

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que permite efectuar anticipos de subvenciones estatales para fines educacionales, en casos que indica.

BOLETÍN N° 4.653-05

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de presentaros su informe sobre el proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, con urgencia calificada de “suma”.

A la sesión en que se trató el proyecto asistieron, además de sus miembros, el Honorable Senador señor Kuschel, la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, señora Claudia Serrano; la Subsecretaria de Educación, señora Pilar Romaguera; el Jefe de la División Municipalidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, señor Samuel Garrido; el Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Educación, señor Rodrigo González; el Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, señor Claudio Arriagada; el Secretario Ejecutivo de dicha Asociación, señor Juan Claudio Reyes; el Presidente del Colegio de Profesores de Chile A.G., señor Jorge Pavez, y el Secretario General de la entidad, señor Pedro Chulak.

El proyecto de ley en informe fue analizado previamente por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, ya que la Sala del Senado, con fecha 28 de noviembre de 2006, acordó que el proyecto pasara a las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y a la de Hacienda.

Se hace presente que la iniciativa fue discutida sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento de la Corporación.

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Los artículos 3°, inciso primero; 4°, inciso primero; 7°, inciso segundo, y 11, inciso cuarto, deben ser aprobados con quórum de ley orgánica constitucional, según lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política de la República, por incidir dichas normas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades a que se refiere el artículo 118 de la Carta Fundamental.

OBJETIVO FUNDAMENTAL DEL PROYECTO

El objetivo principal del proyecto es la creación de un mecanismo especial destinado a apoyar la gestión educativa municipal, mediante anticipos de recursos, que posteriormente serán devueltos al Estado por los respectivos municipios, por la vía de descuentos con cargo a la correspondiente Subvención Estatal a Establecimientos Educativos, establecida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación.

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se ha tenido en consideración, lo siguiente:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- Decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.

- Decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior, que reglamenta la inversión de los recursos del Fondo Común Municipal.

- Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1996, del Ministerio de Educación, que aprueba el Estatuto de los Profesionales de la Educación.

- Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

Mensaje

El Mensaje señala que la iniciativa se inserta en el Acuerdo originado en la Mesa de Trabajo constituida entre la Asociación Chilena de Municipalidades y el Gobierno, representado por las Subsecretarías de Desarrollo Regional y Administrativo y de Educación, para definir un conjunto de medidas destinadas a fortalecer la gestión educativa a cargo de las municipalidades, realizada directamente por ellas o a través de sus Corporaciones.

Explica que luego de un período de trabajo entre representantes del Gobierno y autoridades municipales, a través de sus equipos técnicos, junto con ratificar el compromiso municipal por la calidad de la educación, y el compromiso gubernamental de continuar apoyando a las municipalidades en esta importante tarea, se acordó la creación de un mecanismo especial destinado a apoyar la gestión educativa municipal, mediante anticipos de recursos, que posteriormente serán devueltos al Estado por los respectivos municipios, por la vía de descuentos con cargo a la correspondiente Subvención Estatal a Establecimientos Educativos, establecida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación.

Expone que los principales aspectos de operación del mecanismo de anticipos que se propone en este proyecto, se estructuran sobre la base de los siguientes elementos normativos:

- Requisitos y plazo del beneficio de anticipos. Los anticipos de recursos que se autorizan en virtud de esta iniciativa legal sólo se efectuarán por una sola vez, dentro del plazo de un año a contar de la publicación de la ley y, en su conjunto, no podrán exceder de treinta y un mil millones de pesos.

Dichos anticipos se destinarán por las municipalidades a solventar los gastos indemnizatorios derivados de los ajustes de sus dotaciones de personal docente y del término de la relación laboral de su personal no docente, como también el pago de otros pasivos de carácter legal o contractual originados en el ejercicio de la actividad educacional a su cargo.

Las municipalidades interesadas en postular a estos anticipos deberán solicitarlo a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, del Ministerio del Interior, previo acuerdo del respectivo Concejo Municipal.

- Selección de municipios. Podrán acceder a los recursos previstos en este cuerpo legal solamente aquellas municipalidades que presenten desequilibrios financieros ocasionados por el ejercicio de la actividad educacional a su cargo y que sean seleccionadas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, conforme a la relación existente entre sus ingresos por subvenciones educacionales y sus gastos de personal en el área de educación, de acuerdo a la información entregada en sus balances de ejecución presupuestaria, al 31 de diciembre de 2005.

- Suscripción de Convenio. Para efectos de poder percibir los aportes, las municipalidades seleccionadas deberán suscribir, dentro del plazo de sesenta días de notificada la aceptación de su solicitud, un Convenio con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Educación. Este Convenio deberá ser previamente aprobado por el Concejo Municipal respectivo.

En el Convenio deberá consignarse el monto del anticipo otorgado, el detalle de los compromisos que se solventarán con cargo a éste, el plazo del pago, el valor y número de cuotas en las cuales deberá ser devuelto.

Por su parte, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo pondrá a disposición de los municipios la asistencia técnica necesaria para elaborar los planes, de manera que estos contemplen los ámbitos que permitirán fortalecer la gestión municipal en educación.

