BOLETÍN Nº 8.859-04

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DE JARDINES INFANTILES OTORGADA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y MODIFICA OTROS CUERPOS LEGALES.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un mensaje de S.E. el Presidente de la República, calificada de “suma” urgencia para su tramitación legislativa.

2.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

Ninguna.

3.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

El inciso segundo del artículo 2° y los artículos 1°, 4° y 5° transitorios del proyecto.

4.- Se designó Diputado Informante al señor SANTANA, don ALEJANDRO.

* * *

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto la señora Carolina Schmidt, Ministra de Educación, y el Subsecretario de dicha Cartera, don Fernando Rojas.

El propósito de la iniciativa consiste en modernizar la institucionalidad de la educación parvularia en el país, mediante la autorización de funcionamiento que entregará el Ministerio de Educación a los establecimientos que impartan educación parvularia, la fiscalización del cumplimiento de la respectiva normativa por parte de la Superintendencia de Educación y la provisión de las funciones propias de la educación parvularia por parte de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).

El **informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos**, con fecha 12 de marzo de 2013, señala que el gasto anual total para la Superintendencia es de $ 2.373.077 miles al asumir las funciones de fiscalización de la mantención de los requisitos que dieron origen a la autorización de funcionamiento del os jardines infantiles, cursar los procedimientos en caso de pérdida de alguno de los requisitos y determinar y aplicar las sanciones que procedan.

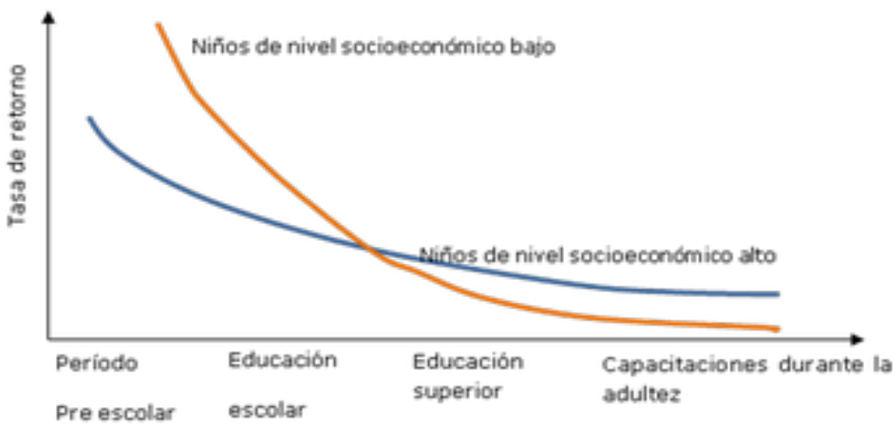
No obstante, existe por otra parte un ahorro de $ 1.240.147 al dejar Junji esta tarea y traspasar recursos a la Superintendencia. Así, el gasto marginal de este proyecto es de $ 1.132.930, según el siguiente detalle:

	Miles $
* Mayor gasto fiscal por traspaso de 64 funcionarios desde la JUNJI	239.849
* Nuevo personal de apoyo: 23 funcionarios	389.456
* Otros gastos de operación	320.655
* Equipamiento y vehículos (por una vez)	182.970
Total Mayor Gasto Fiscal	**1.132.930**

Finalmente, cabe precisar que conforme lo establece el proyecto de ley, el mayor gasto fiscal que represente su aplicación durante el primer año de vigencia, se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación y en lo que faltare, con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público.

En el **debate de la Comisión** la señora Carolina Schmidt hizo presente que el proyecto contempla un nuevo marco regulatorio para la instalación y funcionamiento de salas cuna y jardines infantiles.

Sostuvo que el impacto de la educación parvularia en el desarrollo futuro de las niñas y de los niños es mayor que en cualquier otro nivel educativo, pues el 80% de las capacidades cognitivas, emocionales y sociales se adquieren en los primeros años de vida, por lo que el retorno de la inversión en su educación temprana es gigantesco, especialmente para los niños más vulnerables, como se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: Dussaillant y González, 2012. Adaptado de Woessmann y Schütz (2006)

Planteó, sin embargo, que hoy, en Chile, es más fácil abrir una sala cuna o jardín infantil que una botillería, porque basta para ello la obtención de una patente o autorización municipal, previo cumplimiento de ciertas exigencias de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Si bien existen algunas certificaciones para estos establecimientos, ellas son voluntarias y tienen fines específicos. Por ejemplo, el reconocimiento oficial (RO) del Estado, que sólo requieren aquellos establecimientos que reciben subvención y siguen el currículum oficial, y el empadronamiento que entrega la JUNJI a aquellos establecimientos que reciben niños en virtud del artículo 203 del Código del Trabajo, cuales son las salas cuna que deben pagar los empleadores a sus trabajadoras cuando tienen al menos veinte de ellas contratadas.

