Modifica la ley N° 20.370, General de Educación, en materia de acceso a textos escolares y materiales didácticos

Boletín N°12237-04

Antecedentes Generales

1.- Según el informe de estadísticas de la educación, publicado por el Ministerio de Educación en 2017, **la matrícula de la enseñanza básica regular llega a un millón novecientos cuarenta y cinco mil estudiantes**, mientras que en la enseñanza media esta cifra llega a los cuatrocientos mil[1]. De este modo, el universo de estudiantes escolares supera con creces los dos millones de individuos, todos los cuales utilizan textos escolares y materiales didácticos.

2.- Una familia puede **gastar en promedio cerca de $ 160.000 mil pesos por cada hijo** en textos escolares, lo que representa el 73% del presupuesto de la lista de útiles. De esta forma**, el mercado privado concentra el 55**% del valor de ventas, pero en unidades es solo el 10% del total.[2] Así, el mercado de textos escolares se encuentra estrechamente vinculado con **la economía familiar chilena.** Por ende, los legisladores debemos observar este mercado desregulado e intentar ponderar la libertad del establecimiento a recomendar determinados textos con la economía familiar y los bienes públicos en juego.

3.-En el país que tiene más alumnos por curso, según informes de la OCDE[3], los textos escolares constituyen un apoyo considerable a **la función docente y a la enseñanza**. Se estima que el porcentaje de uso en clases del texto escolar se encuentra por sobre el 90%[4]. Los usos pueden ser múltiples, ya sea como guía, como base para contenidos académicos, estudio, material de apoyo para la realización de tareas, entre otros[5]**.** Sin embargo, los textos y materiales no solo constituyen **un elemento clave en la experiencia educativa del estudiante**, también son un apoyo a la función docente ya que pueden complementar el

---

[1] *Informe anual de estadísticas de la educación 2016*. En: Anuario 2016 Ministerio de Educación. Publicado agosto de 2017. Link: https://goo.gl/azpou7

[2] "*Diferencia de precios y concentración del mercado de textos escolares activan la alerta de la FNE*", Radio Bio-Bio, 30 de octubre de 2018 . Link: https://goo.gl/Z4PvBh

[3] "*Chile es el segundo país con mayor número de alumnos por curso*", La Tercera, 19 de septiembre de 2014. Link: https://goo.gl/nd5iQy

[4] "*Textos escolares: La importancia del aprendizaje mediante libros impresos*", Asimpres, 7 de octubre de 2016. Link: https://goo.gl/bKxA6o
Vid: Ortúzar, Pablo: "*Calidad, formato y mercado de los textos escolares en Chile: Cuatro claves para el debate*". Serie Claves, Instituto de Estudios de la Sociedad, IES. Link: https://goo.gl/EJH6Dy

[5] Heyneman, Stephen. "*La función de los libros de texto en un sistema de educación moderno: hacia una educación de buena calidad para todos*". En: "Primer Seminario Internacional de Textos Escolares", MINEDUC, Santiago.

contenido entregado en aula o bien ser un apoyo en la preparación pedagógica de los contenidos con los que se trabajará en la sala de clases. Esto sin considerar que se convierte en el medio de acceso educativo para aquellos padres que desean continuar el proceso de aprendizaje en el hogar[6].

5.- En Chile, la entrega de textos escolares es **una política pública de suma importancia aplicada anualmente por el Ministerio de Educación**, que se ha ido perfeccionando con el tiempo. La adquisición de estos se realiza por medio de licitaciones que incluyen una evaluación, acreditación de contenidos y selección de los textos que el estado distribuirá a los distintos centros educativos. Anualmente el Ministerio de Educación gasta más de veintiseis mil millones de pesos en textos escolares que se reparten a los estudiantes de todo el país. Se estima que, entre establecimientos públicos y privados, **el gasto anual en textos corresponde a unos ciento dieciseis millones de dólares al año**[7]. Los congresistas no tenemos facultades constitucionales para modificar las compras públicas de textos escolares, sin embargo parece necesario que se reforme este mecanismo de adquisición que ha concentrado la competencia en el mercado de textos escolares[8].

