

Aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 13 de junio de 2016
- Sesión 306

Resumen Ejecutivo

El 02 de Noviembre de 2015 se ingresó al Congreso el proyecto de ley, Boletín 10368-04, que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales. El proyecto propone crear un nuevo sistema para los establecimientos de educación pública, sacándolos de la administración municipal, y pasando a ser parte de un sistema dependiente del gobierno central.

El proyecto se propone “implementar un sistema educacional de calidad e inclusivo, donde el Estado se hace garante efectivo del derecho a la educación”¹ y busca “asegurar la existencia, la calidad y el desarrollo de nuestra educación pública”².

Al respecto, el INDH valora positivamente el reconocimiento que hace el proyecto respecto de la responsabilidad del Estado como garante del derecho a la educación y su rol en relación con la educación pública, lo que resulta coherente con lo que establece el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y que ha sido reforzado por el Comité DESC, al observar que “los Estados Partes tienen la obligación de velar por que la educación se adecue a los propósitos y objetivos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13”³. También es coherente con lo informado por el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, quien ha señalado que “proporcionar educación pública es responsabilidad primordial de los Estados”⁴.

Por otro lado, el INDH considera que la propuesta del ejecutivo constituye un avance en materia de igualdad en la calidad de la educación pública, dado que, hasta ahora, los establecimientos públicos dependen de los recursos humanos y financieros de la municipalidad que los administra.

¹ Proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales, Boletín 10368-04, mensaje, p. 3.

² Proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales, boletín 10368-04, mensaje, p. 2.

³ Comité DESC, Observación General N°13, adoptada el 8 de diciembre de 1999, E/C.12/1999/10, párr. 5.

⁴ Singh, K., Op. Cit., párr. 30.

Adicionalmente, el INDH destaca la necesidad de que el proyecto considere en la gestión de los Servicios Locales de Educación (SLE), considerando la cercanía que tendrán con la comunidad educativa, fórmulas de participación que incorporen a los distintos actores y actrices de ella de la manera más incidente posible. Asimismo, es importante que se contemplen herramientas que permitan a los SLE brindar un adecuado apoyo pedagógico, administrativo-financiero y de gestión, atendiendo a las particularidades de las escuelas y sus modalidades.

Antecedentes

Con fecha 02 de Noviembre de 2015, la presidenta ingresó al Congreso un proyecto de ley, Boletín 10368-04, que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales.

El proyecto propone crear un nuevo sistema para los establecimientos de educación pública, sacándolos de la administración municipal, y pasando a ser parte de un sistema dependiente del gobierno central. El sistema que se propone cuenta con una Dirección de Educación Pública, que dependerá del Ministerio de Educación (MINEDUC), que será la encargada de elaborar la política nacional de educación pública cada 4 años, acorde a los principios definidos en el proyecto de ley y lo establecido en la LGE.

Para la administración territorial, existirán 67 Servicios Locales de Educación (SLE) distribuidos en todo el país, “descentralizados funcional y territorialmente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionarán con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Estos servicios ejercerán su competencia en unidades territoriales que comprenderán el territorio de una comuna o de una agrupación de comunas”⁵, acorde a criterios que de mantención de “límites regionales y comunales; la contigüidad geográfica de las comunas; un número crítico de matrícula municipal y un número máximo razonable de establecimientos de dependencia municipal, dentro del territorio de competencia del Servicio; la reducción en lo posible de los tiempos de desplazamiento y distancias y las opciones de conectividad entre establecimientos educacionales y con el centro urbano donde se emplace el domicilio principal de cada Servicio; y, finalmente, la máxima proximidad posible entre dicho centro y una o más sedes universitarias de instituciones formadoras de docentes”⁶.

Los Servicios Locales de Educación entregarán el servicio educativo a través de los establecimientos educacionales de su dependencia, con respecto a los cuales tendrán funciones de apoyo en materia técnico-pedagógica, de gestión y administrativa.