La fiscalización es otro tema que no está resuelto en nuestro sistema, pues la JUNJI tiene facultades para efectuarla, pero escasas atribuciones para sancionar, mientras que la Superintendencia de Educación tiene atribuciones únicamente respecto de aquellos establecimientos que voluntariamente han obtenido el RO del Estado.

Así las cosas, no existe un instrumento legal obligatorio que permita asegurar que todos los jardines infantiles y salas cuna cumplen con las exigencias fundamentales para resguardar en forma adecuada el bienestar de los niños. Por esa razón, el proyecto en análisis crea una autorización obligatoria para todos los jardines infantiles y salas cuna, que establece los requisitos fundamentales para poder operar y que será entregada por el Ministerio de Educación.

Por otra parte, el proyecto avanza hacia un nuevo marco institucional para la educación parvularia, separando las funciones de autorización, provisión del servicio y fiscalización, y elevando las exigencias para resguardar de forma adecuada el bienestar de los niños. Asimismo, separa el rol de la JUNJI, evitando que sea juez y parte, y potenciándola como una institución proveedora de educación parvularia, y entrega a la Superintendencia de Educación Escolar las atribuciones y herramientas necesarias tanto para fiscalizar el cumplimiento permanente de los requisitos que permitieron obtener la autorización de funcionamiento como para establecer infracciones y sanciones, que irán desde amonestaciones hasta clausura del establecimiento.

Los requisitos para obtener la autorización de funcionamiento serán los siguientes:

1. Cumplir con normas fundamentales de planta física, mobiliario y equipamiento necesarios para impartir educación parvularia, según las especificaciones contenidas en un reglamento dictado por el Mineduc.

2. Poseer y aplicar un proyecto educativo y un reglamento interno que regule las relaciones entre el jardín infantil o sala cuna y los distintos actores de la comunidad educativa. Dicho reglamento deberá incorporar políticas de prevención, medidas pedagógicas y protocolos de actuación ante conductas

que constituyan faltas para la seguridad de los niños y para la buena convivencia, tales como abusos sexuales y maltrato infantil.

3. Contar con personal idóneo y suficiente para el trabajo con los niños, no pudiendo desempeñarse en los establecimientos de educación pre-escolar personas que hayan sido condenadas por crímenes o por ciertos delitos, incluyendo tráfico ilícito de estupefacientes y pedofilia. Tampoco los propietarios o administradores de jardines infantiles o salas cuna podrán haber sido condenados por tales crímenes y delitos.

Ahora bien, en el período de transición hacia la plena aplicación de la ley en proyecto, las salas cuna y jardines infantiles que se creen a partir de su entrada en vigencia deberán contar inmediatamente con la autorización del Mineduc para poder funcionar. En tanto, aquellos establecimientos que ya estén operando, tendrán un plazo de tres años para obtener la autorización de funcionamiento y durante ese mismo período las certificaciones otorgadas por la JUNJI mantendrán su validez.

Por otro lado, el traspaso de funcionarios de la JUNJI al Ministerio y a la Superintendencia de Educación se realizará mediante concurso interno, y de no alcanzarse la dotación suficiente podrá completarse mediante el traspaso directo del personal que cumpla funciones afines en la JUNJI. Estos traspasos de personal no podrán tener como consecuencia ni ser considerados causal de término de servicios, cese de funciones o término de la relación laboral del personal traspasado, como tampoco podrán significar modificación de sus derechos previsionales. Al personal traspasado no le será aplicable lo dispuesto en el artículo 107 de la ley N° 20.529, que consagra el despido por “necesidades de la Superintendencia”. Los funcionarios traspasados, encasillados o contratados conservarán la asignación de antigüedad que tengan reconocida, como también el tiempo computable para dicho reconocimiento. El traspaso será sin solución de continuidad, manteniéndose la calidad jurídica que cada funcionario tenía a la fecha de publicación de la nueva ley. Consultada al respecto, señaló finalmente que no habrá traspaso de funcionarios desde el Mineduc a la Superintendencia, sino únicamente desde la JUNJI, por ser éste el organismo que actualmente ejerce la labor fiscalizadora sobre los establecimientos parvularios.

