INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado.

BOLETÍN Nº 10.043-04

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Educación y Cultura tiene el honor de presentaros su primer informe sobre el proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de Su Excelencia la Presidenta de la República, con urgencia calificada de “suma”.

La iniciativa de ley fue discutida solo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 118 del Reglamento de la Corporación.

A la sesión en que vuestra Comisión trató este proyecto de ley asistieron, además de sus miembros, los Honorables Senadores señores Carlos Montes Cisternas y Alejandro Navarro Brain.

Asimismo, concurrieron:

Del Ministerio de Educación: la Ministra, señora Adriana Delpiano; la Subsecretaria, señora Valentina Quiroga; el Jefe de Asesores, señor Patricio Espinoza; el Jefe de la División de Educación General, señor Gonzalo Muñoz; la Periodista, señora Sylvia Muñoz; la Asesora del Gabinete, señora Luz María Gutiérrez, y el Asesor, señor Gustavo Paulsen.

Del Instituto Nacional de Derechos Humanos: la Directora, señora Lorena Fries; la Secretaria abogada del Consejo, señora Paula Salvo del Canto; el Asesor de comunicaciones, señor Felipe Saraos; el jefe del área de seguimiento legislativo, señor Yerko Ljubetic y la Abogada Asesora, señora Patricia Rada.

De la Universidad de Santiago: el Jefe de Carrera de Educación del Departamento de Educación, Doctor en Ciencias de la Educación, señor Jaime Retamal.

De la Biblioteca del Congreso Nacional: el Analista, señor Mauricio Holz.

Del Centro de Estudios Legislativos, Administrativos, Políticos y Económicos, CELAP: el Asesor, señor Juan Pablo Briones.

Del Comité Partido Demócrata Cristiano: la Asesora, señorita Constanza González.

De la oficina de la Honorable Senadora señora Von Baer: la Asesora, señorita Ann Hunter

- - -

I.- NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Os hacemos presente que, de conformidad a lo dispuesto en el número 11 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, el artículo único y el segundo transitorio[1] tienen el carácter de normas orgánicas constitucionales, por lo que requieren para su aprobación de los cuatro séptimos de los señores Senadores en ejercicio, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental[2].

OBJETIVO DEL PROYECTO

La presente iniciativa de ley tiene por objeto crear un Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado que integre y complemente las definiciones curriculares nacionales, el que deberá considerar los objetivos que se detallan en la iniciativa.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Artículo 4° de la Constitución Política de la República.

---

[1] Cabe hacer presente que la enumeración que se hace corresponde a las disposiciones que la Honorable Cámara de Diputados consideró normas orgánicas constitucionales.

[2] La sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 28 de julio de 2009, recaída en el proyecto de ley que estableció la Ley General de Educación (Boletín N° 4.970-04), dispuso, en su considerando octavo, que solamente los artículos 11, incisos segundo y siguientes, 12 y 16 de dicha iniciativa, no “legislan sobre materias propias de la leyes orgánicas constitucionales referidas en los considerandos cuarto y quinto” (sic). De conformidad a lo anterior, todas las demás disposiciones de dicha legislación tienen dicho carácter normativo.

2.- Artículo 19 N° 10 de la Constitución Política de la República.

3.- Artículo 19 N° 11 de la Constitución Política de la República.

4.- Artículo 19 N° 12 de la Constitución Política de la República.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

Mensaje de Su Excelencia la Presidenta de la República.

Su Excelencia la Presidenta de la República destaca la importancia de formar una ciudadanía comprometida con la construcción de un país más justo, lo que constituye un compromiso primordial para su Gobierno, esto es, personas activas, responsables y comprometidas con su rol en la construcción del espacio público. Para lo anterior la educación escolar es fundamental, para lo que el Programa sugiere es la instalación de un Plan Nacional de Formación Ciudadana y Derechos humanos en todos los niveles educacionales con características participativas e integrales, actividad que actualmente coordina el Ministerio de Educación.

El objetivo descrito (la formación ciudadana como una necesidad primordial) fue expresado por el Consejo Asesor Presidencial creado con el fin de aportar en la construcción de una democracia más sólida por medio de su Presidente, señor Eduardo Engel, quien, en sus aspectos esenciales, dijo:

"[Para] prevenir y disminuir la incidencia de actos de corrupción y de faltas y de probidad [se] requiere un sistema educacional que forme en valores cívicos de respeto a la convivencia y fomento del bienestar común … En este sentido, el sistema educacional debe entregar herramientas a nuestros niños, niñas y jóvenes en al menos cuatro ámbitos: el primero, para que desarrollen una identidad individual autónoma, con capacidad de tomar decisiones; segundo, para que sean capaces de convivir en una ciudad respetuosa de las diferencias y de participar en la construcción del país, contribuyendo como ciudadanos en diversos ámbitos; tercero, para que sean personas con fuerte formación ética, capaces de convivir e interactuar en base a principios de respeto, tolerancia, transparencia, cooperación y libertad, y cuarto, para que contribuyan a que el país pueda avanzar a partir de un desarrollo económico sustentable con el entorno y con los otros.".[3]

En ese orden de consideraciones, S.E. la Presidenta de la República recuerda que el un discurso del día 3 de mayo de

[3] Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial, páginas 89 y 90.

2015 el Gobierno reforzó el compromiso de fortalecer la Educación Cívica para lograr que todos los establecimientos cuenten con un Plan especial de acuerdo con las características señaladas.

Por todo lo anterior, afirma que, dentro de los fundamentos de esta iniciativa de ley, la Educación Cívica es determinante para el fortalecimiento de la democracia, diagnóstico que es compartido por académicos e instituciones, tanto de carácter nacional como internacional.[4] Autores como Crick y Peña declaran que la ciudadanía y el desarrollo democrático tiene como uno de sus fines a la educación, donde la de carácter cívico construye el equilibrio entre valores y competencias de los individuos que se traducen en prácticas de cooperación en el conflicto que implica la acción colectiva dentro de una sociedad en que las instituciones aparecen como intermediarias entre el individuo y el Estado, “donde las implicancias prácticas de distintos conceptos de libertad y autoridad se conjugan por primera vez ... accediendo a un “nosotros”.[5]

Asevera que desde el punto de vista curricular, la formación ciudadana se encuentra incorporada actualmente en el sistema escolar chileno desde 1° básico a 4° medio, tanto de manera transversal como en los ejes específicos de los cursos de Orientación y de Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Debido a la oportunidad de formular currículums diferenciados para tercero y cuarto medio, este Gobierno fortalece la formación ciudadana en la propuesta que el Ministerio de Educación presentará al Consejo Nacional de Educación en el año 2017 con el objeto de formar ciudadanos activos y críticos que participen de manera activa en el funcionamiento democrático. Sin perjuicio de la presencia curricular sobre formación ciudadana en el sistema escolar, es necesario fortalecerla si se considera la información disponible sobre los aprendizajes alcanzados por los estudiantes de nuestro país en esa área. Recuerda que de acuerdo con el Estudio Internacional ICCS del año 2009, respecto de la pregunta específica ¿“cuánto saben los estudiantes chilenos de 8° básico respecto de educación cívica y formación ciudadana”?, se observa que nuestros estudiantes están por debajo de lo que saben los de otros países participantes, aunque de todos modos por los de América Latina. La evidencia es clara en cuanto a que nuestro país presenta una brecha importante para avanzar en esta área.[6]

Por otro lado, afirma que el objetivo de este proyecto garantiza que todos los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, cuenten con un plan explícito para abordar la formación ciudadana de sus estudiantes.

Deteniéndose en el contenido de la iniciativa, explica que está conformado por un artículo que prescribe, en primer término,

---

[4] Cox, 2012.
[5] Crick, 2003; Peña, 2007.
[6] IEA, 2009.

la obligación de contar con un Plan de Formación Ciudadana en todos los establecimientos reconocidos por el Estado. Enseguida, define los objetivos del Plan, los que serán complementados por un conjunto de acciones concretas que ejemplifican la manera en que debiere implementarse dicho instrumento. Finalmente, se establecen las obligaciones del Ministerio de Educación para facilitar el Plan y sus contenidos, así como la dictación de un Reglamento para la definición de plazos y otros aspectos necesarios para poner en marcha esta ley.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

I.-PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY POR PARTE DEL EJECUTIVO Y ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA COMISIÓN.

Al iniciarse el estudio del proyecto de ley en informe, la Comisión recibió en audiencia a la **Subsecretaria de Educación, señora Valentina Quiroga**, quien hizo presente que, en una visión de contexto general, la formación ciudadana corresponde al conjunto de conocimientos y actitudes que se promueven entre los niños, niñas y jóvenes que permite su integración efectiva a la vida en sociedad, contribuyendo a la cohesión social. Con ello, se persigue que los estudiantes sean capaces de construir una sociedad basada en el respeto, la tolerancia, la transparencia, la cooperación y la libertad para que puedan adoptar decisiones con plena conciencia de sus derechos y deberes como ciudadanos. Lo anterior es relevante, por cuanto, según dijo, tiene que ver con los procesos educativos y con que las personas puedan entender el escenario democrático de derechos y deberes.

