**INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA** recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que renueva la vigencia de la ley N° 19.648, de 1999, sobre acceso a la titularidad de los docentes a contrata en los establecimientos públicos subvencionados.

**BOLETÍN Nº 8.784-04**

**HONORABLE SENADO:**

La Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología tiene a honra emitir su informe acerca del proyecto de ley de la referencia, iniciado en Moción de los Honorables Diputados señoras Cristina Girardi y Alejandra Sepúlveda y señores Lautaro Carmona, Aldo Cornejo, Marcos Espinosa, Rodrigo González, Manuel Monsalve, Alberto Robles y Germán Verdugo, y del ex Diputado señor Sergio Bobadilla, con urgencia calificada de "discusión inmediata".

**Cabe señalar que, por tratarse de un proyecto de ley de artículo único, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Senado, la Comisión discutió la iniciativa en general y en particular a la vez, y acordó, unánimemente, proponer la Excelentísima señora Presidenta que en la Sala sea considerado del mismo modo.**

A las sesiones en que se analizó esta iniciativa legal asistieron, además de sus miembros, los Honorables Senadores señores Francisco Chahuán Chahuán y Alejandro Navarro Brain y los Honorables Diputados señores José Manuel Edwards, Rodrigo González y Marco Antonio Núñez.

Asimismo, concurrieron:

-Del Ministerio de Educación: el señor Ministro, Nicolás Eyzaguirre; la señora Subsecretaria, Valentina Quiroga; y los asesores, señora Jenny Stone y señor Jaime Veas. Asimismo, de la anterior administración gubernamental, asistió el Jefe de Asesores, señor Raúl Figueroa.

-De la Asociación de Municipalidades de la región de Valparaíso: el Presidente y Alcalde, señor Jorge Castro.

-Del Colegio de Profesores de Chile: el Presidente, señor Jaime Gajardo; el Vicepresidente Nacional, señor Guido Reyes; el Dirigente Regional, señor Andrés Reyes; el Representante del Liceo Galvarino Riveros Cárdenas; el Secretario General, señor Darío Vásquez; el Tesorero Nacional, señor Juan Soto; el Docente, señor René Aucapán; el Profesor de Historia y

Presidente Regional Araucanía, señor Jaime Quilaqueo y el Profesor de Música y Presidente Comunal Traiguén, señor Alejandro Cenda.

el Presidente Regional Metropolitano, señor Jorge Abedrapo; la Presidenta Comunal de Villa Alemana, señora María Cecilia Manríquez; la Secretaria General de Villa Alemana, señora Carmen Gaete; el Director Regional de la región de Valparaíso, señor Renato Rivera; el Secretario General del Directorio Regional de Valparaíso, señor Marcelo Olivares; la Presidenta del Consejo General Liceo María Luisa Bombal, señora Ivonne Araya; el Director de la comuna de Valparaíso, señor Luis González; y la Docente, señora Hitma Ibacache.

-Del Colegio de Profesores de la región de Magallanes: la Presidenta, señora Flor Oyarzo.

- Del Colegio de Profesores de la región de Valparaíso: el Presidente, señor Alfonso Godoy; el Tesorero, señor Andrés Reyes; el Dirigente Nacional, señor Guido Reyes, y la Secretaria, señora Paula Ortiz.

-De la Secretaría Ejecutiva Programa Legislativo, CIEPLAN: la Asesora, señora Macarena Lobos.

-De la Biblioteca del Congreso Nacional: el Analista, señor Luis Castro.

-Del Instituto Igualdad: el Asesor, señor Juan Pablo Castillo.

- - -

## OBJETIVO DEL PROYECTO

El proyecto de ley que aprobó en su momento la Cámara de Diputados tuvo por objetivo prolongar los efectos de la ley N° 19.648, de 1999, de manera de extender la calidad de titular a los profesionales de la educación parvularia, básica y media que, al 30 de abril de 2013, se encontraren incorporados a la dotación docente en calidad de contratados y que se hayan desempeñado como tales en la misma durante cierto tiempo.[1]

- - -

## ANTECEDENTES

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

[1] Hay que hacer mención que, durante la tramitación en el Senado de esta iniciativa, el Ejecutivo presentó una indicación sustitutiva, como se consigna más adelante en este informe, con la finalidad de adecuar los alcances de este proyecto, actualizando la fecha de referencia que contempla la norma y el hecho de hacer aplicable sus efectos a los docentes de aula.

## I.ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.-Ley N° 19.648, de 1999, que otorga titularidad en el cargo a profesores contratados a plazo fijo por más de tres años.

2.-Numerales 10 y 11 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

3.-Decreto con fuerza de ley N° 29, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 18.834, sobre estatuto administrativo.

4.- Decreto con fuerza de ley N° 1, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 18.585, de 2001, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

5.-Ley N° 19.933, de 2004, que otorga un mejoramiento especial a los profesionales de la educación que indica.

6.-Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Educación, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 19.070 que aprobó el estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican.

## II.ANTECEDENTES DE HECHO

Moción de los Honorables Diputados señoras Cristina Girardi y Alejandra Sepúlveda y señores Lautaro Carmona, Aldo Cornejo, Marcos Espinosa, Rodrigo González, Manuel Monsalve, Alberto Robles y Germán Verdugo, y del ex Diputado señor Sergio Bobadilla.

La Moción que da vida a la propuesta legal en estudio hace presente que uno de los pilares esenciales del proceso de mejoramiento de la calidad de la enseñanza en nuestro país es el perfeccionamiento de las condiciones de desempeño de los docentes, tanto en relación a su cualificación profesional para ejercer sus tareas de conductores del proceso de enseñanza-aprendizaje, como también en relación a sus condiciones de trabajo y de remuneración.

Advierten sus autores que, como es sabido, en la enseñanza municipal existe una duplicidad de condiciones de contratación de los profesores. En efecto, precisan que existe, por un lado, una planta de titulares en los cargos, y, por otro, un importante segmento de docentes que están vinculados a las administraciones municipales o a las corporaciones municipales de educación por medio de la denominada contrata. Esta última, resaltan, se renueva año a año y supone una situación de menoscabo de los derechos laborales, ya que las personas que se encuentran en esa situación tienen que cumplir con los

deberes de un servidor público, pero no tienen estabilidad en el empleo, beneficio esencial asociado a dicha condición.

Añaden que de conformidad a las normas del Estatuto Docente, en cada municipio o corporación municipal se puede destinar hasta un 20% de la planta para ser llenada mediante la contrata. Sin embargo, aseguran que en los hechos ella es una práctica extendida en casi todos los municipios de Chile. Así, lamentan, miles los profesores a lo largo del país pasan muchos años en esta situación, lo que supone un estancamiento en sus carreras profesionales y un creciente deterioro de su situación económica.

A la luz de la situación precedentemente descrita, ponen de manifiesto los Honorables Diputados que los profesores a contrata ni siquiera pueden ser sujetos de crédito, pues no tienen un contrato fijo, y que la renovación anual de contratos los deja a merced de toda clase de abusos por parte de la autoridad local al momento de la renovación contractual.

Recuerdan que a fines de la década de los noventa, durante el Gobierno del ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, a fin de corregir la situación de muchos docentes, el Congreso Nacional dio vida a la ley Nº 19.648, de 1999, instrumento mediante el cual se dispuso, por única vez, que los profesores que hubieren prestado servicios continuos por más de tres años a contrata debían ser incorporados a las plantas municipales en calidad de titulares.

Con todo, aseguran que transcurridos trece años de esa ley, que supuso en su hora un gran acuerdo político entre las distintas fuerzas representadas en este Congreso Nacional, parece necesario revivir la norma antes citada, de manera tal de terminar con la situación de miles de docentes que hoy en día acumulan muchos años de servicios manteniéndose en la contrata municipal. Este gesto, enfatizan, no sólo reivindicará la importancia de la función docente, sino que será un estímulo a las nuevas generaciones de jóvenes con talento y vocación que desean ejercer la noble profesión de pedagogo, en el sector donde más se necesitan, como son los establecimientos públicos subvencionados.

- - -

## DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El texto del proyecto de ley propuesto es el siguiente:

“Artículo único.- Reemplázase, en el artículo único de la ley N° 19.648, la expresión “a la fecha de esta ley” por “al 30 de abril de 2013”.”.

Dando inicio al estudio de la propuesta de ley, el a la sazón **Jefe de Asesores del Ministerio de Educación del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, señor Raúl Figueroa**, hizo presente que el Gobierno que integra compartía el objetivo perseguido por el proyecto en estudio, esto es, permitir que profesores que se desempeñan a contrata por mucho tiempo puedan adquirir la calidad de titulares. Con todo, aseveró que la forma planteada

para alcanzar el fin señalado no era la adecuada. Argumentando su aseveración, sostuvo que la idea que los docentes a contrata adquieran la calidad de titulares por el mero transcurso del tiempo resulta perjudicial para el sistema, al romper el principio fundamental que la provisión de cargos docentes de planta se realiza por medio de concursos públicos de antecedentes. A la razón anteriormente esgrimida, sumó el que la iniciativa de ley implicaba establecer diferencias arbitrarias respecto de los demás funcionarios públicos presentes en el país.