- Ajustes de Dotaciones. El proyecto faculta a los municipios que suscriban los Convenios para disminuir su dotación docente, sin necesidad de sujetarse a los plazos establecidos en los artículos 22 y siguientes del DFL N° 1, de 1996, del Ministerio de Educación; otorgándose asimismo al personal afectado el derecho a la indemnización a que alude el inciso quinto del artículo 73 de ese mismo cuerpo legal.

Se establece a su vez que, para efectos de las supresiones de horas derivadas de los indicados ajustes de dotaciones, las respectivas municipalidades deberán aplicarlas sujetándose al siguiente orden de prelación del personal correspondiente:

En primer término, se aplica al personal que revista la calidad de contratado y tenga sesenta o más años de edad si son mujeres, o sesenta y cinco o más años si son hombres.

Se continúa con aquellos funcionarios que siendo titulares, tengan sesenta o más años de edad si son mujeres, o sesenta y cinco o más años si son hombres.

Por último, se ofrecerá la posibilidad de renunciar voluntariamente a los profesionales de la educación que se desempeñen dentro de la asignatura, nivel o especialidad que se desea disminuir.

Los municipios que hagan efectiva esta facultad sólo podrán aumentar sus dotaciones futuras de manera fundada, sobre la base de un incremento efectivo de la matrícula o en otro criterio técnico pedagógico que lo justifique, y que además se cuente con la autorización expresa de la Subsecretaría de Educación.

- Destino de los recursos. Los recursos anticipados deberán tener como destino los siguientes objetivos:

Pago de los gastos indemnizatorios derivados de los ajustes de sus dotaciones docentes, según lo establecido en el artículo 73, inciso quinto, del DFL N° 1, de 1996, del Ministerio de Educación;

Pago de los gastos indemnizatorios derivados del término de la relación laboral con el personal no docente; y

Pago de otros pasivos de carácter legal o contractual derivados de la gestión educativa municipal.

- Resolución del Ministerio de Educación. El Ministerio de Educación, en virtud del Convenio señalado, dictará una Resolución, la cual deberá ser visada por la Dirección de Presupuestos, fijando el monto del anticipo correspondiente, el que no podrá exceder del total de gastos a pagar, y el valor y número de las cuotas mensuales en las cuales deberá ser devuelto.

- Devolución de los anticipos. Los recursos anticipados deberán ser reintegrados por las respectivas municipalidades, bajo las siguientes condiciones:

Período de gracia. El reintegro de los aportes, se iniciará a contar del undécimo mes, contados desde la percepción de los mismos.

Forma de devolución. El reintegro de los anticipos se efectuará mediante descuentos de la correspondiente Subvención Estatal de escolaridad.

Plazo. El plazo de la devolución se estipulará según el plan de pago del respectivo municipio establecido en el Convenio. No obstante, los descuentos no podrán exceder, en conjunto, para una misma municipalidad o corporación municipal, de un 3% del monto de las subvenciones percibidas durante los tres meses anteriores a la fecha de

presentación de la solicitud de anticipo, hasta completar el pago del total anticipado.

Cuotas. Los descuentos se efectuarán en cuotas mensuales, las cuales no devengarán intereses.

- Cumplimiento de Convenio. Los montos anticipados deberán aplicarse, exclusivamente a los fines establecidos en el respectivo Convenio, y de conformidad a los objetivos antes indicados.

Para velar por el cumplimiento de los convenios y los planes elaborados por los municipios, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo realizará una labor de fiscalización y certificación de los pasivos municipales derivados de la gestión educativa, así como también de acreditación del pago de éstos.

Para cautelar el correcto cumplimiento de los objetivos de esta ley, se establece que la utilización indebida de los recursos anticipados, hacia otros fines que no sean por los conceptos antes enunciados, permitirá sancionar a los responsables con las penas de la figura delictiva de "malversación de caudales públicos" prevista en el artículo 233 del Código Penal, y hará incurrir a los alcaldes respectivos en causal de notable abandono de sus deberes.

Finalmente, el presente proyecto de ley también contiene una disposición que establece, con carácter permanente, la facultad para los municipios que no cuenten con disponibilidad financiera inmediata de solicitar -a la Subsecretaría de Educación- anticipos de la Subvención de Escolaridad, con el objeto de destinarlos a solventar gastos indemnizatorios originados por la disminución docente y/o del término de la relación laboral del personal no docente.

En estos casos, el monto máximo del anticipo no podrá exceder del total de dichos gastos, y el reintegro de los recursos deberá efectuarse a partir del mes siguiente al de su percepción, en cuotas iguales, mensuales y sucesivas, que se descontarán de la citada Subvención. Los descuentos mensuales, respecto de una misma municipalidad o corporación municipal, no podrán en conjunto ser superiores a un 3% del monto de las subvenciones recibidas en el mes anterior al del anticipo, hasta completar el pago del total anticipado.