Recordó que la Ley General de Educación, en lo que se refiere al proceso educacional, se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, así como de la identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena para convivir y participar de manera responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad para trabajar y contribuir al desarrollo del país.

Expresó que las razones por las cuales es necesario reimpulsar la formación ciudadana son básicamente tres:

Uno) Está considerado en el Programa de Gobierno, que recoge diversas mociones que han presentado al respecto por los señores Parlamentarios que representan el interés que el tema en debate ha generado durante largo tiempo para reinstalar este asunto tanto en la enseñanza básica como media, entregando al Estado el deber de promover su difusión.

Dos) Es una de las propuestas del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, la denominada “Comisión Engel”.

Tres) Calidad integral del proceso formativo, lo que implica adquirir conocimientos que vayan más allá de los conocimientos disciplinarios que están incluidos en las mallas curriculares, que implica entregar herramientas para la convivencia social y el desarrollo de la democracia.

Sostuvo que la formación ciudadana es un eje del currículum nacional, que considera a la Educación Cívica entre sus componentes fundamentales, lo que es relevante por cuanto, según dijo, en algún momento la asignatura existió en las mallas de enseñanza media que se suprimió en la década de 1990. Recordó que en la discusión pública, en general, sólo observa los contenidos del currículum, pero este debe comprender, además de las asignaturas específicas, objetivos transversales que transmitan elementos de aptitudes que busca la promoción en los estudiantes de valores públicos que no necesariamente están reflejados en una asignatura en particular, por lo que los establecimientos deben abordarlos por medio de integrar en sus contenidos el valor de la consideración de lo público y de la tolerancia como elementos constitutivos de un sistema democrático. Señaló como ejemplo que cuando se enseña Matemáticas no necesariamente debe enfocarse de manera exclusiva en las operaciones aritméticas, sino que también pueden utilizar ejemplos de la vida cotidiana para que los estudiantes sepan cómo un ejercicio puede tener valor en la vida en comunidad. Además, si bien cada asignatura tiene un nombre establecido y diversos ejes curriculares, la Formación Ciudadana tendrá un sentido específico que se plasmará en los diversos ramos del eje curricular.

Actualmente la Formación Ciudadana existe y se enseña en ramos como Historia y Geografía, Ciencias Sociales y Orientación.

Además del Currículum, el sistema educativo tiene otras maneras de promover talleres que permiten otras posibilidades para que los establecimientos puedan desarrollar procesos de aprendizaje en sus estudiantes sobre esta materia, como son, por ejemplo, la “Convivencia Escolar” y la “Sexualidad y Afectividad”, que tienen por objeto valorar la ciudadanía en cuanto comunidad respetando la autonomía que la ley reconoce en la formación de programas educativos.

A propósito del contenido del proyecto, explicó que los objetivos del Plan persiguen que los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado deberán incluir en los niveles de enseñanza parvularia, básica y media objetivos de Formación Ciudadana que integre y complemente las definiciones curriculares nacionales en esta materia, muchos de los cuales diversos colegios ya lo hacen por medio de visitas a edificios

públicos y a conocer el trabajo que se desarrolla en los mismos. De esta forma, detalló que los objetivos particulares (énfasis) de la iniciativa son los siguientes:

Uno) Promover la comprensión y análisis del concepto de ciudadanía y los derechos y deberes asociados a ella.

Dos) Fomentar en los estudiantes el ejercicio de una ciudadanía crítica y responsable.

Tres) Impulsar el conocimiento, comprensión y análisis del Estado de Derecho y la institucionalidad nacional.

Cuatro) Activar el conocimiento, comprensión y compromiso de los estudiantes con los derechos humanos.

Cinco) Valorar la diversidad cultural del país.

Seis) Fomentar la participación de los estudiantes en temas de interés público.

Siete) Garantizar una gestión y cultura democrática y ética en las escuelas (que fue rechazado en el primer trámite constitucional por la Honorable Cámara de Diputados).

Ocho) Aumentar el grado de valoración de la transparencia y de la probidad.

Los objetivos enunciados están recogidos en los procesos que ha llevado adelante el Ministerio de Educación, por lo que las bases curriculares definen estos temas para que el Plan sea un complemento de lo que el sistema actualmente considera. Precisó que éstos cumplen un rol de guía para que los establecimientos definan un Plan que pueda apuntar a los fines enunciados.

De acuerdo con lo anterior, el Plan deberá considerar la implementación de acciones concretas que permitan cumplir con los objetivos enunciados, para lo cual será habrá que ejecutar acciones tales como una planificación curricular que visibilice de modo explícito los enfoques en el aprendizaje transversal que refuercen el desarrollo de la ciudadanía; la realización de talleres y actividades extra programáticas; la formación de docentes y directivos especialistas en la materia; el desarrollo de actividades de apertura de los establecimientos a la comunidad; fijar estrategias que aseguren la debida participación y representación de los estudiantes en decisiones propias del quehacer escolar, como, por ejemplo, entregar el carácter de resolutivo a las decisiones que adopte el Consejo Escolar, asegurando así la participación de los distintos estamentos de la comunidad educativa (asunto que fue rechazado por la Honorable Cámara de Diputados);

la promoción de la cultura del diálogo, y otras que el sostenedor, en conjunto con la comunidad educativa, consideren pertinentes.

Enfatizó que existe un compromiso del Ministerio de Educación en cuanto a presentar una nueva asignatura para los cursos de tercero y cuarto medio sobre Educación Cívica y que el Plan deberá ser público y el Director deberá consultar al Consejo Escolar para introducirle modificaciones, comprometiendo a dicha Cartera en la entrega de orientaciones y recursos pedagógicos para su implementación, respetando la independencia de acuerdo con los procedimientos existentes para llevarlo a cabo, siendo el Consejo Nacional de Educación el que tendrá la labor de sancionar esta iniciativa respetando la autonomía de cada uno de los establecimientos, cual se señaló precedentemente.

Señaló que, de acuerdo con el Plan de apoyo ministerial enunciado, se están promoviendo una serie de acciones por parte del Estado para cumplir con los cambios al currículum; la formación docente; la creación de un Banco de Buenas Prácticas para el apoyo de los diversos establecimientos; la promoción de la participación estudiantil; diálogos ciudadanos sobre Educación Cívica, y la evaluación de la Calidad de la Formación Ciudadana (Agencia de Calidad).

Finalmente, aclaró que tanto el Plan de Formación Ciudadana como las iniciativas curriculares tendrán que desarrollarse en el marco de la institucionalidad vigente (sin alterarla), potenciando los instrumentos que en la actualidad existen. Por ello, el Proceso de Formación Curricular tendrá que estar de acuerdo con lo preceptuado en la Ley General de Educación, respetando los procesos de los proyectos educativos y los Planes de Mejoramiento de los establecimientos.

Se deja constancia de que la Subsecretaria 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 Senadores en la Secretaría de la Comisión.

La Honorable Senadora señora Von Baer agradeció la exposición de la señora Subsecretaria, valoró la iniciativa y consultó por los siguientes temas:

Uno) La razón por la cual el Ejecutivo optó por implementar este Plan por vía legal, toda vez que está facultado para hacerlo (al igual que el cambio de las mallas curriculares) por medio de un decreto con consulta al Consejo Nacional de Educación. De esta forma, estimó que no es necesario que se utilice este mecanismo normativo ya que existe una serie de programas que también son necesarios para complementar la educación en Chile y los criterios para definir cuáles tienen mayor relevancia que otro.

Existen materias como por ejemplo, según dijo, que los alumnos puedan conocer sus derechos laborales y el acceso a la seguridad social (leer sus contratos y comprender qué están pactando) para aquellos que luego de su educación escolar optan por trabajar.

Dos) La necesidad de implementar este Plan siendo que los contenidos, de acuerdo con lo expresado por la señora Subsecretaria, ya están considerados en los currículums escolares.

Tres) La utilidad del Plan propuesto en este momento considerando que la asignatura de educación cívica se suprimió durante el Gobierno del ex Presidente de la República señor Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Cuatro) El motivo por el cual se expande la ejecución del Plan propuesto hasta la educación parvularia.

Por su parte, **el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio,** concordó con la importancia del proyecto en informe y la relevancia de formar personas involucradas en el conocimiento de la ciudadanía y de sus derechos. Destacó que quienes ejercen la actividad pública, en cualquiera de sus formas, deben ser explícitos en cuanto a que el objetivo del proceso educativo es contribuir a la formación, como dijo, de personas en un sentido integral, cuestión que está reconocida en la Ley General de Educación.[7] Uno de los aspectos más importantes en esta materia, en su opinión, es integrar la “formación ciudadana” en cuanto hombres y mujeres miembros de una comunidad.

