

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Sanhueza, Castro Prieto, Kast, Kusanovic y Moreira, con la que inician un proyecto de ley que modifica el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2010, del Ministerio de Educación, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, con el objeto de asegurar la continuidad del servicio educacional.

I. ANTECEDENTES MATERIALES¹

I.1 Introducción

1. Existe abundante evidencia que destaca la importancia del tiempo que los estudiantes pasan presencialmente en la escuela para sus aprendizajes, así como para su salud mental y su desarrollo social y emocional. Por años la implementación de medidas para asegurar y promover la asistencia continua de los estudiantes ha sido tema destacado en la agenda educativa de la OECD.² A pesar del consenso sobre lo relevante que es la apertura de los colegios para el desarrollo de los niños y adolescentes, llama la atención la facilidad y frecuencia de la suspensión de clases en Chile.
2. Chile destacó como el país de la OECD con el mayor número de días de cierre de colegios durante la pandemia del Covid-19. Durante este periodo, las escuelas chilenas estuvieron cerradas por un total de 259 días lectivos, sin contar vacaciones, festivos ni fines de semana. De estos días, 147 corresponden al año 2020 y 112 al año 2021.³
3. Y esta mayor tolerancia a la suspensión de clases presenciales está lejos de ser un hecho aislado. En noviembre del 2021, la Fundación Amulén publicó una encuesta

¹ Basado en la publicación del Centro de Incidencia Pivotes “< [kisis-3-Propucsta-1-1 iducacion-como-servicio-escncial-1 .pdf](#)”

² OECD, Education Policy Outlook 2019 Working Together to Help Students Achieve their OECD Publishing, <https://dx.doi.org/10.1787/2b8ad56e-en>.

³ OECD, Education at a Glance 2022: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, disponible en: <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>.

a distintos establecimientos educacionales en zonas rurales del país sobre su acceso a agua potable y su efecto sobre la suspensión de clases. La encuesta estima que 581 establecimientos rurales (un 17% del total) deben cancelar las clases más de 5 días al año por cortes en el abastecimiento de agua.⁴

4. El Colegio de Profesores recurre frecuentemente a paros ilegales como herramienta de negociación o presión hacia las autoridades gubernamentales, a pesar del impacto directo que esto tiene en los estudiantes. Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet en 2015, esta organización promovió una paralización que se extendió por 8 semanas en rechazo al proyecto de ley de carrera docente. En 2019, bajo la presidencia de Sebastián Pinera, las paralizaciones motivadas por la deuda histórica y la doble evaluación se prolongaron por 51 días. Otro ejemplo es la situación vivida el año 2023 en la región de Atacama, donde, según un informe de la Defensoría de la Niñez, los estudiantes de establecimientos dependientes del Servicio Local de Atacama perdieron 78 días de clases debido a cierres no autorizados de las escuelas.⁵ En este sentido países tan diversos como Alemania⁶ o Ecuador⁷, han avanzado en restricciones al derecho a huelga, con fundamento en la necesidad de mantener la continuidad de los servicios educativos, dado su carácter esencial.
5. Las decisiones de suspender clases debido a riesgos para la seguridad de quienes integran las comunidades educativas están incrementándose de manera alarmante. Balaceras, amenazas, “narco- funerales” y otros delitos graves obligan a interrumpir el funcionamiento de miles de establecimientos, creando una permanente sensación de inseguridad en el contexto educativo.
6. La realización de elecciones conlleva la pérdida de entre 2 y 3 días de clases en miles de establecimientos educacionales a lo largo del país. Si bien esto no es algo

⁴ Fundación Amulén, Educar sin Agua, disponible fundacionamulen.cl/wpcontent/uploads/2022/02/Educar-Sin-Agua-Finalcompleto.pdt

⁵ Defensoría de la Niñez, Informe de Observación indagatoria, disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/tras-mision-de-observacion-a-establecimientoseducacionales-de-atacama-defensoria-de-la-ninez-da-a-conocer-informe-conimportantes-alertas-y-recomendaciones/>

⁶ Se sugiere revisar la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos caso Humpert y otros contra Alemania disponible en [Tribunal-Europeo-de-Derechos Humanos-caso-Humpert-y-otros v. Alemania-.pdf](#)

⁷ La Constitución ecuatoriana dispone en su art. 326 “- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (...) 15) Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, **educación**, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, comunicación pública, correos y telecomunicaciones. **La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.**”

que ocurra únicamente en nuestro país, no debería ser la única solución, ya que los locales de votación podrían establecerse prioritariamente en municipios, estadios u otros edificios alternativos. La práctica en algunos procesos electorales recientes de que estas se lleven a cabo en dos días en lugar de uno han agravado el impacto en la suspensión de clases.

7. Así, consideramos que es urgente revisar hasta qué punto como sociedad hemos normalizado la suspensión de clases. Creemos que es fundamental cuestionar nuestras prácticas actuales y trabajar para garantizar la continuidad del servicio educativo, protegiendo así el derecho fundamental a la educación de los estudiantes de nuestro país.

I.2 Antecedentes y datos concretos

I.2.1 Impacto sobre el desarrollo socioemocional de estudiantes

8. El prolongado cierre de colegios durante la reciente pandemia dejó en evidencia lo importante que es para los niños y adolescentes las rutinas, las interacciones sociales y el juego para el manejo del estrés. A nivel mundial, un estudio de Retamal⁸ realiza una revisión bibliográfica sobre el efecto del encierro en la salud emocional de los niños y adolescentes. Encuentra una alta presencia de artículos que hablan del aislamiento, soledad y cambios en hábitos de los alumnos asociados al confinamiento y cierre de escuelas, generando trastornos como depresión y ansiedad.
9. A nivel nacional, Larraguibel et al.⁹ estudiaron el efecto de la pandemia en estudiantes entre 4 y 11 años de edad, a través de una encuesta a padres de 46 establecimientos públicos pertenecientes a 3 comunas vulnerables de la Región Metropolitana. Un 20,6% de los estudiantes evolucionaron de no presentar síntomas a reportar “estar triste”, un 29,5% a declarar “falta de ganas, incluso para hacer actividades que le gustan” y un 26,9% a reportar problemas para dormir.
10. Más allá de los efectos negativos que trajo la pandemia sobre la salud mental de

⁸ Retamal, D. Efectos de la pandemia COVID-19 en la salud mental infanto juvenil: revisión bibliográfica. ARS MEDICA Revista de Ciencias Médicas, 47(3), 23-31, año 2022.

⁹ Larraguibel, Rojas-Andrade, Halpern, Montt, “Impacto de la Pandemia por COVID -19 en la Salud Mental de Preescolares y Escolares en Chile” en Rev. Chil. Psiquiatr. Neurol. Infanc. Adolesc. / Volumen 32, N° 1, Marzo 2021

los niños, en que el cierre de colegios tuvo una acción relevante, los mismos alumnos en Chile reportan que en el colegio desarrollan sus habilidades socioemocionales. En el Diagnóstico Integral de Aprendizaje de la Agencia de Calidad de la Educación 2021, el 80% de los alumnos de 4º básico señaló que en el aula de clases les enseñan a expresar sus sentimientos y emociones.

I.2.2 Impacto de la pérdida de clases sobre los aprendizajes y el bienestar económico

11. En los distintos niveles educativos, las alteraciones en los días de clases presenciales implican la pérdida de un ambiente estimulante para los aprendizajes. Existen varios estudios empíricos que estiman el impacto concreto de perder clases sobre los resultados académicos.
12. Sanz y Tena¹⁰ exploraron el impacto de una reforma educacional que redujo en dos semanas el calendario escolar de las escuelas públicas en Madrid, manteniendo inalterados los contenidos abarcados por el currículum. Los autores estimaron que la reforma empeoró los resultados en las pruebas académicas estandarizadas en 0,13 desviaciones estándar, lo que equivale a 6,5 puntos en la prueba SIMCE de Chile.
13. En Colombia, Alvarado, Soler y González (2021)¹¹ analizaron el efecto de las paralizaciones de profesores entre 2000 y 2016, donde se tuvo, en promedio, 78 días de clases perdidos al año. Los resultados muestran que un día de paralización implica 0,007 desviaciones estándar menos en lectura (equivalente a 0.35 puntos del SIMCR) y 0,005 en matemática (0.25 puntos del SIMCE). Es decir, en ese país cada 3 a 4 días de paro de profesores llevaron a perder lo que en Chile equivale 1 punto del SIMCE.
14. Respecto a Chile, Bellei¹² (2009) estimó el efecto sobre el aprendizaje de ampliar la jornada escolar desde medio jornada a jornada completa, implementado en 1996.

¹⁰ Sanz, I., & Tena, J. D. Do 2 weeks of instruction time matter? Using a natural experiment to estimate the effect of a calendar change on students' performance. *Kyklos International Review for Social Sciences*, año 2023.

¹¹ Alvarado, L. K. A., Soler, S. C. G., & González, J. C. The effect of teacher strikes on academic achievement: Evidence from Colombia. *International Journal of Educational Development*, 82, 102369. Año 2021.

¹² Bellei, C. Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Result from a natural experiment in Chile, *Economics of Education Review* 28: 629-640, año 2009, disponible en: Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile - ScienceDirect

Estimaron que el aumento de la jornada mejoró los resultados de los alumnos entre 0,05 y 0,07 desviaciones estándar en el puntaje SIMCE de lenguaje, y en 0,07 desviaciones estándar en el SIMCE de matemáticas. En otro estudio, Astudillo et al.,¹³ encontraron una correlación negativa entre los resultados en la PSU y los días perdidos de clases entre el 2006 y 2018 en el Instituto Nacional producto de las movilizaciones estudiantiles.

15. Hanushek y Woessmann,¹⁴ buscaron definir la relación entre pérdidas de aprendizaje cognitivo e ingresos futuros en los países de la OCDE. Estiman que perder un tercio de un año escolar, disminuye los ingresos futuros de los estudiantes en un 3%, y provoca que el PIB anual crezca en promedio un 1,5% menos por el resto del siglo, cuyo costo en valor presente para un país típico es de un 69% del PIB actual. Respecto a Chile, un estudio de Izquierdo y Ugarte,¹⁵ en base al estudio de Hanushek y Woessmann, estiman que la pérdida de aprendizaje de entre 0,8 y 1,2 años, genera una disminución del PIB chileno entre un 3,7% y 5,5% a lo largo de los próximos 80 años.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS

II.1 El derecho a la educación en Chile

16. La Constitución Política de la República, en su artículo 19 N° 10, consagra el derecho a la educación como un derecho fundamental en los siguientes términos:

“La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica.

¹³ Astudillo, Muñoz y Ancaín, “Impacto de las movilizaciones estudiantiles en los resultados de la Prueba de Selección Universitaria: El caso del Instituto Nacional José Miguel Carrera”, Estudios Pedagógicos XLIX, N° 1: 327-341, año 2023

¹⁴ Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2020). The economic impacts of learning losses. OECD Library.

¹⁵ Izquierdo S. y Ligarte G., Crisis educacional escolar pospandemia, Centro de Estudios Públicos, Punto de Referenda, Ed. Dig. N° 641, enero 2023

La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad. Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”;

17. Para garantizar la vigencia y efectividad de este derecho, el Estado asume los siguientes deberes fundamentales:

- a) Otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.
- b) Financiar un sistema gratuito de educación parvularia a partir del nivel medio menor.
- c) Financiar un sistema gratuito de educación básica y media, garantizando el acceso universal hasta los 21 años de edad.
- d) Fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, disposición que se refiere a la educación parvularia y a la educación superior;
- e) Estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

18. Pero el mandato constitucional no se agota en estos deberes. Tratándose de un derecho humano esencial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5º de la Constitución, estos deberes deben entenderse enriquecidos y complementados por el contenido mínimo del derecho a la educación definido en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

19. Este último, en su artículo 13, complementado por la **Observación General N° 13** del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, orienta a los Estados, respecto de los elementos esenciales que se deben cumplir para una efectiva garantía del derecho a la educación, consagrando como atributos o elementos mínimos de todo sistema

educativo los siguientes: a) disponibilidad: consistente en la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente considerando la realidad del país. Incluye contar con infraestructura y condiciones sanitarias adecuadas, docentes calificados y recursos suficientes; b) accesibilidad: referida tanto a circunstancias materiales cómo la cercanía geográfica, cómo a la igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso; c) aceptabilidad: relacionada con la calidad y pertinencia cultural de los programas de estudio y los métodos pedagógicos; y d) adaptabilidad: consistente en contar con flexibilidad para adaptarse a los cambios sociales y necesidades individuales de los estudiantes.

20. En relación con la disponibilidad del servicio educativo, el Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 2010, del Ministerio de Educación, que establece la Ley General de Educación (LGE), en su artículo 10 literal f), incluye entre los deberes de los sostenedores de establecimientos educacionales el de “garantizar la continuidad del servicio educacional durante el año escolar”.

