

INFORME MENSUAL DE ASESORÍA EXTERNA
Realizado por FUNDACION NODO XXI

AL DIPUTADO GABRIEL BORIC FONT.

CONTRATO (AE N° 11/002/2015)

AGOSTO 2015.



Revisión crítica proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública

Investigador responsable:

Santiago García

30/11/2015

Índice

Introducción	¡Error! Marcador no definido.
A. Exposición del Proyecto de Ley	4
I. Cuerpos legales modificados.....	4
II. Ámbito de aplicación del Proyecto	5
III. Régimen legal propuesto por el Proyecto	6
1. Institucionalidad	6
2. Instrumentos de Gestión	¡Error! Marcador no definido.
3. Régimen Transitorio	¡Error! Marcador no definido.
4. Adecuación de la normativa educacional vigente	21
B. Antecedentes del Proyecto: municipalización como neoliberalización de la educación	22
C. Balance crítico del Proyecto de Ley	25
Conclusiones	29

Introducción

El presente informe tiene como objeto realizar un análisis crítico del Proyecto de Ley que “crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales”, el cual se encuentra actualmente en tramitación en el Congreso Nacional por iniciativa presidencial. Éste abarca una de las tantas aristas del proceso de reforma educacional que ha sido impulsado por el gobierno de Michelle Bachelet, entre las cuales se encuentran además la denominada “Ley de Inclusión” que ya ha sido aprobada en el Parlamento y la Ley de Carrera Docente que actualmente se encuentra en discusión en el Senado, entre otras.

Este Proyecto se ha presentado bajo el diagnóstico -principalmente motivado por las movilizaciones sociales que involucraron a estudiantes secundarios y universitarios en los años 2006 y 2011¹- de que “En Chile, el esquema municipal de administración educativa presenta [...], debilidades y ausencias mayores, Por lo mismo, su capacidad para garantizar la calidad y equidad de la educación pública en todo el territorio es frágil y en algunos casos, inexistente.”² Por lo tanto propone una nueva estructura institucional para la educación escolar pública, la cual debe hacer explícita la responsabilidad del Estado para con la calidad de la enseñanza impartida por éste y además debe poder “garantizar y potenciar una gestión de carácter descentralizado, en un marco institucional capaz de conjugar la coherencia nacional, la pertinencia territorial y el compromiso y participación de las comunidades educativas locales.”³

El Proyecto de Ley se plantea desafíos importantes. Acabar con el actual sistema de educación municipalizada y crear una estructura institucional nueva que no reproduzca las mismas deficiencias que éste constituye una compleja labor. Por lo mismo resulta pertinente analizar críticamente las reformas introducidas por el Proyecto, revisando si cumple con los objetivos que se ha impuesto. Para ello, en este informe se realiza en primer lugar una exposición de las nuevas instituciones que se crearía en caso de que se aprobara, en segundo lugar se hará a modo de contextualización una breve exposición del rol que ha cumplido la municipalización de la educación escolar en la construcción del actual sistema educacional y por último se analizará críticamente las reformas contenidas en el Proyecto de Ley.

¹ DONOSO-DÍAZ, S., FRITES-CAMILLA, C., y CASTRO-PAREDES, M. (2014). Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011: propuestas y silencios. *Pensamiento Educativo. Revista De Investigación Educativa Latinoamericana*, 51(2), p. 2.

² Proyecto de ley Boletín 10.368-04, Mensaje.

³ *Ibíd.*

A. Exposición del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley que “crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales” (en adelante, será referido como el “Proyecto” o la “Iniciativa”) fue presentado a consideración del Congreso Nacional, mediante mensaje de la Presidenta de la República, ingresado a través de la Cámara de Diputados el 2 de noviembre de 2015 (Boletín N° 10.368-04). Actualmente el Proyecto se encuentra en la etapa del Primer Trámite Constitucional en las comisiones de Educación y Hacienda de la Cámara de Diputados.

I. Cuerpos legales modificados

El Proyecto se organiza en sesenta y dos artículos permanentes y cuarenta y dos artículos transitorios, y modifica los siguientes cuerpos legales:

- (i) DFL N° 1 del Ministerio del Interior, del año 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades;
- (ii) DFL N° 1-3.063 del año 1980 que reglamenta la aplicación del inciso segundo del artículo 38 del DL N° 3.063 del año 1979;
- (iii) DFL N° 1 del Ministerio de Educación, del año 1996, que fijo el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.070, que aprueba el Estatuto de Profesionales de la Educación;
- (iv) Ley N° 19.979 que modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y otros cuerpos legales;
- (v) Ley N° 19.410 que modifica la ley N° 19.070, que aprueba el Estatuto de Profesionales de la Educación, el DFL N° 5 del Ministerio de Educación, del año 1993, sobre Subvenciones a Establecimientos Educativos y que otorga beneficios que señala;
- (vi) Ley N° 20.529 que establece Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización;

- (vii) Ley N° 18.883 que apruebe Estatuto Administrativo para Funcionarios Públicos;
- (viii) Ley N° 19.247 que introduce modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta, modifica Tasa del Impuesto al Valor Agregado, establece beneficios a las Donaciones con Fines Educativos y modifica otros textos legales que indica;
- (ix) Decreto N° 2385 del Ministerio del Interior, del año 1996, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DI N° 3.063 sobre Rentas Municipales;
- (x) Ley N° 19.4964, que establece normas y concede aumentos de remuneraciones para personal no docente de establecimientos educacionales que indica;
- (xi) DFL N° 2 del Ministerio de Educación, del año 1998, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 2 del año 1996 sobre Subvención del Estado a establecimientos educacionales;
- (xii) Ley N° 20.248, sobre Subvención Escolar Preferencial; y,
- (xiii) DFL N° 2 del Ministerio de Educación, del año 2009, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370 con las normas no derogadas del DFL N° 1 del año 2005.

II. Ámbito de aplicación del Proyecto de Ley

La Iniciativa crea una institucionalidad nueva para la administración de la educación escolar pública. Por ello solamente modifica sustancialmente las normativas que regulan a las municipalidades y los servicios que deben prestar, lo que incluye DFL N° 1 del Ministerio del Interior, del año 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades y el DFL N° 1-3.063 del año 1980 que reglamenta la aplicación del inciso segundo del artículo 38 del DL N° 3.063 del año 1979. Las demás modificaciones corresponden fundamentalmente a ajustes necesarios para concordar dichas normas con el nuevo régimen establecido por el Proyecto.

III. Régimen legal propuesto por el Proyecto

En este apartado se analiza en detalle el “Sistema de Educación Pública” (en adelante referido como “Sistema”), lo que incluye una revisión de: **1.** La Institucionalidad; **2.** Los Instrumentos de Gestión; y **3.** El Régimen Transitorio

1. Institucionalidad

Como se ha señalado, el Proyecto tiene como finalidad crear una institucionalidad nueva que se haga cargo de la administración de la educación escolar pública, la cual hoy en día se encuentra en manos de las municipalidades. Para ello dispone la creación tanto de nuevas instituciones como de nuevos instrumentos de gestión.