Otro aspecto relevante del proyecto, es que contempla instrumentos de política pública que pretenden organizar la gestión educacional de manera coherente, dado que además de la política nacional elaborada por la Dirección de Educación Pública del MINEDUC, cada SLE contará con un/a Director/a Ejecutivo/a cuya gestión será controlada a partir de un Convenio de Gestión Educacional, que se elabora cada 6 años, de acuerdo al diagnóstico territorial específico de los establecimientos de su dependencia. Dicho convenio se traduce en un Plan Estratégico Local, que contiene las estrategias y acciones concretas para el logro de los objetivos propuestos en el Convenio, así como un Plan Anual para medir el estado de avance en el logro de metas concretas.

⁵ Proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales, Boletín 10368-04, mensaje, p. 32.

⁶ *Ibíd.*, mensaje, p. 28.

Por otro lado, el proyecto introduce la figura del Consejo Local de Educación, de carácter consultivo, y que tiene injerencia en el nombramiento y remoción de la Dirección del SLE, así como en la elaboración de las políticas locales. En dicho Consejo participarán “distintos actores y representantes territoriales de la comunidad educativa y local”⁷, incluyendo a estudiantes, padres, madres y apoderados, universidades y municipalidades.

Así mismo, el proyecto da mayores atribuciones a los Consejos Escolares de cada establecimiento educativo, donde se destaca la participación en la definición del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y del Plan de Mejoramiento Educativo (PME).

El proyecto propone un plazo de transición para implementar el sistema, contando con un plazo de 6 años desde que entre en vigencia la ley. De esta manera “cinco regiones iniciarían su traspaso a partir del primer año de transición, cuatro a partir del segundo año y las restantes seis a partir del tercer año”⁸. También contempla normas para el resguardo de los derechos laborales de quienes hoy trabajan en las municipalidades y corporaciones municipales, así como en los establecimientos educativos.

Estándares de derechos humanos

Para el análisis del presente proyecto de ley, resulta relevante atender a algunos estándares del derecho internacional de los derechos humanos referentes al derecho a la educación.

El derecho a la educación se encuentra garantizado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (A. 26) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC (A. 13), los que establecen como obligación de los Estados el garantizar la educación para todas las personas sin discriminación. Al respecto, es relevante destacar que en dicha normativa se consagran los objetivos de la educación, entre los que se incluye el pleno desarrollo de la personalidad humana, el respeto de los derechos humanos, la participación efectiva en una sociedad libre y la convivencia armónica entre naciones y grupos raciales, étnicos o religiosos.

Por otro lado, se establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria y la obligación de lograr que la educación secundaria sea “generalizada” y “accesible a todos” y “progresivamente gratuita”⁹. Cabe señalar que en nuestro país se ha establecido un estándar

⁷ Ibídem, mensaje, p. 35.

⁸ Ibídem, mensaje, p. 38.

⁹ PIDESC, A. 13.2 letra a) y b).

más alto, pues tanto la educación primaria como la secundaria se encuentran establecidas como obligatorias y gratuitas en nuestra Constitución Política (A. 19N°10)¹⁰.

Por otro lado, resulta relevante considerar que el principio de Igualdad y No Discriminación, consagrado en la DUDH (A. 2), el PIDESC (A. 2.2) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (A. 2.1 y 26), así como en todas las Convenciones del sistema internacional de derechos humanos, también se aplica en el campo de la educación.

En efecto, la Convención de la UNESCO de 1960, relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, establece que constituye discriminación en el derecho a la educación “a) excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza; b) limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo; c) (...) instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o d) colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana”¹¹. Además, la Convención establece que la palabra “enseñanza” se “refiere a la enseñanza en sus diversos tipos y grados, y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de esta y las condiciones en que se da”¹². Ello resulta relevante a considerar dadas las desigualdades en la calidad de nuestro sistema educativo.

Adicionalmente, respecto al principio de participación en la educación, que es un tema abordado en el presente proyecto de ley, es necesario considerar que el Comité DESC ha señalado que la educación debe contar con un criterio de “adaptabilidad”, la que se define como la “flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”¹³. Lo anterior pone de manifiesto la importancia de la participación efectiva de toda la comunidad educativa y de los territorios en los procesos de definición de la política educativa y de los proyectos educativos de los establecimientos, aspecto que este proyecto de ley pretende reforzar.