El Mensaje concluye haciendo presente que el financiamiento del mecanismo de anticipos establecido en el presente proyecto se efectuará con cargo a recursos del Presupuesto del Ministerio de Educación. No obstante lo anterior, el proyecto dispone que el Ministerio de Hacienda podrá suplementar dicho presupuesto, en la parte del gasto que no

se pudiere financiar con tales recursos, mediante la partida presupuestaria del Tesoro Público.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Los representantes del Ejecutivo explicaron que el proyecto en informe tiene por finalidad otorgar anticipos de subvenciones estatales de educación para los municipios, y que surgió a partir de un acuerdo suscrito por la Asociación Chilena de Municipalidades, el Ministerio de Educación y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, con el objetivo de permitir dar solución a diversos aspectos.

En primer término, dada la situación financiera de la gestión educativa municipal, se planteó la posibilidad de generar un anticipo de recursos para que los municipios pudieran hacerse cargo de los ajustes de dotación que se requieran para sincerar las bajas sostenidas de matrículas, que les ha generado un exceso de dotación; además, se permite la posibilidad de terminar la relación laboral con el personal no docente, y contribuir al pago de los pasivos legales vinculados a la deuda previsional, deuda de perfeccionamiento docente y otras deudas vinculadas a la gestión educativa, que posibiliten la aplicación de las medidas anteriores, en términos del retiro efectivo de los profesionales municipales.

Hicieron presente que el proyecto contempla un monto de hasta 31.000 millones de pesos, que se anticiparían a los municipios, y también, a partir de la experiencia de los años anteriores, la posibilidad de establecer un mecanismo permanente de anticipos de subvención para los municipios que quieran, en el marco del estatuto docente, aplicar las adecuaciones de dotación que correspondan.

Al respecto hicieron notar que si bien el Estatuto Docente contempla la posibilidad de efectuar adecuaciones de la planta docente, en la práctica no se puede hacer y no se sinceran las adecuaciones, producto de que los municipios no tienen disponibilidad de recursos para pagar las indemnizaciones correspondientes. Por ello se ha recurrido a leyes especiales que faculden a los municipios a solicitar anticipos de subvenciones con tal finalidad. En el proyecto se plantea que, en el marco del estatuto docente y del Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) los municipios puedan solicitar al Ministerio de Educación anticipos de subvenciones para ir adecuando su estructura docente en la medida en que lo requieran.

Subrayaron que el proyecto permite la adecuación docente hoy día, con un tema excepcional que es la norma del artículo 5°, que considera la posibilidad de aplicar el ajuste de dotación sin sujeción a los plazos que actualmente contempla el PADEM; de forma tal que en marzo puedan partir con la nueva estructura docente.

Informaron que se establece, además, un mecanismo de prelación para el ajuste. Primero el personal docente que esté a contrata, hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60; luego el personal titular de las mismas características y, finalmente, los casos de retiro voluntario.

Reiteraron que el proyecto en informe ha sido solicitado por los municipios y que si bien no soluciona todo el problema de gestión educativa de las municipalidades, constituye una señal que permitirá aliviar en parte importante la situación de corto plazo que enfrentan. Destacaron que los municipios no han podido adecuar sus dotaciones porque no cuentan con recursos para pagar las indemnizaciones, lo que significa que quedan con una sobredotación, la que implica un mayor costo, endeudamiento, cotizaciones provisionales impagas, no cobertura de perfeccionamiento docente, etc. La iniciativa en informe permitirá el alcance de un equilibrio entre el ajuste de la dotación y el pago de los pasivos que conduzcan a hacer efectiva esa dotación.

Recordaron que tanto la Ministra de Educación como la Subsecretaria de la Cartera han afirmado que otras iniciativas permitirán generar mayores recursos para los municipios, fundamentalmente la ley de subvención preferencial, respecto de la que se estima que alrededor del 70% de los recursos se destinarán a la gestión educativa de los municipios, porque son los que atienden a la población más vulnerable.

El Honorable Senador señor Ominami preguntó por la opinión de los personeros del Ejecutivo acerca de las observaciones del Colegio de Profesores a los artículos 5° y 6° del proyecto.

Los representantes del Ejecutivo expresaron que el orden establecido en el artículo 5° para llevar a efecto el ajuste de dotación coincide con el propuesto a ese efecto por el Ministerio de Educación en el acuerdo con el Colegio de Profesores.

El Honorable Senador señor Ominami insistió en la prevención que ha manifestado el Colegio de Profesores acerca de los artículos 1° y 5° del proyecto, en relación con el artículo 11 del mismo, puesto que la última de las disposiciones citadas indica que la facultad de anticipar recursos del Estado para el pago de las indemnizaciones a los profesores es permanente, mientras que los primeros artículos sugieren que

el despido de docentes del sector municipal, al margen de los PADEM y del Estatuto Docente, será por una sola vez.

Los representantes del Ejecutivo sostuvieron que la facultad de efectuar ajustes de dotación está contemplada en la actualidad en el Estatuto Docente, y que la excepcionalidad que plantea el artículo 5° del proyecto en informe consiste en que el ajuste se pueda llevar a cabo fuera de los plazos, pero siempre de acuerdo a los criterios PADEM, esto es, los criterios técnicos, pedagógicos, de baja de matrículas y otros, que lo permitan. La diferencia entre el artículo 5° y el artículo 11 estaría dada por la circunstancia de que el artículo 5° establece que el ajuste se puede realizar en plazos distintos a los que hoy en día considera el Estatuto Docente, mientras que el artículo 11 tiene carácter de norma permanente y permite que los municipios, también en el marco de los PADEM, cada vez que se vean en la necesidad de ajustar sus dotaciones, puedan hacerlo, solicitando recursos para sincerar la relación entre los ingresos y los gastos. En el caso del artículo 6°, lo que se plantea es que cuando se hagan efectivos los ajustes de dotación, los aumentos posteriores deben ser autorizados por el Ministerio de Educación.