Al respecto, en primer lugar contempla la conformación del denominado “Sistema de Educación Pública”, integrado por el Ministerio de Educación a través de la nueva Dirección de Educación Pública, los Servicios Locales de Educación Pública (en adelante referidos como “Servicios Locales” o “Servicios”), los Consejos Locales de Educación Pública (en adelante referidos como “Consejos Locales” o “Consejos”) y los Establecimientos Educativos (en adelante referidos como “Establecimientos”). En segundo lugar se implementan como herramientas para la gestión de dichas instituciones tres instrumentos nuevos: El Convenio de Gestión Educativa, el Plan Estratégico Local de Educación Pública y el Plan Anual.

A continuación se explica brevemente cada uno de estos elementos que constituirían la nueva institucionalidad acorde al Proyecto.

a) Dirección de Educación Pública:

Consiste en un servicio público centralizado, dependiente del Ministerio de Educación y domiciliado en la ciudad de Santiago. Su dirección y administración le corresponderá a un funcionario denominado Director de Educación Pública, que será el jefe superior del servicio.

Su objeto es la coordinación de los Servicios Locales y velar por que provean educación de calidad, acorde a las políticas, planes y programas elaborados por el Ministerio de Educación. Entre sus funciones de relevancia cabe destacar:

- (i) Coordinar a los Servicios Locales, promoviendo su trabajo colaborativo y en red;
- (ii) Requerir de los Servicios Locales y los establecimientos de su dependencia, toda la información que sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, así como sistematizar y procesar dicha información;
- (iii) Asignar recursos a los Servicios Locales de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuestos del Sector Público;
- (iv) Elaborar y proponer al Mineduc los Convenios de Gestión Educacional, así como realizar su seguimiento, evaluación y revisión;
- (v) Proponer al Mineduc el perfil profesional que deberán cumplir los candidatos al cargo de Director Ejecutivo de los Servicios Locales; y
- (vi) Proponer al Mineduc la política nacional de fortalecimiento de la educación pública a la que deberán ajustarse los integrantes del Sistema, la cual tendrá una duración de cuatro años.

b) Servicios Locales de Educación Pública

Consisten en servicios públicos, funcional y territorialmente descentralizados, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, que se relacionarán con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación.

Su objeto será proveer el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda a través de los establecimientos educacionales de su dependencia. Al respecto, la ley dispone que los Servicios Locales serán sostenedores de dichos establecimientos para todos los efectos legales. Entre sus principales funciones establecidas en la ley se encuentran:

- (i) 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;
- (ii) La administración de los recursos humanos, financieros y materiales de los establecimientos educacionales de su dependencia. Sin perjuicio de lo dispuesto en el DFL N°1 de 1996 del Mineduc, respecto de las funciones y atribuciones propias de los

directores de establecimientos educacionales o de las funciones y atribuciones que les sean especialmente delegadas a éstos por el Director Ejecutivo de conformidad a la ley;

- (iii) Diseñar y prestar apoyo técnico-pedagógico y a la gestión de los establecimientos de su dependencia, el cual deberá responder a las necesidades de cada comunidad educativa, para lo cual deberá considerar los contenidos dispuestos en los proyectos institucionales y los planes de mejoramiento educativo de cada establecimiento;
- (iv) Elaborar el Plan Estratégico Local de Educación Pública y el Plan Anual; y
- (v) Determinar la apertura, fusión o cierre de establecimientos de su dependencia.

La administración y dirección de cada Servicio Local le corresponderá a un funcionario denominado Director Ejecutivo, quien será el jefe superior del servicio. Será nombrado por el Presidente de la República, mediante el proceso de selección de altos directivos públicos y durará seis años en el cargo, pudiendo renovarse por una sola vez. El perfil profesional del Director Ejecutivo será elaborado por la Dirección de Educación Pública y aprobado por el Ministerio de Educación.

La organización interna del Servicio Local deberá contar con al menos las siguientes unidades:

- (i) Unidad de apoyo técnico-pedagógico;
- (ii) Unidad de planificación y control de gestión; y
- (iii) Unidad de administración y finanzas.

El financiamiento de cada Servicio estará dado principalmente por:

- (i) Los recursos que anualmente contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público;
- (ii) Las subvenciones educacionales y aportes que perciban los establecimientos educacionales de su dependencia, de conformidad a la ley;
- (iii) Los recursos y los bienes que los Gobiernos Regionales y las municipalidades les transfieran; y
- (iv) Los recursos y los bienes que reciban por concepto de celebración de convenios con la Dirección de Educación Pública.

El proyecto de ley contempla la creación del siguiente número de Servicios Locales por región:

- a. Región de Arica y Parinacota: un Servicio Local
- b. Región de Tarapacá: dos Servicios Locales
- c. Región de Antofagasta: dos Servicios Locales
- d. Región de Atacama: dos Servicios Locales
- e. Región de Coquimbo: cuatro Servicios Locales
- f. Región de Valparaíso: ocho Servicios Locales
- g. Región de Metropolitana de Santiago: dieciséis Servicios Locales
- h. Región del Libertador General Bernardo O'Higgins: seis Servicios Locales
- i. Región del Maule: cuatro Servicios Locales
- j. Región de Biobío: once Servicios Locales
- k. Región de la Araucana: tres Servicios Locales
- l. Región de Los Ríos: dos Servicios Locales
- m. Región de Los Lago: cuatro Servicios Locales
- n. Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo: un Servicio Local
- o. Región De Magallanes y de la Antártica Chilena: un Servicio Local

c) Consejos Locales de Educación Pública

El Consejo Local es una institución destinada a colaborar con el Director Ejecutivo de cada Servicio Local en el cumplimiento de su objeto. Su deber es representar los intereses de las comunidades educativas y locales a fin de que el servicio educacional considere adecuadamente las necesidades y particularidades del territorio respectivo.

Su integración dependerá de la extensión del ámbito de competencia del Servicio Local, variando la cifra de representantes de los números (ii), (iii), (iv) y (v) según si éste comprende hasta tres comunas o más⁴:

⁴ En el caso de que el ámbito territorial sea igual o superior a cuatro comunas, el número de representantes no podrá ser inferior a la cantidad de alcaldes ni superior a dieciséis. Serán provistos en igual cantidad y de acuerdo a lo que se establezca en el reglamento del artículo 41 que debe ser dictado por el Mineduc para regular las materias del párrafo 5° del título III de la ley.