A la luz de lo anterior, estimó que una manera adecuada de dar solución a la realidad imperante era fomentar la realización de concursos públicos, para lo cual se requería modificar las normas legales existentes respecto de estos últimos. Agregó que a lo anterior podía sumarse la idea que el tiempo trabajado en calidad de contratado fuera una variable importante a considerar en los referidos concursos.

El **Presidente del Colegio de Profesores de Chile, señor Jaime Gajardo**, por su lado, recalcó que la materia contenida en el proyecto en estudio constituía una de las principales preocupaciones del gremio que encabeza, toda vez que más del 40% de los docentes que representa se encuentran en la situación descrita.

Apuntó que, actualmente, existe consenso nacional acerca de que uno de los pilares esenciales para el mejoramiento de la calidad y equidad de la enseñanza es el perfeccionamiento de las condiciones de desempeño docente. En consecuencia, señaló que otorgar la calidad de titulares a los profesores que se desempeñan "a contrata" y que por años han estado en esta condición, es un asunto de carácter urgente, pues, al final del día, mejorará las condiciones de enseñanza.

Señalado lo anterior, mostró los deterioros experimentados por la educación municipal en los últimos años. En efecto, puntualizó que mientras el año 2001 existían 6.083 establecimientos educativos de esa índole, hoy sólo llegan a 5.526, que la matrícula en ellos ha descendido notablemente y que la proporción de funcionarios que se desempeña a contrata es cada día más alta. Así, continuó, mientras en el año 2004, de los 92.132 profesores municipales existentes, 69.889 eran titulares y 21.982 contratados, al año 2012, 53.000 se desempeñaban como titulares y 38.750 a contrata, superando así los límites legales. A lo anterior, comunicó, se suman los miles de despidos a los que, día a día, se ven enfrentados los profesores motivados por el cierre de colegios municipales o, simplemente, por el hecho que sus contratos no se renuevan para el año siguiente, como es el caso de 423 docentes a nivel nacional en este año 2014.

Además, aseveró que la figura en estudio ha permitido que muchos profesores se desempeñen de planta sólo por un par de horas, haciéndolo las restantes “a contrata”, cuestión esta última que conduce, año a año, a miles de docentes a la incertidumbre de saber si completarán o no la totalidad de su jornada laboral, y, en consecuencia, si podrán contar o no con la remuneración prevista.

Recordó que, según lo dispone el Estatuto de la profesión Docente (Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Educación, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 19.070 que aprobó el estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican.) son dos las formas de incorporarse a la dotación de un establecimiento municipal. Por una parte, en calidad de titular, cumpliendo requisitos y mediando un concurso para tal efecto, y, por otra, en calidad de "a contrata". En relación con esta última categoría, remarcó que el artículo 25 del Estatuto referido establece claramente que *"tendrán calidad de contratados aquellos que desempeñan labores docentes transitorias, experimentales, optativas, especiales o de reemplazo de titulares",* dejando claro que dicha condición se contempla sólo para efectos complementarios a la labor cotidiana de un docente de aula. Sin embargo, lamentó, la realidad contrasta con la norma referida, toda vez que existe un alto porcentaje de docentes que cumplen las mismas funciones que un titular, encontrándose, sin embargo, como contratados.

En la misma línea argumental, notó que el cuerpo legal aludido señala, en su artículo 26, que *"el número de horas correspondientes a docentes en calidad de contratados en una misma Municipalidad o corporación Educacional, no podrá exceder del 20% del total de horas de la dotación de las mismas".* Destacó que esta norma es vulnerada sistemáticamente, y que no es poco frecuente encontrar docentes que lleven diez o más años en condiciones de contrata, mientras los municipios registran montos superiores al 20% de profesores permitido en dicha calidad, abusando así de la figura mencionada, pensada originalmente para labores transitorias.

Refiriéndose a las consecuencias que ha traído aparejada la enorme utilización de la figura en estudio, indicó que ella ha conducido, en primer lugar, al deterioro de la situación económica de los docentes, toda vez que no se les pagan asignaciones y valores legales, no pueden ser sujetos de crédito, no tienen derecho a indemnización y quedan permanentemente inestables económicamente. En segundo lugar, sostuvo que su presencia ha significado una fuerte discriminación hacia los profesores del sistema municipalizado respecto de quienes se desempeñan en el sector particular subvencionado. Al respecto, notó que cuando un maestro perteneciente a este último sector mantiene un contrato a plazo fijo por dos periodos consecutivos, éste se transforma automáticamente en contrato indefinido, con todos los derechos laborales inherentes; entre los que se encuentra la indemnización por años de servicio. El profesor municipalizado en condición de contrata, en tanto, no tiene acceso a este derecho, por lo que de ser marginado de su cargo, no tendrá derecho a indemnización alguna. En tercer lugar, hizo hincapié en que su excesivo uso afecta las condiciones necesarias para alcanzar una buena enseñanza. En efecto, reseñó, el cambio permanente de maestro dificulta la relación enseñanza-aprendizaje. Finalmente, puso de relieve que la figura del profesor "a contrata" permite abusos de las autoridades laborales, presiones indebidas, realización de trabajos no siempre contemplados en los contratos y vulneración de derechos sindicales contemplados en los convenios internacionales

Deteniéndose en las preocupaciones manifestadas por los distintos sectores respecto de este proyecto de ley, recordó que algunos Parlamentarios temen que su presencia se transforme en un precedente para eliminar los concursos públicos como forma de acceder a los cargos de planta. Sobre el particular, aseguro que si bien el Colegio de Profesores ha luchado por años para que dicho ingreso se logre por medio de concursos públicos, estos no se realizan o bien están llenos de irregularidades.

Otro argumento para oponerse a este proyecto, continuó, es el surgido desde la Asociación de Municipios, quienes señalan que ello significaría un mayor costo económico. Al respecto, aseguró que ello no será así, y que la única diferencia se produciría al pagarse la indemnización por años de servicio, mas ello no es sino respetar los derechos de los trabajadores.

Concluyendo su exposición, solicitó aprobar la iniciativa en discusión que, reiteró, beneficiará no sólo a los docentes sino también a miles de niños y jóvenes de nuestro país.

Se deja constancia de que el señor Gajardo acompañó su presentación con un documento en formato Word, el que fue debidamente considerado por los señores Senadores integrantes de la Comisión, y se contiene en un anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

En seguida, el **Presidente del Colegio de Profesores de la V región, señor Alfonso Godoy**, en términos similares a los expresados por el señor Gajardo, fundamentó la necesidad de aprobar el proyecto en que, de conformidad a lo dispuesto en el Estatuto Docente, la figura de profesor a contrata busca hacer frente a situaciones meramente transitorias o experimentales, no de carácter permanentes, y en que la dotación docente municipal debe tener un máximo de 20% horas en dicha calidad. Sobre el particular, resaltó que ambos supuestos han sido vulnerados, toda vez que, por un lado, cerca del 40% de los maestros están contratados a plazo fijo, y, por otro, hay quienes se han desempeñado en tal calidad por más de diez años.

En otro orden de consideraciones, aseguró que la iniciativa en estudio, de transformarse en ley, no supondrá mayor gasto municipal, toda vez que las remuneraciones de los docentes en calidad de contratados son iguales a aquellas de los profesores titulares. En el mismo sentido, agregó que de ninguna manera este proyecto incorporará la necesidad de nuevas contrataciones, ya que se refiere a profesores que ya se encuentran trabajando en las dotaciones municipales. Asimismo, sentenció, contribuirá a abaratar costos a los municipios, al impedir los gastos que ocasionan los concursos, además de la retención del 3% de las subvenciones, como lo establece la ley N° 19.933.

Por último, aseguró que en la medida que el sector público ofrezca buenas condiciones de trabajo a sus docentes, mejores serán los resultados educativos que alcanzarán los educandos. En la misma línea, aseveró que para educar con integralidad, los docentes requieren innovar, crear, expresar

opinión, tener autonomía en el aula y participación real, activa y permanente, actividades que un profesor a contrata no puede realizar por miedo a perder su empleo.

Se deja constancia que el señor Godoy acompañó su presentación con un documento en formato Word, el que fue debidamente considerado por los señores Senadores integrantes de la Comisión, y se contiene en un anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

El **Honorable Senador señor Walker, don Ignacio**, aseguró que una de las tareas centrales del Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet será el fortalecimiento de la educación pública, de manera de revertir los indicadores que dan cuenta de la disminución de su matrícula en los últimos años.