21. Esta norma, adecuada en su orientación, carece de reglas concretas y claras que la complementen y permitan al Estado velar por su cumplimiento efectivo en los casos concretos. En los hechos, toda la responsabilidad recae en los sostenedores, mientras que el Estado, cómo fue consignado más arriba, es un mero espectador de las reiteradas paralizaciones de actividades. Lo anterior, debe corregirse, toda vez que, estas paralizaciones tienen cómo efecto, dejar de garantizar el derecho a la educación para millones de niños, niñas, adolescentes y adultos en nuestro país, en contra de los aludidos elementos esenciales que el PIDESC nos impone resguardar.

III. PROPUESTA

22. Con todo lo anterior, a través de esta propuesta de reforma legal, proponemos como un complemento directo del derecho a la educación su provisión en la forma que la ley señala y, asimismo, reafirmar la continuidad del mismo, ya que es indispensable dadas las necesidades que satisface.

23. También se propone modificar la normativa educacional en el sentido de regular

los supuestos en que excepcionalmente las interrupciones del proceso educativo serán autorizadas, tales como casos fortuitos o de fuerza mayor, o cuando los sostenedores lo soliciten en circunstancias debidamente justificadas.

IV. PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. Agrégase en el Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 2010, del Ministerio de Educación, que establece la Ley General de Educación, un artículo 10 bis nuevo del siguiente tenor:

“La entrega de educación parvularia, básica y media, reconocida por el Estado, tiene el carácter de indispensable para el cumplimiento del derecho a la educación consagrado en la Constitución Política de la República, así como para asegurar la continuidad del servicio educacional en los términos establecidos en la letra f) del artículo 10 de esta ley. En consecuencia, su interrupción solo podrá llevarse a cabo con autorización previa del Ministerio de Educación.

Un reglamento que dictarán las autoridades competentes determinará las causas en que excepcionalmente el Ministerio de Educación podrá autorizar, de oficio o a petición de los sostenedores de establecimientos educacionales, la paralización total o parcial de actividades presenciales y el plazo, las condiciones y la forma de la autorización.

Los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado deberán incorporar en sus reglamentos internos, conforme a lo establecido en el literal f) del artículo 46, estrategias de prevención, protocolos de actuación y medidas de contingencia que les permitan resguardar la continuidad del proceso educativo, ante cualquier paralización no autorizada previamente por el Ministerio de Educación, que implique la interrupción total o parcial de las actividades presenciales.

La no aplicación de las estrategias de prevención, protocolos de actuación y medidas de contingencia a que se refiere el inciso anterior, constituirá una infracción grave a la normativa educacional, la que será sancionada, según su gravedad, con las medidas previstas en los literales b), c), d), e) y f) del artículo 73 de la Ley N° 20.529.

Siempre se entenderá que afectan gravemente la convivencia escolar las acciones de promoción, organización o ejecución de paralizaciones no autorizadas, así como cualquier otra destinada a provocar intencionalmente la interrupción del servicio educativo, cuando sean cometidas por estudiantes, padres, madres o apoderados, profesionales de la educación, asistentes de la educación, equipos directivos o sostenedores educacionales. En el caso de los estudiantes, la verificación de estas conductas dará lugar a la aplicación del procedimiento y las medidas contempladas en la Ley N° 21.128. Respecto de los directivos, docentes y asistentes de la educación, dichas acciones se considerarán un incumplimiento grave de sus contratos de trabajo o de sus obligaciones funcionarias, habilitando al sostenedor para poner término al vínculo laboral o funcionario mediante desahucio, sin derecho a indemnización alguna.

Artículo primero transitorio. - El reglamento a que se refiere esta ley deberá dictarse por las autoridades pertinentes y en los términos señalados, una vez que el Ministerio de Educación determine las causales, forma y plazos en que se podrán suspender las actividades académicas.

Artículo segundo transitorio.- Los establecimientos educacionales regidos por el Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 2010, del Ministerio de Educación, que establece la Ley General de Educación, deberán actualizar sus reglamentos internos para adecuarlos a los preceptos de la presente ley, antes del inicio escolar siguiente a la fecha de su publicación. En el mismo plazo, la Superintendencia de Educación deberá publicar un formato tipo de estrategias de prevención, protocolos de actuación y medidas de contingencia que los sostenedores, voluntariamente, podrán incorporar en sus Reglamentos Internos en cumplimiento de esta ley.