- (i) Los alcaldes de las comunas que formen parte del territorio competencia del Servicio Local;
- (ii) Un representante / representantes de los centros de estudiantes de los establecimientos educacionales que sean dependientes del Servicio Local. Será elegido entre los miembros de los consejos escolares constituidos en dichos establecimientos;
- (iii) Un representante / representantes de los centros de padres y apoderados de los establecimientos educacionales dependientes. Será elegido entre los miembros de los consejos escolares constituidos en dichos establecimientos;
- (iv) Un representante / representantes de los profesionales de la educación de los establecimientos educacionales dependientes. Será elegido entre los miembros de los consejos escolares constituidos en dichos establecimientos;
- (v) Un representante / representantes de los asistentes de la educación de los establecimientos educacionales dependientes. Será elegido entre los miembros de los consejos escolares constituidos en dichos establecimientos;
- (vi) Un representante de las universidades de la región acreditadas por cuatro años o más con preferencia de los candidatos provenientes de facultades de educación. Es designado por el Intendente respectivo previo acuerdo de los rectores de dichas instituciones.;
- (vii) Un representante de los centros de formación técnica o institutos profesionales acreditados con sede principal en la región. Su designación corresponde al Intendente respectivo previo acuerdo de los rectores de dichas instituciones.
- (viii) Un representante del Gobierno Regional, designado por el Intendente respectivo.

El Consejo Local contará con un Presidente electo entre sus miembros por mayoría simple y funcionará reuniéndose a lo menos cuatro veces al año. A sus sesiones asistirá el Director Ejecutivo que participará solo con derecho a voz. Además el Consejo podrá auto convocarse cuando se solicite por escrito por un tercio de sus integrantes. Para tomar acuerdos el quórum consistirá en la mayoría de los asistentes a la sesión respectiva, exceptuando los casos en que la ley establezca uno diferente.

Las principales funciones del Consejo Local serán las siguientes:

- (i) Emitir su opinión sobre todas las cuestiones que el Director Ejecutivo someta a su consideración;

- (ii) 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;
- (iii) Elaborar un informe con propuestas de prioridades para el convenio de gestión educacional del Director Ejecutivo del Servicio Local;
- (iv) Hacer las recomendaciones que considere pertinentes respecto del plan estratégico y el Plan Anual del Servicio Local, que el Director Ejecutivo podrá acoger o rechazar fundadamente;
- (v) Requerir la fiscalización de la Superintendencia de Educación ante situaciones que pudieran importar incumplimiento de la normativa educacional; y
- (vi) Solicitar al Director de Educación Pública la realización del procedimiento de remoción del Director Ejecutivo, para lo que requiere el voto conforme de dos tercios de sus integrantes en ejercicio.

d) Establecimientos Educativos dependientes de los Servicios Locales de Educación Pública

Constituyen la unidad básica y fundamental del Sistema de Educación Pública. Su objeto es contribuir a la formación de sus estudiantes y propender a asegurar el logro de aprendizajes en las distintas etapas de la vida de las personas, a fin de potenciar su pleno desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico.

Estos Establecimientos estarán conformados por una comunidad educativa integrada por estudiantes, padres, madres y apoderados, profesionales y asistentes de la educación y por sus respectivos equipos directivos.

2. Instrumentos de Gestión

El Proyecto implementa como herramientas para la gestión de las instituciones que conforman el Sistema, tres instrumentos nuevos: El Convenio de Gestión Educacional, el Plan Estratégico Local de Educación Pública y el Plan Anual.

a) Convenio de Gestión Educativa

Es un Instrumento suscrito por el Director Ejecutivo con el Ministerio de Educación, su finalidad es fijar los objetivos del cargo durante su periodo, las metas y correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos en que se basa el cumplimiento mismo. Será suscrito en el plazo de tres meses contados desde el nombramiento y tendrá una duración de seis años.

La Dirección de Educación Pública debe elaborar una propuesta de convenio que será sancionada por el Mineduc. Para ello, antes de cuatro meses de la convocatoria a concurso público para la selección del nuevo Director Ejecutivo, el Director de Educación Pública deberá remitir una propuesta al Consejo Local respectivo y los antecedentes que se tuvieron en cuenta para su elaboración. El Consejo en conjunto con el Director Ejecutivo en ejercicio tendrá plazo de dos meses para evacuar un informe en el que se propongan prioridades para la propuesta de convenio.

Corresponderá a la Dirección de Educación Pública la revisión del cumplimiento del Convenio, la cual se hará anualmente mediante el envío de un informe de los Directores Ejecutivos. El Convenio no podrá modificarse sino en los casos de caso fortuito o fuerza mayor y cuando este se revisa a partir del informe anual habiendo cambios en las circunstancias y/o supuestos básicos del Convenio no imputables a la gestión del Director Ejecutivo.

b) Plan Estratégico Local de Educación Pública

Instrumento elaborado por el Director Ejecutivo dentro de los seis meses contados desde la suscripción del Convenio, que debe contener:

- (i) Diagnóstico de la prestación del servicio educacional por parte del Servicio Local en el territorio de su competencia;
- (ii) Objetivos y prioridades de desarrollo de la educación pública en el territorio a mediano plazo. Dichos objetivos deben ser concordantes con los establecidos en el convenio de gestión educacional y la política nacional elaborada por el Mineduc; y

(iii) Estrategias y acciones para el cumplimiento de los objetivos del plan.

c) Plan Anual

Instrumento que el Director Ejecutivo presentará al Consejo Local, a más tardar el 15 de octubre de cada año, para que se aplique dentro del siguiente año. Debe contener a lo menos:

- (i) Estado de avance de los objetivos y metas contenidas en el convenio de gestión educacional, así como aquellos contenidos en el plan estratégico local;
- (ii) Dotación de docentes y asistentes de la educación requerida para el ejercicio de las funciones administrativas y pedagógicas necesarias para el desarrollo del proyecto educativo institucional; y
- (iii) Acciones de apoyo técnico-pedagógico a desarrollar para cada uno de los establecimientos educacionales de dependencia del Servicio Local.

3. Régimen Transitorio

Las disposiciones transitorias del proyecto tienen principalmente como finalidad reglamentar las siguientes materias:

- A) Determinar el ámbito de competencia territorial de cada Servicio Local y el momento en que cada uno de éstos entrará en funcionamiento.
- B) Determinar cómo y cuándo se producirá el traspaso del servicio educacional desde las municipalidades y corporaciones municipales al respectivo Servicio Local, lo que incluye regular el traspaso de bienes y de personal.