Establecido lo anterior, vio con preocupación la precariedad laboral en la que se encuentran los docentes municipales. En efecto, puntualizó, el 40% de ellos se desempeña a contrata, siendo cerca de 33.000 profesores los que se encuentran en dicha situación. Al respecto, apuntó que el desafío consiste en conciliar la estabilidad laboral de los docentes con la realidad de la educación pública municipal y, al mismo tiempo, conseguir su fortalecimiento.

Discrepando de los planteamientos de la propuesta legal, fue enfático en sostener que el acceso a algún cargo de planta en la administración pública debiera hacerse siempre por medio de un concurso público de antecedentes, y lamentó que la antigüedad fuera el único criterio propuesto. Con todo, compartió la petición que el número de horas correspondientes a docentes en calidad de contratados en una misma Municipalidad o Corporación Municipal no excediera del 20% del total de horas de la dotación de las mismas.

Continuando con su exposición, aseveró que esta materia deberá ser tratada en el marco de la reforma educacional estructural anunciada por la Presidenta de la República. En consecuencia, estimó trascendental escuchar la opinión del nuevo Ministro de Educación respecto del proyecto.

Por último, pidió escuchar la opinión de los Municipios del país, actuales sostenedores de la educación pública. Sobre el particular, recordó que una de las grandes tareas a impulsar durante este Gobierno será la desmunicipalización, y, por lo tanto, habrá que conciliar este último anhelo con el de incorporar a la planta a 33.000 docentes a contrata.

El **Honorable Senador señor Navarro**, en tanto, fue enfático en sostener que la figura de profesores a contrata sólo se justifica para el desempeño de labores transitorias o de reemplazo y no para los usos que comúnmente se le ha dado.

Comparando esta figura con las presentes en el mundo privado, resaltó que en este último, el segundo contrato a plazo fijo transforma la relación laboral en una de carácter indefinido. Ahondando en su reflexión, lamentó las diferencias existentes, pese a que el objetivo perseguido- educación de calidad- es el mismo.

Con todo, resaltó que el problema descrito es uno más de los que deben enfrentarse en la educación pública. Agregó que son tantos los inconvenientes presentes en ella que supondrá de un cambio estructural, y que en el marco de este último deberá discutirse la propuesta legal. En el mismo sentido, añadió que será la reforma tributaria el elemento clave para alcanzar los fines perseguidos.

Por la razón anterior, solicitó recibir en audiencia al nuevo Ministro de Educación, señor Nicolás Eyzaguirre.

Por su lado, el **Honorable Diputado señor González,** en su calidad de autor de la moción en estudio, solicitó que el estudio de este proyecto no quedara postergado en virtud de las grandes reformas a la educación que impulsará la Presidenta de la República, dado el carácter urgente que tiene para los miles de docentes del sector municipal que se desempeñan a contrata y habida consideración de lo mucho que ello repercute en la calidad de la enseñanza que reciben los educandos.

En sintonía con lo anterior, advirtió que tanto el diseño como el tiempo que demorará la tramitación de una iniciativa de ley sobre carrera docente se desconocen y, en consecuencia, no resultaría adecuado subordinar este proyecto tan importante a ella.

La **Honorable Senadora señora Von Baer**, por su parte, estimó que el uso indiscriminado de la figura en estudio constituye una situación preocupante que perjudica la calidad de la educación y la estabilidad de los proyectos educativos.

Establecido lo anterior, llamó a reflexionar acerca de si la forma propuesta en este proyecto de ley era o no la adecuada. Justificó su duda en que durante el Gobierno del ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle se dio luz verde a un proyecto similar y hoy, 14 años después, vuelve a discutirse lo mismo. En consecuencia, estimó oportuno analizar porqué se llega a una situación tal.

Finalmente, consideró importante recabar el parecer de la Asociación Chilena de Municipalidades sobre el particular.

\- - -

Posteriormente, la Comisión volvió a recibir en audiencia al **Colegio de Profesores de Chile, representado por su Presidente, señor Jaime Gajardo**, quien reiteró la necesidad y la importancia de aprobar la

iniciativa de ley en discusión, solución que calificó como transitoria a la espera del debate y construcción de una carrera docente. Asimismo, solicitó al Ejecutivo patrocinar el proyecto, a fin de asegurar su transformación en ley.

En otro orden de consideraciones, ahondó en las consecuencias derivadas de la inestabilidad laboral en la que se encuentran los docentes que representa. En este sentido, aseguró que los maestros que tienen la calidad de contratados, habitualmente, son segregados del sistema bancario al no constituirse como sujetos crediticios para acceder a préstamos financieros que les permitan adquirir una vivienda u otros bienes. Además, agregó que la condición de funcionarios a contrata les impide tener derecho a indemnización, no les asegura la regularidad en el pago de las cotizaciones para el ahorro previsional y los deja expuestos a experimentar abusos y presiones permanentes al final de cada año lectivo producto de la inestabilidad laboral.

En la misma línea argumental, puso de relieve que existen numerosos estudios que advierten acerca del impacto de las condiciones laborales en la salud mental. Adicionalmente, apuntó que el desempeño a contrata no asegura en el tiempo la permanencia en el sistema de salud de los trabajadores y sus cargas familiares, agudiza las situaciones de estrés y permea la autoestima debido a la ausencia de una relación contractual de reconocimiento profesional en la carrera.

Continuando con el desarrollo de sus planteamientos, aseveró que la referida calificación laboral dificulta la generación de relaciones laborales de confianza y compromiso con la comunidad educativa, obstaculiza la proyección de los proyectos de mejoramiento educativo de cada establecimiento, impide la relación contextual entre el currículum y la realidad local a la cual se dirige y rompe el vínculo pedagógico fundamental para la generación de confianzas en el desarrollo del aprendizaje. Además, añadió, conlleva que los estudiantes pierdan valiosas horas de clases durante marzo y abril, mientras se busca completar la dotación docente de los establecimientos que no cuentan con contratos indefinidos, interviene en el autoestima de los alumnos que sienten la precariedad del sistema escolar público, limita el ingreso de profesionales de excelencia en el sistema educativo y promueve la fuga de profesores destacados en el ejercicio docente, producto de las paupérrimas condiciones laborales que ofrece el sistema.

Finalmente, insistió en la necesidad de aprobar la normativa en estudio, solución transitoria a la espera del debate y construcción de una carrera docente. Al respecto, advirtió que no se podría iniciar la discusión respecto de esta última materia manteniendo la incertidumbre de miles de docentes que se encuentran en esta situación, y aseguró que solucionar la situación descrita generará confianzas en pos de una mejor instalación de la reforma educacional.

Se deja constancia de que el señor Gajardo acompañó su presentación con un documento en formato PowerPoint, el que fue debidamente considerado por los señores Senadores integrantes de la Comisión,

y se contiene en un anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Senadores en la Secretaría de la Comisión.

La **Subsecretaria de Educación, señora Valentina Quiroga**, puso de manifiesto que el tema referido a la docencia constituye una materia de especial preocupación para el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Hizo presente que si se observa la experiencia internacional, los sistemas educativos exitosos del mundo presentan factores comunes entre los que se encuentra la existencia de una carrera docente altamente valorada por la sociedad. En el mismo sentido, agregó que los profesores constituyen una pieza fundamental para asegurar que la educación impartida sea de calidad.

En sintonía con el punto anterior, aseguró que el programa de Gobierno anhela avanzar hacia una política nacional docente, poniendo en el centro de la reforma educativa a estos profesionales, desde su ingreso a la carrera hasta su jubilación. En este contexto, informó, se aspira a materializar una carrera de desarrollo profesional docente, mejorando así los salarios y las condiciones laborales, además de reducir el número de horas lectivas.

Por otro lado, puso de manifiesto que la voluntad del Ejecutivo por valorizar la profesión docente se refleja también en la creación de mesas de conversación y negociación con los dirigentes del Colegio de Profesores, y añadió que uno de los temas objeto de discusión con dicho gremio es el proyecto de ley en estudio. Al respecto, subrayó que el Gobierno que integra dará una respuesta a la demanda de los profesores a fines del mes en curso. Aseveró que la propuesta del Ejecutivo sobre el particular será analizada conjuntamente con los dirigentes del Colegio de Profesores antes de darse a conocer públicamente.

El **Honorable Senador señor Chahuán** puso de relieve que la materia en estudio constituye una de especial preocupación y respecto de la cual por largo tiempo se ha buscado una solución adecuada. Recordó que esta iniciativa de ley inició su tramitación legislativa de manera paralela con otra nacida en esta rama del Congreso Nacional originada en una moción de su autoría que fue declarada inadmisible por estimarse que la materia en ella tratada era de iniciativa exclusiva del Presidente de la República[2].

