sala, donde nuevamente podría ser rechazado.

O'Higgins	6
Maule	4
Biobío	11
La Araucanía	5
Los Ríos	2
Los Lagos	4
Aisén	1
Magallanes	1

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley

El objeto de los Servicios Locales será proveer, a través de los establecimientos educacionales de su dependencia, el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda. Para ello, velarán especialmente por la mejora continua de la calidad del servicio educacional, atendiendo a las particularidades de su territorio y promoviendo el desarrollo equitativo de todos los establecimientos de su dependencia.

Funciones y atribuciones

- a) Proveer, a través de los establecimientos educacionales de su dependencia, el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda de conformidad a la ley.
- b) Administrar los recursos humanos, financieros y materiales del servicio y los establecimientos educacionales de su dependencia.
- c) Desarrollar la oferta de educación pública en el territorio que le corresponda. Para ello velará por la cobertura del servicio educacional, de acuerdo a las particularidades del territorio, y por la continuidad en la trayectoria educativa de los y las estudiantes.
- d) Diseñar y prestar apoyo técnico-pedagógico y a la gestión de los establecimientos educacionales de su dependencia. En particular, diseñarán y prestarán apoyo a los equipos directivos, docentes y asistentes de la educación de dichos establecimientos.
- e) Elaborar y proponer a la Dirección de Educación Pública, u otros organismos públicos a través de ella, proyectos de inversión en equipamiento e infraestructura educacional u otros ítems relacionados con su objeto y fines para desarrollar en el territorio de su competencia, de conformidad a la ley.
- f) Celebrar convenios con municipalidades en todas las materias que resulten relevantes para el cumplimiento de su objeto.

La dirección y administración de cada Servicio Local estará a cargo de un funcionario denominado Director Ejecutivo, quien será el jefe superior del servicio. Será nombrado por el Presidente de la República y se encontrará adscrito al sistema de Alta Dirección Pública. Durará seis años en su cargo, pudiendo renovarse su nombramiento por una sola vez.

Patrimonio de los Servicios

- a) Los recursos que anualmente contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público
- b) Las subvenciones educacionales y aportes que perciban por los establecimientos educacionales de su dependencia, de conformidad a la ley;
- c) Los recursos y los bienes que los Gobiernos Regionales y las municipalidades les transfieran;
- d) Los recursos y los bienes que reciban por concepto de la celebración de convenios con la Dirección de Educación Pública;
- e) Los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporeales que se les transfieran o adquieran a cualquier título;
- f) Las donaciones que se les hagan y las herencias y legados que acepten, lo que deberán hacer con beneficio de inventario.

Consejo Local de Educación Pública

El Proyecto de Ley contempla que cada Servicio Local de Educación contará con un Consejo Local de Educación Pública en el cual estarán representados distintos actores y representantes territoriales de la comunidad educativa y local. El Consejo funcionará como un órgano colegiado que colaborará con el Director Ejecutivo del Servicio Local en el cumplimiento de sus funciones, representando los intereses de las comunidades, propiciando que el servicio incorpore las particularidades de cada territorio.

Atribuciones del Consejo Local

- a) Representar los intereses de la comunidad educativa y la comunidad local ante el Servicio Local respectivo.
- b) Comunicar al Director Ejecutivo de cualquier asunto que afecte a la comunidad educativa o la calidad de la prestación del servicio educacional en uno o más de los establecimientos educacionales de dependencia del Servicio Local.

- c) Emitir su opinión sobre todas las cuestiones que el Director Ejecutivo someta a su consideración.
- d) Proponer al Director Ejecutivo iniciativas de mejora en la gestión para el Servicio Local y sus establecimientos, en especial, aquellas que impliquen una apropiada relación con la comunidad local, las organizaciones locales, y las municipalidades, en coherencia con la disponibilidad presupuestaria.
- e) Hacer las recomendaciones que considere pertinentes respecto del Plan Estratégico Local y Plan Anual del Servicio Local.
- f) Requerir la fiscalización de la Superintendencia de Educación ante situaciones que pudieran importar incumplimiento de la normativa educacional.