A) Determinación del ámbito de competencia territorial y entrada en funcionamiento de los Servicio Locales

- a) Determinación del ámbito de competencia territorial de cada Servicio Local

El art. 5 transitorio establece que en el plazo de un año a contar de la publicación de esta ley se faculta al Presidente de la República para que determine mediante uno o más decretos con fuerza de ley expedidos a través del Ministerio de Educación, la competencia territorial de cada Servicio Local, así como su denominación y domicilio. Esto se debe realizar con arreglo a la distribución territorial establecida en el artículo 10 del Proyecto, sobre la base de una comuna o agrupación de comunas. El Presidente deberá tener en consideración como criterios: la matrícula total de estudiantes en el territorio, número de establecimientos dependientes de cada municipalidad y la distancia y conectividad entre los establecimientos.

b) Entrada en funcionamiento de los Servicios Locales:

El Presidente de la República, en el plazo de un año a contar de la publicación de esta ley, mediante uno o más decretos con fuerza de ley expedidos a través del Ministerio de Educación deberá determinar la fecha de inicio de funciones de cada Servicio Local, de acuerdo a las reglas señaladas por el artículo 6 transitorio:

- (i) El Servicio Local de la región de Magallanes y la Antártica Chilena deberá entrar en funcionamiento entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2017;
- (ii) Los Servicios Locales de la región de Atacama deberán entrar en funcionamiento entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de junio de 2018;
- (iii) Los Servicios Locales de la región de Coquimbo deberán entrar en funcionamiento entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de junio de 2020;
- (iv) Los Servicios Locales de las regiones Metropolitanas de Santiago y del Biobío deberán entrar en funcionamiento entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de junio de 2022;
- (v) El Servicio Local de la región de Arica y Parinacota deberá entrar en funcionamiento entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2018;
- (vi) Los Servicios Locales de la región de Tarapacá y Antofagasta deberán entrar en funcionamiento entre el 1 de enero de 2018 y el 30 de junio de 2019;
- (vii) Los Servicios Locales de la región de Valparaíso deberán entrar en funcionamiento entre el 1 de enero de 2018 y el 30 de junio de 2021;
- (viii) El Servicio Local de la región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo deberá entrar en funcionamiento entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2019;

(ix) Los Servicios Locales de la región de Los Ríos deberán entrar en funcionamiento entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2020;

(x) Los Servicios Locales de la región del Libertador Bernardo O'Higgins y de la Araucanía deberán entrar en funcionamiento entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2021; y

(xi) Los Servicios Locales de la región del Maule y de Los Lagos deberán entrar en funcionamiento entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2022.

Deberán en todo caso entrar en funcionamiento al menos 6 meses antes de la fecha de traspaso del servicio educacional.

B) Traspaso del servicio educacional

El traspaso del servicio educacional prestado actualmente por las municipalidades y corporaciones municipales a cada uno de los Servicios Locales se producirá el 1º de enero del año siguiente a la fecha de entrada en funcionamiento del Servicio respectivo, por el solo ministerio de la ley. Esto comprenderá los bienes muebles e inmuebles, recursos financieros y humanos asociados a la prestación de dicho servicio.

a) Bienes traspasados

En concreto, los bienes que estarán afectos a este traspaso son:

- (i) Los bienes inmuebles pertenecientes a órganos de la administración del Estado o sus órganos dependientes, tales como las corporaciones municipales, en las cuales hasta el 31 de diciembre de 2014 desarrollan sus funciones los establecimientos educacionales;
- (ii) Los bienes muebles que guarnecen los inmuebles señalados;
- (iii) Los bienes muebles necesarios para la prestación del servicio educacional de conformidad a la ley; y
- (iv) Los bienes muebles que hayan sido adquiridos con transferencias de recursos fiscales, para la prestación del servicio educacional.

Dichos bienes se traspasarán por el solo ministerio de la ley al Servicio Local con competencia en la comuna en la cual se encuentren emplazados, al momento de entrar en

funcionamiento. Además, los Servicios serán sucesores legales de las municipalidades o corporaciones municipales en aquellos contratos o convenios que hubieren celebrado con terceros que tengan por objeto el uso o goce de los bienes inmuebles en que funcione el establecimiento educacional respectivo, la prestación del servicio educacional o la entrega de bienes para la prestación de dicho servicio, que resulten necesarios para la continuidad del mismo. Asimismo serán sucesores legales de aquellas municipalidades que hubieren concesionado el servicio educacional respecto de uno o más establecimientos educacionales de su dependencia.

b) Procedimiento de traspaso

Para proceder al traspaso, el Ministerio de Educación llevará un registro actualizado desde la entrada en vigencia de esta ley en el cual se individualizarán los bienes muebles e inmuebles que serán traspasados a cada Servicio Local. Para ello cada municipalidad deberá elaborar un registro actualizado de dichos bienes, remitiendo una copia al mismo Ministerio en el plazo de 90 días siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

Dos meses antes de la entrada en funcionamiento del Servicio Local, el Mineduc debe dictar una resolución que individualice los bienes muebles e inmuebles y los recursos humanos que serán traspasados, la cual será remitida al Servicio respectivo dentro de los 10 días hábiles siguientes a su entrada en funcionamiento. Ésta señalará a lo menos:

- (i) Una nómina de los profesionales de la educación y asistentes de la educación que se desempeñen en los establecimientos educacionales que deban ser traspasados a los Servicios Locales;
- (ii) Un inventario de los bienes muebles e inmuebles que deban ser traspasados, individualizándolos y señalando su estado de conservación;
- (iii) Copia de los contratos o convenios vigentes con terceros proveedores de bienes y servicios; y
- (iv) Cualquier otra información que sea procedente para el adecuado traspaso del servicio educacional.

Dentro de los 60 días siguientes al traspaso del servicio educacional, se constituirá un funcionario del Servicio Local respectivo en cada establecimiento dependiente, para levantar un acta de traspaso de bienes y recursos financieros y que será para estos efectos, ministro de fe.

c) Plan de Transición

Desde la entrada en vigencia de la ley las municipalidades podrán suscribir un plan de transición de carácter plurianual que el Ministerio de Educación pondrá a su disposición. El objeto de este plan será asegurar el adecuado traspaso del servicio educacional, así como el fortalecimiento y mejora de dicho servicio y su equilibrio financiero, hasta completar esta operación. Este deberá contemplar:

- (i) Especificación de estrategias y acciones a adoptar para el fortalecimiento y mejora del servicio educacional;
- (ii) Especificación de estrategias y acciones a adoptar para el adecuado traspaso de del servicio educacional; y
- (iii) Incorporación de un compromiso del Mineduc para colaborar y asistir a la respectiva municipalidad en los objetivos señalados en el literal anterior, transfiriendo recursos con dicho fin, de conformidad con la respectiva Ley de Presupuestos del Sector Público, mediante la suscripción de convenios de ejecución.