El Honorable Senador señor García planteó diversas interrogantes.

En primer término, señaló que en los hechos con el proyecto se crean estímulos a que los municipios ajusten sus dotaciones y se obliga, en los hechos, a que los profesores que cumplan los requisitos, jubilen. Al efecto preguntó qué recibe el profesor al momento del retiro.

Formuló una observación respecto de la forma en que operaría la letra c) del artículo 5°, y también acerca del artículo 6°, en cuanto esta última norma, si bien constituye una sana medida de resguardo, podría significar que faltan profesores de algunas asignaturas mientras se tramita la autorización expresa de la Subsecretaría de Educación. Sugirió la posibilidad de delegar la facultad en las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales.

Solicitó una explicación en relación con los artículos 1° y 11 del proyecto; el artículo 1° faculta al Ministerio de Educación para otorgar un anticipo de hasta \$31.000 millones, por una sola vez, mientras el artículo 11 permite otorgar anticipos de subvenciones estatales de manera permanente.

Consultó si hay municipios que tienen deuda, recordando que ha habido otros proyectos de ley sobre anticipos de subvenciones. Observó que dichas entidades podrán seguir endeudándose en virtud del artículo 1°, así como del artículo 11.

El **Honorable Senador señor Kuschel**, además de sugerir la conveniencia de contar con un cuadro explicativo en la materia, hizo notar que para los municipios podría resultar atractivo recibir globalmente sumas como anticipo de subvenciones estatales por escolaridad y endeudarse, para después reducir sus pagos de remuneraciones, pero que no debe descartarse la posibilidad de que algunos municipios utilicen los recursos así obtenidos para pagar deudas contraídas con anterioridad.

También manifestó preocupación por la situación de falta de certeza que podría afectar a los municipios que quisieran aumentar después sus dotaciones mientras se encuentre pendiente la autorización de la Subsecretaría de Educación, particularmente en lo relativo a las comunas más alejadas. Llamó la atención hacia la necesidad de compatibilizar estas normas con las de autonomía municipal.

La señora **Subsecretaria de Desarrollo Regional** hizo presente que el proyecto en parte anticipa recursos y en parte faculta que un mecanismo, que ya existía en la ley, pueda operar.

En lo que dice relación con el anticipo de recursos, recordó que el Gobierno, representado por las Subsecretarías de Desarrollo Regional y por la de Educación, participó en una mesa de trabajo con los Alcaldes, para escuchar y levantar propuestas sobre el tema de financiamiento de la educación municipal y el problema de la aguda crisis financiera que atraviesan los municipios. Señaló que luego de un mes y medio de trabajo se había suscrito un protocolo de acuerdo, en el que el Gobierno se comprometió a generar un mecanismo de adelanto de recursos, con una metodología de crédito en condiciones favorables, sin intereses y con un período de gracia.

Observó que tanto los Alcaldes como el Gobierno entendieron que el anticipo de los \$31.000 millones es un mecanismo para enfrentar una situación de emergencia y no constituye una solución estructural para el problema que afecta a los municipios, por lo que habría que esperar para introducir cambios mayores al sistema de educación pública en Chile.

Explicó que para el préstamo de los recursos se establecieron mecanismos exigentes de postulación, acreditación de antecedentes y de certificación de que los municipios realizarán lo que se comprometen a llevar adelante.

Expuso que el proyecto contempla también un segundo instrumento, que no es de emergencia, que consiste en la instalación de un dispositivo permanente, que faculta para solicitar recursos para ajuste de plantas docentes y co-docentes, con arreglo a las normas

actualmente vigentes, esto es el PADEM, que faculta a los Alcaldes para que una vez por año, con arreglo a la planificación de la educación municipal anual, efectúen los ajustes necesarios. Sobre el particular precisó que los Alcaldes habían hecho notar que si bien estaban facultados para hacerlo, no contaban con los recursos necesarios para ello.

Enfatizó que la Subsecretaría de Desarrollo Regional se comprometió a entregar una respuesta rápida al problema planteado por los Alcaldes, y que el proyecto en informe se presentó a tramitación legislativa con algunos meses de retraso respecto del compromiso adquirido con los Alcaldes, que enfrentan una situación apremiante.

La señora **Subsecretaria de Educación**, por su parte, complementó la información anterior haciendo presente que primero se alcanzó un acuerdo con la Asociación Chilena de Municipalidades y que luego se llegó a un acuerdo con el Colegio de Profesores.