Sostuvo que, afortunadamente, el proyecto de ley en estudio corrió una suerte distinta, pese a la que la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado propuso declararla inadmisible por razones señaladas.

---

[2] Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Chahuán y Pizarro, que modifica el artículo único de la ley N° 19.648, sobre incorporación de los profesores contratados en las condiciones que señala en las plantas docentes de los municipios. Dicha iniciativa de ley fue declarada inadmisible en virtud de lo dispuesto en el inciso cuarto N° 2 del artículo 65 de la Constitución Política de la República, en sesión celebrada el día 23 de noviembre de 2012.

Establecido lo anterior, aseguró que la aprobación de la normativa sugerida no representa mayor gasto fiscal, toda vez que los profesores a contrata reciben las mismas asignaciones que los docentes titulares. A mayor abundamiento, consideró que para el Fisco la aprobación de ella le permitiría evitar los costos asociados a la realización de los concursos públicos de antecedentes necesarios para ingresar a la planta.

Por otra parte, apuntó que la aprobación de la iniciativa de ley permitirá poner fin a las situaciones de angustia por la que deben atravesar los docentes a contrata al no saber si conservarán sus trabajos el año siguiente.

Por los motivos anteriores, celebró que el Presidente de la Comisión pusiera en tabla la propuesta de ley e hizo un llamado a aprobarla, así como también a acoger la demanda relativa a la deuda histórica que el Estado mantiene con los profesores.

Por su lado, el **Honorable Senador señor Navarro** hizo presente que un informe elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional advierte que 45.227 profesores tienen el carácter de titulares, 42.247 se desempeñan a contrata y que 2.987 maestros realizan funciones de reemplazo. Sobre el particular, resaltó que el número de profesores que se encuentran en las dos últimas categorías señaladas superan a quienes están de planta en la educación municipal, vulnerándose así lo dispuesto en el artículo 26 del Estatuto Docente, y afectando la situación laboral de los referidos profesionales. A la luz de los datos anteriores, puso de relieve la necesidad de aprobar el proyecto de ley en estudio, y agregó que no existen razones económicas que obsten a ello.

En sintonía con el punto anterior, consultó a la señorita Subsecretaria de Educación si el Gobierno respaldaría la iniciativa de ley en debate. Asimismo, preguntó si en caso de ser así, ello se haría antes o después de reformar el modelo educacional. Consideró que los profesores requerían una pronta solución a su situación laboral, y, en consecuencia, solicitó no dilatar más el apoyo a la propuesta de ley. Por lo demás, agregó que una decisión tal posibilitaría la participación del profesorado en las innovaciones del Ejecutivo e impediría nuevas movilizaciones por parte de este gremio.

Por otro lado, hizo un llamado al Ejecutivo a aclarar si las reformas educacionales de su agenda legislativa acarrarían el despido de docentes, tal como ocurrió en el caso de las normativas legales sobre incentivo al retiro para estos profesionales, las que, aseguró, conllevaron el término de la relación laboral para 12.474 maestros.

Continuando con la exposición de sus planteamientos, puso de manifiesto que muchas normas legales han generado las condiciones para aumentar el número de profesores, sin embargo el uso de las mismas no ha permitido mejorar la situación laboral de los mismos. Detallando su afirmación, sostuvo que la ley N° 20.248, sobre Subvención Escolar Preferencial, permitió crear nuevos puestos de trabajo a fin de mejorar la calidad de la educación. No

obstante, aseveró que ello no ha sido así, debido al mal uso de los dineros por parte de los Alcaldes. Agregó que una situación similar ha quedado de manifiesto en el caso de la prueba inicia, instrumento de medición que posibilita aumentar el número de docentes, pero que sólo ha motivado incorporaciones en calidad de contratados.

Finalmente, reiteró el llamado al Ejecutivo a respaldar la normativa propuesta y a avanzar en ella y en las reformas, sin esperar un acuerdo con la oposición.

A su vez, el **Honorable Senador señor Rossi** resaltó la importancia del proyecto de ley en estudio para mejorar la situación laboral de los profesores del país, y notó que él sólo busca el respeto de las normas contenidas en el Estatuto Docente. Sobre el particular, recordó que el ingreso al mundo de la educación municipal puede hacerse en calidad de titular, lo que supone la realización de un concurso público de antecedentes, o bien en calidad de contratado, condición esta última que sólo puede tener lugar para casos transitorios, experimentales, optativos, especiales o de reemplazo de funcionarios titulares, según lo dispone el inciso final del artículo 25 del estatuto referido. Además, precisó que, de conformidad al artículo 26 del aludido cuerpo legal, el número de horas correspondientes a docentes en calidad de contratados en una misma Municipalidad o Corporación Educacional, no puede exceder del 20% del total de horas de la dotación de las mismas. A la luz de la norma citada, criticó que miles de profesores se desempeñaran en esta última calidad durante largos periodos de tiempo como ocurre en la actualidad.

En sintonía con el punto anterior, subrayó que si el porcentaje al que hace alusión el artículo 26 del Estatuto Docente es sobrepasado, se deberá sancionar al sostenedor con un 3% de la retención de la subvención mensual hasta normalizar la situación mediante llamado a concurso público. Al respecto, señaló que dicha sanción nunca ha sido aplicada.

Luego de recordar los preceptos legales existentes sobre el particular, sentenció que la iniciativa de ley no propone una aspiración inalcanzable, sino el apego a las normas legales, mejorando la situación laboral de quienes son el pilar fundamental del sistema educativo.

Coincidiendo con los planteamientos del Honorable Senador señor Navarro, apuntó que las reformas propuestas por el Ejecutivo no podrán tener lugar sin antes mejorar las condiciones de trabajo de los docentes. En consecuencia, hizo un llamado al Gobierno a acoger las demandas del gremio que contribuirán significativamente en el mejoramiento de la calidad de la educación.

En la misma línea argumental, juzgó necesario establecer reglas claras y estables para dichos profesionales, crear mecanismos que incentiven su carrera funcionaria, dar espacio a la capacitación continua, mejorar la situación previsional y establecer remuneraciones acordes a la

significativa misión a la que están llamados, tal como ocurre en países con sistema educativos exitosos como Finlandia.

Finalmente, calificó como esencial y previo este proyecto de ley antes de abordar el plan nacional docente.

Enseguida, el **Honorable Senador señor Larraín** hizo ver que la situación en la que se encuentran miles de docentes que se han desempeñado por años en la educación municipal en calidad de contratados requiere de una solución de fondo, a fin de poner fin a los abusos, a las injusticias y a la vulnerabilidad laboral. Con todo, puso de relieve que esta situación no sólo es un problema que afecta a los profesores, sino que se replica en otros casos en el ámbito municipal y en toda la Administración Pública.

Explicó que en el caso de los municipios, la realidad descrita ha sido motivada por la falta de reglamentación del artículo 121 de la Constitución Política de la República, y aseguró que mientras la referida normativa no se dicte, esta realidad en la cual los funcionarios titulares sobrepasan a aquellos que se desempeñan a contrata no podrá superarse. Añadió, además, que la utilización de esta forma de incorporación a la educación municipal resulta conveniente a los Alcaldes quienes, con la más amplia discrecionalidad, pueden elegir los docentes que se desempeñarán en los establecimientos de su administración.

Pese a compartir la necesidad de poner fin a la realidad descrita, aseveró que la forma legislativa propuesta no era la adecuada. En efecto, precisó que no era conveniente que por medio de una iniciativa parlamentaria se fijaran las plantas de los servicios públicos, al ser ello una materia de iniciativa exclusiva de Su Excelencia la Presidenta de la República, de conformidad a lo dispuesto en el inciso cuarto N° 2 del artículo 65 de nuestra Carta Fundamental. Además, agregó que la forma legislativa sugerida genera una forma inorgánica de desarrollo del Estado.

A la luz del argumento anterior, solicitó que el Ejecutivo, por medio de un Mensaje Presidencial, ofreciera una solución a los docentes que se encuentran en calidad de contratados.

Deteniéndose en las intervenciones de los Honorables Senadores señores Rossi y Navarro, aseguró no comprender el llamado a que el Gobierno respaldara la normativa propuesta. Sobre el particular, notó que la moción parlamentaria había sido declarada admisible por la Sala del Senado, que existía mayoría parlamentaria para su aprobación y que su implementación no supondrá gastos para el Estado, según lo afirman sus autores. Con todo, en relación con este último punto, se mostró dubitativo y estimó oportuno que el Ejecutivo analizara si ello era así.