El Plan de Transición se ejecutará mediante la suscripción de uno o más convenios de ejecución entre el Ministerio de Educación y la municipalidad respectiva. Dichos convenios serán remitidos a la Superintendencia de Educación para su conocimiento y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas y en general el correcto uso de los recursos transferidos. Estos deben considerar a lo menos:

- (i) Obligación de la municipalidad o corporación municipal para fortalecer y mejorar el servicio educacional que presta, en especial respecto al mantenimiento y conservación de sus establecimientos educacionales y la calidad del servicio que brindan;
- (ii) Obligación de la municipalidad o corporación municipal de mantener en funcionamiento los establecimientos educacionales de su dependencia;

- (iii) Obligación de la municipalidad o corporación municipal para equilibrar financieramente la prestación del servicio educacional. Para ello se deberá coordinar la planificación y los instrumentos de gestión del sistema educativo con el financiamiento que establezca la ley;
- (iv) Obligación de la municipalidad o corporación municipal de entregar al Mineduc la información que este requiera para el adecuado traspaso del servicio educacional;
- (v) Asistencia técnica que el Mineduc brindará a la respectiva municipalidad o corporación municipal para la elaboración de los instrumentos de planificación y gestión, en concordancia con lo señalado en iii) y la elaboración de un Plan de Desarrollo Educativo Municipal;
- (vi) La transferencia de recursos por parte del Mineduc para contribuir a la reducción del desequilibrio financiero municipal educacional y/o las deudas municipales originadas por la prestación del servicio educacional, cuyo monto y forma de transferencia se determinará en conformidad a lo que establezca la ley de Presupuesto del Sector Público.

Cabe destacar, que la ley conceptualiza el “Desequilibrio financiero municipal educacional” como aquel que experimenta una municipalidad producto de la prestación del servicio educacional directamente o a través de una corporación municipal hasta antes de su traspaso al Servicio Local correspondiente, el cual se determina calculando la diferencia entre ingresos por concepto de subvenciones y aportes educacionales así como otros aportes del Estado, exceptuando los aportes de capital, y los gastos operacionales por la prestación de dicho servicio. Los recursos transferidos por el Ministerio de Educación solamente podrán ser gastados para financiar aquellos gastos en que se incurrió.

En miras a lograr el equilibrio financiero señalado en iii), los convenios de ejecución contemplarán obligaciones específicas para las municipalidades que deberán ser contempladas en el Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal regulado en el artículo 4 de la ley 19.410. Al respecto, se establecerá expresamente en dichos convenios que la municipalidad dará cumplimiento a las observaciones que haga el Ministerio de Educación al Plan de Desarrollo Educativo Municipal, como requisito habilitante para acceder a los recursos señalados en vi). Debido a esto en los convenios se establecerá que el Mineduc debe prestar asistencia técnica en la elaboración de los Planes de Desarrollo Educativo Municipal.

En caso de incumplimiento grave del convenio de ejecución por parte de una municipalidad, el Mineduc podrá ponerle término previo informe de la Superintendencia de Educación y además la Superintendencia de Educación podrá nombrar un administrador provisional. Se entenderá por incumplimiento grave:

- (i) Incumplimiento de la obligación de la municipalidad o corporación municipal de mantener en funcionamiento los establecimientos educacionales de su dependencia;
- (ii) Uso de los recursos transferidos de acuerdo a vi) para actividades distintas de las acordadas en los convenios; y
- (iii) Incumplimiento de las observaciones que el Mineduc realice respecto al Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal.

d) Traspaso de personal

El traspaso de personal que regulan las disposiciones transitorias del Proyecto tienen como limitaciones las señalada en su artículo 38 transitorio, en virtud del cual el éste no podrá ser considerado como causal de término de servicios, supresión de cargos, cese de funciones o término de la relación laboral del personal que sea traspasado. Asimismo no podrá significar, disminución de remuneraciones, modificación de los derechos estatutarios y provisionales del personal. Tampoco podrá importar cambio de la residencia habitual de los funcionarios fuera de la región en que estén prestando servicios.

(i) Traspaso del personal de establecimientos educacionales

Se traspasa al Servicios Local correspondiente por el solo ministerio de la ley y sin solución de continuidad, los profesionales de la educación y asistentes de la educación regidos por el Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 1996 del Mineduc y la ley 19.464 respectivamente, que se desempeñen en establecimientos educacionales dependientes de municipalidades o corporaciones municipales. Estos se seguirán rigiendo para todos los efectos legales por los señalados cuerpos legales DFL N° 1 de 1996 del Mineduc y ley 19.464, respectivamente, con sus modificaciones.

(ii) Planta de personal de los Servicios Locales

Se faculta al Presidente de la República para que en el plazo de un año contado desde la publicación de esta ley, regule por medio de uno o más decretos con fuerza de ley expedidos por intermedio del Mineduc las siguientes materias:

- a. Fijar las plantas de personal de los Servicios Locales en lo que se refiere a los funcionarios que desarrollarán sus labores en los niveles y unidades internas del respectivo Servicio. En el ejercicio de esta facultad, el Presidente dictará todas las normas necesarias para determinar el número de cargos y grados, así como los requisitos generales y específicos para el ingreso y promoción de dichos cargos;
- b. Fecha de entrada en vigencia de las plantas que fije;
- c. Podrá disponer el traspaso de toda clase de bienes desde el Mineduc y servicios dependientes o que se relacionen por su intermedio, a los Servicios Locales;

(iii) Traspaso del personal municipal

El traspaso del personal que se desempeñe en los Departamentos de Administración de educación municipal y de las corporaciones municipales creadas por el DFL n°1-3.063 de 1980 del Ministerio del Interior se hará de la siguiente manera: el Director Ejecutivo del Servicio Local respectivo llamará a concurso en el que podrán participar el personal que ha desempeñado sus funciones en las municipalidades o corporaciones municipales del ámbito territorial de competencia de dicho Servicio en a lo menos los últimos 3 años anteriores al traspaso del servicio educacional. Dicho concurso se regirá por las reglas del DFL n°29 de 2005 del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n° 18.834 sobre Estatuto Administrativo. Sin embargo se deberán aplicar ciertas reglas especiales señaladas en el artículo 34 transitorio de la presente ley.

(iv) Traspaso del personal municipal regido por el Estatuto Docente a los niveles internos de los Servicios Locales

Se faculta al Presidente de la República para que en el plazo de un año contado desde la publicación de esta ley, por medio de uno o más decretos con fuerza de ley expedidos por intermedio del Ministerio de Educación, disponga sin solución de continuidad el traspaso a los Servicios Locales de los profesionales de la educación regidos por el DFL N° 1 de 1996 del Mineduc, que se desempeñen en las municipalidades y corporaciones municipales y que ocupen cargos directivos o técnicos pedagógicos como parte de una dotación docente. Estos profesionales seguirán rigiéndose por el DFL N°1 de 1996 del Mineduc. A través de los

decretos expedidos se fijará el número de dotación docente a traspasar, pudiendo establecerse además el plazo en que llevará a cabo.

