

Modifica la ley N°20.370, General de Educación, y el decreto con fuerza de ley N° 2, de 1996, Sobre Subvención del Estado a establecimientos educacionales, en materia de admisión prioritaria de estudiantes de sectores vulnerables, en las condiciones que indica

Boletín N°12433-04

I. ANTECEDENTES

Como sabemos, los cimientos del sistema educacional chileno fueron profundamente transformados durante la dictadura militar (1973-1990). Al respecto, en el sistema escolar se introdujo la figura de los establecimientos particulares subvencionados, que formalizó el rol subsidiario del Estado en la provisión educacional, permitiendo distinguir tres subsistemas: el de administración municipal, el particular subvencionado y el particular pagado.

Con el retorno de los gobiernos democráticos, se adoptaron decisiones que profundizaron este esquema de provisión de los servicios educacionales, aumentando progresivamente los montos destinados a la subvención escolar, especialmente, con la implementación de la jornada escolar completa y, más tarde, con la introducción de la subvención escolar preferencial, destinada a mejorar la calidad de la educación recibida por estudiantes de peores condiciones socioeconómicas.

Estas decisiones de política pública tuvieron el innegable efecto de ampliar la cobertura de escolaridad del país, lo que constituyó un avance significativo en el ejercicio del derecho de acceso a la educación. Sin embargo, tal como concluyó la Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de la Educación de 2006, “esa expansión, desgraciadamente no logró estar a la altura de las expectativas de la ciudadanía en términos de calidad. Todo esto, a pesar que la sustitución del modelo de provisión predominantemente pública esgrimió la mejora en calidad como uno de los motivos para legitimarse. Bajo este respecto debe reconocerse que el modelo de sistema escolar fracasó”.

Esta conclusión derivó, posteriormente, en una evaluación más completa de todo el sistema educacional chileno que, en el período legislativo 2014-2018, fue reformado institucionalmente, desde la educación inicial hasta la educación terciaria.

En educación escolar, los principales cambios fueron fruto de la Ley de Inclusión Escolar, la Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional

Docente y la Ley que crea el Sistema de Educación Pública. Con la Ley de Inclusión Escolar, se modifican progresivamente los tres pilares del modelo educativo que recibía aportes del Estado: garantiza el acceso gratuito, eliminando el financiamiento compartido; garantiza el uso exclusivo de recursos a los fines educativos, sancionando el lucro; garantiza el acceso no discriminatorio, terminando con la selección escolar que realizaban los colegios.

La historia de la Ley N°20.845 sobre Inclusión Escolar, da cuenta del objetivo de asegurar el derecho fundamental de los padres y madres a escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos, consagrado en el artículo 19 N°11 de la Constitución Política, se concretó mediante la creación de un Sistema de Admisión Escolar fundado en los *principios de inclusión y prohibición de toda discriminación arbitraria*.

Esto queda ratificado en el nuevo artículo 7 bis del DFL N° 2/1998 del Ministerio de Educación, introducido por la Ley de Inclusión Escolar, que señala: “el proceso de admisión de los y las estudiantes que desarrollen los establecimientos que reciben subvención o aportes del Estado **se realizará conforme a los principios de transparencia, educación inclusiva, accesibilidad universal, equidad y no discriminación arbitraria**, considerando especialmente **el derecho preferente de los padres a elegir el establecimiento educacional para sus hijos.**”

El nuevo Sistema de Admisión terminó con la selección escolar realizada por los establecimientos educacionales financiados por el Estado y creó un sistema que asegurara el derecho de los padres, madres y apoderados para elegir el proyecto educativo que deseen para sus hijos, mediante instrumentos procedimentales no discriminatorios. En efecto, de acuerdo al régimen legal previo a la Ley de Inclusión Escolar, los sostenedores desarrollaban sus propios sistemas de selección que, en lugar de garantizar que estudiantes de diferentes entornos sociales (favorables o desfavorables) tengan la misma probabilidad de acceder a la educación, propiciaba la segregación socioeducativa de estudiantes en función a criterios arbitrarios de los sostenedores, amparados en un abuso del derecho a la libertad de enseñanza consagrado en la Constitución, especialmente, si consideramos la educación como un espacio llamado a cumplir una importante función respecto a la equidad, la cohesión, la diversidad social y no tan solo como una inversión a rentabilizar en forma privada.

En síntesis, este cambio sistémico eliminó la posibilidad de los sostenedores privados, que recibían aportes del Estado, para “seleccionar,

segregar, excluir por un lado a los rezagados o niños con otros problemas, agrupándolos entonces en las escuelas públicas que, por ley, los deben aceptar”¹, obligándoles aplicar los principios de “educación inclusiva”, “accesibilidad universal” y de prohibición de toda forma de “discriminación arbitraria” en sus procesos de admisión de postulantes.

