

Proyecto de ley sobre convivencia escolar (Boletín N° 16901-04)

Junio de 2024

Resumen Ejecutivo

- Se incorporan una serie de medidas que aumentan la carga burocrática de las escuelas, pero no se les entregan herramientas efectivas para enfrentar, por ejemplo, la violencia que afecta la seguridad física dentro de los establecimientos, más allá de situaciones de acoso.
- Se le quita valor a la capacidad que tienen los propios establecimientos para buscar soluciones que se acomoden a sus propias realidades, desconociendo la recomendación internacional en este ámbito sobre tener un marco de acción flexible a partir del cual los establecimientos puedan actuar conforme a sus propias realidades.
- Se potencia una mirada sancionadora y burocrática de la Superintendencia sobre las escuelas, en lugar de constituirse en entes estatales cooperadores de los establecimientos para enfrentar las situaciones de violencia.
- Se propone una mirada sesgada respecto de las causas que generan la violencia, pues considera que todo deriva de actos de discriminación. Esto impide poder hacerse cargo de la violencia escolar en sentido amplio, y sobre todo de los casos más graves.
- Se modifica la legislación actual sobre el carácter resolutivo de los Consejos Escolares. Se establece la existencia del Consejo en forma obligatoria para todos los establecimientos, y con carácter resolutivo (hoy depende del sostenedor si quiere o no darle ese carácter) respecto del Plan de Convivencia.
- No se consideran recursos económicos en el proyecto de ley, debido a la errada convicción de que los problemas de convivencia escolar se resolverán mediante la existencia de nuevos protocolos.

Antecedentes:

- Proyecto de ley que establece normas sobre convivencia, buen trato y bienestar de los equipos educativos, con el objeto de prevenir y erradicar el acoso escolar, la discriminación y todo tipo de violencia en los establecimientos educacionales (Boletín N° 16901-04).
- Ingresado con fecha 5 de junio de 2024 en la Cámara de Diputados.
- Con fecha 10 de junio de 2024 se le asigna suma urgencia.

Contenido y comentarios:

El proyecto de ley menciona seis objetivos que a continuación analizamos:

1. Deberes y rol del Estado. Se mencionan los siguientes:

1.1 Deberes ya existentes:

- Deber del Ministerio de Educación de implementar la Política Nacional de Convivencia Escolar a través de un Plan de Acción Nacional de Convivencia Educativa. Tendrán una duración de 8 años. En la actualidad existen ambos y su duración es de 6 años (reemplazo del art. 16 C de la Ley General de Educación).
- Deber de la Agencia de la Calidad, de monitorear la convivencia educativa (nuevo art. 11 bis de la ley N°20.529). La Agencia lo está monitoreando desde hace algunos años a través del SIMCE.¹

1.2 Nuevos deberes:

- Adoptar las medidas para la promoción de la buena convivencia educativa, el buen trato, el resguardo de derechos y la no discriminación al interior de los establecimientos educacionales, así como propender al desarrollo de medidas y orientaciones para la erradicación de todos los tipos de violencia y actos de discriminación entre los integrantes de las comunidades educativas y la protección de los entornos de los centros educativos (nuevo inciso final al art. 4 de la Ley General de Educación).
- Nuevas especificaciones en el procedimiento de denuncias y requerimientos ante la Superintendencia de Educación (art. 49, 57, 59, 61, 62 y 64 de la ley N° 20.529).
- Asesoría técnica por parte de la Superintendencia de Educación y del CPEIP a los establecimientos para capacitarlos en la implementación de procedimientos para la resolución de conflictos (nuevo artículo 16 F de la Ley General de Educación).
- Frente a estos deberes surgen varias dudas sobre la capacidad tanto técnica como de personal disponible que tiene el Estado y los organismos señalados para hacerse cargo de esta responsabilidad. Por otro lado, ¿hasta dónde pueden intervenir en los establecimientos? ¿Qué ocurre si los establecimientos no quieren contar con dicha asesoría? ¿Pueden los establecimientos oponerse a ciertas acciones que sugieran estos organismos?
- También es preocupante hasta qué punto la Superintendencia de Educación, mediante instrucciones de carácter general, puede intervenir en la conformación de los reglamentos internos (nuevo artículo 16 E).