Por otra parte, valoró que se trate de un Plan que pueda permear en todas las áreas relacionadas con la educación, más que un curso de un currículum que recargue aún más a los estudiantes de acuerdo a lo que hoy los rige. En cuanto a la supresión de la asignatura de educación cívica durante el Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, puntualizó que pudo haber tenido su razón desde esa línea argumental.

Respecto de los objetivos a los cuales se refirió la señora Subsecretaria y más allá de lo que se pueda avanzar durante la discusión en particular de esta iniciativa, señaló que sería útil definir de manera más precisa los objetivos del Plan, ya que estos serán entregados a la

[7] El inciso primero del artículo 2° de dicha normativa dispone que “La educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas. Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país.”.

autonomía de los procesos educativos de cada uno de los establecimientos. Así, continuó, es partidario de promover un adecuado análisis y conceptualización de la ciudadanía y los derechos y deberes asociados a ella, por lo cual habría que añadir que esas ideas se entiendan en el contexto de una república democrática, tal cual lo preceptúa el artículo 4° de la Constitución Política. Por ello hay que apuntar a una "ciudadanía de alta intensidad", concepto que ha sido desarrollado por la ciencia política moderna; que sea abierta, crítica y responsable, considerando a la diversidad como un valor desde la "tolerancia activa" según el concepto del filósofo Humberto Giannini, que aprecia la tolerancia no sólo como un hecho, sino que como un valor, buscando la parte de la verdad que existe en el planteamiento del otro.

De acuerdo con los argumentos expuestos, manifestó que hay que profundizar los objetivos del proyecto en los términos enunciados respetando la libertad de los programas educacionales que cada establecimiento disponga, pero con la idea central de generar que los estudiantes sean, conforme a la noción aristotélica, "ciudadanos virtuosos", esto es, personas habilitadas para "la vida en la ciudad", en la república, con especial respeto por la tolerancia y el pluralismo, que valore la diversidad.

A su turno, **el Honorable Senador señor Montes** consultó por el carácter "resolutivo" de los Consejos Escolares que se consideraban inicialmente en la iniciativa, puesto que es un asunto que hay que asumir ya que experiencias del derecho comparado (como Inglaterra y Sudáfrica) no han dado los resultados esperados entregando dicha facultad a Consejos Escolares. Estimó positivo que estos organismos tengan atribuciones resolutivas en lo extra académico, pero no en decisiones propias de los establecimientos.

Luego, manifestó que el proyecto es relevante por cuanto determina un concepto de educación y de calidad ya que, en su juicio, el reduccionismo en el análisis del sistema condujo a ciertos parámetros estandarizados en los ramos sectoriales dejando de lado la formación ciudadana e integral. Es más, recordó que el sentido de pertenencia a una comunidad está contenido en la Ley General de Educación en cuanto concepto fundamental. [8]

Valoró que se presente un mecanismo de intervención en los procesos de las escuelas con este tipo de dimensiones, puesto que, según dijo, dichos establecimientos son un proyecto a lograr, por lo que no son propiamente autónomas. En este sentido, recordó que un error, en

[8] El inciso tercero del artículo 2° de dicha legislación dispone que "La educación informal es todo proceso vinculado con el desarrollo de las personas en la sociedad, facilitado por la interacción de unos con otros y sin la tuición del establecimiento educacional como agencia institucional educativa. Se obtiene en forma no estructurada y sistemática del núcleo familiar, de los medios de comunicación, de la experiencia laboral y, en general, del entorno en el cual está inserta la persona.".

su opinión, que se cometió durante los primeros años de los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (año 1994) fue conceptualizar los estándares de acuerdo con un informe emitido en ese entonces por el Ministerio de Educación que declaraba que las escuelas eran autónomas.

Consultó por el concepto de “niño”, puesto que es fundamental comprenderlos no como un conjunto vacío en materia ciudadana, en razón de que sí tienen una visión social y percepciones y visiones respecto del comportamiento comunitario, por lo que hay que entregarles la libertad para que digan lo que piensan y ayudarlos en la sistematización de las ideas con el objeto de que se sientan parte de la comunidad y no teman a la institucionalidad. Sobre este asunto, precisó que el anarquismo tal cual se le conoce hoy, no es un partido o una posición política, sino que, más bien, es un sentimiento de rechazo a la institucionalidad puesto que no se sienten integrados.

Destacó que el mayor déficit se encuentra en los colegios públicos, puesto que los privados, particularmente los que obedecen a ciertas creencias o cosmovisiones, se promueven los valores sociales desde sus propias perspectivas.

Por las razones enunciadas, afirmó que es un proyecto útil para potenciar una dinámica de formación integral en lo que respecta a la pertenencia ciudadana.

Seguidamente, **el Honorable Senador señor Quintana** preguntó por los mecanismos de evaluación de la implementación y desarrollo de la formación ciudadana y el cumplimiento de los objetivos que están contenidos en el proyecto. Sin perjuicio de lo anterior, se mostró de acuerdo con la iniciativa por cuanto cubre una necesidad de la vida en sociedad y permite construir, de esta manera, un *ethos* más tolerante.

En ese mismo orden de consideraciones, destacó que la iniciativa consulte un plan transversal que cruce todas las asignaturas de la malla curricular de manera de así invitar a los jóvenes a pensar su propia comunidad. Por ello, estimo que resultaba importante reforzar esta formación mediante la incorporación, como lo considera el proyecto, de la asignatura de Educación Cívica en tercero y cuarto medio, lo cual, como lo ha afirmado, no puede obviar la integración de sus contenidos de manera inicial con el objeto de que sea un método de formación continua.

Finalmente, hizo presente que es importante definir desde el Estado las formas y objetivos que deben estar contenidos en este Plan, puesto que se trata de formar ciudadanos y personas que logren vivir en comunidad desde la tolerancia y el respeto no sólo hacia los otros, sino que también frente a la institucionalidad.

Sobre el particular, **la Subsecretaria de Educación** explicó que el proceso de aprendizaje consiste, principalmente, en la formación de personas, que es lo que establece la legislación vigente. En razón de lo anterior, lo que se pretende con este proyecto es que ese objetivo se cumpla por medio de la formación ciudadana, que actualmente es una carencia que se observa no sólo desde el Ejecutivo, sino que también por diversos ámbitos de medición.

En cuanto a la consulta de la Honorable Senadora señora Von Baer respecto del motivo de que sea un proyecto de ley y no un decreto del Ejecutivo, señaló que si bien el Ministerio tiene la posibilidad de orientar y fomentar ciertas actividades no tiene la facultad de mandatar a los establecimientos para que cuenten con una actividad como la que se propone. De esta forma, que se haga por una vía legal impulsa la implementación de manera más rápida de los objetivos que se persiguen, como es la formación de personas en un contexto social. Por ello los objetivos, que serán discutidos en el segundo informe, pueden ser ampliados o restringidos de acuerdo con el debate que se genere en la Comisión en un ámbito democrático como es el proceso de formación de la ley.

En relación con los planteamientos formulados por algunos Senadores, la **señora Subsecretaria** afirmó que la inclusión de la asignatura en tercero y cuarto medio no impide que la formación se implemente desde cursos más tempranos, lo que evidencia la existencia de otros ramos dentro de la malla curricular que contienen asuntos relativos a lo que propone la iniciativa de ley en debate. Además, sostuvo que hay que considerar que los establecimientos desarrollan actividades complementarias sobre la materia que van más allá de las aulas que impulsan la convivencia social y el desarrollo de actitudes sobre el particular, particularmente sobre la democracia y el respeto a las instituciones.

Sobre este mismo aspecto, aclaró que el proyecto de ley establece que los grados de enseñanza serán de acuerdo a los cursos y a la edad de quienes los recibirán y que el Ejecutivo no está de acuerdo con suministrar un mayor número de cursos o de horas de clase que agobien a los estudiantes, sino que, por el contrario, la idea es fomentar el desarrollo del razonamiento de los estudiantes no sólo en las áreas específicas de aprendizaje, sino que en el sentido de procurar ser parte de una comunidad.

II.- EXPOSICIONES DE LOS INVITADOS Y DEBATE EN LA COMISIÓN RESPECTO DE ELLAS.

Como se indicó precedentemente, la Comisión recibió en audiencia a algunos actores relacionados con las temáticas del

proyecto, con el objeto de que dieran a conocer su opinión respecto de la propuesta en análisis.