La Ley de Inclusión Escolar fue amplia y extensamente debatida en el Congreso Nacional e, incluso, fue objeto del control preventivo de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, para que se declarara la inconstitucionalidad de una serie de elementos, tales como la eliminación de la selección de estudiantes y sus familias por parte de los establecimientos educacionales, obligación de no tener fines de lucro y regulación de los arrendamientos, entre otras materias. Al respecto, el Tribunal Constitucional desechó los argumentos de los requirentes y validó la constitucionalidad del nuevo Sistema de Admisión.

El Sistema de Admisión Escolar, contenido en la Ley de Inclusión, aún no ha entrado en vigencia en todo el país ni en todo su contenido, ya que en el diseño se consideró apropiada su implementación gradual, considerando la dificultad práctica de modificar las bases institucionales del sistema escolar financiado por el Estado, que cubre más del 90% de la matrícula nacional. Adicionalmente, esta transición progresiva permitiría, de acuerdo a la finalidad explícita del legislador, monitorear de mejor manera la implementación de los cambios procedimentales y permitir las correcciones que fueran necesarias para alcanzar los fines propuestos en la idea matriz de la reforma.

Actualmente, se estima que ha entrado en vigencia en cerca del 60% de la cobertura, con 14 regiones del país. Su inicio comenzó el año 2016 con la Región de Magallanes. Continuó el año 2017 con las regiones de Tarapacá, Coquimbo, O’Higgins y Los Lagos. Posteriormente, el 2018 se implementó en las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos y Aysén; y el año 2019 debería concluir con la Región Metropolitana. La postergación del ingreso de la Región Metropolitana, fue solicitada por la actual administración y los parlamentarios accedimos a ello.

De acuerdo a lo expresado por la Universidad de Chile, institución que ha acompañado el proceso de implementación, cerca del 60% (59,1%) de

¹ Waissbluth, Mario. *Cambio de Rumbo: una nueva vía chilena a la educación*. 2013

los postulantes queda en su primera opción y más del 80% (82,5%) en alguna de sus tres primeras preferencias.

La reciente implementación del Sistema de Admisión Escolar, que incluso aún no se verifica en todo el territorio nacional, impide contar con evidencia suficiente que permita realizar un análisis profundo de la ejecución de la Ley de Inclusión, pero estimamos que pueden realizarse algunos ajustes que se han identificado durante el proceso de implementación que ha desarrollado la Universidad de Chile, con el fin de resguardar el principio de libertad de elección de las familias.

Adicionalmente, el objetivo general de disminuir los índices de segregación socioeconómica de nuestro sistema escolar requiere incorporar a esa tarea nacional a los colegios particulares pagados, que hasta ahora se han mantenido al margen de las reformas en la política educacional del país.

II. IDEA MATRIZ

Asegurar el derecho de las familias a elegir el establecimiento educacional donde estudiarán sus hijos o pupilos, extendiendo el principio de inclusión a todo el sistema escolar, para lo cual se disponen reglas que eliminan barreras de segregación socioeducativa y otras que incorporan nuevos criterios de prioridad al Sistema de Admisión Escolar.

III. FUNDAMENTACIÓN Y CONTENIDO DEL PROYECTO

Como decíamos, la Ley de Inclusión Escolar obligó a debatir respecto a los principios y reglas fundamentales del sistema de educación financiado por el Estado: el financiamiento público, el uso exclusivo de esos recursos hacia los fines educativos de cada establecimiento y un sistema de acceso no discriminatorio. Esta Reforma, desde luego, no afectó mayormente a los colegios particulares que no reciben recursos del Estado; aún cuando, las modificaciones realizadas a la Ley General de Educación (DFL N° 2/2010 del Ministerio de Educación) les resultan aplicables, por tratarse de una ley de alcance general respecto de todos los establecimiento que cuentan con el reconocimiento oficial del Estado.

La evidencia analizada por diferentes estudios realizados en las últimas dos décadas en Chile han permitido consolidar un consenso relativo a la

alta segregación socioeconómica en el sistema escolar.² Aún más, un estudio del Centro de Estudios del Ministerio de Educación señaló lo siguiente en 2017:

“Existe evidencia que sugiere que la segregación educativa en Chile ha aumentado progresivamente durante los últimos años (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013). En general, esto se debe a que los incentivos puestos en el sistema educativo, diseñados para construir un sistema orientado a operar de acuerdo con principios de mercado, tienden a reproducir las inequidades preexistentes en el país. Mecanismos como el copago y la selección han contribuido de manera importante a generar este escenario.”³

De acuerdo a otro importante estudio⁴, el nivel de segregación socioeconómica de la población escolar chilena es comparativamente alto a nivel internacional. De hecho, si consideramos los datos obtenidos de los resultados de la Prueba PISA, Chile posee uno de los más elevados índices de segregación respecto de los alumnos pertenecientes al 30% más pobre de la población escolar, como también en aquellos que pertenecen al 30% con mayores recursos socioeconómicos.