Concluyó resaltando la importancia del proyecto para cambiar una realidad que durante mucho tiempo ha estado oculta en el país y que ha salido a la luz pública con graves consecuencias para nuestros niños.

El Diputado señor Robles compartió la preocupación del Ejecutivo por la primera infancia y la necesidad de que el Estado intervenga para regular una materia que actualmente no está normada. Sin embargo, consideró que no debería reducirse el presupuesto de la JUNJI como consecuencia del traspaso de una parte de su personal a la Superintendencia de Educación, sino que deberían asignarse a ésta recursos frescos para costear las remuneraciones del personal traspasado. Esto, porque para proveer educación parvularia la JUNJI necesitaría contratar más personal, ya que hoy en día presenta un gran déficit de recursos humanos para desarrollar adecuadamente el trabajo con los niños que se requiere.

En segundo lugar, recordó que la Superintendencia de Educación no cuenta con oficinas regionales, por lo que duda de que el personal traspasado desde la JUNJI más el personal de apoyo que se pretende contratar vaya a ser suficiente para realizar desde un organismo centralizado una labor de fiscalización a nivel nacional que necesariamente requiere trabajo en terreno.

En tercer lugar, planteó la necesidad de asegurar que las exigencias para obtener la autorización de funcionamiento no coarten la libertad de los establecimientos para desarrollar proyectos educativos propios que han demostrado ser exitosos, como es el caso de los colegios Montessori.

Por último, señaló que, así como el Código Sanitario permite a la autoridad cierto grado de discrecionalidad para rebajar las exigencias a los establecimientos expendedores de alimentos ubicados en lugares apartados o de difícil acceso, el reglamento de la ley en proyecto también debería contener normas que permitan flexibilizar los requisitos para obtener la autorización de funcionamiento en el caso de aquellos jardines infantiles o salas cuna que presenten esas características.

El Diputado señor Auth celebró la proposición del Ejecutivo, pues la importancia asignada a la educación parvularia no se condice con la falta de responsabilidad que hasta ahora ha asumido el Estado en el control de las condiciones en que ella se imparte. No obstante, dijo no entender por qué, si la Superintendencia de Educación tendrá a su cargo la fiscalización del cumplimiento de los requisitos para obtener la autorización de funcionamiento, así como su prolongación en el tiempo, es el Mineduc el que otorgará dicha autorización.

En segundo lugar, concordó en que la labor de fiscalización se efectúe en parte con funcionarios de la JUNJI que ya tienen la experticia necesaria para llevarla a cabo. Pero compartió también la prevención de que este organismo requiere más personal para cumplir adecuadamente su rol de proveedor de educación parvularia.

Finalmente, pese a coincidir con el Ejecutivo en la conveniencia de prohibir el trabajo directo con niños a personas que han cometido delitos de pedofilia, no está seguro de que deba hacerse lo mismo con quienes han sido condenados por otras infracciones a la ley penal y después de cumplir la pena correspondiente se han rehabilitado e intentan reinsertarse laboralmente. A su juicio, esta prohibición tendría incluso visos de inconstitucionalidad.

El Diputado señor Jaramillo estimó que el plazo de tres años previsto para que los jardines y salas cuna existentes se adapten a los requisitos de funcionamiento de la nueva ley es excesivo. Compartió la apreciación de que no resulta apropiado recortar el presupuesto de la JUNJI por el hecho de traspasarse algunos de sus funcionarios a la Superintendencia de Educación. Observó que el artículo 9º transitorio contempla la participación de agencias privadas en la certificación de los requisitos de funcionamiento de jardines y salas cuna, lo que tampoco parece apropiado. Finalmente, pidió

antecedentes sobre los procesos de fiscalización llevados a cabo por la JUNJI en el último tiempo.

El Diputado señor Macaya expresó entender que, al traspasar a la Superintendencia de Educación personal de la JUNJI que hoy realiza labores de fiscalización, se estaría mejorando ésta con los mismos recursos hoy disponibles.

En cuanto a la provisión del servicio de educación parvularia, preguntó si existe alguna proyección de lo que ocurrirá con el que entrega la Fundación Integra, postulando que debiera procurarse igualar el estándar al que tiene la JUNJI.

El Diputado señor Ortiz compartió la necesidad de analizar el trabajo que hacen otras instituciones en paralelo con la JUNJI, porque hay diferencias no sólo en el servicio que ofrecen, sino también en las condiciones laborales del personal de su dependencia.