A continuación, se reseñan los principales contenidos de dichas exposiciones así como de los comentarios e interrogantes que ellas generaron en el seno de la Comisión:

1.- **La señora Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, señora Lorena Fríes**, señaló que la educación chilena ha incorporado progresivamente elementos de formación ciudadana en materia de derechos humanos desde el año 1990 hasta la actualidad. De todas formas, según dijo, la integración del tema es dispar entre distintos niveles educativos y en los temas que lo integran. En el marco del derecho a la educación, continuó, dichos contenidos se han explicado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Chile, como es el caso de DUDH, PIDESC, CDEN y UNESCO, que han sido precisados en su implementación con la Observación General N°1 del Comité de Derechos del Niño. Además, expresó que el Sistema Universal de Protección de los Derechos humanos ha consistido en una serie de recomendaciones que impulsan la educación en esta materia y ampliar la perspectiva respecto de otros modelos educativos como es el caso de la educación cívica, centrada en el ajuste del cumplimiento de las normas que permiten vivir en sociedad como es el caso de la educación cívica, centrada en el ajuste personal al cumplimiento de normas y la formación ciudadana, cuyo centro es la participación formal más allá del conjunto de derechos que se reconozcan. Todo lo anterior se ha traducido en el Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos, cuya primera fase promueve la creación de planes nacionales orientados a la educación escolar y la formación docente. Hizo presente que si bien nuestro país ha ratificado estos tratados y adherido al Programa Mundial de Educación en materia de Derechos Humanos, existe un compromiso pendiente desde el punto de vista del Análisis Periódico Universal del año 2009. Además, a Ley General de Educación y otras normativas que se relacionan reconocen estos objetivos que van el eje de la formación ciudadana y derechos humanos.

Todo lo anterior, continuó, no está reconocido en el mensaje presidencial de esta iniciativa, restando así fuerza en el Plan que se propone instaurar ya que no se establecen las obligaciones de los órganos del Estado que deben velar por el cumplimiento de esta normativa, particularmente en materia de fijar un piso común que evite generar propuestas de diversa calidad que generen nuevos focos de desigualdad y con ello de discriminación, lo que se traduce, además, en una eventual falta de fiscalización que haga efectiva la norma propuesta. En el mismo sentido, dijo que el proyecto sólo incorpora algunos elementos que establecen los estándares internacionales y recomendaciones relativos a la educación en Derechos Humanos.

En otro sentido, indicó que el proyecto en debate sugiere la implementación de un Plan de Formación Ciudadana como una

política sin articulación con el resto del sistema educativo y sus normas y políticas. Diluyendo esfuerzos y superponiéndose con otras iniciativas que establecen medidas de formación ciudadana y de Derechos Humanos, como es el caso de la Subsecretaría de Derechos Humanos. Además, según dijo, el proyecto omite referencias a su financiamiento, lo que limita las posibilidades objetivas de implementación y de una formación docente que pueda aplicar el Plan.

Argumentó que el currículum en todos los niveles de la educación parvularia y escolar incluyen elementos relacionados con la formación ciudadana y los Derechos Humanos, los que se han integrado progresivamente en las reformas curriculares desde el año 1990, ya desde las recomendaciones del Informe Rettig hasta el del Instituto Nacional de Derechos humanos del año 2012. No obstante lo anterior, esta incorporación curricular, a su juicio, es disímil en su calidad, profundidad y nivel de integración, dependiendo de las temáticas específicas a los que se refiere y a los niveles educacionales, por lo que no logra abarcar las recomendaciones internacionales sobre la materia, tal cual se hizo presente en su momento por un Informe del Instituto Nacional de Derechos humanos del año 105, denominado “Diagnóstico de la Inclusión de la Educación en Derechos humanos en el Currículum Escolar chileno”. Así, la inclusión de la educación en materia de Derechos humanos en el currículum escolar presenta, en su opinión, algunas debilidades en el enfoque y la comprensión de lo que estos implican, lo que no garantiza que los estudiantes se reconozcan como sujetos de derechos, ejercerlos, respetarlos, promoverlos y desarrollarlos por medio de acciones que posibiliten su exigibilidad o defensa.

Además, expresó que desde el año 2000 se ha demostrado una preocupación por la participación juvenil y la necesidad de reforzar la formación ciudadana que éstos reciben, lo que se tradujo, en el año 2004, en la conformación de la Comisión de Formación Ciudadana, la que realizó un diagnóstico de inclusión curricular, proponiendo modificaciones al Programa de Historia Ciencias Sociales tal da cuenta el informe por ellos emitido. Además, recomendaron generar políticas integrales de gestión educativa y de aprovechar los espacios extracurriculares para generar un aprendizaje por medio de la experiencia democrática y participación. Dichas recomendaciones, continuó, no se implementaron completamente. Destacó que un asunto relevante sobre la materia es la formación y capacitación docente, que es un aspecto que no ha sido tratado. De acuerdo con expuesto, manifestó su preocupación como Directora del Instituto en cuanto a que la formación ciudadana y en derechos humanos presenta debilidades que hay que corregir y que debe estar integrada en la formación docente continua. A lo anterior se suma una comprensión difusa respecto de las diferencias y de los alcances de la Educación Cívica y la formación en Derechos Humanos. La Educación Cívica coloca el acento en la adhesión a las normas jurídicas y de convivencia, apelando a la responsabilidad individual; en tanto que la formación ciudadana moviliza la participación sistemática y responsable de los jóvenes en

las instancias formales. La formación en materia de Derechos humanos engloba a las dos anteriores, colocando su centro de atención en las otras perspectivas al respecto, las que (éstas últimas) no garantizan su comprensión ni las obligaciones que tienen el Estado respecto de éstas.

Enseguida, declaró que la obligación de educar sobre los Derechos humanos está fijada por Convenios Internacionales suscritos por Chile que fijan los propósitos del tema, entre los que se destaca, según dijo, el fortalecimiento del respeto a los derechos y a las libertades fundamentales y la preparación para asumir una vida responsable en una sociedad libre y la orientación hacia el mejoramiento integral de la persona humana como fundamento del sistema democrático, la justicia social y el progreso. También hay que considerar un modelo de convivencia basado en la comprensión, la tolerancia y la amistad entre Naciones y con los grupos étnicos y religiosos, tal cual lo establece la Convención para todas las formas de discriminación racial". Del mismo modo, hay que considerar el combate a los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial, la supresión del estereotipo de la distinción femenino y masculino y la lucha contra las prácticas en contra de las personas con discapacidad.

Precisó que el Comité de Derechos del Niño señaló que el objetivo general de la educación es potenciar su capacidad (la del niño) para que participe de manera plena y responsable en una sociedad libre, razón por la que debe promoverse su participación en la vida escolar, la creación de comunidades y consejos de alumnos como parte del proceso de aprendizaje y ejercicio de derechos, considerando que los conocimientos básicos no se limitan a la alfabetización y a la aritmética elemental, sino que, además, comprenden la preparación para la vida activa, desarrollando la capacidad de adoptar decisiones ponderadas, resolver conflictos de manera no violenta, desarrollar el sentido crítico y habilidades artísticas, entre otras. En este sentido, recordó que la capacidad del niño para participar plena y responsablemente en una sociedad libre puede verse dificultada o debilitada no sólo por la limitación al acceso a la educación, sino que también por la negativa en la promoción de loa promoción de los valores reconocidos en la Convención de los Derechos del Niño. De acuerdo con lo expresado, dijo que el Comité de los Derechos del Niño señala que la participación permanente en los procesos de adopción de decisiones debe lograrse mediante, entre otros medios, en los consejos de alumnos y la representación de los mismos en los Comités Escolares, en que los alumnos puedan expresar libremente sus opiniones sobre la formulación y aplicación de políticas de conducta en las escuelas. Para ello, en su opinión, es necesario considerar esos derechos en la ley para que no queden entregados a la buena voluntad de un determinado establecimiento. De esta manera, el Comité exhorta a los Estados parte a elaborar un Plan Nacional integral de acción para supervisar el logro de estos objetivos, destinando los recursos humanos y financieros que sean necesarios para ello.

Siguiendo en esta línea argumental, la Directora del Instituto Nacional de Derechos humanos explicó que el sistema de protección de estas garantías ha promovido lineamientos que comprometan a los estados en la educación de los Derechos humanos y en la comprensión de su vínculo con el sistema democrático. En este eje, destacó que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó un Programa Mundial DE Educación sobre la materia en el año 2004, el cual se ha materializado en un Plan de Acción en una primera etapa (años 2005-2009) que se enfocó en el sistema escolar, priorizando la generación de estrategias nacionales de educación en la materia, generando directrices sobre los componentes decisivos en este asunto. Luego, en el año 2011 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en Materia de Derechos Humanos, en que se reconoce la enseñanza de los Derechos humanos como una garantía en sí misma, comprometiendo a los Estados a adoptar medidas para su fomento en todos los niveles educacionales, formación de docentes y agentes del Estado. Dicho programa considera como temas fundamentales los siguientes:

Uno) Facilitar el conocimiento y la comprensión de las normas y principios de los Derechos humanos y los valores que los sostienen y sus mecanismos de protección.