Como señala el académico Cristián Bellei, en su *Estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena* de 2013, **“la segregación escolar tendría –en principio- consecuencias educacionales en tres dimensiones diferentes. En primer término, empobrece la calidad de la experiencia formativa de los alumnos en un sentido amplio (convivencia social, educación ciudadana, habilidades transversales); en segundo lugar, disminuye los logros educacionales de los grupos vulnerables (en un sentido restringido: aumenta la deserción escolar y disminuye los aprendizajes académicos); finalmente, la segregación escolar dificulta el**

² Ver, por ejemplo, el Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación del año 2006, que sirve como prueba del consenso y síntesis del problema. Respecto a la segregación del sistema escolar, el Informe Final en su página 55 dice: “los logros educacionales siguen estando muy marcados por las notorias desigualdades de origen, producto de la disparidad de ingresos y de capital cultural que existe en nuestro país” (...) “se evidencia una preocupante segmentación del sistema escolar que tiene consecuencias para la cohesión social”. Disponible en línea: <http://unicef.cl/web/informe-final-del-consejo-asesor-presidencial-para-la-calidad-de-la-educacion/>

³ González V., Rodrigo. “Capítulo 3: Segregación Educativa en el Sistema Chileno desde una perspectiva comparada”. En: El Primer Gran Debate de la Reforma Educacional. La Ley de Inclusión Escolar. Centro de Estudios del Ministerio de Educación. Santiago, 2017. Disponible en línea: https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2018/03/Cap%C3%ADtulo_-Segregaci%C3%B3n-Educativa-en-el-Sistema-Chileno-desde-una-perspectiva-comparada.pdf

⁴ Valenzuela, J.P.; Bellei, C.; Osses, A.; Sevilla A. *¿Qué explica las diferencias de resultados PISA Matemática entre Chile y algunos países de la OCDE y América Latina?* En: *¿Qué nos dice PISA sobre la educación de los jóvenes en Chile?* Mineduc – OEI. Santiago de Chile, 2009. pp. 105-148.

mejoramiento educacional y facilita la emergencia de fenómenos disfuncionales para el proceso de enseñanza-aprendizaje y la convivencia escolar.”⁵

Las consideraciones empíricas sobre la segregación socioeducativa y sus conclusiones impulsaron la creación del Sistema de Admisión en la Ley de Inclusión Escolar para todos los establecimientos educacionales financiados por el Estado, con la finalidad de asegurar el principio de la libertad de elección por parte de las familias, prohibiendo la aplicación de criterios de selección discriminatorios, promoviendo la inclusión escolar en un proceso de implementación transitoria.⁶

Ahora bien, tal como señalamos en el apartado de antecedentes, los procesos de transición del nuevo Sistema de Admisión Escolar han mostrado la necesidad de introducir algunos ajustes o mejoras, para cumplir adecuadamente con sus objetivos esenciales.

La Ley de Inclusión Escolar, como se sabe, considera criterios de prioridad en orden sucesivo, para la incorporación en las listas de admisión de cada establecimiento, con la finalidad que, el sistema aleatorio de selección aplicado en aquellos casos donde el número de postulantes sea mayor a los cupos disponibles, respete en la mayor medida posible las preferencias de las familias. Estos criterios de prioridad, en todo caso, deben respetar el principio de inclusión y no discriminación.

Por lo mismo, el primer criterio no realiza discriminaciones que se relacionen con los diferentes apellidos que puedan tener hermanos o integrantes de un mismo núcleo familiar, pues su objetivo era resguardar que las niñas, niños y adolescentes que pertenezcan a la misma familia queden matriculados en el mismo establecimiento; sin embargo, en la práctica, ha ocurrido que el sistema no les ha reconocido como integrantes de una misma familia, de modo que las Diputadas y Diputados que suscriben este proyecto de ley hemos estimado necesario precisar el criterio, a fin de posibilitar que hermanos y otros familiares o integrantes de un mismo núcleo familiar, que residan en un mismo hogar, puedan acceder sin dificultades al criterio de prioridad establecido por la Ley de Inclusión.

⁵ Bellei, C. *El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena*. Estudios Pedagógicos XXXIX, N° 1: 325-345, 2013. p.331. [Las negritas son nuestras]

⁶ Eyzaguirre, Sylvia. *Urgentes modificaciones al nuevo sistema de admisión escolar*. Puntos de Referencia, Centro de Estudios Públicos. Disponible en línea: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160920/asocfile/20160920170115/pder437_seyzaguirre.pdf

Asimismo, considerando los resultados publicados en los años previos de transición del nuevo Sistema de Admisión Escolar y, especialmente, los que se refieren a que más del 80% de las y los postulantes quedan seleccionados en alguna de sus tres primeras preferencias, nos parece necesario fijar en 3 el número de postulaciones mínimas que una familia debe realizar en el proceso, con la finalidad de evitar que aumente el número de postulantes asignados por el Ministerio de Educación, de acuerdo al criterio de cercanía al domicilio de la o el estudiante.