Adentrándose en el texto del proyecto, consideró que la redacción sugerida era demasiado general y no abordaba las distintas situaciones de quienes se desempeñan en calidad de contratados. Ejemplificando su

afirmación, puso de relieve que es distinta la realidad de quienes han trabajado en dicha calidad sólo durante un tiempo a la de aquellos que lo han hecho por largos periodos, sobre quienes pesa, en consecuencia, la mayor injusticia. Asimismo, advirtió que la iniciativa de ley no distingue según la jornada de trabajo.

Finalmente, en otro orden de consideraciones, hizo un llamado al Ejecutivo a no olvidar la deuda histórica que el Estado mantiene con sus docentes, materia que calificó como urgente.

El **Honorable Senador señor Quintana**, en tanto, aseguró que el proyecto de ley en análisis no era manifestación de populismo como muchos han sostenido. A mayor abundamiento, resaltó que temas tan trascendentales como el menoscabo laboral de los profesores no pueden ser víctimas de él.

A la luz de la intervención de la señorita Subsecretaria de Educación, aseguró que el Gobierno de la Presidenta Bachelet entregaría una adecuada solución a los docentes que se han desempeñado por años en calidad de contratados, a diferencia del Gobierno anterior, el cual, pese a la recomendación de los integrantes de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, no brindó ninguna respuesta.

Deteniéndose en el llamado efectuado por los Honorables Senadores señores Rossi y Navarro a que el Ejecutivo respaldara la propuesta de ley, explicó que ello era indispensable para evitar que un posible requerimiento de constitucionalidad truncara las posibilidades de la normativa en estudio de transformarse en ley. En este punto, recordó que una situación tal se temió con ocasión de la tramitación de la ley N° 19.648, motivo por el cual el ex Presidente de la República, señor Eduardo Frei Ruiz-Tagle, formuló observaciones al proyecto.

En relación con la oportunidad en que debía legislarse sobre el particular, apuntó que si bien la materia en estudio debía tratarse en el marco de la reforma educacional, ella debía solucionarse con antelación a esta última.

La **Subsecretaria de Educación**, abocándose a la intervención del Honorable Senador señor Navarro, fue enfática en señalar que la reforma educacional impulsada por el Ejecutivo no supondrá despidos masivos de docentes. A mayor abundamiento, sentenció que una medida tal atentaría en contra de la política nacional docente que pretenden implementar.

En la misma línea argumental, agregó que el anhelo de disminuir las horas lectivas requerirá aumentar el número de docentes.

El **Honorable Senador señor Larraín**, deteniéndose en la exposición del Honorable Senador señor Quintana, desterró la posibilidad de presentar un requerimiento ante el Tribunal Constitucional, pese a estimar que la iniciativa de ley era contraria a la Carta Fundamental.

A su turno, el **Honorable Senador señor Allamand** resaltó la legitimidad de la demanda del Colegio de Profesores en la realidad educativa del país. En efecto, precisó que, vulnerando abiertamente las normas del Estatuto Docente, el número de profesores titulares ha sido superado por aquellos que se desempeñan a contrata. Al respecto, comentó que las demandas sobre el particular comenzaron durante el Gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos, y añadió que ni él ni ninguno de los Presidentes que le sucedieron ofrecieron una solución a los profesores que se desempeñan en el mundo de la educación municipal.

Establecido lo anterior, puso de manifiesto que entre los integrantes de la Comisión existía consenso respecto de la necesidad de brindar una justa solución a quienes se encuentran en la situación señalada. Con todo, remarcó que para asegurar que este proyecto se transformara en ley, se requería el respaldo del Ejecutivo. En relación con la advertencia anterior y a la luz de la exposición realizada por la Subsecretaria de Educación, sugirió esperar la respuesta del Ministerio de Educación sobre el particular, y, luego de ello, continuar la tramitación de la iniciativa de ley.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Walker, don Ignacio**, lamentó la situación laboral en que se encuentran los profesores que se desempeñan en la educación municipal. Precisó que, según consta en un informe realizado por la Biblioteca del Congreso Nacional, entre los años 2003 y 2014, los docentes que se desempeñan en calidad de titulares decrecieron en 14.000, mientras que aquellos que lo hacen en calidad de contratados se duplicaron.

Coincidiendo con los planteamientos del Honorable Senador señor Larraín, apuntó que la anomalía descrita no sólo es propia de los docentes que se desempeñan en el ámbito laboral sino de todos quienes lo hacen en la administración pública. Al respecto, estimó que la precariedad laboral presente en el ámbito público requería de una pronta solución que, en el caso de los profesores, debía enmarcarse en las reformas impulsadas por el Gobierno de la Nueva Mayoría y, especialmente, en las propuestas de ley relativas a la educación pública (desmunicipalización y carrera docente).

Deteniéndose en la discusión relativa a la admisibilidad del proyecto de ley, afirmó que si bien la Sala del Senado estimó por amplia mayoría que la propuesta en estudio no era contraria a nuestra Carta Fundamental, siempre existiría la posibilidad que algún sector presente un requerimiento ante el Tribunal Constitucional, razón por la cual consideró indispensable el patrocinio del Ejecutivo a la normativa propuesta.

Por último y en relación con los planteamientos expuestos recientemente, propuso esperar el transcurso del plazo anunciado por la Subsecretaria de Educación y, luego de ello, invitar a los Ministros de Educación y de Hacienda para que dieran a conocer la respuesta del Ejecutivo sobre el particular. Asimismo, consideró oportuno invitar al nuevo Presidente de la

Asociación de Municipalidades para conocer su opinión respecto de esta demanda.

- - -

INDICACIÓN SUSTITUTIVA DEL EJECUTIVO

La **Subsecretaria de Educación, señorita Valentina Quiroga**, antes de presentar la indicación sustitutiva formulada por Su Excelencia la Presidenta de la República al proyecto de ley en estudio, enfatizó, como lo señalara con antelación, que uno de los objetivos del Gobierno era impulsar una política nacional docente para revalorar dicha profesión, reconociendo así que los profesores constituyen un pilar fundamental en el sistema educativo y en el proceso pedagógico. Acotó que dicha política considerará programas que abarcarán etapas anteriores al ingreso a la carrera de pedagogía hasta el desarrollo docente.

Establecido lo anterior, presentó la siguiente indicación sustitutiva a la iniciativa de ley en informe:

“Artículo Único.- Modifícase el artículo único de la ley N° 19.648, en el siguiente sentido:

a) Reemplázase la expresión “a la fecha de esta ley” por la expresión “al 31 de Julio de 2014”.

b) Sustitúyese la palabra “tales” por la expresión “docentes de aula”.

c) Agrégase, a continuación del punto final, que pasa a ser seguido, la siguiente frase: “La titularidad de las horas a contrata operará sólo respecto de aquellas contratadas en aula.”.”

Aseguró que la indicación sustitutiva expuesta recogía la demanda del Colegio de Profesores y perseguía dar regularidad y estabilidad a los docentes municipales en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, remarcó que con el respaldo del Ejecutivo se evitarían vicios de constitucionalidad en la propuesta.

Explicando el contenido de la indicación, sostuvo que la norma propuesta permite que pasen a tener la calidad de titulares todos los docentes contratados por el Municipio que cumplan los requisitos de antigüedad establecidos. Lo anterior, puntualizó, se traduce en que se incluyen, además, a docentes que realizan funciones distintas a las de aulas, entre ellos, docentes con funciones directivas, que no son funciones permanentes e incluso docentes que trabajan en el Municipio o Corporación Educacional Municipal.

Subrayó que la normativa propuesta posibilitará que aquellos profesores que se desempeñan a contrata, con más de 20 horas en aula, y que han estado en esa situación durante tres años continuos o cuatro discontinuos adquieran la calidad de titulares. Adicionalmente, puso de relieve que el beneficio se extenderá a los docentes de aula, incluyendo a quienes se desempeñan en las aulas de recursos y los que atienden a niños con necesidades educativas especiales.

A mayor abundamiento, puso de manifiesto que con la indicación sustitutiva se pretende dar estabilidad a la función de aula, función permanente de los establecimientos y que, en consecuencia, debe ser resguardada como tal.

Por último, notó que de aprobarse la indicación propuesta se concedería por única vez la calidad de titulares de la dotación docente dependiente de un mismo municipio o corporación educacional municipal a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que al 31 de julio de 2014 se encontraren incorporados a ella en calidad de contratados, y que se hayan desempeñado como docentes de aula en la misma durante a lo menos tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de 20 horas cronológicas de trabajo semanal. La titularidad de las horas a contrata operará respecto de las contratadas en aula.

Se deja constancia de que la Subsecretaria de Educación acompañó su presentación con un documento en formato PowerPoint, el que fue debidamente considerado por los integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Parlamentarios en la Secretaría de la Comisión.