Destacó que uno de los aspectos importantes en que se relacionan los temas dice relación con el retiro de los profesores, y precisó que con el Colegio de Profesores se llegó a un acuerdo respecto de cambiar el orden de prelación, puesto que en el pasado, y hasta ahora, cuando existían ajustes de planta se podían retirar primero los profesores contratados, que en general eran los más jóvenes. En las negociaciones con el Colegio se había observado la necesidad de rejuvenecer las plantas docentes y por ello se acordó que, de ahora en adelante, cuando haya ajustes en ellas, de acuerdo al PADEM, ellos puedan producirse en primer término por los profesores de más edad, que estén en condiciones de jubilar. Ello impacta el acuerdo al que se había llegado con la Asociación Chilena de Municipalidades, puesto que ese será el orden de prelación de ahora en adelante.

Subrayó que se ha trabajado para que ambos acuerdos sean totalmente compatibles. Informó que en el acuerdo con la Asociación Chilena de Municipalidades se introdujo una indicación que modificaba algunas normas, precisamente para dejar clara la consistencia entre ambos acuerdos y que, respecto del proyecto originado en el acuerdo con el Colegio de Profesores, que ingresará en las próximas horas a tramitación legislativa, se efectuaron algunos ajustes de fechas, para permitir que los acuerdos fueran compatibles.

Manifestó que a su juicio ambos proyectos de ley serán compatibles y complementarios y permitirán avanzar en el anticipo de recursos que los municipios requieren para solucionar la actual situación de coyuntura y, además, rejuvenecer las plantas de los profesores.

El Presidente del Colegio de Profesores de Chile A.G. hizo presente que esa entidad y el Ministerio de Educación se encuentran en la etapa final de un proceso de negociación, aprobado mayoritariamente por el magisterio, en una consulta nacional, que en las próximas horas debiera constituirse en un proyecto de ley que el Ejecutivo enviará al Congreso Nacional.

Mencionó que uno de los asuntos importantes discutidos y acordados dice relación con un proceso de solución a la situación de miles de docentes que se encuentran trabajando pese a que tiene la edad que la ley contempla para que puedan jubilar, ya que se establece un procedimiento de incentivo al retiro voluntario, así como también facultades excepcionales para el empleador, si no opera la voluntariedad. Subrayó que en la solución alcanzada un criterio importante fue el de no vulnerar el Estatuto Docente.

Expresó que el Colegio tomó conocimiento en forma sorpresiva de la aprobación, en su primer trámite constitucional, de un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo, que vulnera los acuerdos y conversaciones con el Ministerio de Educación.

Planteó las siguientes observaciones técnicas al proyecto de ley en informe:

- El artículo 1°, en relación con el artículo 5°, sugiere que el despido de docentes del sector municipal, al margen de los PADEM y del Estatuto Docente, será por una sola vez, mientras que el artículo 11 indica que la facultad de anticipar recursos del Estado para el pago de indemnizaciones a los profesores es permanente.

- Al facultar a los municipios para que se acojan a los anticipos de subvención para sustituir su dotación docente al margen de lo establecido en los artículos 22 y siguientes del Estatuto Docente, se producen los siguientes efectos:

- a) El proyecto implica, en la práctica, una derogación, se ignora por cuánto tiempo, de todos aquellos artículos del Estatuto Docente referidos a las dotaciones de profesores, los plazos y requisitos para su adecuación, en particular los artículos 22 y 23 de dicho texto legal, además de los artículos 4° y 5° de la ley N° 19.410, referidos estos últimos a la formulación y aplicación de los PADEM.

- b) La modificación establece una supra causal de adecuación de dotación docente, que operaría a pleno arbitrio del empleador. El PADEM como instrumento de naturaleza pedagógica, administrativa y

laboral pasa a ser letra muerta en cuanto a las adecuaciones de las dotaciones docentes.

c) Del mismo modo, resultan afectadas todas las disposiciones del Estatuto Docente referidas a la estabilidad laboral de los docentes del sector municipal, entre otras el artículo 36 y el 72 letra i), que expresamente establece que la supresión de horas de la dotación docente opera de conformidad con el artículo 22 del mismo Estatuto. El artículo 5° del proyecto surge, consecuentemente, como una nueva super causal de despido de docentes del sector municipal.

d) De acuerdo con el tenor literal del artículo 5°, la disminución de dotación docente o los despidos de profesores se pueden producir válidamente aún finalizado el proceso de adecuación de la misma, sin necesidad de sujetarse a los plazos que se establecen en los artículos 22 y siguientes del Estatuto Docente. Lo anterior significa que el profesor puede ser despedido en cualquier momento, sin ninguna consideración técnico pedagógica o cualquier otra referida a la calidad o al derecho ala educación.

e) Los demás artículos del proyecto ratifican los criterios antes expresados , en particular los artículo 6° y 11, que sugieren que este nuevo mecanismo de exoneración de profesores del sector municipal operaría permanentemente.

- Por lo expuesto, el Colegio de Profesores rechaza el proyecto en informe, que vulnera derechos adquiridos del profesorado.

El Presidente del Colegio de Profesores llamó a buscar una solución política para evitar un conflicto entre los profesores y el sistema municipalizado. Puso de relieve que se teme que se pudiera producir una colisión entre los dos proyectos de ley que se han elaborado como fruto de las negociaciones del Gobierno con los municipios y con el Colegio de Profesores. Advirtió, sobre este punto específico, la probable diferencia en el monto de los que percibirían los profesores como indemnización de acuerdo a una u otra iniciativa legal.

El Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades manifestó que la iniciativa en informe surgió del acuerdo logrado entre dicha entidad y el Gobierno, en el que se habrían demostrado las dificultades financieras que atraviesan los municipios como consecuencia de su rol de sostenedor educacional.

Sostuvo que esta responsabilidad se ha traducido en un endeudamiento progresivo producto de la baja sostenida de matrículas en los últimos años, la rigidez y los mayores costos a los que están

expuestos por las obligaciones financieras establecidas en el Estatuto Docente y, en general, por el diseño estructural del sistema de subvenciones.

Precisó que se coincidió en la necesidad de abordar la crítica situación de manera urgente, mientras se tramitan iniciativas legales que se ocuparán del financiamiento global de la educación, como asimismo, las propuestas del Consejo Asesor Presidencial, que puedan dar solución definitiva a los problemas.

Respecto de los objetivos del proyecto, destacó los siguientes:

- Transferir recursos por medio de un adelanto de la subvención escolar, con la finalidad de abordar los diversos compromisos financieros originados en la administración de la educación.

- La determinación de los municipios que serán beneficiados por el proyecto se establece mediante la comprobación de la existencia de déficit financieros producto del cálculo de sus ingresos por concepto de subvenciones escolares y los gastos asociados a sus obligaciones financieras.

- Crear un fondo permanente para solventar los gastos ocasionados a causa o con ocasión de una disminución de dotación docente y codocente.

- Los recursos que se dispondrán alcanzan el monto de \$ 31.000 millones, cifra que se obtiene de la sumatoria de los compromisos que presentan los municipios que serán beneficiados y que incluyen los siguientes ítems:

- a) Deuda por concepto de perfeccionamiento docente: M\$ 11.200.

- b) Deuda previsional: M\$ 8.170.

- c) Deudas por anticipos de subvenciones para jubilación docente asociadas a la ley N° 19.993: M\$ 8.125.

- d) Deudas con proveedores externos: M\$ 4.062.

Sobre el uso de los recursos, el Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades aseguró que serán utilizados exclusivamente para pagar indemnizaciones como consecuencia de ajustes de dotaciones y jubilación de co-docentes, y para pagar pasivos asociados a la gestión educativa municipal.

Respondiendo a una consulta en tal sentido del Honorable Senador señor García, la Subsecretaria de Educación aseguró que la eventual diferencia en el monto de indemnización a cada profesor que pudiere producirse en virtud del proyecto en informe y el que se ingresará próximamente a tramitación legislativa será debidamente cancelada y cubierta con aporte fiscal, respetándose en todo caso los montos acordados.

El **Honorable Senador señor García** señaló que si bien considera que se está intentando dar solución a dos buenas causas, cuales son la de los municipios y la de los profesores, ambas atendibles y urgentes, estima inadecuado que frente a un problema real como el que se enfrenta no se pueda ofrecer una solución legal única y simultánea. Esta circunstancia, afirmó, y el desconocimiento de los términos específicos de financiamiento del acuerdo entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación, y el texto del respectivo proyecto que se ingresará a tramitación legislativa, lo llevaban a anunciar su voto de abstención.

El **Honorable Senador señor Sabag** llamó la atención hacia la necesidad de aprobar con prontitud la iniciativa en informe, que tiene carácter de urgente para los municipios, que deben enfrentar con una subvención de carácter variable los gastos fijos de los establecimientos educacionales que administran.

Recalcó que la disposición del artículo 11 no confiere libertad total para despedir profesores sino que constituye la oportunidad de contar con recursos para pagar las indemnizaciones correspondientes cuando se presente la oportunidad de que algún profesor se quiera retirar.

El **Honorable Senador señor Ominami** planteó la posibilidad de aprobar en general el proyecto en informe y fijar después un período breve para formular indicaciones, en atención a que, en su opinión, lo lógico sería que se aprobara el artículo 1° de la iniciativa y que las restantes normas pasaran a formar parte del proyecto en que se materializa el acuerdo del Colegio de Profesores con el Gobierno.

- Sometido el proyecto a votación en general, fue aprobado por dos votos a favor y una abstención. Se pronunciaron favorablemente los Honorables Senadores señores Ominami y Sabag. Se abstuvo el Honorable Senador señor García.

FINANCIAMIENTO

El informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de fecha 3 de noviembre de 2006, señala, en lo pertinente:

“El mayor gasto que represente la aplicación de esta ley durante el presente año se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte del gasto que no se pudiere financiar con esos recursos.”.

En consecuencia, las normas de la iniciativa legal no producirán desequilibrios macroeconómicos ni incidirán negativamente en la economía del país.

- - -

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponeros la aprobación en general del proyecto de ley en informe, en los mismos términos en que fue despachado por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1º.- Facúltase al Ministerio de Educación para que, por el plazo de un año a contar de la publicación de la presente ley, por una sola vez y por un monto total que no supere los treinta y un mil millones de pesos, otorgue anticipos de las subvenciones estatales por escolaridad a que se refiere el artículo 9º del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, a las municipalidades que, administrando directamente o a través de corporaciones los establecimientos educacionales traspasados en virtud de lo dispuesto por el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior, se encuentren en la situación descrita en los artículos siguientes y ejerzan la facultad del artículo 5º de la presente ley, solventando los gastos que ahí se indican.