El Diputado señor Marinovic hizo notar que los requisitos para obtener la autorización de funcionamiento serán exigibles no sólo a los jardines infantiles y salas cuna administrados por la JUNJI, sino también por Integra y otras instituciones, por lo que esta iniciativa constituye un primer paso para equiparar las condiciones de desempeño de los mismos.

La señora Ministra de Educación respondió a las inquietudes e interrogantes de los diputados presentes señalando, en primer lugar, que este proyecto no disminuye, sino que potencia a la JUNJI en su rol de proveedor de servicio educacional parvulario. El problema es que actualmente dicho organismo tiene también un rol fiscalizador, que no es obligatorio para todos los establecimientos ni le permite aplicar sanciones, razón por la cual se propone encomendar éste a la Superintendencia de Educación Escolar. Para tales efectos, confirmó que el personal que será traspasado desde la JUNJI es aquél que hoy cumple esa función y que el mecanismo de traspaso establecido en el proyecto cuenta con el beneplácito de la Asociación de Funcionarios de la institución.

Aclaró, en segundo lugar, que, a diferencia de la Agencia de Calidad, la Superintendencia de Educación sí tiene sedes regionales, precisamente por la labor que le compete realizar.

Con respecto al reglamento de la nueva ley, aseguró que sus disposiciones no impedirán a los establecimientos de educación pre-escolar desarrollar sus proyectos educativos propios, como sí ocurre con el que regula la obtención (voluntaria) del reconocimiento oficial del Estado, en cuanto exige cumplir el currículum oficial y es por ello que los colegios Montessori no cuentan con RO.

En relación con el otorgamiento de la autorización de funcionamiento, señaló que ello es congruente con lo que sucede actualmente, ya que es el Mineduc el que entrega el reconocimiento oficial del Estado para efectos de acceder a la subvención escolar o acredita a las salas cuna que deben proveer los empleadores. Del mismo modo, el Mineduc deberá verificar el cumplimiento de los requisitos para obtener la autorización de

funcionamiento y la Superintendencia será la encargada de supervisar que ellos se mantengan en el tiempo.

En lo que se refiere a las agencias privadas de que trata el artículo 9º transitorio, explicó que sólo cuando no sea posible contar con el concurso de otros organismos públicos para los efectos allí señalados, el Mineduc podrá recurrir a ellas.

Sobre los delitos que inhabilitan a las personas para trabajar en contacto directo con niños, indicó que ellos están establecidos en la Ley General de Educación, por lo que el proyecto es consistente con ello, agregándose únicamente en éste los de homicidio e infanticidio.

En cuanto a los jardines infantiles actualmente existentes, señaló que, dentro de la red JUNJI, ellos suman alrededor de 3.500, de los cuales 2.800 son administrados en su mayoría por las municipalidades y por la Fundación Integra vía transferencia de fondos (VTF) y sólo 700 son administrados directamente por la JUNJI, todos los cuales deberán cumplir los requisitos de funcionamiento que el proyecto establece, sin que se altere su dependencia.

La Comisión de Educación, Deportes y Recreación dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento de la totalidad del proyecto aprobado por ella.

En relación con la discusión particular del articulado, cabe señalar lo siguiente:

El Diputado señor Robles solicitó votación separada del inciso segundo del artículo 2º.

El Diputado Lorenzini, don Pablo, formuló la siguiente indicación al artículo 14 del proyecto con el objeto de precisar el período de financiamiento del mayor gasto fiscal que indica: para agregar entre las palabras “año” y “de” la palabra “**presupuestario**”.

Puesto en votación el proyecto, los artículos 1°, inciso primero del artículo 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 13 y 14 con la indicación antes consignada fueron aprobados por la unanimidad de los Diputados presentes señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón. El inciso segundo del artículo 2° y los artículos 1° 4° y 5° transitorios fueron aprobados por 10 votos a favor y 1 voto en contra. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Votó por la negativa el señor Robles, don Alberto.

Tratado y acordado en sesión de fecha 9 de julio de 2013, con la asistencia de los Diputados señores Marinovic, don Miodrag (Presidente); Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón (Ulloa, don Jorge) , según consta en el acta respectiva.

Concurrieron, además, los Diputados señores Campos, don Cristian, y Rincón, don Ricardo.

SALA DE LA COMISIÓN, a 15 de julio de 2013.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión