

PROYECTO DE LEY DE CONVIVENCIA ESCOLAR: MALA SOLUCIÓN PARA UN PROBLEMA CRÍTICO

- La escalada de la violencia y situaciones de maltrato en establecimientos educativos son un problema grave que requiere ser enfrentado con decisión.
- Frente a ello, el Gobierno presentó un proyecto de ley que, partiendo de un diagnóstico errado, apunta a soluciones incorrectas. Considera que el origen de la violencia se encuentra en una insuficiente democratización de las decisiones escolares, por lo que fortalecer las instancias de participación resolvería la tensión al interior de las comunidades. En cambio, omite reforzar la autoridad pedagógica y directiva, claves para el respeto en el aula y en los establecimientos.
- La centralización de muchas de las decisiones en la autoridad, la entrega a los Consejos Escolares de un rol resolutivo, el aumento de las obligaciones y sanciones a los establecimientos, sin contar con medios de apoyo, no sólo amenazan la autonomía de los proyectos educativos, sino que terminarán por sobrecargar a las escuelas y a los equipos directivos haciéndolos únicos responsables de un problema cuyo origen los excede.

Una vez más, el Colegio de Profesores paralizó las clases esta semana. En esta oportunidad, el paro es para manifestar su rechazo a la violencia escolar de la que son víctimas y ejercer presión para que el Congreso legisle con prontitud un proyecto de ley sobre convivencia escolar presentado por el Gobierno hace dos meses. Si bien hay un consenso amplio sobre la gravedad de estos problemas, es lamentable que el gremio una vez más esté afectando la continuidad de la educación¹. Así también, en el presente documento explicamos por qué la iniciativa que se discute en el Congreso es un camino equivocado para hacerse cargo de ellos.

¹ Respecto a ello, a nivel internacional no sólo hay múltiple literatura que analiza el impacto que tiene la pérdida de clases sobre el desempeño futuro de los estudiantes afectados, sino que específicamente hay estudios que dan cuenta del impacto negativo que tienen los paros de profesores. Así también, un estudio publicado por LyD que presenta cálculos para Chile que muestran que el plan de recuperación llevado a cabo por los docentes el año 2019, a raíz del prolongado paro que afectó a gran parte de la educación pública, no habría sido suficiente para revertir el deterioro en el aprendizaje de los estudiantes más desaventajados. Más información [aquí](#).

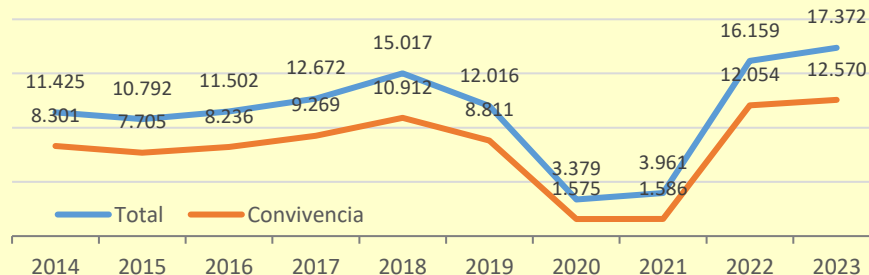
PROBLEMAS DE CONVIVENCIA ESCOLAR: UN DIAGNÓSTICO TRANSVERSAL

De acuerdo con los resultados de la última encuesta CEP, el control de la violencia escolar se percibe como el problema más importante que están enfrentando las escuelas del país, muy por sobre la mejora del rendimiento académico o la equidad². Y es que en los últimos años los episodios de este tipo han visto un aumento. Respecto de los docentes, insultos, violencia física, amenazas e intimidación por redes sociales son las situaciones que denuncian con mayor frecuencia³. Mientras que las agresiones o maltrato entre los propios estudiantes representan la mayor proporción de casos denunciados ante las autoridades educativas, dejando ya muchas escuelas de ser espacios seguros y propicios para los aprendizajes.

Los índices de violencia han ido escalando sostenidamente desde que son medidos por la Superintendencia de Educación, con excepción de los períodos de cierre de escuelas debido a la violencia social a partir de octubre de 2019 y la pandemia. Una vez que las clases se retomaron, las denuncias por problemas de convivencia escolar volvieron con fuerza y superaron los registros previos a 2019. En efecto, del total de denuncias presentadas ante este organismo, la gran mayoría corresponde precisamente a problemas derivados de la convivencia, dejando muy atrás las denuncias por problemas en el sistema de admisión, vinculados a seguridad e higiene, gestión e infraestructura. Tal como se observa en el Gráfico N°1, en el año 2023, 72,3% de las denuncias correspondieron al ámbito de la convivencia escolar. Así también, de las 2.236 denuncias presentadas al 31 de marzo del presente año, más de la mitad fueron por convivencia (1.225).