Artículo 2º.- Podrán beneficiarse de los anticipos indicados aquellas municipalidades que, registrando desequilibrios financieros ocasionados por el ejercicio de la actividad educacional a su cargo, sean seleccionadas, para estos efectos, por la Subsecretaría de

Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, de acuerdo a la relación existente entre sus ingresos por concepto de subvenciones educacionales y sus gastos en materia de personal en el área de educación, conforme a la información que estas entidades hayan hecho llegar a través de sus balances de ejecución presupuestaria a dicha Subsecretaría al 31 de diciembre de 2005.

Artículo 3º.- La municipalidad que, cumpliendo los requisitos precedentes, desee optar al anticipo de recursos indicado, deberá solicitarlo, mediante una declaración escrita, a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, debiendo contar para ello con el acuerdo del Concejo Municipal.

Junto a la declaración referida, la municipalidad deberá presentar un diagnóstico de su situación financiera en el ámbito educacional y proponer un Plan de Acción Municipal que defina claramente el destino de los recursos requeridos. La documentación precedente deberá ser acompañada, a lo menos, de los siguientes antecedentes:

a) Balance presupuestario de la municipalidad y del área de educación, correspondiente al último trimestre anterior al de la vigencia de esta ley;

b) Informe municipal del pasivo exigible a la fecha de publicación de esta ley, y

c) Informe municipal de educación, el que deberá incluir la ficha técnica de observación de dotación.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en función de los antecedentes antes señalados, determinará las municipalidades que reúnen los requisitos para acceder a los recursos establecidos en el artículo 1º y el monto a anticipar en cada caso.

Artículo 4º.- La municipalidad cuya solicitud fuere aceptada, deberá suscribir, en el plazo de sesenta días de notificada la aceptación de su solicitud, un convenio con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y con la Subsecretaría de Educación. La suscripción del referido convenio deberá contar con la aprobación previa del respectivo Concejo Municipal.

El convenio deberá consignar, entre otros, el monto del anticipo otorgado, el detalle de los compromisos que se solventarán con cargo a dicho anticipo, el plazo del pago, el valor y número de cuotas en las cuales deberá ser devuelto.

Los recursos anticipados no devengarán intereses y serán devueltos en su totalidad por la municipalidad o corporación respectiva, mediante descuentos de la subvención a que se refiere el artículo 9° del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, a contar del undécimo mes siguiente a aquél en que se otorgue el anticipo, en la forma y plazos establecidos en el respectivo convenio.

Con todo, los descuentos señalados no podrán exceder, en conjunto, para una misma municipalidad o corporación municipal, de un tres por ciento del monto de las subvenciones percibidas durante los tres meses anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud de anticipo, hasta completar el pago del total anticipado.

Artículo 5°.- De manera extraordinaria y con los recursos anticipados de conformidad al artículo 1° de esta ley, se faculta a los municipios, que suscriban los convenios a que se refiere el artículo anterior, a disminuir su dotación docente, aun finalizado el proceso de adecuación de la misma, sin necesidad de sujetarse a los plazos que se establecen en los artículos 22 y siguientes del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1996, del Ministerio de Educación. En dichos casos, los afectados tendrán derecho a la indemnización a que alude el inciso quinto del artículo 73 de ese mismo cuerpo legal.

El municipio deberá sujetarse, para efectos de la supresión de horas derivada del ajuste a que se refiere el inciso precedente, al siguiente orden de prelación:

- a) Se afectará en primer término a quienes, siendo contratados, tengan sesenta o más años de edad si son mujeres, o sesenta y cinco o más años si son hombres;
- b) En segundo lugar, se continuará con aquellos que, siendo titulares, tengan sesenta o más años de edad si son mujeres, o sesenta y cinco o más años si son hombres, y
- c) Por último, si las reglas precedentes no fueren suficientes, se ofrecerá la posibilidad de renunciar voluntariamente a los profesionales de la educación que se desempeñen dentro de la misma asignatura, nivel o especialidad que se quiere disminuir.

Los recursos anticipados deberán ser destinados por las municipalidades a solventar, ya sea en forma directa o a través de la corporación correspondiente, los siguientes aspectos:

- a) Los gastos indemnizatorios derivados de los ajustes de sus dotaciones docentes conforme a lo previsto en el inciso quinto

del artículo 73 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1996, del Ministerio de Educación;

b) Los gastos indemnizatorios derivados del término de la relación laboral con el personal no docente, y

c) El pago de pasivos, sean estos de carácter legal o contractual, originados exclusivamente de la gestión educativa municipal.

Artículo 6°.- Los municipios que, en virtud de los recursos anticipados de conformidad a los artículos precedentes, procedan a ajustar su dotación docente o a disminuir su personal no docente, sólo podrán proceder a un posterior aumento de ellos, en la medida en que dicho aumento se funde en un incremento efectivo de la matrícula o en la acreditación de otro criterio técnico-pedagógico que lo justifique. Con todo, dichos incrementos deberán contar con la autorización expresa de la Subsecretaría de Educación.