4. Adecuación de la normativa educacional vigente

El Sistema de Educación Pública viene a insertarse en el contexto de una normativa educacional preexistente. A continuación se exponen las modificaciones que el Proyecto introduce en otros cuerpos legales para su adaptación al nuevo Sistema.

a) Adecuaciones de cuerpos legales.

El Proyecto en su Título V “Otras Normas” modifica las normativas mencionadas en el apartado “I. Cuerpos Legales Modificados” con el objeto de adecuarlas al nuevo Sistema de Educación Pública. En concreto los artículos de dicho título eliminan las referencias a las municipalidades como sostenedoras y las reemplazan por los Servicios Locales. Sin embargo, también algunas disposiciones introducen cambios al régimen existente, como se señala a continuación.

(i) Se otorgan ciertas facultades resolutivas a los Consejos Escolares:

El Proyecto en su artículo 55 modifica la ley N° 19.979 para otorgar facultades resolutivas a los Consejos Escolares. Sin embargo la redacción del proyecto es confusa y no queda claro a cuáles de las facultades de esta institución se refiere. Sin perjuicio de ello, según se desprende de los documentos presentados por el Gobierno, estas facultades se referirían únicamente al reglamento interno de los establecimientos y a las actividades extracurriculares.

(ii) Calidad.

El Proyecto modifica la Ley de Aseguramiento de la Calidad, otorgando a la Agencia de Calidad de la Educación la obligación de realizar una evaluación integral de los Servicios Locales y realizar recomendaciones. Traspasa, además, del Ministerio de Educacional a los Servicios la facultad de brindar apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos. Asimismo se incorporan otras modificaciones en la Ley de Aseguramiento de la Calidad

respecto a aquellos establecimientos dependientes de los Servicios Locales que han sido certificados como de “desempeño insuficiente”. De acuerdo al Proyecto éstos no perderán su derecho a reconocimiento oficial tras la certificación de no haber salido de esta categoría pasados cuatro años, sino que deberán ser reestructurados según las recomendaciones que haga la Agencia de Calidad. Además se limitan las sanciones aplicables a los establecimientos dependientes de Servicios Locales, eliminando las sanciones de privación definitiva de la subvención, inhabilitación de la calidad de sostenedor y revocación de reconocimiento oficial.

B. Antecedentes del Proyecto: municipalización como neoliberalización de la educación

La Dictadura Militar que gobernó entre los años 1973 y 1990 realizó profundas reformas a la estructura económica y social del país, dentro de las cuales encontramos una serie de transformaciones al modelo educativo chileno. Durante la década de los 70 desplegó una política educacional de corte autoritario, destinada a neutralizar y desarticular los posibles elementos contrarios al régimen que se alojaban al interior de las instituciones educativas.⁵ Sin embargo con posterioridad, en la década de los 80 se llevan a cabo reformas más sustantivas al modelo de enseñanza, destinadas introducir en él la lógica y racionalidad del mercado. Para ello, entre los años 1980 y 1986 se efectuó el proceso de municipalización de la enseñanza.

En la orientación de esta reforma que cambió profundamente el sistema de educación existente hasta ese entonces, desarticulando su carácter eminentemente público, convergieron los sectores sociales conservadores y neoliberales, quienes estando en control del aparato estatal le imprimieron sus respectivas ideologías. Por un lado, el conservadurismo católico se expresa en la consagración del principio de subsidiariedad como pilar rector de la modernización educacional, en virtud del cual se despojó al Estado de su rol de proveedor del servicio educación, pasando a tener un papel más bien de regulador de los actores privados, los que a su vez asumieron la labor de provisión. Este principio además se traduce en un énfasis en el resguardo del derecho de los padres a elegir el establecimiento educacional para

⁵ RUIZ SCHNEIDER, C. (2010). *De la república al mercado*. Santiago: Lom Ediciones, p. 100.

sus hijos.⁶ Por otro lado la ideología neoliberal se manifiesta en el radical cambio del financiamiento de las instituciones. Se consagra el mecanismo de subvención por alumno como medio universal, incluyendo tanto escuelas privadas como públicas, lo que derivó en una equiparación de ambos tipos de establecimientos. El Decreto Ley N° 3476 del Ministerio de Hacienda del año 1980 establece los requisitos para que los colegios privados perciban dicha subvención y dispone también que los establecimientos públicos traspasados a las municipalidades pueden acogerse a dicho beneficio. Esta normativa, a pesar de haber sido modificada posteriormente en cuanto a requisitos y montos de las subvenciones, se ha mantenido incólume hasta hoy, constituyendo aun el mecanismo esencial de financiamiento de los establecimientos. Como fundamento para su implementación se sostuvo por parte de los impulsores de la reforma⁷ que éste permitía una asignación de recursos más eficiente y que mejoraría la calidad del sistema mediante una lógica de competencia en que los mejores establecimientos atraerían más alumnos y por tanto recibirían más fondo en desmedro de las instituciones deficientes en la prestación del servicio.⁸ Este modelo incentivó la masiva creación de establecimientos particulares que entraron a competir con los municipales.

En estricto rigor el proceso de municipalización se inicia a finales del año 1979 con la dictación del DL N° 3.063 sobre Rentas Municipales. Esta normativa autorizó a las municipalidades para prestar servicios que hasta ese entonces eran de cargo de otros órganos públicos. Posteriormente el proceso se regularizó con la dictación del DFL N° 1-3.063 del año 1980, el cual establece que aquellos servicios que se han traspasado a los municipios serán regidos por las mismas normas que reglan la actividad de los privados y en particular para los servicios de educación y de salud se disponía que quedan sujetos a los mismos mecanismos de supervigilancia y fiscalización. A su vez, la misma normativa modificó sustancialmente el régimen jurídico de los educadores, quitándoles su estatus de empleados públicos y dejando sus condiciones salariales y laborales a la decisión independiente de la municipalidad empleadora.

⁶ *Ibíd.*, pp. 105 - 106.

⁷ JOFRÉ MIRANDA, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena. *Revista Estudios Públicos*, 99 (32), pp. 193-237.

⁸ LARENAS, F. Y SANDOVAL, P. (2015, abril). La modernización de la educación pública ¿Hacia dónde va la desmunicipalización? *Cuadernos de Coyuntura*, (7), p. 30.