Por último, es necesario tener en cuenta lo que ha señalado en el Informe del Relator Especial sobre Derecho a la Educación, el que se refiere a la educación pública señalando que “proporcionar educación pública es responsabilidad primordial de los Estados”¹⁴. En dicho Informe el Relator releva la importancia “de preservar el interés social en la educación, promoviendo al mismo tiempo el concepto de educación como bien público, lo cual es inestimable para favorecer la misión humanista de la educación y fundamental para aumentar

¹⁰ “La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad”.

¹¹ UNESCO, Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, 14 de diciembre de 1960, Art.1.

¹² *Ibidem*.

¹³ Comité DESC, Observación General N°13, adoptada el 8 de diciembre de 1999, E/C.12/1999/10, párr.6.

¹⁴ Singh, K., Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la Educación, 24 de Septiembre de 2014, A/69/402, párr. 30.

la inversión pública en educación”¹⁵. Al respecto, el Relator señala que “el Estado sigue ejerciendo la responsabilidad primordial de la educación en virtud de sus obligaciones jurídicas internacionales y no puede deshacerse de esa responsabilidad, que es su función de servicio público fundamental”, que “el establecimiento de centros públicos de enseñanza se cuenta entre las más altas funciones del Estado, siendo quizá la educación la función más importante del Estado y de los gobiernos locales”¹⁶, y que “los gobiernos deben dedicar, con carácter normativo, el máximo de fondos públicos a la educación como alta prioridad para el desarrollo”¹⁷.

Análisis del proyecto de ley

a) Aspectos positivos

- **Rol del Estado como garante de la Educación**

El proyecto establece que los cambios en el sistema educativo implementados entre los años 1973 y 1990 “socav[aron] el compromiso del Estado con la educación pública e instaur[aron] una extrema desregulación del sistema”¹⁸, y que, pese a los avances que se implementaron durante los noventa (Jornada escolar completa, subvención escolar preferencial, etc.), “durante casi todo este periodo, la educación pública no contó con apoyo especial del Estado para hacerse cargo del desafío de educar en condiciones de vulnerabilidad social o de dificultad y complejidad geográfica, ni tampoco por garantizar un cuerpo docente con adecuadas condiciones laborales y con oportunidades de actualización profesional”¹⁹. Frente a este diagnóstico, el proyecto se propone “implementar un sistema educacional de calidad e inclusivo, donde el Estado se hace garante efectivo del derecho a la educación”²⁰.

Al respecto, el INDH valora positivamente el reconocimiento que hace el proyecto respecto de la responsabilidad del Estado como garante del derecho a la educación, tal como lo establece el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y como ha reforzado el Comité DESC, al observar que “los Estados Partes tienen la obligación de velar por que la educación se adecue a los propósitos y objetivos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13”²¹.

Asimismo, el INDH valora que el proyecto de ley se proponga “sentar las bases para renovar y fortalecer la escuela pública chilena; comprometiendo en ello la responsabilidad del Estado y otorgándole, como condición primera y urgente, una institucionalidad adecuada y moderna”

¹⁵ Ibídem, párr. 54.

¹⁶ Ibídem, párr. 72.

¹⁷ Ibídem, párr. 77.

¹⁸ Proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales, boletín 10368-04, mensaje, p. 5.

¹⁹ Ibídem, mensaje, p.9.

²⁰ Ibídem, mensaje, p. 3.

²¹ Comité DESC, Op. Cit., párr. 5.

y busque “asegurar la existencia, la calidad y el desarrollo de nuestra educación pública”²², lo que resulta coherente con lo que ha informado el Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, quien ha señalado que “proporcionar educación pública es responsabilidad primordial de los Estados”²³.

- **Igualdad y No discriminación en la Educación**

El INDH considera que la propuesta del ejecutivo constituye un avance en materia de igualdad en la calidad de la educación pública, dado que, hasta ahora, los establecimientos públicos dependen de los recursos humanos y financieros de la municipalidad que los administra. De hecho, como el mismo proyecto reconoce, “la administración municipal no están en condiciones de garantizar, a causa de su heterogeneidad y falencias, de manera permanente y en todo el territorio, condiciones de gestión y de uso de recursos que aseguren la calidad, la mejora y el futuro de la educación pública chilena”²⁴.