Artículo 7°.- La aplicación de los anticipos obtenidos en virtud de esta ley a fines diferentes de los indicados expresamente en el convenio, por parte de la municipalidad o corporación correspondiente, será sancionada de conformidad a la escala de penas establecida en el artículo 233 del Código Penal.

Sin perjuicio de lo anterior, los alcaldes de aquellas municipalidades que incurran en una aplicación indebida de los fondos percibidos de conformidad a esta ley, incurrirán en la causal de notable abandono de sus deberes conforme a lo establecido en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Para dicho efecto, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior pondrá los hechos en conocimiento de la Contraloría General de la República, la que deberá efectuar la denuncia respectiva al Tribunal Electoral Regional competente.

Artículo 8°.- La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior podrá otorgar a las municipalidades la asistencia técnica que sea necesaria para la elaboración del Plan de Acción a que se refiere el artículo 3°. Asimismo, estará facultada para certificar la pertinencia y procedencia de los pasivos que las municipalidades declaren tener y fiscalizar el cumplimiento de los convenios y demás obligaciones establecidas en esta ley, pudiendo verificar el pago efectivo de los pasivos municipales incluidos en los mismos.

Artículo 9°.- En virtud del convenio a que alude el artículo 4°, el Ministerio de Educación, mediante resolución que será visada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, fijará el monto del anticipo solicitado, el que no podrá exceder del total de gastos a pagar, y el valor y número de las cuotas mensuales en las cuales deberá ser devuelto.

Artículo 10.- El mayor gasto que represente la aplicación de esta ley durante el presente año se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte del gasto que no se pudiere financiar con esos recursos.

Artículo 11.- Facúltase al Ministerio de Educación, de manera permanente, para efectuar anticipos de las subvenciones estatales por escolaridad a que se refiere el artículo 9° del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, de ese Ministerio, a las municipalidades que, administrando directamente o a través de corporaciones los establecimientos educacionales traspasados en virtud de lo dispuesto por el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior, no cuenten con disponibilidad financiera inmediata para solventar los gastos indemnizatorios originados por la disminución de su dotación docente y/o término de la relación laboral del personal no docente.

El monto máximo del anticipo no podrá exceder del monto total de los gastos a pagar y el reintegro de los recursos anticipados deberá efectuarse a partir del mes siguiente al de su percepción, en cuotas iguales, mensuales y sucesivas, que se descontarán de la subvención de escolaridad a que se refiere el inciso anterior.

Dichos descuentos mensuales no podrán exceder, en conjunto, para una misma municipalidad o corporación municipal, de un tres por ciento del monto de la subvención percibida en el mes anterior al anticipo, hasta completar el pago del total anticipado.

La municipalidad o corporación que desee obtener el anticipo a que se refiere este artículo deberá solicitarlo, previo acuerdo del Concejo Municipal, a la Subsecretaría de Educación.

Por resolución dictada por el Ministerio de Educación, visada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, se fijará el monto del anticipo otorgado, el detalle de los compromisos que se solventarán con cargo a dicho anticipo, el plazo del pago, el valor y número de cuotas en las cuales deberá ser devuelto y los demás antecedentes que justifiquen la solicitud de recursos. Copia de dicha

resolución será remitida a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.”.

- - -

Acordado en sesiones de fecha 6 y 11 de diciembre de 2006, con asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Ominami Pascual (Presidente), José García Ruminot, Camilo Escalona Medina, Jovino Novoa Vásquez y Hosain Sabag Castillo.

Sala de la Comisión, a 12 de diciembre de 2006.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE PERMITE EFECTUAR ANTICIPOS DE SUBVENCIONES ESTATALES PARA FINES EDUCACIONALES, EN CASOS QUE INDICA (Boletín N°: 4.653-05)

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: el objetivo principal del proyecto es la creación de un mecanismo especial destinado a apoyar la gestión educativa municipal, mediante anticipos de recursos, que posteriormente serán devueltos al Estado por los respectivos municipios, por la vía de descuentos con cargo a la correspondiente Subvención Estatal a Establecimientos Educativos, establecida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación.

II. ACUERDOS: aprobado en general por 2 votos a favor y 1 abstención.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de 11 artículos permanentes.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: los artículos 3°, inciso primero; 4°, inciso primero; 7°, inciso segundo, y 11, inciso cuarto, deben ser aprobados con quórum de ley orgánica constitucional, según lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política de la República, por incidir dichas normas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades a que se refiere el artículo 118 de la Carta Fundamental.

V. URGENCIA: “suma”.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo trámite constitucional.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 16 de noviembre de 2006.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Informe de la Comisión de Hacienda.

X. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: aprobado en general por 85 votos a favor y 1 abstención.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- Decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.

- Decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior, que reglamenta la inversión de los recursos del Fondo Común Municipal.

- Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1996, del Ministerio de Educación, que aprueba el Estatuto de los Profesionales de la Educación.

- Decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Valparaíso, 12 de diciembre de 2006.

ROBERTO BUSTOS LATORRE

Secretario