Dos) La educación en la materia que implique el aprendizaje y la enseñanza por medio del respeto de los educadores y los alumnos.

Tres) Facultar a las personas para que disfruten de sus derechos y los ejerzan, respeten y defiendan los de sus pares.

Sostuvo que de acuerdo con las recomendaciones de la Organizaciones de Naciones Unidas para la generación de Planes de Educación en esta materia, se debieran considerar los siguientes elementos:

Uno) Políticas educativas.

Dos) Planificación.

Tres) Entorno de aprendizaje.

Cuatro) destreza de competencias básicas.

Cinco) Perfeccionamiento profesional de profesores y del personal docente.

Además, durante el período que comprende el Examen Periódico Universal en el año 2009, el Consejo de Derechos humanos

recomendó a nuestro país elaborar un Plan Nacional de Derechos humanos considerando lo expresado hasta ahora.

Respecto de la normativa nacional vigente, recordó que existe la obligación del Estado para educar en materia de Derechos Humanos. De esta manera, la Constitución Política establece que se debe respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, los que, además, están reconocidos por Tratados Internacionales suscritos por Chile. Además, la Ley General de Educación, en sus disposiciones generales, reconoce que los derechos humanos constituyen la base para el marco de la formación del sistema educativo. Además fija objetivos específicos para cada uno de sus niveles, esto es, parvularia, básica y media. Recordó que Chile suscribió sobre la materia el Programa Mundial que establece el compromiso de implementar un Plan Nacional de Educación en materia de Derechos Humanos, aceptando las recomendaciones se hicieron por medio del Examen Periódico Universal del año 2009, ratificado en el año 2014.

A propósito del proyecto de ley en debate, argumentó que el mensaje presidencial con que se presentó al Congreso Nacional no hace mención a ninguna de las obligaciones específicas que tiene el Estado de acuerdo a los Tratados Internacionales suscritos sobre la materia, que imponen los deberes de educar en materia de derechos humanos y a los que se hizo alusión respecto de la Ley General de Educación. Sin embargo, destacó que la iniciativa contextualiza su importancia en los compromisos del Programa de Gobierno, el que plantea se fomentará un Plan Nacional de Formación Ciudadana y Derechos humanos en todos los niveles educacionales de manera participativa e integral. Del mismo modo, se adoptan medidas tales como el desarrollo de una identidad individual autónoma; fomento de la convivencia en una sociedad respetuosa de las diferencias; formación ética, y el desarrollo económico por medio de la conservación sustentable de la naturaleza. Sin perjuicio de lo anterior, no se han incluido recomendaciones del Informe de Formación Ciudadana del año 2004 sobre las capacidades docentes que permitan la implementación exitosa del Plan.

De acuerdo con el articulado del proyecto, la señora Directos indicó que la iniciativa fija, en su artículo único, la obligación de los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado de contar con un Plan de Formación Ciudadana que integre las definiciones curriculares nacionales en esta materia. El artículo primero transitorio, por su parte, fija un plazo de vigencia a contar del mes marzo del año 2016.

Sobre el artículo único, declaró que la iniciativa entrega a las escuelas la mayoría de las obligaciones que implica la implementación del Plan, estableciendo obligaciones mínimas para el Ministerio de Educación sin fijar obligaciones para los demás órganos competentes del sector de la educación que cuentan con facultades fiscalizadoras, como es el

caso de la Agencia de la Calidad de la Educación y las Superintendencias de Educación Parvularia y Escolar. De esta manera, a su juicio, no queda claro cómo el estado verificará el cumplimiento de estas normas. Agregó que el Plan propuesto no está articulado con la normativa y política educacional vigente en nuestro país, como tampoco con otros proyectos que están en discusión (Subsecretaría de Derechos humanos y la creación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente). Los objetivos y acciones de implementación cubren solo algunos de los componentes necesarios para elaborar un Plan nacional de educación en materia de derechos humanos según la recomendación del Programa Mundial de Educación. De esta manera, sugirió sistematizar los distintos proyectos sobre la materia.

Afirmó que la iniciativa en debate asigna a las escuelas la formación de docentes y directivos en el área de los derechos humanos, pero que, en su opinión, existen condiciones materiales que dificultan el proceso sin la necesaria destinación de recursos, tiempos de capacitación y la generación de una oferta de formación continua de calidad. Recordó que los estándares internacionales señalan que se necesitan recursos humanos y financieros hasta el máximo de que se disponga para la adopción de medidas necesarias en la ejecución de planes nacionales integrales. Hizo presente que entregar la responsabilidad de la implementación del plan a cada unidad educativa no garantiza un piso mínimo común a nivel nacional para el logro de los objetivos propuestos, lo que puede generar focos de segmentación en la calidad educacional, lo que puede traducirse, según dijo, en un trato discriminatorio. Destacó la importancia de que el proyecto considere de manera clara cuál es la función del Estado para garantizar que estos temas sean tratados de manera coherente en todas las escuelas de manera igualitaria, tal cual lo ha señalado el Comité de derechos del niño.

De acuerdo con lo expresado y para hacer efectiva la implementación del Plan sugirió revisar otros cuerpos legales sobre estas materias, con el objeto de incorporar oficialmente estos principios en sus políticas educativas en todos los niveles formativos. A este respecto sugirió estudiar la Ley General de Educación, la que estructura el Ministerio de Educación Pública, la Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de Educación Parvularia Básica y Media y su Fiscalización, y el Decreto Supremo de Educación No 381 del año 2013 que establece otros indicadores de calidad educativa.

Indicó que los objetivos del Plan considerados en el inciso segundo del artículo único de este proyecto, deben considerar un enfoque relativo a la diversidad cultural a nivel regional, dada la evaluación de los procesos de globalización y migración que actualmente existen, comprendiendo a la totalidad de la comunidad educativa.

Destacó que los plazos de entrada en vigencia del artículo segundo de esta iniciativa no son compatibles con lo señalado en los antecedentes del mismo, particularmente de la fecha en que se contarán con

las bases y programas de la educación diferenciada, por lo que sin las definiciones curriculares completas no es posible diseñar un plan integral y complementario con las directrices curriculares.

Concluyó con las siguientes ideas:

Uno) que el Instituto Nacional de Derechos humanos valora el avance que representa este proyecto en relación con la formación ciudadana y las recomendaciones que se han hecho sobre la materia desde el informe de la comisión Rettig. Sin perjuicio de lo anterior, hizo presente que la iniciativa no tiene una misión clara al momento de distinguir entre la educación cívica, la formación ciudadana y la educación en derechos humanos.

Dos) es necesario precisar los conceptos de "ciudadanía crítica" y de "gestión y cultura democrática".

Tres) adecuar el Plan propuesto a los estándares internacionales sobre educación en Derechos Humanos.

Cuatro) considerar los sistemas de financiamiento y de supervisión nacional en la implementación del Plan.

Cinco) sistematizar el plan sugerido con otras iniciativas que rigen sobre la materia, con el objeto de no duplicar esfuerzos y reforzar la implementación de los lineamientos contenidos en la Ley General de Educación y en los Sistemas Nacionales de Aseguramiento de la Calidad de la Educación; así como con otras iniciativas tales como la creación de la Subsecretaría de Derechos humanos y el de Carrera Docente.

Se deja constancia de que la señora Fríes 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.

2.- El **Jefe de Carrera de Educación de la Universidad de Santiago de Chile, señor Jaime Retamal**, quien expresó que el proyecto puede analizarse desde las siguientes perspectivas:

Uno) Participación.
Dos) Formación.
Tres) Información.
Cuatro) Alfabetización.

Respecto del primer punto (Participación) citó la obra Democracia y Educación de John Dewey, en la que señala que la

educación no es una preparación para la vida, sino que la educación es la vida en sí mismo.

De acuerdo con lo anterior la consideración de los estudiantes es fundamental en el avance del aprendizaje y en la dinámica de cambio y desarrollo de los establecimientos escolares. De esta manera, y según un estudio realizado por la International Asossiation for the Evaluation of Educational Achivements, si se comparan los resultados que se hicieron a alumnos educados desde distintos programas de formación ciudadana, puede observarse que no existen variaciones en relación al conocimiento y las actitudes ciudadanas, pese a que los alumnos que conformaron dicha muestra en el año 2009 han sido formados íntegramente con el nuevo currículum. Lo anterior demuestra, en su opinión, que pese a las transformaciones curriculares implementadas, no se está logrando el objetivo de formar a los ciudadanos que el sistema democrático necesita.