La municipalización se realizó de forma masiva y acelerada, habiéndose completado ya en 1982 el traspaso del 84% de los establecimientos estatales de educación básica y secundaria a las respectivas municipalidades. La velocidad de dicho proceso se debe en buena parte al incentivo que los municipios, en crisis presupuestaria, veían en el financiamiento competitivo que establece el mecanismo de subvención por alumno. Sin embargo la municipalización se estancó en ese mismo año producto de la crisis económica, y se retomó en 1986, año en que se completó definitivamente.⁹

Es importante destacar que el traspaso de los establecimientos educacionales estatales a las municipalidades no consistió un mero cambio de administrador, sino que transformó profundamente la lógica con que operaba el sistema de enseñanza, la cual desde ese momento pasó a ser la competencia entre instituciones. Ésta solamente podía operar en igualdad de condiciones de todos los establecimientos, por lo que se abolió cualquier trato especial que podría tener el Estado con las escuelas públicas.¹⁰

Posteriormente en la década de los 90 con el retorno de los gobiernos civiles no se modificó sustancialmente el modelo educacional heredado de la Dictadura.¹¹ La administración de los establecimientos públicos se mantuvo en las municipalidades y el financiamiento siguió operando bajo la lógica del subsidio a la demanda, incluso agregando nuevos incentivos para aumentar la competencia como la ampliación del Copago en 1993, la ley de Subvención Escolar preferencial del 2008 y la recientemente aprobada Ley de Inclusión.

Las reformas a la educación llevadas a cabo durante la Dictadura prometían un sistema que aumentaría la calidad de la educación impartida y que además acercaría a los establecimientos a la comunidad en tanto las municipalidades permitía una descentralización de la administración que hasta ese entonces recaía en el Ministerio de Educación.¹² Sin embargo la experiencia de las décadas pasadas ha mostrado el fracaso de este modelo. Expresión de esto son las fuertes movilizaciones sociales de los actores organizados del

⁹ V.V.A.A. (1991). *La Municipalización de la Educación: una mirada desde los administradores del sistema*. Santiago: PIIIE. Recuperado de: <http://biblioteca.uahurtado.cl/UJAH/Reduc/pdf/pdf/6175.pdf>

¹⁰ V.V.A.A. (2011). La empresa educativa chilena. *Revista Educação & sociedade*, 32(115), p. 309.

¹¹ RUIZ, C. (2010). op. cit., p. 148.

¹² LARENAS, F. y SANDOVAL, P. (2015, abril). op. cit. p. 29.

mundo de la educación de la última década. Al respecto, el modelo ha favorecido a la segregación y a aumentar de manera importante las desigualdades socioeconómicas y a su vez no ha contribuido en mejorar la calidad de la educación impartida¹³. Consecuencia de ello es la continua decadencia de la educación pública que ha tendido a disminuir en la proporción de la matrícula. En 1981 se encontraba en el 78% del total, mientras que para el 2008 llega solamente al 47%, año en que por primera vez se registra un número superior de matrícula en el sector privado por sobre el público.¹⁴ El mensaje del presente proyecto de ley se encarga de destacar esto mismo al señalar que “nunca, desde los primeros decenios del siglo XIX, la educación pública había atendido a una proporción tan baja de la población escolar y nunca su imagen se había abiertamente deteriorada. La educación que el Estado provee y administra a través de las municipalidades se encuentra hoy en su momento más crítico.”¹⁵

C. Balance crítico del Proyecto de Ley

Este apartado tiene como objeto realizar un análisis crítico de las reformas introducidas por el Proyecto de Ley. Se busca señalar tanto sus virtudes como defectos a fin de determinar en qué medida contribuye en fortalecer la educación pública revirtiendo el proceso de deterioro en que se ha sumido ésta por las últimas décadas.

a) El Proyecto tiene un alcance acotado

El Proyecto se circunscribe a la creación de una nueva institucionalidad para la administración de los establecimientos educacionales públicos. Dicho objetivo, a pesar de las modificaciones importantes contempladas en la Iniciativa, debe entenderse como limitado. Como se señaló en el apartado anterior, la municipalización no significó un mero cambio del administrador de los establecimientos y proveedor del servicio educacional - del Estado por vía del Ministerio de Educación a las municipalidades- sino que también conllevó una

¹³ URQUIOLA M. y CHANG, TH. (2003) When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program” *National Bureau of Economic Research Working paper series*, 100083.

¹⁴ Fundación Sol. (2011). *El desalojo de la educación pública*. Recuperado en <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2011/12/Ideas-1-Institucionalidad-y-Desarrollo.pdf>

¹⁵ Proyecto de ley Boletín 10.368-04, Mensaje.

profunda transformación de la lógica con que operaba el modelo educacional, imponiendo la competencia entre instituciones públicas y privadas por los recursos.

Teniendo en consideración lo anterior, la nueva institucionalidad propuesta por el proyecto puede ser valorada positivamente en tanto subsana desventajas en que se encuentran los establecimientos públicos producto de que su administración dependa de los municipios. De esta manera les permitiría competir de mejor manera en el mercado de la educación con las instituciones privadas. Pero por lo mismo se debe tener presente el carácter limitado de las reformas propuestas. Para la construcción de un nuevo modelo educacional y en particular volver a fortalecer la educación pública, no basta con la creación de nuevas instituciones a cargo de su gestión. Es necesario revisar y superar la lógica mercantil bajo la que opera el actual modelo, pasando a un sistema en que primen principios democráticos y colaborativos. En ese sentido el cambio en su administración es solo un primer paso, pues también es necesario repensar el papel que cumplen las instituciones privadas en la educación y en qué consistiría su rol público.

En conclusión, debe valorarse la creación de este nuevo Sistema de Educación Pública, pues subsana varios problemas que enfrenta hoy la educación municipalizada, sin embargo deja fuera una serie de materias fundamentales para una verdadera transformación del actual modelo de enseñanza.

b) Nueva administración de la educación pública

Teniendo en consideración que el proyecto tiene un alcance acotado, concentrándose exclusivamente en modificar el régimen de administración de la educación escolar pública, resulta pertinente hacer un análisis precisamente de las cuestiones positivas y negativas que en esta materia se efectúan, de manera de poder determinar si constituye un avance y mejora en relación al sistema de administración actual.

La nueva institucionalidad que establece el Proyecto sustrae a las municipalidades de la administración de los establecimientos públicos de enseñanza para entregársela a los nuevos Servicios Locales que a su vez tienen una instancia de coordinación superior dada en la Dirección de Educación Pública del Ministerio de Educación. Esto debe ser considerado como un avance, puesto que la gestión de las municipalidades durante las últimas décadas

precisamente ha sido una de los responsables de la crisis que ha socavado a la educación pública de nuestro país. La razón de este déficit se ha debido principalmente a las carencias que sufren los mismos municipios, siendo organismos desfinanciados, carentes por tanto de los recursos técnicos, pedagógicos y presupuestarios adecuados para la prestación del servicio educativo. A esto además se suma las importantes diferencias en cuanto a la disponibilidad de recursos entre las distintas municipalidades, lo que se ha traducido en desigualdades significativas entre los servicios que prestan aquellas que son más ricas en comparación con las que son más pobres, acrecentando por lo tanto también desigualdades territoriales y sociales. En consideración a todo ello no puede sino considerarse positivo que se traspase la administración de la educación de órganos que han mostrado su incapacidad para en el cumplimiento de dicha labor a instituciones nuevas con dedicación exclusiva y con presupuesto propio. Sin perjuicio de esto, resulta discutible la pertinencia de haber creado una institucionalidad completamente nueva obviando la posibilidad de haber entregado alguna rol en la administración a estructuras ya existentes que por lo mismo cuentan con capacidades instaladas que podrían ser aprovechadas como por ejemplo, el caso de las Secretarías Regionales Ministeriales.

c) Elementos importantes que el Proyecto no contempla

Se ha señalado que el Proyecto tiene un alcance acotado, limitado a crear una nueva institucionalidad para administrar los establecimientos hoy a cargo de las municipalidades. Por lo mismo adolece de omisiones insoslayables para fortalecer realmente la educación pública y revertir el proceso de declive y desprestigio que ha experimentado desde las reformas aplicadas por la Dictadura.