TRAS LA PANDEMIA, AUMENTARON LAS DENUNCIAS POR PROBLEMAS DE CONVIVENCIA

Gráfico N°1: Número de denuncias ante la Superintendencia de Educación, años 2013 a 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Educación.

² <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-91/>

³ <https://www.colegiodeprofesores.cl/2023/10/23/magisterio-entrega-resultados-de-sondeo-de-violencias-en-las-escuelas/>

Si se hace un *zoom* en las cifras pre y post pandemia, se encuentra que las denuncias por convivencia escolar en el segundo y tercer trimestre de 2022, en comparación al mismo período de 2019, aumentaron un 37%. De este aumento, destaca un alza de 85% en denuncias por situaciones de connotación sexual y de 108% por discriminación⁴. De este modo, se verifica que no sólo ha aumentado el número de conflictos de convivencia en el entorno escolar, sino también su complejidad y gravedad, tanto entre los estudiantes, como también en contra de profesores, asistentes de la educación y demás miembros de la comunidad educativa.

Así, no es de extrañar que dentro de los tres ejes centrales del Plan de Reactivación Educativa 2023 del Gobierno se encontrara la convivencia y salud mental, además del fortalecimiento del aprendizaje y condiciones para la enseñanza, y la asistencia y revinculación de los estudiantes excluidos del sistema. En este contexto, el Ejecutivo presentó recientemente un proyecto de ley⁵ con la finalidad de enfrentar este problema, el que busca otorgar un marco orientador para la convivencia escolar, cuya idea de legislar fue aprobada en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.

EL PROYECTO DEL GOBIERNO: ERROR EN EL ENFOQUE Y VÍAS DE SOLUCIÓN

Existiendo un diagnóstico transversal sobre la situación de la convivencia, no hay el mismo consenso en el enfoque que propone el proyecto de ley para enfrentarlo. Este considera que el problema y, por lo tanto, la solución, de los temas de convivencia se encuentran en la **falta de democratización del contexto educativo**. Por ello, en primer lugar, propone cambiar la definición de convivencia educativa desde la coexistencia armónica de los miembros de la comunidad educativa, por una en que se promuevan relaciones e interacciones *inclusivas y democráticas* que fomenten la cohesión de los integrantes de la comunidad. Esto lo lleva a la práctica al transformar al Consejo Escolar en una instancia deliberativa en materia de convivencia a través de dos instrumentos que son centrales: el Plan de Gestión de Convivencia Educativa y el reglamento interno, avanzándose de facto hacia un cogobierno entre este organismo y el cuerpo directivo de los establecimientos educacionales. Así también, el proyecto de ley propone que la falta de actualización de dichos instrumentos a la normativa educacional vigente y a las necesidades de cada comunidad no sólo sean una infracción grave como hasta ahora, sino que podrá configurar responsabilidad civil o administrativa del director o representante legal del establecimiento, de modo tal que **se le está entregando al Consejo una incidencia y poder que restringe la libertad**

⁴ Izquierdo, Sebastián y Ugarte, Gabriel. “Crisis educacional escolar pospandemia”. Puntos de Referencia, Centro de Estudios Públicos, Edición Digital N°641, enero 2023. Disponible [aquí](#).

⁵ Boletín N°16901-04 presentado el 5 de junio de 2024.

que se reconoce constitucionalmente a los establecimientos educacionales en su organización (Art. 19 N°11).

En segundo lugar, el proyecto realiza el enfoque formativo en materia de convivencia, es decir, entender que todos los espacios son una oportunidad para la enseñanza y el aprendizaje de cómo convivir. Siendo esto importante, **se deja de lado inexcusablemente el fortalecimiento de la autoridad pedagógica del personal docente y directivo**, siendo muy relevante también la disciplina. Asimismo, el enfoque formativo que se trata de imprimir se contradice con el enfoque fuertemente punitivo que establece el proyecto respecto de los sostenedores de los establecimientos educacionales, con elevadas sanciones asociadas.

Por último, el proyecto de ley incurre una vez más en una tendencia que se ha visto con cada vez mayor frecuencia en los últimos años, de tratar de resolver problemas complejos y multicausales a través de la imposición de numerosas obligaciones y protocolos a nivel escolar, los que no sólo no favorecen su solución, sino que incluso la dificultan, al sobrecargar la labor administrativa y debilitar la autoridad de los equipos directivos.