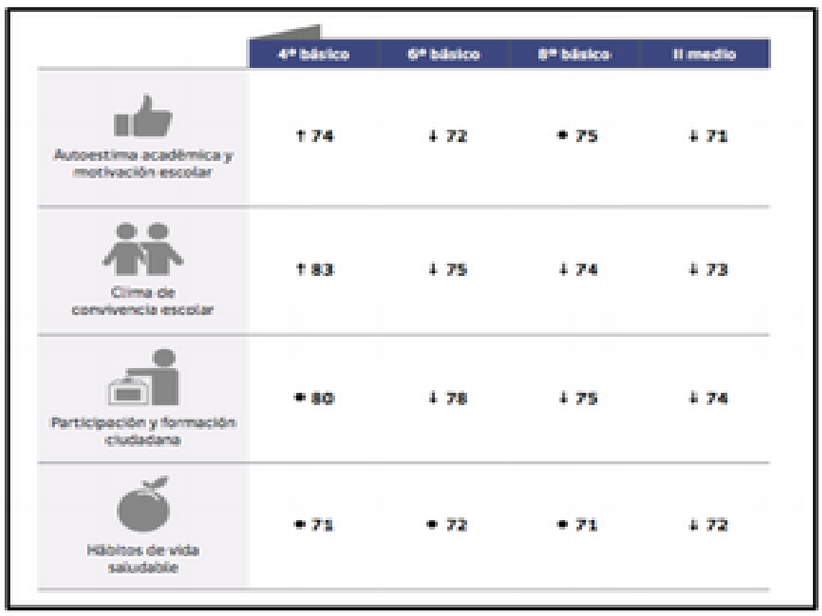
Sobre el mismo tema, explicó que la educación ciudadana tiene las siguientes dimensiones: la educación cívica tradicional; la construcción de competencias, y la guía de principios y el cultivo de virtudes. Recordó que la “Comisión Peña” de Formación Ciudadana del año 2004 sugirió un ajuste curricular; una formación inicial docente.

Respecto de la Participación declaró que es necesaria una modificación en la Ley 20.370 (artículos 15 y 24 – Consejos Escolares), como así mismo introducir enmiendas en la Ley No 20.536 en relación con la convivencia escolar.

Acerca de la Formación declaró la relevancia en la capacitación de profesores y directores en el sistema, mejorar el acceso a cursos para el aprendizaje ciudadano.

Sobre el punto tres (Información) hizo presente la consideración de temas tales como la autoestima académica y motivación escolar; la convivencia escolar; la participación y formación ciudadana; el fomento de hábitos de vida saludable; la asistencia escolar; la retención escolar; la equidad de género y la titulación técnico profesional.

En seguida presentó los siguientes cuadros que muestran los niveles de medición en los cursos de cuarto, sexto y octavo básico y segundo medio relativos a la autoestima académica y motivación escolar; el clima de convivencia escolar; la participación y formación ciudadana y los hábitos de vida saludable:



	4º básico	6º básico	8º básico	II medio
Autoestima académica y motivación escolar	↑ 74	↓ 72	* 75	↓ 71
Clima de convivencia escolar	↑ 83	↓ 75	↓ 74	↓ 73
Participación y formación ciudadana	* 80	↓ 78	↓ 75	↓ 74
Hábitos de vida saludable	* 71	* 72	* 71	↓ 72



Finalmente, se refirió a si la iniciativa debe considerar una asignatura, un eje o una unidad. Sobre el particular indicó que hay que pensar en una asignatura que debiere implementarse desde Séptimo básico en adelante o, en caso contrario, desde el curso de Primero medio. Para

ello, hay que pensar en objetivos verticales y en asignaturas que le entreguen más peso a esta iniciativa que es de máxima relevancia.

Se deja constancia de que el señor Retamal 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.

3.- **El Presidente del Consejo Nacional de Educación, señor Pedro Montt,** a través de un informe que hizo llegar a la Comisión[9], destacó que la educación ciudadana y cívica juega un rol clave en el fortalecimiento de la democracia. Este es un diagnóstico compartido entre académicos nacionales y diversas instituciones internacionales, quienes han relevado la necesidad de una actualizada y contextualizada formación ciudadana. En este sentido el Plan propuesto por el ejecutivo es coherente y es una respuesta a ese diagnóstico, recogiendo una tendencia de carácter internacional.

Continuando con su análisis, planteó que los ciudadanos del siglo XXI, requieren de habilidades y competencias que les permitan comprometerse y participar en una sociedad dinámica, en un contexto democrático, global y en constante cambio tecnólogico. Tradicionalmente, el currículum educó a los estudiantes en la apropiación de conocimientos referidos a la institucionalidad política, el sentido de pertenencia e identidad nacional y el respeto a la ley ("virtudes ciudadanas") a través de una asignatura formal de "educación cívica", por lo mismo concentrada mayoritariamente en la trasmisión de conocimientos sobre el sistema de gobierno y la historia del país. Esta visión tradicional, está siendo internacionalmente superada por un modelo formativo que a la tradicional formación en la institucionalidad política, suma otras referidas a la convivencia en una sociedad cada vez más compleja y la respectiva cualificación de los estudiantes para permitirles una comprensión crítica respecto de los problemas existentes en esa sociedad y, también el desarrollo de sus competencias para la resolución de conflictos de manera pacífica y democrática. Este enfoque sustituye el tradicional concepto de educación cívica por el de "formación o educación ciudadana".

De esta forma, añadió, la educación ciudadana esta orientada no sólo al aprendizaje de conocimientos, sino también a la adquisición de habilidades y actitudes destinadas a perfeccionar la capacidad de actuar de manera informada y crítica en la convivencia social y política (*Kerr*, 1999; Cox, Jaramillo, Reimers, 2005; Amadeo y Cepeda, 2008). Además, esa tendencia internacional concuerda en que dicha enseñanza debe iniciarse en la educación primaria, dado que es a temprana edad cuando los

[9] El señor Montt fue invitado a esta instancia pero excusó su asistencia. Sin perjuicio de lo anterior, hizo llegar sus planteamientos respecto de esta iniciativa, los que se reseñan en el cuerpo de este Informe.

individuos forman su identidad social y cívica (Niemi y Junn, 1998; Torney-purta, 2002).

En ese mismo orden de ideas, señaló que la literatura internacional sobre educación ciudadana arroja una serie de prácticas comunes que debiesen contemplarse para el desarrollo de un Plan de Formación Ciudadana que sea efectivo, que son las siguientes:

i) La entrega de educación formal curricular en la historia, las leyes y la democracia.

ii) La consideración de la mayor cantidad posible de métodos de participación, dentro de los establecimientos y de interacciones con la comunidad, como simulaciones de procesos democráticos así como sesiones legislativas, administrativas y judiciales, revelando la importancia de una ciudadanía activa.

iii) El trabajo enfocado en temas de contingencia y actualidad. Particularmente aquellos que son considerados por los estudiantes como importantes y relevantes para sus vidas, desarrollando la capacidad de pensar de una manera crítica y sistémica.

iv) La inversión en capacitación docente y generación de alianzas con asociaciones dedicadas a la formación ciudadana.

v) La promoción de iniciativas gestionadas desde la escuela que involucren a los diferentes actores de la comunidad (padres, autoridades locales y vecinos).

vi) La generación de instancias en las que los estudiantes puedan aplicar lo aprendido, realizando actividades relacionadas a la educación curricular formal.

vii) La existencia de actividades extracurriculares enfocadas al servicio comunitario y los deberes cívicos, conociendo el rol de los grupos voluntarios en la sociedad.

viii) El fortalecimiento del rol de los Centros de Alumnos, fomentando la participación de los estudiantes otorgándoles voz dentro del establecimiento y en la gestión del proceso educativo, desarrollando la voluntad y la capacidad de participar en política a nivel local, nacional e internacional. (Una instancia a aprovechar en esta dirección son los Consejos Escolares).

ix) La consideración de espacios en los colegios para el desarrollo de temas de género, diversidad social y cultural dentro de un contexto de globalización.

x) El fomento de situaciones que promuevan y fortalezcan el conocimiento y desarrollo de capacidades de negociación, trabajo de coaliciones, defensoría de posiciones y búsqueda del consenso y compromiso, fomentando la resolución de conflictos de manera no violenta.

xi) La reflexión en torno a la problemática de los derechos humanos y su defensa. El desarrollo de capacidades que permitan abordar los problemas como miembros de una sociedad global.

xii) La promoción de estilos de vida y hábitos que se relacionan con la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable

A continuación, el señor Montt, expone en su informe un cotejo de esas buenas prácticas respecto de lo propuesto por el Plan, considerando tres categorías para cada una de ellas: Ausente, cuando no se observa en la propuesta; Con Observaciones, cuando podría ser objeto de mejora, o; Presente, cuando se encuentra señalada de manera pertinente, lo que detalla el siguiente cuadro:

Prácticas comunes en planes de formación ciudadana	Proyecto de ley Boletín 10043-04
Educación formal curricular	Presente
Métodos de participación	Con Observaciones
Temas de contingencia y actualidad	Con Observaciones
Capacitación docente	Presente
Iniciativas gestionadas desde la escuela hacia la comunidad	Presente
Actividades de aplicación	Presente
Actividades extracurriculares	Presente
Rol de los Centros de Alumnos	Ausente
Desarrollo de temas de género y diversidad cultural dentro de un contexto de globalización.	Con Observaciones
Desarrollo de competencias	Con Observaciones
Derechos humanos	Presente
Medio ambiente	Ausente

A partir de lo observado en este análisis, formuló las siguientes sugerencias de mejora tanto a los objetivos como a las acciones concretas para la implementación del Plan que considera la iniciativa de ley en informe, que son las que se reseñan a continuación:

a) En referencia a las instancias de participación:

- mejorar el objetivo "*Fomentar la participación de los estudiantes en temas de interés público"* (inciso segundo, literal f), incluyendo además a "la convivencia comunitaria y social y el análisis de la contingencia, según la relevancia que le asignen y el interés que manifiesten los estudiantes".