El **Presidente Nacional del Colegio de Profesores, señor Jaime Gajardo**, destacó que el tema en estudio era uno muy sentido por parte del profesorado del país, y que en múltiples ocasiones se han hecho ver las consecuencias que implica que los profesores se desempeñen a contrata, calidad creada por el legislador para posibilitar suplencias, labores esporádicas o para determinados proyectos, pero no para hacer una labor permanente.

En relación con la indicación sustitutiva presentada por Su Excelencia la Presidenta de la República, aseguró que ella era fruto de un acuerdo logrado entre las autoridades del Gobierno y el gremio que encabeza. Apuntó que la decisión del Ejecutivo hará que al respaldo transversal de los parlamentarios a la iniciativa de ley se sume el del Gobierno. Con todo, fue enfático en sostener que se trataba de un protocolo de acuerdo que debía implementarse para dar pasos concretos en la dirección deseada.

Por otra parte, destacó que más de 30.000 docentes se verían beneficiados con la aprobación de la normativa propuesta. Precisó que en la comuna de Santiago más de 500 docentes adquirirían la titularidad, mientras que esa cifra aumentaría a 700 en el caso de Valparaíso.

Subrayó que la normativa propuesta beneficiará a los educadores diferenciales, a las educadoras de párvulos y a quienes trabajan en aula de recursos.

En sintonía con el punto anterior, hizo presente que algunos docentes no se beneficiarían con el proyecto de ley en estudio, mas aseveró que se trataba de casos excepcionales y que la ley, por muy perfecta que sea, nunca será capaz de cubrir una realidad tan heterogénea como la que tiene el sistema educativo chileno.

En otro orden de consideraciones, notó que el proyecto en estudio era similar a aquel contenido en la ley N° 19.648, y que, al igual que aquel, no acarrearía problemas económicos y financieros para los municipios, ya que no tendría costos aparejados.

Finalmente, solicitó dar pronta solución a la demanda en estudio, para despejar uno de los principales problemas existentes en el sistema educativo.

Se deja constancia de que el señor Gajardo acompañó su presentación con un documento en formato Word, el que fue debidamente considerado por los integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Parlamentarios en la Secretaría de la Comisión.

El **Honorable Senador señor Allamand** solicitó recibir en audiencia a las agrupaciones de municipalidades que quieren ser escuchadas en este proyecto de ley, toda vez que estimó fundamental conocer su opinión.

Asimismo, pidió al Ejecutivo que precisara a cuántos profesores beneficiaría la normativa propuesta en cada una de las comunas. Finalmente, requirió clarificar si la iniciativa de ley irrogaría gastos adicionales para los municipios o para el Fisco.

En la misma línea argumental, el **Honorable Senador señor Walker, don Ignacio**, solicitó al Ejecutivo aclarar si la propuesta legal analizada acarrearía gastos financieros directos o indirectos para los municipios.

\- - -

En la última sesión que la Comisión destinó a la discusión de esta iniciativa, y conforme lo solicitó el Honorable Senador señor Allamand, fueron invitados, con el objeto de escuchar sus planteamientos sobre la misma, los representantes de la Asociación de Municipalidades de Chile y de la Asociación Chilena de Municipalidades, quienes, sin embrago, excusaron su asistencia el día anterior, lo cual fue lamentado por el **Honorable Senador señor Rossi**.

En otro orden de consideraciones, el **Ministro de Educación**, **señor Nicolás Eyzaguirre**, abocándose a la presentación de la indicación sustitutiva presentada por Su Excelencia la Presidenta de la República, puso de relieve que ella constituía un paso esencial, toda vez que permitía despejar las dudas de constitucionalidad observadas tanto durante el primer trámite legislativo, como durante el segundo.

Precisado lo anterior, puso de relieve que la aprobación de la indicación propuesta permitiría que el 84,5% de los docentes municipales tuvieran la calidad de contratados, dando mayor estabilidad en el desempeño a un significativo número de profesores que actualmente se encuentran a contrata.

Por otra parte, precisó que la indicación sustitutiva posibilitaría otorgar la calidad de titulares de la dotación docente dependiente de un mismo municipio o corporación educacional municipal a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que al 31 de julio de 2014 se encontraren incorporados a ella en calidad de contratados, y que se hayan desempeñado como docentes de aula en la misma durante a lo menos tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de 20 horas cronológicas de trabajo semanal. Con todo, fue enfático en sostener que la titularidad de las horas a contrata operaría sólo respecto de las contratadas en aula.

Con el objeto de ilustrar los alcances anotados, y también en referencia a las inquietudes planteadas por el Senador señor Allamand, acompañó el siguiente cuadro resumen:

**ESTIMACIONES TITULARES vs CONTRATA PROYECTO DE LEY - POR REGIÓN**

| Región | Titulares Todos | Contrata Todos | Honorarios y Reemplazos | Docentes Aula Contrata | Nuevos Titulares Docentes Aula a Contrata con 3 o más años | % Titulares antes Proyecto de Ley | % Titulares con Proyecto de Ley |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 565 | 682 | 55 | 628 | 489 | 45,3% | 84,5% |
| 2 | 2.274 | 1.446 | 66 | 1.318 | 968 | 61,1% | 87,2% |
| 3 | 1.302 | 1.056 | 174 | 980 | 762 | 55,2% | 87,5% |
| 4 | 2.436 | 2.563 | 153 | 2.235 | 1.727 | 48,7% | 83,3% |
| 5 | 4.452 | 5.572 | 271 | 4.972 | 3.952 | 44,4% | 83,8% |
| 6 | 3.791 | 2.846 | 236 | 2.597 | 1.976 | 57,1% | 86,9% |
| 7 | 3.783 | 4.538 | 270 | 4.097 | 3.191 | 45,5% | 83,8% |
| 8 | 7.511 | 8.085 | 889 | 7.393 | 5.561 | 48,2% | 83,8% |
| 9 | 2.964 | 3.188 | 244 | 2.892 | 2.126 | 48,2% | 82,7% |
| 10 | 3.209 | 3.240 | 213 | 2.993 | 2.205 | 49,8% | 84,0% |
| 11 | 411 | 502 | 22 | 453 | 342 | 45,0% | 82,5% |
| 12 | 665 | 695 | 16 | 593 | 457 | 48,9% | 82,5% |
| 13 | 11.573 | 10.557 | 592 | 9.060 | 7.262 | 51,9% | 85,0% |
| 14 | 1.556 | 1.176 | 106 | 1.105 | 813 | 57,0% | 86,7% |
| 15 | 703 | 659 | 24 | 574 | 432 | 51,6% | 83,5% |
| **Total general** | **46.995** | **46.805** | **3.331** | **41.890** | **32.263** | **50,1%** | **84,5%** |

*Notas:*

*41.890 docentes aula a contrata*

*32.263 docentes aula a contrata con más de 3 años*

*77,0% % docentes aula contrata a titular*

Enseguida, la Comisión recibió en audiencia al **Presidente del Colegio de Profesores de la Región de la Araucanía señor Jaime Quilaqueo Bustos**, quien observó que la indicación sustitutiva propuesta por Su Excelencia la Presidenta de la República al proyecto de ley dejaba fuera de la posibilidad de acceder a la calidad de contratados a los profesores de apoyo, a los profesores PIE y a los SEP. Los antecedentes y mayores datos que acompañó a su exposición se contienen en un documento en formato PowerPoint, el que fue debidamente considerado por los integrantes de la Comisión, y se contiene en un Anexo único que se adjunta al original de este informe, copia del cual queda a disposición de los señores Parlamentarios en la Secretaría de la Comisión.

Seguidamente, la **Honorable Senadora señora Von Baer**, centrando su atención en la exposición realizada por el Presidente del Colegio de Profesores de la Región de la Araucanía, compartió la preocupación por la inestabilidad laboral que afecta a los docentes municipales, y notó que ella repercutía fuertemente en los procesos educativos. En atención a lo anterior, consideró fundamental hacerse cargo de la entrada, permanencia y salida de los docentes.

Por otra parte, lamentó que el tema objeto de estudio no estuviera dentro de las prioridades del Gobierno de la Nueva Mayoría, y que éste prefiriera comenzar sus reformas por poner fin al lucro, al financiamiento compartido y a la selección, en lugar de centrarse en uno de los pilares fundamentales de la educación, los profesores.

Dirigiéndose al señor Ministro de Educación, recordó que la discusión de esta iniciativa de ley, originada en una Moción parlamentaria, generó dos grandes dudas, la primera referida a su constitucionalidad y segunda relativa a la ausencia de recursos para asegurar su implementación. Al respecto, sostuvo que si bien el primer reparo quedaba solucionado con la presentación de la indicación sustitutiva objeto de análisis,[3] no ocurría lo mismo en el caso del segundo.