De esta manera, se produce una discriminación de hecho entre estudiantes que asisten a establecimientos dependientes de municipalidades con menos recursos en relación a aquellos de municipalidades que cuentan con más recursos. En este sentido, el proyecto avanza en equiparar las condiciones administrativas y financieras de los establecimientos de las diversas comunas, a través de un sistema dependiente del gobierno central, lo que es coherente con el principio de igualdad en materia de derechos sociales, consagrado en el artículo 2.2 del PIDESC, así como en la Convención UNESCO de 1960 (Art.1), y el que ha sido afirmado por el Comité DESC al señalar que “las agudas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares pueden constituir una discriminación con arreglo al Pacto”²⁵, y que ha señalado también que “los Estados Partes deben supervisar cuidadosamente la enseñanza, comprendidas las correspondientes políticas, instituciones, programas, pautas de gastos y demás prácticas, a fin de poner de manifiesto cualquier discriminación de hecho y adoptar las medidas para subsanarla”²⁶.

Pese a la valoración positiva que se hace del proyecto de ley en general, hay algunos puntos de preocupación que sería conveniente revisar durante la discusión legislativa para mejorar la propuesta.

²² Proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales, boletín 10368-04, mensaje, p. 2.

²³ Singh, K., Op. Cit., párr. 30.

²⁴ Proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales, boletín 10368-04, mensaje, p. 11.

²⁵ Comité DESC, Op. Cit., párr. 35.

²⁶ *Ibidem*, párr. 37.

b) Ámbitos de preocupación

- **Participación.**

El proyecto sólo contempla la participación consultiva de los Consejos Locales de Educación, para la elaboración de los Convenios de Gestión Educacional (CGE), y de los Consejos Escolares (que además deberán reunirse solamente 4 veces al año) para la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Sería deseable que la comunidad educativa, tanto a nivel de los Consejos Escolares como a nivel de los Consejos Locales de Educación, tuvieran una participación con mayor grado de injerencia en la elaboración de los CGE (la política local de educación) y a los PEI, en coherencia con uno de los objetivos del derecho a la educación, el de promover la “participa[ci]ón efectivamente en una sociedad libre principio de participación”²⁷, así como con el principio de participación establecido en el artículo 25 en consonancia con el artículo 18, 21 y 22 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos²⁸, en el artículo 15.1 letra a) del PIDESC²⁹, así como en el artículo 28 y 12.2 de la Convención sobre Derechos del Niño³⁰.

Lo anterior adquiere especial relevancia si se considera que hay territorios donde los Servicios Locales administrarán establecimientos que atienden mayoritariamente a niños y niñas de pueblos indígenas, para quienes no existen mecanismos especiales de participación establecidos en el proyecto. Sería deseable que el proyecto considerara mecanismos para asegurar la participación de las comunidades indígena en el caso de establecimientos que atienden a esta población, en coherencia con los estándares que plantea el Convenio 169 de la OIT, a través de mecanismos adecuados y pertinentes de consulta sobre la política educativa local que se ve reflejada en los Convenios de Gestión Educativa de cada SLE.

- **Adaptabilidad.**

Considerando las diferentes modalidades y tipos de escuelas que existen en nuestro país, preocupa que el proyecto no establezca las medidas que tomará el Estado para garantizar que el personal que conformará los equipos de los SLE efectivamente cuente con las herramientas necesarias para brindar el apoyo pedagógico, administrativo-financiero y de gestión, atendiendo a las particularidades de las escuelas, pese a que ello es un objetivo declarado en el proyecto³¹. El personal de los equipos de apoyo de los SLE debe contar con una adecuada

²⁷ PIDESC, Art. 13.1.

²⁸ El artículo 25 consagra el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el artículo 18 consagra la libertad de expresión y opinión, mientras que el artículo 21 y 22 consagran la libertad de reunión y asociación, respectivamente.