2. Fortalecer y mejorar la perspectiva interinstitucional (nuevo art. 16 I):

- Se explicita una coordinación interinstitucional para la elaboración y ejecución de ciertos ámbitos de la Política Nacional de Convivencia Educativa y del Plan de Acción de la Convivencia Educativa que lo requieran, con servicios como la Subsecretaría de la Niñez, la Subsecretaría de Prevención del Delito, la Subsecretaría de Salud Pública, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia hacia las mujeres en el marco de la convivencia educativa, con énfasis en el trato justo y no sexista), la Subsecretaría de Justicia (para la acción coordinada sobre aquellos estudiantes que han infringido la ley, con el objeto de asegurar su continuidad en el sistema escolar, resguardando las trayectorias educativas).

1. Disponible en <https://www.agenciaeducacion.cl/otros-indicadores-de-calidad/>

- La coordinación interinstitucional es fundamental para hacerse cargo de la violencia escolar, y de hecho en este punto, dados algunos de los intervinientes que se mencionan, **pareciera que efectivamente se consideran casos de violencia escolar grave**. Sin embargo, el **resto del proyecto funciona sobre un diagnóstico** distinto en el que priman determinadas discriminaciones, por lo que falta cierta coherencia para entender qué tan relevante es esta instancia

3. Integrar los instrumentos de gestión en materia de convivencia:

- Se señala la Política Nacional de Convivencia Escolar a través de un Plan de Acción Nacional de Convivencia Educativa, los que tendrán una duración de 8 años. Sin embargo, ambos ya existen en forma integrada (reemplazo del art. 16 C de la Ley General de Educación).
- **No se considera dentro de los instrumentos de gestión, a la Política de Seguridad Escolar y Parvularia** que fue actualizada por última vez el año 2019. Este instrumento, que no se menciona, es fundamental para mejorar la seguridad escolar, pero requiere de una actualización en consideración a las amenazas producto de la violencia escolar que proviene de los propios estudiantes, así como de adultos externos que utilizan a los establecimientos con fines violentos.

4. Establecer un nuevo estándar para la gestión de la convivencia educativa en los establecimientos educacionales:

4.1 Cambio de definición de “buena convivencia”:

- Hay un cambio de definición sobre lo que se entiende por “buena convivencia”, pasando de ser un estado deseable en el que priman las interrelaciones positivas y respetuosas entre las personas para favorecer el desarrollo integral de todos los estudiantes, a uno en que **se prioriza el cumplimiento de determinados procesos por sobre el objetivo concreto**.
- La actual legislación, define la buena convivencia como “la coexistencia armónica de los miembros de la comunidad educativa, que supone una interrelación positiva entre ellos y permite el adecuado cumplimiento de los objetivos educativos en un clima que propicia el desarrollo integral de los estudiantes” (actual art. 16 A Ley General de Educación). Es decir, hace referencia a un estado o situación deseable.
- El nuevo estándar señala que buena convivencia es “aquella en donde se promueven relaciones e interacciones inclusivas y democráticas que fomenten la cohesión entre todos los integrantes de la comunidad educativa, a través de prácticas y procesos de aprendizaje que se orientan a reconocer y resolver las diferencias y conflictos de forma pacífica, atendiendo siempre al bien común y respetando los derechos de sus integrantes” (propuesta de reemplazo del art. 16 A de la Ley General de Educación).
- Hay cierto voluntarismo en considerar que el mero cumplimiento de procedimientos conlleva el resultado deseado, junto a un riesgo del cual se tiene suficiente evidencia en otros ámbitos de la gestión educativa, de sobrecargar burocráticamente al establecimiento para que siga todas las obligaciones y recomendaciones que le impone el Estado, sin que al final se logre el resultado deseado, pues este se pierde fácilmente de vista cuando es más relevante el cumplimiento de las formalidades establecidas que el objetivo de lograr una convivencia armónica.
- Por otro lado, **se le quita valor a la capacidad que tienen los propios establecimientos para buscar soluciones que se acomoden a sus propias realidades** educativas mediante estandarizaciones de los reglamentos internos. En efecto, para que los establecimientos puedan hacerse cargo de las situaciones de violencia, es recomendable establecer un marco flexible dentro del cual los colegios tengan diversas alternativas². De este modo más que adquirir nuevas obligaciones frente a un ente estatal que controla, pero no colabora, el objetivo es que los establecimientos puedan usar lo que más se acomode a cada realidad.