6.- Recurrentemente, el **Sernac** por medio de distintos estudios nos indica las diferencias de los textos escolares que existen en los puntos de venta. **Durante el segundo semestre de 2018** estos estudios han alcanzado a la opinión pública a través de medios de comunicación masivos, generando **gran impacto en las comunidades educativas de todo el país**. Este escenario abre una oportunidad de reflexión sobre este mercado y su relación con el derecho a la educación. El inciso séptimo del artículo 4º de la Ley General de Educación, establece una obligación del Estado: "Es deber del Estado resguardar los derechos de los padres y alumnos, cualquiera sea la dependencia del establecimiento que elijan". En virtud de este precepto, es menester preguntarse cómo aplica esta obligación a la materia que analizamos. La conclusión jurídica más evidente es que es necesario regular de forma ponderada el acceso a textos escolares y materiales didácticos.

7.- Por situaciones como las mencionadas en el punto anterior la **Fiscalia Nacional Económica** inició un estudio del mercado de los textos escolares, investigando la concentración economica, las existencias de barreras de entrada al mercado. Este estudio permitirá mejorar las actuales licitaciones que realiza el Estado, sin embargo, no permitirá tener **un marco regulatorio sobre los textos escolares**. Al consultar otras mociones parlamentarias, se observan ideas aisladas que requieren de una mayor sistematización y de una diferenciación más fina en razón de las realidades educativas. Los establecimiento educacionales, comúnmente, tienen textos y materiales "recomendados" que no pueden ni

---

[6] Vid: Fontaine, Loreto y Bárbara Eyzaguirre. "*Por qué es importante el texto escolar*", Revista Estudios Públicos Nº68, Edición Primavera, 1997.

[7] "*Estudio de mercado sobre venta de textos escolares advierte alta concentración del mercado"*. Radio Universidad de Chile, 30 de octubre de 2018. Link: https://goo.gl/kTdXq3

[8] Vid: Fontaine, Loreto y Bárbara Eyzaguirre. "*El futuro en riesgo*: nuestros textos escolares", Revista Estudios Públicos Nº68, Edición Primavera, 1997.

deben ser prohibidos por su precio de mercado. Al contrario, las normas deben asegurar el acceso a dichos elementos colocando del lado del sostenedor, que es quien los recomienda, los costos de proveerlos a los estudiantes.

8.- Este proyecto de ley busca sistematizar diversas iniciativas, entregando por primera vez definiciones legales sobre textos escolares y materiales didácticos. Del mismo modo, este proyecto de ley busca **diferenciar los textos obligatorios de aquellos que son complementarios** en razón de las recomendaciones de cada establecimiento. En este sentido, consideramos relevante ponderar **el rol del Estado como proveedor de aquellos textos** que son adquiridos mediante compras públicas, con **la libertad de enseñanza de cada establecimiento en virtud de su proyecto educativo**. Junto con eso, es imperativo darle potestades a los Centros de Padres y Apoderados, quienes al menos debieran tener el derecho a ser informados cuando el establecimiento decide cambiar los textos y materiales de estudio que recomiendan a sus estudiantes.

9.- Dicho **marco regulatorio que proponemos como normativa del acceso a textos escolares** debe insertarse dentro de la "Ley General de Educación", Ley 20.370. **Dentro de esta ley, específicamente en su artículo 10º,** se regulan los deberes y derechos de los miembros de la comunidad educativa. En este artículo debieran ingresarse normas que **regulen el acceso a los textos escolares y materiales didácticos.** En ese espíritu consideramos apropiado distinguir y establecer normas generales y particulares que aseguren el acceso para los estudiantes y el ejercicio del proyecto educativo que el sostenedor promueva. Del mismo modo, se hace necesario incluir normas que generen **incentivos al reciclaje y la reutilización** de textos y materiales en **una cultura cooperativa y solidaria de la comunidad educativa.**

10.- Por ende, y en mérito de lo expuesto, los diputados que suscriben vienen a someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley.