²⁹ “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: a) Participar en la vida cultural”.

³⁰ El artículo 28 consagra el derecho a la educación de niños y niñas, mientras que el artículo 12.2 establece el derecho de los/as niños/as de ser oídos/as en las materias que les afectan.

³¹ “los Servicios Locales deberán considerar las características territoriales, modalidades, niveles educativos y las formaciones diferenciadas de sus establecimientos educacionales, poniendo especial atención a los

formación y preparación para atender las necesidades particulares de todas las escuelas presentes en su territorio, y el Estado debe garantizar lo anterior. Las indicaciones hechas al artículo 18 del proyecto, sobre organización interna de los SLE, exige que el SLE deba “contar con profesionales especializados en los distintos niveles y modalidades educativas, tales como el nivel parvulario y la educación media técnico profesional”³². Sin embargo, dicha exigencia no resulta suficiente, pues sería deseable que el Estado asumiera un rol activo en la capacitación continua de los y las funcionarias de los Servicios para brindar un apoyo eficaz a las escuelas. Esto resulta especialmente relevante en el caso de las escuelas “uni”, “bi” o “tri” docentes, cuya estructura y práctica educativa dificulta la gestión y la práctica educativa, el caso de las escuelas-cárcel, cuyos desafíos se ven incrementados por la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la comunidad educativa en su conjunto, o el caso de los establecimientos de educación de adultos, cuyas metodologías, contenidos, y práctica educativa en general, difiere de las escuelas para niños y niñas. Todas ellas requieren de un apoyo especializado por parte de los Servicios Locales de Educación, para lo cual es necesario que el Estado prevea los mecanismos de capacitación y formación de esos equipos profesionales, en virtud de la obligación de “adoptar medidas (...), especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos”³³ reconocidos en el PIDESC.

Al respecto, el INDH considera que la actual distribución de los SLE, basada únicamente en factores territoriales, es insuficiente para atender realidades educativas especiales, por lo que sería deseable la creación de Servicios Locales de Educación con dedicación especial a las escuelas con alta matrícula de niños y niñas de procedencias étnicas diversas, alto nivel de niños y niñas con discapacidad, así como las escuelas que atienden a la población privada de libertad, tanto en los Centros Cerrados de SENAME como en los recintos penitenciarios de adultos/as.

- **Lenguaje inclusivo de género.**

Por último, en relación a los aspectos formales del proyecto de ley, resulta necesario revisar el lenguaje de género en todo el proyecto, especialmente cuando se hace mención a las autoridades que ocuparán los cargos de la nueva institucionalidad, en atención a lo dispuesto

establecimientos de educación especial, de adultos, interculturales bilingües y rurales uni, bi y tri docentes, así como aquellos que ofrezcan formaciones diferenciadas técnico-profesional, artística u otras que se creen conforme a la ley, adaptando sus acciones de apoyo en función de sus particularidades” (PL boletín N°10368-04, Artículo 12, letra d) .

³² Proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales, boletín 10368-04, indicaciones artículo 18.

³³ PIDESC, Art. 2.1.

en el artículo 2 letra f)³⁴ y el artículo 7³⁵ de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Conclusiones

El proyecto de ley presentado es valorado positivamente por el INDH, pues se considera coherente con lo establecido en el PIDESC, así como lo que ha señalado el Comité DESC y el Relator Especial sobre Derecho a la Educación, sobre el rol del Estado en garantizar la calidad de la educación e igualdad en la calidad de la educación pública.

Sin embargo, deben atenderse mejor los estándares sobre participación en el ámbito de la educación para asegurar una participación efectiva de toda la comunidad educativa en las decisiones que se toman en los establecimientos.

Asimismo, conviene revisar el rol que tendrá el Estado sobre la formación y especialización de los y las funcionarias de los Servicios Locales de Educación, así como en la dotación de las herramientas necesarias en el ámbito administrativo, financiero y de gestión, de manera de asegurar que dichos servicios realicen sus labores de manera eficaz y oportuna.

³⁴ “Los Estados Partes (...) se comprometen a: f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer”.

³⁵ “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales”.