2. National Institute of Justice. (2020). A Comprehensive School Safety Framework Report to the Committees on Appropriations. Washington DC: U.S. Department of Justice.

- Esto no implica que los establecimientos deban estar solos en el enfrentamiento a la violencia, pues varias medidas deberían considerar una colaboración importante de autoridades e instituciones del Estado, sobre todo cuando se requiera uso de la fuerza pública, o de instituciones de salud, sino que se les reconoce autonomía para lidiar con los problemas, de acuerdo a la situación particular, más que exigirles que se acomoden a reglas que muchas veces son ineficaces para abordar las situaciones particulares.

4.2 Mirada parcial de la violencia escolar:

- El proyecto de ley asume que la única causa de la violencia escolar es la discriminación. Esto tiene dos problemas:
 1. **Casos graves** como los overoles blancos, uso de bombas molotov, destrucción de infraestructura, porte o uso de armas, **quedan fuera del proyecto de ley**, y en consecuencia los establecimientos impedidos de hacerse cargo. Esto porque aun cuando los establecimientos contemplen en sus reglamentos internos sanciones específicas para estos comportamientos, se trata de acciones que escapan del comportamiento esperable en un establecimiento educacional, y frente a los cuales, dada su peligrosidad, no existen herramientas internas para hacerse cargo.
 2. Se asume como única posibilidad que la mala convivencia deriva de concepciones erradas sobre la diversidad, siendo enfáticos en determinadas discriminaciones que a juicio del Ejecutivo corresponde relevar. Esta misma mirada fue rechazada recientemente en la votación del proyecto de ley de no discriminación conocido como Zamudio 2.0, justamente por apelar su énfasis en determinadas formas de discriminación, como si unas fueran más válidas que otras. Es decir, se vuelve a insistir en **una mirada ideológica respecto a la discriminación, que promueve valores identitarios**. Así, se establece como obligación de todos los establecimientos incorporar en sus reglamentos internos “la promoción del derecho a una vida libre de violencia, el respeto y reconocimiento a la diversidad de identidades por pertenencia a pueblos originarios, identidad sexoafectiva y de género, situación económica, social o familiar, embarazo, maternidad o paternidad, nacionalidad, estado migratorio, religión, opinión política, discapacidad, neurodivergencia, entre otros” (art. 16 E de la Ley General de Educación).
- No hay duda de que debe combatirse toda forma de discriminación, violencia y maltrato, sin embargo, insistir en que determinados estereotipos y prejuicios son su origen, **limita hacerse cargo con una mirada amplia que abarque otras situaciones igual de relevantes**, pero que no se encuentran entre las descritas, como podría ser un defecto físico, o cualquier otra razón que derive de un comportamiento irracional de los estudiantes. En este sentido, es más efectivo promover una forma de actuar de respeto frente a toda persona sin distinción alguna, y los reglamentos internos deberían desarrollar este objetivo en forma general y atender cada circunstancia en particular de acuerdo a los antecedentes que se dispongan.
- Esta mirada parcial implica por otro lado, **no haberse asignado recursos económicos al proyecto de ley**. Recientemente, sólo en Antofagasta, se entregaron 300 millones de pesos para reforzar vigilancia y hacerse cargo de situaciones de violencia escolar³, y el proyecto de ley no considera recursos que deben entregarse a nivel nacional.