- incluir dentro las acciones concretas propuestas para la implementación del Plan, la creación y el fomento de espacios de participación, ya sean simulaciones de procesos de participación ciudadana e instancias participativas creadas al interior de los establecimientos.

b) En cuanto al trabajo enfocado en los temas de contingencia y actualidad, particularmente aquellos que son considerados por los estudiantes como importantes y relevantes:

- Dentro de las acciones concretas propuestas (inciso tercero numerales ii, iv), señalar de manera explícita "al desarrollo de espacios y actividades que se orienten a trabajar en base a las problemáticas de la sociedad y temas de contingencia".

c) En cuanto a el Rol de los Centros de Alumnos:

- Incluir un inciso dentro las actividades concretas para la implementación del Plan (inciso tercero) que fomente y fortalezca la creación y participación de estas organizaciones.

d) En cuanto al desarrollo de temas de género, diversidad social y cultural dentro de un contexto de globalización:

- ampliar la definición del objetivo: ¨Fomentar en los estudiantes la valoración de la diversidad social y cultural del país" (inciso segundo, literal e) considerando recomendable incluir conceptos de ciudadanía global y temas de género.

e) En cuanto al fomento de situaciones que promuevan y fortalezcan el conocimiento y desarrollo de capacidades de negociación, trabajo de coaliciones, defensoría de posiciones y búsqueda del consenso y compromiso:

- Tomando en consideración que, la nueva conceptualización del aprendizaje del área se encuentra centrada en el concepto de competencia, explicitar dentro los objetivos del Plan "Garantizar instancias de desarrollo de habilidades y competencias relacionadas con la resolución de conflictos y la convivencia democrática".

f) En cuanto a la concientización sobre la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable:

- incluir dentro los objetivos del Plan “Promover sobre estilos de vida y hábitos que se relacionan con la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable”.

Seguidamente, el señor Montt se refirió a otros tres temas que se plantearon durante la discusión del proyecto en la Cámara de Diputados y que fueron superados en esta etapa del debate:

i) La clara complementación y no intromisión del Plan en la definición de los objetivos de aprendizaje definidos en las Bases Curriculares, así como en la institucionalidad que se ha dado el país para definir esas Bases[10]. En cuanto a este punto, señaló que sería deseable explicitar con mayor fuerza que el Plan se encuentra claramente articulado y busca el logro de los Objetivos Generales de Aprendizaje declarados en las Bases Curriculares Nacionales.

ii) Es claro que son los colegios los que, en el ejercicio de su autonomía, definirán cómo llevaran a la práctica el Plan de acuerdo a sus propios proyectos educativos, y;

iii) El Ministerio de Educación, además de aclarar que la formación ciudadana no solo se encuentra presente en los denominados objetivos de aprendizaje transversales sino también y como eje curricular en la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales desde primero básico y hasta cuarto medio, se comprometió a establecer a la brevedad una asignatura de “educación ciudadana” en los dos últimos grados de la enseñanza media, tal como lo propusiera una comisión especializada a la que convocó el ministerio hace ya varios años (2004).

Concluye su informe, planteando que pudiese incorporarse dentro del proyecto de ley y como una acción concreta, la existencia de un sistema de monitoreo y seguimiento donde se especifiquen las diferentes estrategias llevadas a cabo para el adecuado desarrollo de dicho Plan, de manera de asegurar de mejor manera el acceso y calidad de la formación ciudadana de todos los estudiantes de Chile.

- - -

A continuación, **el Honorable Senador señor Walker, don Ignacio,** agradeció las exposiciones y nuevamente valoró la implementación de un Plan Nacional, más allá de asignaturas particulares o intervenciones curriculares. En este sentido, señaló que un Plan puede recorrer una serie de asignaturas con un eje claro respecto del objetivo que se pretende, que es la profundización e internalización del sistema democrático de

[10] El Plan no interfiere en las tareas que en materia curricular poseen el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación

manera transversal que cubra diversas áreas más allá de sumar horas curriculares a los estudiantes.

Hizo presente que los estudiantes deben sentirse partícipes de la comunidad, lo cual, en su opinión, debe ser uno de los ejes de este proyecto de ley, particularmente en el tema de los derechos humanos, tal cual se ha hecho presente durante el debate. Destacó que uno de los temas que hay que hay que discutir en particular es la concepción de derechos y deberes en una sociedad democrática. Afirmó estar de acuerdo con la distinción que se formulado entre educación cívica, formación ciudadana y educación en derechos humanos, puesto que cada ámbito tiene su especificidad, con una intención de integrarlos en la funcionalidad del proyecto en informe.

Compartió la exposición la Directora del Instituto de Derechos humanos en cuanto a que existe un riesgo en cuanto a la obligación del Ministerio de Educación para fiscalizar los objetivos perseguidos por la iniciativa. Ello en razón de que deben existir formas de evaluación objetivas para todos los establecimientos, para lo cual, según dijo, es importante establecer metodologías novedosas para incrementar la educación cívica entre los alumnos. En el mismo sentido, recordó que el Gobierno actualmente está en un período de entrega de un gran número de computadores a los alumnos que ayudan en su conexión global, por lo que la misma ayudará a implementar procesos novedosos y que el Ministerio ejerza una labor de acompañamiento y buenas prácticas.

Añadió que el Plan debe ser metodológicamente interesante para que los alumnos puedan comprender su sentido, para lo cual sería adecuando que en cada establecimiento se entregara a un profesor, que se sientan motivado para entregar este tipo de enseñanzas, la gestión del mismo.

Finalmente, recordó que, tal cual lo hace el documento del miembro del Consejo Nacional de Educación, señor Pedro Montt, hay que recuperar las “virtudes ciudadanas”, lo que implica fomentar el sentido ético y ampliar la discusión en torno a lo sugerido por el Ejecutivo.

Seguidamente, **la Honorable Senadora señora Von Baer** reiteró su consulta respecto a las razones que motivaron la eliminación de la asignatura de educación cívica durante el mandato del Presidente Frei Ruiz Tagle, como también la razón por la cual deba implementarse este plan a través de una iniciativa de ley y no por una medida de la potestad reglamentaria del Ejecutivo. Hizo presente que hay una serie de temas que pueden ser objetos de “planes educativos”, como es el medio ambiente y el deporte, por ejemplo, lo que en definitiva puede sobrecargar a los alumnos sin un eje claro. De esta forma, sugirió que se utilice la malla curricular actual sin introducir reformas legales con contenidos de Estado más allá del

Gobierno de turno. Por ello, precisó, el Consejo Nacional de Educación debe estar presente en la determinación de los mismos y en la mantención de los equilibrios.

En otro orden de materias, solicitó que se respete la libertad de los establecimientos educacionales para definir los contenidos de los Planes de Educación Cívica dentro de los marcos establecidos por la ley.

Luego, **la Ministra de Educación, señora Adriana del Piano**, respondiendo la pregunta de la Honorable Senadora señora Von Baer respecto de los motivos de la supresión de la asignatura de educación cívica durante la Administración del ex Presidente señor Frei Ruiz Tagle, explicó que ello fue por una visión y estudio respecto de la transverzalización de los contenidos durante todo el proceso educativo, que es lo que este proyecto busca cubrir para cada uno de los planes que cada establecimiento educacional fije para el avance que se pretende en formación ciudadana, cívica y de derechos humanos. En este orden de ideas, el Plan debe ejecutarse desde la educación pre básica para que los alumnos aprendan métodos de solución de conflictos, convivencia y respeto de las normas que han sido acordadas en democracia.