III. PROPUESTA DE LA COMISIÓN MIXTA

Las principales modificaciones propuestas por la Comisión Mixta son las siguientes:

1. Se establece un plazo determinado para el proceso de transición. De esta forma, la Comisión Mixta extendió el plazo original (2025) hasta el año 2030. Así, serán tres los Gobiernos encargados de implementar esta nueva organización de la educación pública.
2. Una segunda consideración de la Comisión Mixta es la mantención del Consejo de Evaluación de la transición antes mencionada. Este Consejo será el encargado de hacer una evaluación tras la primera etapa de implementación y deberá elaborar un informe que detalle aquellos aspectos necesarios de mejorar. Para ello, se le entregan amplias facultades, pudiendo pronunciarse sobre la configuración territorial de los Servicios, la idoneidad de mantener los plazos de implementación, la conveniencia de continuar con este sistema o hacerle mejoras sustanciales a éste, etc.
3. Finalmente, la Comisión Mixta conservó la posibilidad que aquellos municipios que lo hagan bien puedan quedar para siempre fuera del nuevo sistema de educación pública. Así, aquellos municipios que cumplan con los estándares establecidos en la Ley podrán marginarse voluntariamente del sistema en la medida que conserven la calidad.

COMENTARIOS

Como se puede observar, uno de los principales problemas que presenta esta iniciativa dice relación con al aumento en la dilución de responsabilidades. En este sentido, el Proyecto crea una nueva burocracia para sustituir la actual, sin corregir con claridad los defectos de ésta. De esta forma, la nueva institucionalidad estará conformada por los mismos funcionarios los que seguirán cumpliendo la misma labor, de la misma forma, sujetos al mismo régimen laboral y movidos por los mismos incentivos, aunque ahora bajo la administración de entidades más centralizadas. Así, no se logra visualizar dónde habría nuevos espacios de mejora.

Sumado a lo anterior, no existe un avance en alinear responsabilidades y atribuciones, ni en la entrega de mayor autonomía a las escuelas. Ejemplo de ello es que la figura del Director Ejecutivo es insuficiente en tanto se le rodea de instancias en que se diluye su rol.

Otro aspecto importante de abordar dice relación con el traspaso de los actuales funcionarios municipales de la educación a los Servicios Locales. En particular, llama la atención como el Proyecto no resuelve a cabalidad qué pasará con los actuales funcionarios de los DAEM o Corporaciones Municipales que no sean traspasados a la nueva estructura de la educación pública. Si bien el Proyecto establece un mecanismo de indemnización para quienes no sean traspasados ni reubicados en otras funciones municipales, no queda claro cómo esto se llevará a la práctica, ya que no existe un detalle de los supuestos utilizados para calcular los montos y el número de personas que deberían ser indemnizadas.

Por otra parte, el informe financiero de esta iniciativa omite cerca U\$800 millones anuales que aportan los municipios al sistema de educación. De esta forma, el Proyecto comete el mismo error, en tanto considera un mayor gasto insuficiente respecto a la situación actual. En régimen se contempla un mayor gasto de US\$ 308 millones anuales, monto equivalente a lo que, de acuerdo al Sistema de Información Municipal, hoy aportan los municipios desde sus propias arcas. Sin embargo, para sustituir lo que hoy aportan el promedio de los municipios que más invierten en educación, se requieren al menos US\$ 1.000 millones anuales.

Como se observa, la presente iniciativa posee una serie de falencias que deben ser mejoradas. Así lo ha hecho ver el Consejo Nacional de Educación quien elaboró un documento técnico con sus principales observaciones a la iniciativa en comento. A continuación, se transcribe el resumen de este documento con el objeto de conocer el detalle de las observaciones y avalar parte de los comentarios realizados con antelación.

Diagnóstico

- El diagnóstico sobre el cual se basa el Proyecto representa a una parte de la educación municipal, pero entre los municipios existe una gran heterogeneidad en resultados, tamaño y realidad geográfica, los cuales no están siendo considerados.
- La propuesta muestra excesivo centralismo en su formulación, sin incluir consultas públicas y, sobre todo, sin la participación de las comunidades locales donde eventualmente se ubicarán los Servicios Locales.
- El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar no ha culminado su implementación y por tanto, no tenemos aún evidencia de sus efectos para el mejoramiento de la calidad escolar. Sin embargo, el Proyecto propone modificaciones en él, que no le fortalecerían, dejando sin aclarar niveles de responsabilidad.

Institucionalidad y toma de decisiones

- El sistema propuesto tiende a la centralización y dependencia del órgano central (Ministerio), y contradictoriamente no a la descentralización como se declara dentro de los objetivos del proyecto.
- Es necesario especificar cómo se articula la Dirección de Educación Pública con el Ministerio de Educación (en particular con la División de Educación General) y con otras entidades existentes, como también las atribuciones de los Servicios Locales respecto del nivel central, propendiendo a una mayor autonomía en la toma de decisiones.
- La autonomía y responsabilidad de los establecimientos escolares, con el debido resguardo del liderazgo que compete a sus directivos, es un aspecto débil del proyecto.
- Los Consejos Locales han de revisarse en cuanto a su composición y atribuciones de manera de asegurar mayor representatividad, sobre todo de los apoderados, y participación de la comunidad local.