5. Determinar la responsabilidad de los sostenedores y establecimientos educacionales:

- Se establecen una serie de deberes que sobrecargan burocráticamente a los establecimientos educacionales y sostenedores, pero estos no van acompañados de herramientas para hacerse cargo de los problemas de violencia grave.

3. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/violencia-escolar-en-antofagasta-mineduc-asegura-intervencion-por-300-millones-y-reforzamiento-de-vigilancia-tras-ataques-en-colegios/KJUMZV2W4BBLHHI64HD5AWZSK4/#>

- Dentro de los **deberes respecto de los establecimientos** se encuentran:
 1. Promover la participación de la comunidad educativa especialmente, a través de una serie de medidas como la calendarización de elecciones y la proporción de medios físicos y tecnológicos para ello (art. 15 Ley General de Educación).
 2. Contar con un equipo a cargo de la convivencia educativa cuyo objetivo será la implementación del Plan de Gestión de Convivencia Educativa del establecimiento y otras medidas complementarias que refuercen sus propósitos (art. 15 Ley General de Educación).
 3. Contar con un Consejo Escolar resolutorio para efectos de aprobar el Plan de Gestión de Convivencia Educativa. Esto no es trivial porque actualmente si bien los Consejos Escolares ya existen para los establecimientos que reciben subvención, estos no tienen el carácter de resolutorios, decisión que es exclusiva del sostenedor. La norma del proyecto de ley los establece para todo tipo de establecimiento y les otorga, sin decirlo directamente, carácter resolutorio (art. 8 de la Ley N° 19.979).
 4. Velar por la prevención de todas aquellas conductas constitutivas de acoso, violencia o discriminación entre los integrantes de la comunidad educativa, debiendo adoptar los protocolos y medidas de prevención y protección frente a dichas conductas, de conformidad a lo dispuesto en la ley y sus reglamentos (art. 16 B Ley General de Educación).
 5. Deber de incorporar a los reglamentos internos una serie de especificaciones entre las que se encuentran el reconocimiento a la diversidad de identidades por pertenencia a pueblos originarios, identidad sexoafectiva y de género, situación económica, social o familiar, embarazo, maternidad o paternidad, nacionalidad, estado migratorio, religión, opinión política, discapacidad, neurodivergencia, etc.; derechos y deberes de los integrantes de la comunidad educativa; canales y tramitación de denuncias, medidas preventivas y sanciones; entre otros.
 6. Deber de realizar al menos cada dos años un proceso de evaluación y actualización de los reglamentos internos de conformidad a las orientaciones contenidas en la Política Nacional de Convivencia Educativa y los demás instrumentos emanados del Ministerio de Educación y de otros órganos competentes (art. 6 Ley de Subvenciones).
 7. Deber de considerar los antecedentes de un profesional de la educación, en la evaluación de los riesgos psicosociales de su dependencia (nuevo art. 37 del Estatuto Docente; nuevo art. 29 bis Estatuto de los Asistentes de la Educación).
- Dentro de los **deberes respecto de los sostenedores** se encuentran:
 1. Asegurar las condiciones para que en los establecimientos educacionales de su dependencia, se promueva la participación de todas las personas de la comunidad educativa (art. 15 Ley General de Educación).
 2. Promover y mantener un clima educativo libre de violencia y discriminación que garantice la dignidad de todas las personas que integran la comunidad (art. 16 A Ley General de Educación).
 3. Deber de asegurar el desarrollo adecuado de los procesos de evaluación y actualización del Plan de Gestión de la Convivencia Educativa y el reglamento interno con el objeto de que se mantengan ajustados a la normativa educacional vigente y a la experiencia y necesidades de cada comunidad educativa. **Su infracción constituirá una infracción grave** (art. 16 H Ley General de Educación). La sanción es desproporcionada, pero además es preocupante que se crea que la solución está simplemente en actualizar el Reglamento Interno conforme a los mandatos estatales.
 4. Se contempla **infracción grave por parte del sostenedor y representante legal**, en caso de que el personal de su dependencia, habiendo tomado conocimiento o debiendo conocer de situaciones de acoso sexual o escolar, violencia o discriminación contra cualquier integrante de la comunidad educativa, no disponga las medidas contempladas en el reglamento interno (art. 16 E Ley General de Educación).