Agregó que la asignación de un tiempo acotado a ciertas asignaturas relacionadas con las ciencias sociales es insuficiente, de ahí la relevancia del Plan que sugiere esta iniciativa en que el Ministerio de Educación, además, asume un conjunto de tareas relativas al cumplimiento de plazos y objetivos claros para que cada sostenedor, de acuerdo con su línea educativa, respetando su libertad, eleve el Plan e implemente en los cursos de tercero y cuarto medio la asignatura sugerida que aporte el conocimiento de estructuras institucionales que potencien el sistema democrático y que, además, incluya una serie de conocimientos respecto de la vida laboral, acceso a beneficios sociales y una serie de asuntos a los que ha hecho mención la Honorable Senadora señora Von Baer.

Destacó que un Plan validado por el Congreso Nacional como ley obliga y hace exigible a todas las instituciones estatales y todas sus Superintendencias y agencias a la fiscalización y cumplimiento efectivo del mismo, respetando la libertad de los establecimientos educacionales en torno a un objetivo común.

Manifestó su compromiso de acompañar un mapa completo de los contenidos de las asignaturas relacionados con este Plan y cómo se vinculan con el currículum educacional.

A continuación, **el Honorable Senador señor Letelier** hizo presente que los nuevos planes deben estar enfocados en las necesidades de la sociedad actual. Sugirió que implementar las asignaturas en tercero y cuarto medio es tarde, por cuanto las familias hoy no actúan como lo

hacían antes en materia de formación cívica y republicana. Por ello el Plan es importante para implementar una serie de asuntos de discusión para la formación de los individuos para vivir en comunidad.

Finalmente, **el Honorable Senador señor Navarro** relató que en su experiencia como profesor en la Universidad del Bío Bío sobre formación ciudadana, observó que los estudiantes tienen un alto interés sobre estos temas, por lo que valoró la iniciativa en debate, sin perjuicio de las modificaciones que es necesario, en su opinión, introducirle en la discusión en particular. Recordó que es importante impulsar la participación ciudadana, tal cual lo establece nuestro ordenamiento jurídico que permite a los jóvenes de 14 años votar en las elecciones de Juntas de Vecinos.

III.- VOTACIÓN EN GENERAL Y FUNDAMENTOS DE ELLA.

Teniendo en consideración las exposiciones precedentes, los planteamientos, opiniones y consultas formuladas por la y los Senadores integrantes de la Comisión y las explicaciones formuladas por los representantes del Ejecutivo, el señor Presidente de la instancia declaró cerrado el debate en general de la iniciativa de ley en informe, para seguidamente proceder a efectuar la votación de la misma.

Al fundamentar su voto, **la Honorable Senadora señora Von Baer** argumentó que está a favor de la iniciativa, pero reiteró su preocupación por la proliferación de planes que sobrecarguen el sistema educacional y de que sean programas de Estado que vayan más allá de los partidos. Sugirió que sean las comunidades escolares las que determinen, de acuerdo con los objetivos establecidos por la ley, sus propios programas sobre este tema para que sus alumnos aprendan a convivir de manera tolerante y pacífica.

A su turno, **el Honorable Senador señor Quintana** destacó, fundamentando su voto, que es importante que el plan se expanda a toda la malla curricular y a todos los cursos de la enseñanza escolar y no se enfoque solamente en los de tercero y cuarto medio.

Por su parte, los Honorables Senadores señores Letelier y Walker, don Ignacio, expresaron con antelación su argumentos a favor de la aprobación en general de esta iniciativa, como se consigna precedentemente en este informe.

- Puesto en votación en general el proyecto de ley, fue aprobado por la unanimidad de los señores Senadores presentes, Honorables Senadores señora Von Baer y señores Letelier, Quintana y Walker, don Ignacio.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Educación y Cultura tiene el honor de proponeros que aprobéis, en general, el texto aprobado por la Honorable Cámara de Diputados, que es del siguiente tenor:

PROYECTO DE LEY

"Artículo único.- Los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado deberán incluir en los niveles de enseñanza parvularia, básica y media un Plan de Formación Ciudadana, que integre y complemente las definiciones curriculares nacionales en esta materia. En el caso de la educación parvularia, este plan se hará de acuerdo a las características particulares de este nivel y su contexto, por ejemplo, a través del juego.

Los objetivos de este plan serán:

a) Promover la comprensión y análisis del concepto de ciudadanía y los derechos y deberes asociados a ella.

b) Fomentar en los estudiantes el ejercicio de una ciudadanía crítica y responsable.

c) Promover el conocimiento, comprensión y análisis del Estado de Derecho y la institucionalidad en Chile.

d) Promover el conocimiento, comprensión y compromiso de los estudiantes con los derechos humanos.

e) Fomentar en los estudiantes la valoración de la diversidad social y cultural del país.

f) Fomentar la participación de los estudiantes en temas de interés público.

g) Garantizar una gestión y cultura democrática y ética en la escuela.

h) Fomentar una cultura de la transparencia y la probidad.

El Plan deberá considerar la implementación de acciones concretas que permitan cumplir con estos objetivos, entre las que se podrán considerar:

i) Una planificación curricular que visibilice de modo explícito los objetivos de aprendizaje transversales que refuerzan el desarrollo de la ciudadanía, la ética y una cultura democrática en las distintas asignaturas del currículum escolar.

ii) La realización de talleres y actividades extraprogramáticas, en los cuales haya una integración y retroalimentación de la comunidad educativa.

iii) La formación de docentes y directivos específicamente en esta área.

iv) El desarrollo de actividades de apertura del establecimiento a la comunidad.

v) Actividades para promover una cultura de diálogo y sana convivencia escolar.

vi) Otras que el sostenedor en conjunto con la comunidad educativa consideren pertinentes.

Cada sostenedor podrá fijar libremente el contenido del plan de formación ciudadana, en conformidad a lo establecido en los incisos precedentes, debiendo tener a la vista las bases curriculares aprobadas por el Consejo Nacional de Educación, conforme a lo establecido en el artículo 32 del decreto con fuerza de ley N°2, de 2009, del Ministerio de Educación.

Con el objeto de promover una adecuada implementación del Plan de Formación Ciudadana, éste podrá incluirse en el proyecto educativo institucional de los establecimientos y,o en su plan de mejoramiento educativo, según lo disponga el sostenedor.

El Plan será de carácter público. El director del establecimiento lo dará a conocer a comienzos de cada año al Consejo Escolar y consultará con éste las modificaciones que deban hacerse para perfeccionarlo.

El Ministerio de Educación pondrá a disposición del sistema escolar orientaciones curriculares, ejemplos de planes y recursos educativos con el objeto de facilitar la implementación de los planes.

Asimismo, el Ministerio de Educación, en el marco de sus atribuciones, fomentará que en la formación inicial docente se incorpore la formación ciudadana y educación cívica.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero.- La presente ley entrará en vigencia al inicio del año escolar 2016.

Artículo segundo.- El Ministerio de Educación impulsará a más tardar durante el año 2017 la incorporación de una asignatura obligatoria de Formación Ciudadana para los niveles de 3° y 4° año de la enseñanza media, de conformidad al procedimiento contemplado en el artículo 31 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación, que permite establecer las bases curriculares.”.

- - -

Tratado y acordado en sesiones celebradas los días 30 de septiembre y 7 de octubre de 2015, con asistencia de los Honorables Senadores señor Jaime Quintana Leal (Presidente), señora Ena Von Baer Jahn y señores Juan Pablo Letelier Morel e Ignacio Walker Prieto.

Sala de la Comisión, a 13 de octubre de 2015.

Francisco Javier Vives Dibarrart
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 CREA EL PLAN DE FORMACIÓN CIUDADANA PARA LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES RECONOCIDOS POR EL ESTADO.

(BOLETÍN Nº 10.043-04).

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: La presente iniciativa de ley tiene por objeto crear un Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado que integre y complemente las definiciones curriculares nacionales, el que deberá considerar los objetivos que se detallan en la iniciativa.

II. ACUERDOS: aprobado en general por unanimidad (4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único y dos transitorios.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: Os hacemos presente que, de conformidad a lo dispuesto en el número 11 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, el artículo único y el segundo transitorio tienen el carácter de normas orgánicas constitucionales, por lo que requieren para su aprobación de los cuatro séptimos de los señores Senadores en ejercicio, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental.

V. URGENCIA: suma.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Cámara de Diputados. Mensaje de Su Excelencia la Presidenta de la República.

VII TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 8 de agosto de 2015.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, primer trámite.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1.- Artículo 4° de la Constitución Política de la República. **2.-** Artículo 19 N° 10 de la Constitución Política de la República**. 3.-** Artículo 19 N° 11 de la Constitución Política de la República. **4.**- Artículo 19 N° 12 de la Constitución Política de la República.

Valparaíso, a 13 de octubre de 2015.

Francisco Javier Vives Dibarrart
Secretario de la Comisión