En ese sentido, en primer lugar el Proyecto no altera la lógica competitiva con que opera el actual modelo de enseñanza. Manteniéndose intacto el subsidio a la demanda que se concreta en el mecanismo de subvención por alumno resulta potenciar de la educación pública para erigirla como pilar fundamental del sistema de enseñanza. Para ello es necesario modificar sustancialmente el sistema de financiamiento dotando a los establecimientos públicos de recursos vía aportes basales, los cuales deben ser suficientes para que se desenvuelvan adecuadamente en el cumplimiento de sus funciones. En atención a esto, con las

reformas que contempla la Iniciativa por sí solas, no será posible alterar la actual situación en que existe una matrícula inclinada hacia el sector privado en desmedro del público.

En segundo lugar, el Proyecto carece de directrices orientadas a una verdadera democratización del proceso educativo. Es cierto que contempla la creación de una institución que parecería ir dirigida en ese sentido, el Consejo Local. Conformado con representantes de los distintos actores que componen la comunidad educativa pareciera materializar la promesa de una educación democráticamente construida, sin embargo la Iniciativa no contempla ninguna facultad resolutoria para ellos, relegándolos a un rol consultivo frente a los Directores Ejecutivos. Solamente podrán emitir opiniones sobre ciertas materias o hacer propuestas sin fuerza vinculante. Estos órganos parecieran por ello condenados a repetir la misma experiencia fracasada de los Consejos Escolares creados el año 2004 con la Ley 19.979, los cuales contando solamente con funciones informativas y consultivas, no han tenido un rol democratizador relevante en los establecimientos de enseñanza en que funcionan. Correlativamente la falta de democratización se expresa en que los cargos de los Directores Ejecutivos, jefes superiores de los Servicios Locales dotados de importantes facultades en la administración de dichos órganos, son nombrados mediante el Sistema de Alta Dirección Pública. Al respecto los Consejos Locales solamente tendrían como mecanismos para su control la facultad de proponer al Director de Educación Pública elementos relativos al perfil profesional y competencias y aptitudes que deben reunir los candidatos a ocupar el cargo y la facultad -restringida- de solicitar fundadamente su remoción según el proceso reglamentado en el artículo 17 del proyecto. Dicho mecanismo de nombramiento además expresa un carácter tecnocrático que en buena medida marca al Proyecto, carácter que además se manifiesta en el énfasis del mismo en la creación de varios instrumentos de gestión como herramientas pertinentes para la planificación y posterior evaluación del servicio educacional prestado. Esta visión tecnocrática que permea al Proyecto entrega, un rol preponderante en la construcción de la educación a los expertos que supuestamente contarían con los conocimientos técnicos necesarios para ello y a su vez la despoja del carácter político del que debiera estar imbuido en tanto entendamos a la educación pública como un espacio de deliberación democrática y colaborativa de la ciudadanía.

En último lugar, como se señaló anteriormente una de las finalidades declaradas de la municipalización era que con la consecuente descentralización se permitiría un acercamiento de los colegios a sus respectivas comunidades involucrándolas de manera activa en la educación que se imparte. En un mismo sentido la legislación ha permitido la descentralización del currículum, lo cual sin embargo no se ha llevado a cabo en la práctica al menos por la mayoría de los escuelas municipales y particulares subvencionadas, quienes no producen sus planes y programas optando por los elaborados por el Ministerio de Educación. Consecuentemente la enseñanza no se ha caracterizado por contemplar las características particulares del entorno en que es impartida, sino que se educa de manera homogénea e indiferenciada en todo el país. En relación a ello, el Proyecto muestra también en este aspecto que tiene un vacío en cuanto a la democratización, puesto que, haciendo subsistir una administración descentralizada en vez de retornar la administración al Ministerio de Educación -en ese sentido semejante a la actual-, no presenta novedades al respecto para garantizar la participación democrática y de la comunidad en la construcción del currículum y por tanto en general de la educación que se imparte.

Conclusiones

La presentación de un proyecto de ley que revierte la municipalización llevada a cabo en la década de los 80 es un paso importante para fortalecer la educación pública que hoy se encuentra en una situación desmejorada. En concreto la Iniciativa que ha sido objeto de análisis en el presente informe puede ser evaluada como positiva en cuanto apunta en esa dirección, y en que no contempla en ningún caso nuevos mecanismos que aumenten la privatización ni profundicen la lógica mercantil del actual modelo.

Al respecto, debe señalarse que traspasar la administración del sistema de enseñanza desde las municipalidades a nuevas instituciones con financiamiento propio y con finalidad educativa exclusiva pareciera una buena oportunidad para revertir algunas de las nefastas consecuencias que tuvieron las reformas llevadas a efectos en Dictadura. Sin embargo debe hacerse hincapié en las limitaciones propias de este Proyecto. Como se señaló con anterioridad, éste solamente crea una nueva institucionalidad para la educación pública, objetivo muy acotado para producir una transformación sustancial del modelo de educación. En ese sentido, a la Iniciativa le falta una perspectiva más global, que comprenda que para

reformular el sistema de enseñanza se requiere tener en consideración la totalidad de sus dimensiones. Entregar la administración de los establecimientos municipales a nuevas instituciones solamente cambia un aspecto parcial del mismo, pero si no se incorporan elementos que avancen en democratizar realmente la enseñanza impartida y no se toca de ningún modo los mecanismos de financiamiento de los establecimientos que prestan este servicio, manteniendo la competencia con las instituciones privadas, resulta difícil imaginar que en el futuro contemos con un modelo en que la educación pública tenga un papel preponderante.

Teniendo en consideración todo ello es que las fuerzas sociales de cambio deben ser capaces de distinguir y abogar por aquellos aspectos en que este Proyecto constituye un avance, pero fundamentalmente deben también impulsar las transformaciones en todas aquellas materias en que mantiene un silencio, perpetuando en definitiva el legado de la Dictadura.