---

[3] Sin perjuicio de lo anterior, es necesario tener presente que aunque la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, por la unanimidad de quienes eran sus miembros a esa fecha, 2013, Honorables Senadores señores Espina; Larraín, don Hernán y Larraín, don Carlos y dos en contra, de los Honorables Senadores señora Alvear y señor Walker, don Patricio, consideró esta iniciativa era inadmisible pues, mientras no se apruebe la ley que, de acuerdo al inciso segundo del artículo 121 de la Constitución Política de la República, regulará las atribuciones de los municipios para crear empleos municipales y fijar sus remuneraciones, corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para proponer proyectos de ley que impliquen la creación de cargos públicos o la concesión de beneficios a dicho personal, y que por lo mismo, acordó solicitar al Ejecutivo que elabore y presente una iniciativa que enfrente la materia tratada en el proyecto de ley en discusión, de manera de abordar el problema de fondo que afecta a los profesores, sea mediante un proyecto de ley específico o utilizando el mecanismo que establece el artículo 121 de la Carta Fundamental, la Sala del Senado, en sesión celebrada el día 3 de septiembre de 2013 rechazó por 27 votos contra 4 el referido informe, estableciéndose la admisibilidad del proyecto.

Continuando con el desarrollo del punto anterior, fue enfática en señalar que el Gobierno, pese a las reiteradas demandas de los integrantes de esta instancia, no había aclarado si el proyecto de ley tendría o no costos aparejados. Sobre el particular, consideró probable que ello fuera así, porque de lo contrario el Ejecutivo extendería aún más la calidad de contratado.

En la misma línea argumental, estimó que era irresponsable aprobar la indicación sustitutiva sin la existencia de un informe financiero que permitiera dar la certeza de que existen los recursos necesarios para hacer realidad el anhelo objeto de estudio.

Finalmente, lamentó que el Ejecutivo hiciera presente la urgencia en calidad de discusión inmediata para la normativa propuesta sin aún tener claros sus costos, corriendo el riesgo de transformar el texto aprobado en letra muerta.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Walker, don Ignacio**, subrayó que pese a la legislación vigente, que permite que sólo el 20% de la planta pueda ser llenada por medio de contratas, el 45% de los profesores del sistema público se desempeñan en tal calidad. Consideró que la anomalía descrita requería de una solución excepcional, toda vez que la vía regular para ingresar a la planta debía seguir siendo el concurso público.

Establecido lo anterior, preguntó al señor Ministro de Educación cuál era el fundamento de la indicación sustitutiva que permitía que de los 46.000 docentes a contrata existentes en el país, 32.000 pudieran adquirir la calidad de contratados.

Asimismo, le consultó qué grado de aceptación tendría la iniciativa de ley entre el profesorado de aprobarse la indicación sustitutiva presentada por Su Excelencia la Presidenta de la República. En el mismo sentido, requirió aclarar si ella solucionaría realmente el problema o, por el contrario, daría vida a uno nuevo.

Adicionalmente, consultó al Secretario de Estado qué efectos tendría el proyecto de ley en términos de costos directos e indirectos. Al respecto, hizo presente que la Asociación de Municipalidades de Chile, compartiendo la necesidad de dar estabilidad a la función docente, ha resaltado la necesidad que los mayores costos que él trae aparejados sean asumidos directamente por el Estado. En este punto, sostuvo que dicha instancia resaltó que, el año 1999, con la aprobación de la ley N° 19.648, el Congreso Nacional estimó que no existían mayores costos asociados a su aplicación, desconociendo con ello lo dispuesto en el artículo 73 de la ley N° 19.070 que aprueba el estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican.

A su vez, el **Honorable Senador señor Quintana** valoró la oportunidad de escuchar los planteamientos de los representantes del

Colegio de Profesores en regiones y aseguró que ello no implicaba desconocer la institucionalidad vigente en dicho gremio.

En otra línea argumental, destacó que la aprobación de la iniciativa de ley, con la modificación propuesta, no sólo beneficiaría a los profesores que se desempeñan a contrata, sino que también redundaría en mejores resultados del sistema educativo, dada la importancia de la permanencia y estabilidad de los docentes en los procesos de aprendizaje.

Por otra, llamó a valorar la disposición del Ejecutivo en orden a patrocinar la normativa propuesta, y la contrastó con la labor realizada por el Gobierno anterior. Agregó que la decisión de Su Excelencia la Presidenta de la República permitiría desterrar posibles vicios de inconstitucionalidad y, en consecuencia, un fallo adverso del Tribunal Constitucional.

Siguiendo con el desarrollo de su exposición, preguntó al señor Ministro de Educación si existía disposición para acoger los planteamientos de los representantes de regiones. Asimismo, le consultó qué porcentaje de docentes quedaría fuera del beneficio analizado.

El **Honorable Senador señor Allamand**, en tanto, compartió la aspiración de los profesores a contrata de alcanzar mayor estabilidad en el desempeño de sus funciones, y aseguró que tal anhelo no era objeto de discusión entre los miembros de la Comisión.

En otro orden de ideas, criticó la falta de deferencia y la desprolijidad del Ejecutivo en la tramitación de este proyecto de ley. Justificando su aseveración, recordó que en sesión celebrada el día 1 de diciembre del año en curso, solicitó al Gobierno informar qué número de profesores se beneficiarían con la indicación sustitutiva, cuántos quedarían fuera y cuál era el fundamento de la decisión en uno y otro caso. Al respecto, subrayó que si bien el Ministerio de Educación ha hecho llegar información, ella no corresponde a los antecedentes solicitados. A mayor abundamiento, resaltó que los datos proporcionados habían sido entregados recientemente, vale decir, previo a la votación de la indicación, y que se había hecho presente la urgencia en calidad de discusión inmediata.

Por otra parte, remarcó que los Senadores de la Nueva Mayoría integrantes de la instancia aprobarían la indicación objeto de análisis aun cuando la Asociación de Municipalidades ha sido tajante en señalar que el proyecto de ley carece de financiamiento para poder llevarse a cabo.

Finalmente, llamó a tener en consideración que si algunos docentes quedaban fuera del beneficio, ellos no se incluirían posteriormente.

El **Honorable Diputado señor González**, a su turno, recordó que la iniciativa de ley en estudio había nacido de una moción parlamentaria en la cual todas las bancadas en la Cámara de Diputados estaban

presentes, y que ella había sorteado todas las barreras de constitucionalidad atravesadas hasta el momento.

Precisado lo anterior, consideró que la solución del problema debía considerar todas sus aristas. Asimismo, notó la necesidad de despejar prontamente este problema que aqueja a los docentes municipales, y estimó que ello debía ser un paso previo a la creación de una carrera nacional docente.

En el mismo orden de ideas, hizo ver que la indicación sustitutiva debía beneficiar a todos los docentes a contrata y no limitarlos a algunos. Al respecto, preguntó al señor Ministro de Educación si su cartera estaba dispuesta a dar una solución a las demandas del profesorado en los términos expuestos por el señor Quilaqueo. Aseguró que de ser así, se contaría con el respaldo total del gremio y no sólo el de su mesa.

Finalmente, solicitó al Secretario de Estado asegurar el financiamiento de la propuesta de ley, se manera de posibilitar su implementación.

El **Honorable Senador señor Rossi** destacó que el interés de la Comisión descansaba en dar espacios de confianza para avanzar en la agenda corta del Ejecutivo en materia de educación, dando respuesta con ello a demandas históricas.

Subrayó que la estabilidad laboral solicitada por los docentes era fundamental para ellos, pero además, era indispensable para el éxito de la educación municipal y los procesos de enseñanza. En efecto, notó que el compromiso de los profesores sería mayor si se asegurara la estabilidad demanda. Adicionalmente, remarcó la necesidad de establecer reglas claras del juego para estos profesionales que constituyen el pilar de la educación.

Por otra parte, valoró que el Ejecutivo hiciera presente la discusión inmediata para esta propuesta de ley, ya que ello permitía abocarse a esta normativa que inició su tramitación en enero de 2013 y dar una solución a los requerimientos de los profesores. Asimismo, celebró que Su Excelencia la Presidenta de la República presentada una indicación sustitutiva, dando patrocinio a la normativa y evitando con ello su tropiezo en el Tribunal Constitucional.

Con todo, preguntó qué justificaba circunscribir el beneficio sólo a los docentes de aulas si el porcentaje de restante no era tan significativo. Acotó que en la región que representa sólo 54 docentes no se beneficiarían de la medida. En el mismo sentido, preguntó al señor Ministro de Educación si existía alguna posibilidad de acoger la propuesta del señor Quilaqueó, extendiendo así el beneficio a todos los docentes y no sólo a aquellos que se desempeñan en aulas.

Finalmente, en relación con las críticas referidas a una ausencia de financiamiento del proyecto de ley, recordó que el Honorable Senador señor Chahuán aclaró que él no irrogaría gastos, toda vez que permitiría evitar los

costos asociados a la realización de los concursos públicos de antecedentes necesarios para ingresar a la planta.