Proyecto de ley

Artículo primero: Reemplázase la letra e) del artículo 10º de la "Ley General de Educación", Ley 20.370, por la siguiente:

> **Artículo 10º letra e):** Se entenderá por *textos escolares* aquellas obras que contienen una secuencia de instrucción basada en un programa de estudios organizado. Los textos escolares podrán ser *obligatorios* o *complementarios*. Los *textos escolares obligatorios* serán aquellos que se adjudiquen a través de los procedimientos de compras públicas, establecidos en la Ley 19.886. Los *textos escolares*

complementarios serán aquellos que cada establecimiento recomiende como suplemento pedagógico a la función docente, en virtud de su proyecto educativo.

Se entenderá por *materiales didácticos* todos los medios auxiliares de aprendizaje, docencia y práctica de contenidos curriculares. Son ejemplos de materiales didácticos mapas, fotografías, láminas, videos y software. Por regla general todo *material didáctico* no contenido en un *texto escolar* tendrá el carácter de *complementario*.

Los sostenedores tendrán la obligación de promover una cultura del reciclaje y la reutilización de textos escolares y materiales didácticos. Del mismo modo, el sostenedor deberá promover, en el marco de su proyecto educativo, la cooperación y la solidaridad en el acceso a textos y materiales. Los sostenedores de establecimientos que no utilicen textos escolares gratuitos proporcionados por el Ministerio de Educación, estarán obligados a requerir el acuerdo del Centro de Padres y Apoderados para proceder a la renovación de los textos escolares que en su proceso educativo utilizan los alumnos y alumnas; sin embargo, podrán prescindir de este acuerdo cuando el Ministerio de Educación disponga cambios en los contenidos curriculares que impliquen necesariamente una reforma de los textos de estudio.

Asimismo, la exigencia de textos escolares o materiales didácticos, que no sean los proporcionados por el Ministerio de Educación, no podrán condicionar el ingreso o permanencia de un estudiante, por lo que, en caso que éste no pueda adquirirlos, deberán ser provistos por el establecimiento..

<u>Artículo segundo:</u> Agréguese la letra g) al artículo 10° de la "Ley General de Educación", Ley 20.370, en el siguiente tenor:

Artículo 10º letra g): Los sostenedores de establecimientos educacionales tendrán la obligación de proveer los *textos escolares obligatorios* a los estudiantes en razón de una unidad por cada asignatura. En caso de que el establecimiento rechace los textos entregados por el Ministerio de Educación, en los términos previstos por el artículo 2ºbis del Decreto 53, será obligación del sostenedor proveer dichos textos obligatorios a los estudiantes.

<u>Artículo tercero</u>: Agréguese la letra h) al artículo 10° de la "Ley General de Educación", Ley 20.370, en el siguiente tenor:

Artículo 10º letra h): Los sostenedores de establecimientos educacionales tendrán derecho a recomendar *textos escolares complementarios* en razón de su proyecto educativo y orientar su función docente en razón de éstos. No podrán recomendarse,

con cargo de los apoderados, textos cuyo valor exceda en diez veces el precio promedio por unidad de aquellos que se adjudiquen a través de los procedimientos de compras públicas, establecidos en la Ley 19.886. En caso de considerarlo necesario, el sostenedor proveerá a los estudiantes de todos los *textos escolares complementarios* que excedan dicho valor.

El Ministerio de Educación informará a los sostenedores, anualmente, los precios pagados por el Estado respecto de los textos escolares que se adjudiquen a través de los procedimientos de compras públicas, establecidos en la Ley 19.886. En razón de esta información, el Ministerio informará el límite en las recomendaciones de *textos escolares complementarios.*

Alexis Sepúlveda Soto

H .Diputado de la República

Renato Garín González

H. Diputado de la República