MÁS CENTRALIZACIÓN

El proyecto de ley, lejos de ser un mínimo orientador a todo el sistema -como ha sido defendido por parte del Ejecutivo-, establece varios elementos que parecen aspirar a ser máximos, socavando la autonomía de la gestión. **En los hechos, los lineamientos y orientaciones determinados a nivel central deberán ser adoptados por todos los establecimientos educacionales que, de lo contrario, podrán ser sancionados.**

En primer lugar, se introducen nuevas exigencias relativas a los reglamentos internos sobre convivencia y buen trato, las que distan de ser mínimas y, por el contrario, establecen contenidos con alto nivel de detalle. Por ejemplo, la obligación de incluir un listado de la diversidad de identidades que deben ser reconocidas⁶ y para las cuales se deben contemplar resguardos especiales. Segundo, se propone que la Superintendencia de Educación no sólo entregue orientaciones, sino también directrices sobre ellos. Así, definir cuáles son las conductas inapropiadas y ponderar su gravedad y sanción aparejada, quedará fuera de la definición de los

⁶ 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.

establecimientos educacionales, pasando a ser una decisión del Estado⁷. Por su parte, el Plan Nacional de Convivencia Educativa y el Plan de Acción Nacional de Convivencia Educativa dejan de ser sólo orientadores para los establecimientos, sino que el Plan de Gestión de Convivencia Educativa con el que deberán contar debe basarse en aquellos y, junto con el reglamento interno, mantenerse ajustados a la normativa vigente.

Por último, el proyecto contempla expresamente la **intrusión del Estado en los establecimientos educacionales a fin de implementar las políticas ministeriales relativas a la convivencia escolar**. Y si bien se establece que serán los directores los encargados de liderar, dirigir y coordinar la actuación estatal al interior de los colegios, ello constituye un resguardo insuficiente de su autonomía e independencia, toda vez que estarán sujetos a sanciones por un eventual incumplimiento.

FALTA DE APOYO A LOS SOSTENEDORES

En el proyecto de ley es posible notar una desconfianza hacia el criterio de los sostenedores y equipos directivos de los establecimientos educacionales, lo que se refleja en la intención de controlar desde el Estado los instrumentos que les sirven de guía para el manejo de su convivencia y en un aumento excesivo en las responsabilidades y sanciones que se les imponen. Por ejemplo, si cualquier miembro de la comunidad no sigue el protocolo establecido en el caso de darse una situación de acoso, violencia o discriminación, situación que no debería producirse, pero que en entidades complejas como una escuela o liceo de gran tamaño no es posible descartar, las multas al sostenedor pueden ascender hasta casi \$66 millones (de 501 a 1000 Unidades Tributarias Mensuales), monto desproporcionado para este tipo de instituciones.

Si se agravan las consecuencias a sostenedores por la acción inadecuada frente a situaciones de mala convivencia, debería en la misma medida incorporarse soporte desde la autoridad y recursos suficientes, cuando corresponda, para el logro adecuado de la misión, cuestión que se omite en el proyecto de ley. Ni siquiera se destinan recursos frescos para apoyar a los establecimientos en las nuevas exigencias que se introducen, como es el deber de contar con un profesional capacitado en convivencia en forma exclusiva y en jornada completa para la labor de coordinador de convivencia escolar, o para la formación de equipos de convivencia. Tan sólo se permite utilizar los recursos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), recursos que

⁷ La Superintendencia de Educación a través de instrucciones de carácter general fijará las categorías de los conflictos que se susciten internamente en los establecimientos educacionales, estableciendo su graduación conforme a su gravedad y señalando el tipo de intervención esperada por parte de los establecimientos.

deben destinarse a apoyar la educación de alumnos con una condición socioeconómica que pueda afectar su rendimiento.

Por su parte, a los sostenedores, en cuanto empleadores, se les imponen exigencias desproporcionadas, por ejemplo, la obligación de proporcionar asistencia jurídica a los docentes afectados por hechos de delitos ejercidos por estudiantes, padres o apoderados, sin contemplar recursos de ningún tipo para ello.

NECESIDAD DE UN CAMBIO

La escalada de la violencia y situaciones de maltrato en establecimientos educativos son un problema grave que requiere ser enfrentado con decisión. La forma en que el proyecto de ley lo hace es insatisfactorio. La autoridad de los equipos directivos y de los docentes no se ve fortalecida, sólo se utiliza la amenaza sancionatoria a los establecimientos sin darles herramientas más efectivas para gestionar la convivencia en su interior y el Estado no asume su deber de apoyarlos y cumplir con su deber constitucional de resguardar la seguridad y dar protección a la población y a la familia en este problema cuyo origen excede el contexto educativo y que seguirá sin ser resuelto.