El **señor Ministro de Educación**, en relación con las críticas formuladas por los Senadores de la Alianza, recordó que la iniciativa de ley había iniciado su tramitación en enero de 2013 y que el Gobierno de la Nueva Mayoría sólo llevaba 8 meses de ejercicio. Acotó que durante este lapso el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet había respaldado el proyecto de ley, y dado vida a una agenda corta para solucionar otros problemas de los docentes y los había convocado para comenzar a elaborar una política nacional docente. Resaltó que las actuaciones realizadas contrastaban diametralmente con las actuaciones del Gobierno anterior.

Deteniéndose en la propuesta de recoger los planteamientos del Presidente del Colegio de Profesores de la Región de la Araucanía, hizo presente que el Gobierno había alcanzado un acuerdo sobre el particular con la mesa de dicha gremio, instancia a la cual tenía el deber de escuchar, ya que eran los representantes democráticamente elegidos por sus asociados. A mayor abundamiento, remarcó que el compromiso alcanzado debía respetarse y no podía violarse la representación del gremio.

Por último, en cuanto a las críticas referidas al financiamiento de la normativa propuesta, fue enfático en sostener que la ley vigente obliga a las municipalidades a hacer las provisiones necesarias para el pago de las posibles indemnizaciones laborales y que si ellas no la habían realizado no podían pretender que el Estado adicionara los recursos.

La **Honorable Senadora señora Von Baer** remarcó que el acuerdo alcanzado entre el Gobierno y la mesa del Colegio de Profesores dejaba fuera del beneficio en estudio a una cantidad importante de docentes.

Precisado lo anterior, adelantó que se abstendría a la hora de votar el proyecto en estudio. Justificando su decisión, señaló que si la ley vigente no se ha respetado debía buscarse los mecanismos para que cambiar esa realidad, ya que nada aseguraría que esta nueva ley se cumpliera realmente. En efecto, acotó que lo más probable era que los municipios no hubieren hecho las provisiones correspondientes y que, en consecuencia, no existieren los recursos necesarios para implementar la propuesta de ley.

Resaltó que si bien compartía la demanda de dar titularidad en el cargo a quienes se desempeñan a contrata en la educación, ello debía hacerse de manera responsable. Adicionalmente, coincidió en la necesidad de respetar la institucionalidad del gremio, más destacó que el paro de los profesores daba cuenta de que el acuerdo alcanzado con el Gobierno no era compartido. Añadió que para asegurar el respaldo mayor era indispensable beneficiar a todos los profesores y contar con los fondos necesarios para asegurar el éxito de la extensión de la titularidad.

En relación con el último punto, propuso establecer un fondo para hacer retiros y que se generen incentivos para que municipios provisiones los recursos necesarios

Por su lado, el **Honorable Senador señor Rossi** compartió la necesidad de respetar la institucionalidad de los gremios y puntualizó que en el caso concreto el Gobierno debía honrar el compromiso alcanzado con los representantes democráticamente elegidos por los asociados.

Por último, deteniéndose en los comentarios de la Honorable Senadora señora Von Baer, destacó que no sólo bastaba la buena disposición sino también actuar en consecuencia, y que la decisión adoptada por ella dejaría a 40.000 profesores sin el beneficio objeto de estudio.

El **Encargado de la Política Nacional Docente del Ministerio de Educación, señor Jaime Veas**, complementando la intervención del señor Ministro de Educación, indicó que la indicación sustitutiva buscaba dar titularidad a las funciones permanentes dentro del establecimiento educacional. Puntualizó que una de ellas es la función docente de aulas, razón por la cual la indicación del Ejecutivo delimita a ella la estabilidad.

En otro orden de consideraciones, llamó a tener en consideración que el último tiempo y fundamentalmente a partir del año 2011, fecha en que se modificó la ley de subvención escolar preferencial que permitió a los municipios contratar personal adicional para servir las actividades de los planes de mejoramiento educativo, ha ocurrido que los establecimientos educacionales hay muchos profesionales de la educación cumpliendo ciertas funciones de apoyo al plan de mejoramiento educativo. Aseveró que dichas tareas eran de carácter eventual y que por lo tanto no podían quedar cubiertas con la titularidad propuesta en esta iniciativa de ley, toda vez que ella sólo estaba garantizada para la función docente de aula.

Con todo, enfatizó que la indicación sustitutiva incluía a los educadores diferenciales y aquellos docentes que prestan servicios en aulas de recursos, espacios en donde se atiende a niños con necesidades educativas especiales.

**- Puesto en votación en general y en particular el proyecto de ley, junto con la indicación sustitutiva, fue aprobado por tres votos a favor, de los Honorables Senadores señores Quintana, Rossi y Walker, don Ignacio, y dos abstenciones, de los Honorables Senadores señora Von Baer y señor Allamand.**

\- - -

## MODIFICACIONES

En conformidad con los acuerdos adoptados, la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología os propone aprobar, la

siguiente modificación al texto despachado por la Honorable Cámara de Diputados, que corresponde asimismo, al proyecto de ley propuesto:

**PROYECTO DE LEY:**

Reemplazarlo por el siguiente:

"Artículo Único.- Modifícase el artículo único de la ley N° 19.648, en el siguiente sentido:

a) Reemplázase la expresión "a la fecha de esta ley" por la expresión "al 31 de Julio de 2014".

b) Sustitúyese la palabra "tales" por la expresión "docentes de aula".

c) Agrégase, a continuación del punto final, que pasa a ser seguido, la siguiente frase: "La titularidad de las horas a contrata operará sólo respecto de aquellas contratadas en aula."."

- - -

Tratado y acordado en sesión celebrada el día 5 de marzo de 2014, con asistencia de los Honorables Senadores señor Jaime Quintana Leal (Presidente) señora Ena Von Baer Jahn y señores Carlos Cantero Ojeda, Alejandro Navarro Brain e Ignacio Walker Prieto; y en sesiones celebradas los días 22 de julio, 5 de agosto, 1 y 10 de diciembre de 2014 con asistencia de los Honorables Senadores señor Fulvio Rossi Ciocca (Presidente), señora Ena Von Baer Jahn (señor Hernán Larraín Fernández) y señores Andrés Allamand Zavala, Jaime Quintana Leal e Ignacio Walker Prieto.

Sala de la Comisión, a 10 de diciembre de 2014.

FRANCISCO JAVIER VIVES D.
Secretario de la Comisión

## RESUMEN EJECUTIVO

## INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE RENUEVA LA VIGENCIA DE LA LEY N° 19.648, DE 1999, SOBRE ACCESO A LA TITULARIDAD DE LOS DOCENTES A CONTRATA EN LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS SUBVENCIONADOS. (BOLETÍN 8.784-04)

**I.OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN**: El presente proyecto de ley persigue prolongar los efectos de la ley N° 19.648, de 1999, de manera de extender la calidad de titular a los profesionales de la educación parvularia, básica y media dependientes de un mismo Municipio o Corporación Educacional Municipal que, al 31 de julio de 2014, tuvieren la calidad de contratados y se hubieren desempeñado como docentes de aula durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal, y precisar que la titularidad de las horas a contrata operará soló respecto de aquellas contratadas en aula.

**II.ACUERDOS:** Aprobado por mayoría (3x2 abstenciones)

**III.ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN**: Consta de un artículo único.

**IV.NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no tiene.

**V.URGENCIA:** no tiene.

**VI.ORIGEN E INICIATIVA:** Cámara de Diputados. Moción de los Honorables Diputados señoras Cristina Girardi y Alejandra Sepúlveda y señores Lautaro Carmona, Aldo Cornejo, Marcos Espinosa, Rodrigo González, Manuel Monsalve, Alberto Robles y Germán Verdugo, y del ex Diputado señor Sergio Bobadilla.

**VII.TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo.

**VIII.APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** aprobado en general por 92 votos a favor y 3 abstenciones.

**IX. INICIO DE TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 18 de junio de 2013.

**X.TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe, en general y en particular.

**XI.LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** 1.-Ley N° 19.648, de 1999, que otorga titularidad en el cargo a profesores contratados a plazo fijo por más de tres años. 2.- Numerales 10 y 11 del artículo 19 de la Constitución Política de la República. 3.-Decreto con fuerza de ley N° 29, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº

18.834, sobre estatuto administrativo. 4.- Decreto con fuerza de ley N° 1, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 18.585, de 2001, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. 5.-Ley N° 19.933, de 2004, que otorga un mejoramiento especial a los profesionales de la educación que indica. 6.-Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Educación, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 19.070 que aprobó el estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican.

Valparaíso, a 10 de diciembre, de 2014.

FRANCISCO JAVIER VIVES D.
Secretario de la Comisión