Coherencia con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad

- La responsabilidad de los nuevos Servicios Locales respecto de los resultados de aprendizaje de cada uno de sus establecimientos y las medidas que se adoptarán cuando estos no se logren es un aspecto ausente en el Proyecto. Es necesario precisar los estándares para sostenedores a los que deberá responder cada Servicio Local, el programa de visitas de la Agencia de la Calidad que le correspondería y el modo en que se dará cuenta de sus resultados. De otro modo, el nuevo sistema de educación pública no resulta garante de la calidad y quedaría desarticulado del Sistema de Aseguramiento vigente.

Capacidades técnicas

- La implementación del Proyecto requiere de profesionales altamente capacitados, por lo tanto, es necesario no sólo definir los perfiles de cargo y mecanismos para seleccionar el personal técnico en niveles intermedios y superiores (Director Ejecutivo y Encargados de las unidades internas del Servicio Local) y a docentes bien calificados sino, además, implementar iniciativas para alcanzar aquellas capacidades que el país necesita y distribuir las adecuadamente.
- En la transición es necesario establecer los mecanismos que faciliten el traspaso de los profesionales de un sistema a otro y aquellos que permitan a los Servicios Locales capacitar y perfeccionar al personal a su cargo, definir su permanencia y políticas de retiro entre otros roles;

De esta forma, el Consejo Nacional de Educación realiza una dura crítica contra el Proyecto, destacando dentro de éstas el rol que tendrá la Agencia de Calidad de la Educación sobre los establecimientos dependientes de los Servicios Locales los cuales no podrán ser cerrados por mal rendimiento académico. Lo anterior, bajo la justificación ideológica que por el sólo hecho de ser públicos estos establecimientos no podrían dejar de funcionar, postergando así el eje que debiese tener cualquier sistema educativo: calidad de la educación sin importar el proveedor de ésta.

COMENTARIOS FINALES

De acuerdo a la opinión de expertos en educación, los tres mayores problemas que deben enfrentar los gobiernos locales en la administración de sus establecimientos son: i) la gestión administrativa se encuentra muy limitada por un presupuesto deficiente y por la

imposibilidad de estructurar una planta docente acorde a las necesidades locales; ii) la gestión pedagógica al estar en manos del Ministerio, limita la capacidad del municipio para adecuar la malla curricular según las necesidades locales y iii) carencia de una definición formal, por parte del Estado, en término de qué es lo que se espera de los municipios en materia educativa, qué es lo que se les pide lograr y qué les ofrece para apoyar su cumplimiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, y al observar el detalle de la presente iniciativa, se observa que el Proyecto presentado por el Gobierno no soluciona ninguna de las problemáticas señaladas, por lo que resulta complejo pensar que éste pueda aportar en la mejora cualitativa del sistema de educación pública.

Sin duda, urge realizar mejoras al sistema de administración municipal de la educación, ya que ésta ha demostrado, salvo algunas excepciones, un deficiente resultado en términos de eficiencia en la gestión y en entregar una educación de calidad. Sin embargo, la pregunta que se debe realizar es si el Proyecto impulsado por el Gobierno logrará mejorar las deficiencias que hoy se observan en el sistema. Todo indica que la respuesta es negativa. En primer lugar, la propuesta del Gobierno acrecienta la dilación de responsabilidad que actualmente presenta la educación pública toda vez que genera una serie de duplicidades que entorpecerán la gestión de los establecimientos. Sumado a ello, y como ha sido la tónica del Gobierno en los proyectos de educación, esta iniciativa aumenta la intromisión del Estado en la educación pública, ya que será el Ministerio quien finalmente esté a cargo de la administración y dirección de los nuevos Servicios Locales. De esta forma, se volverá a tener una educación pública centralizada y manejada, para bien o para mal, por el Gobierno de turno.

En tiempos en que en distintos ámbitos se acusa una centralización excesiva del país, donde las regiones y comunidades locales reivindican constantemente la necesidad de más y mejor autonomía, el Gobierno busca la centralización y la burocratización de la educación escolar.

A pesar de lo anterior, y considerando el aporte de las modificaciones hechas por la Comisión Mixta, se sugiere aprobar las propuestas realizadas por esta instancia.