- Sin embargo, la gran **cantidad de deberes exigidos a los sostenedores y establecimientos no van acompañados de herramientas** para enfrentar hechos de violencia que muchas veces escapan de lo que el propio establecimiento pueda hacer. Además, en vez de abordarse las situaciones más difíciles –que son las que actualmente más preocupan a las familias y a los propios establecimientos–, aumentan las exigencias para hacerse cargo de situaciones de las que ya se hacen cargo.
- **No se aborda la seguridad física dentro del establecimiento más allá de situaciones de acoso.** En cambio, ¿qué ocurre si determinados hechos de violencia son contra la infraestructura del edificio poniendo en riesgo al conjunto de los estudiantes? ¿Qué ocurre si explota una bomba molotov fabricada por un estudiante? ¿Qué se hace con aquellos estudiantes que fabrican bombas molotov dentro del colegio?
- Por otro lado, **no se refuerza el concepto de autoridad de directivos, docentes y asistentes de la educación.** Por el contrario, se sigue apelando a que se establezcan relaciones democráticas entre toda la comunidad educativa (art. 16 A de la Ley General de Educación), quedando el sostenedor obligado a hacerse cargo de los problemas que esto conlleva, incluso debiendo asesorar jurídicamente a quienes durante su trabajo experimentan situaciones de violencia, pero sin posibilidad de prevenirlas mediante la exigencia de un trato respetuoso ante quienes están en posiciones de autoridad. Una vez más se le exige a la escuela resolver problemas sociales: se les traspasa una carga con la que la sociedad no ha podido lidiar, sin embargo no se les entregan herramientas para ello, creyéndose que el mero establecimiento de procesos y fiscalizaciones por parte de la Superintendencia bastan para dar solución, o asumiendo simplemente que ya existe alguien a quien culpar y sancionar: el establecimiento educacional.
- **Se señala al sostenedor como único responsable de toda la seguridad lo que plantea una dificultad en la efectividad para abordar la convivencia y la violencia.** Esto porque, aun cuando se señalan deberes y responsabilidades, el proyecto no incluye herramientas que este pueda utilizar para efectivamente mejorar la seguridad y el clima escolar, tales como poder vigilar pasillos y espacios del establecimiento. Para ello se requiere asignar presupuesto adicional ya sea para remunerar las nuevas funciones de quienes ya trabajan en el establecimiento, o bien para contratar personal adicional que pueda hacerse cargo de ello.

6. Reforzar y mejorar el deber de prevención y protección del sostenedor sobre los equipos educativos:

- Se relaciona con el objetivo anterior, pero está más dirigido al ámbito laboral, es decir, a la relación que tiene éste con los docentes. Se establece el deber del sostenedor de proporcionar asistencia jurídica a los docentes que sean afectados por hechos constitutivos de delitos, ejercidos por terceros, sean estos estudiantes, padres y apoderados u otros. Asimismo tendrán el deber de denunciar, a través de los directores de conformidad a lo dispuesto en el artículo 175 del Código Procesal Penal (art. 8 bis del Estatuto Docente).
- También se establece el deber del sostenedor de adoptar medidas de prevención, investigación y sanción de aquellas conductas de acoso sexual, laboral y violencia en el lugar de trabajo, debiendo contar con los protocolos y mecanismos señalados en el título IV del libro II del Código del Trabajo (art. 8 bis del Estatuto Docente; art. 2 Estatuto de los Asistentes de la Educación).
- Estos deberes protectores que se le imputan al sostenedor, no van acompañados de herramientas concretas para que en los hechos el sostenedor pueda hacerse cargo, partiendo por mayores recursos para contar con mayor personal para estos ámbitos. Al contrario, se le sobrecarga con gran cantidad de deberes y responsabilidades, pero no se le da autonomía en la búsqueda de soluciones, y aquellas que se proponen en el proyecto de ley son muy insuficientes.