Adicionalmente, es imperioso considerar que la Constitución Política establece en su artículo 19 N°1, 2, 10 y 11 el derecho a la integridad física y psíquica, el derecho a la igualdad ante la ley y la no discriminación arbitraria, el derecho a la educación y el derecho de los apoderados a escoger un establecimiento de enseñanza para sus hijos.

A su vez, el Estado Chileno es parte de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, la que de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 3, "el Estado debe adoptar las medidas necesarias, inclusive las disposiciones legislativas, para que no exista discriminación alguna en la admisión de los alumnos en los establecimientos de enseñanza".

En este contexto, es necesario que el Poder Legislativo contribuya a impedir la discriminación arbitraria por características socioeconómicas, académicas o culturales de las familias en todo tipo de establecimientos; a promover un sistema educativo de mayor integración social.

Para generar un sistema educativo sin discriminación y que promueve la integración social, el proyecto propone un mecanismo de acceso preferente para estudiantes que provengan de familias pertenecientes a los cuatro deciles de menores ingresos en todos los establecimientos reconocidos por el Estado, haciendo universal la cuota del 30%, los cuales deben ser becados por el mismo establecimiento.

Una mayor diversidad en la sala de clases, no sólo beneficia a quien accede a una educación de élite, sino que hace que los estudiantes de nivel socioeconómico alto generen un cambio importante en el desarrollo de actitudes más igualitaristas y generosas; sean menos proclives a

discriminar a personas de menos ingresos, lo cual tiene pequeños o no existentes impactos en resultados académicos⁷.

Finalmente y atendiendo el llamado presidencial de incorporar mayores niveles de justicia en el proceso de admisión, creemos necesario avanzar en los principios de integración e inclusión en todo el sistema educativo, sin importar el origen de sus recursos. Y esa justicia, integración e inclusión, debe aplicarse respecto de todos quienes integran el sistema educativo, sean estos públicos, subvencionados o privados. De este modo, serán efectivamente los padres, madres y familias quienes elijan el proyecto educativo o establecimiento para sus hijos.

Permitir que todos tengan oportunidades de ingresar a un establecimiento, sin importar su patrimonio, ayudará a reducir la inmensa segregación educacional y nos permitirá alcanzar mayores niveles de integración en nuestro país y materializar efectivamente el derecho constitucional de los padres y madres de elegir el establecimiento de enseñanza de sus hijos.

Así, el presente proyecto de ley contiene las siguientes modificaciones legales:

1. Modifica los artículos 4 y 12 del DFL N° 2/2010, Ley General de Educación, para hacer extensivo los principios del sistema de acceso a todo el sistema educativo, mediante la incorporación de un 30% de estudiantes que provengan de hogares pertenecientes a los seis deciles de menores ingresos.
2. Modifica el inciso sexto del artículo 7 bis del DFL N° 2/1998, Ley sobre Subvenciones del Estado a Establecimientos Educativos, para establecer un mínimo de 3 establecimientos priorizados por las madres, padres o apoderados en el proceso de postulación que regula el SAE.
3. Modificar literal a) del artículo 7 ter DFL N° 2/1998, Ley sobre Subvenciones del Estado a Establecimientos Educativos, para incorporar al criterio de prioridad en las listas de admisión las y los postulantes que pertenecen al mismo núcleo familiar que compartan un mismo hogar, que postulen o se encuentren matriculados en el mismo establecimiento.

⁷ Rao. *Familiarity Does Not Breed Contempt: Generosity, Discrimination and Diversity in Delhi Schools*. Harvard University, 2015. En este estudio, el autor evalúa el impacto de la una política de creación de cupos gratuitos en establecimientos privados para estudiantes de menor nivel socioeconómico en India.

Por lo anteriormente expuesto, las Diputadas y Diputados abajo firmantes, venimos en presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo 1.- Modifícase el D.F.L. N°2, de 2009, del Ministerio de Educación, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, en el siguiente sentido:

a) Agrégase en el artículo 4, inciso quinto, la siguiente frase final antes del punto aparte:

" , para lo cual, todo establecimiento educacional reconocido por el Estado asegurará la incorporación de, al menos, un 30% de estudiantes que provengan de hogares pertenecientes a los cuatro deciles de menores ingresos, a menos que no se hayan presentado postulaciones suficientes para cubrir dicho porcentaje. Lo anterior, sin perjuicio de las obligaciones específicas para aquellos establecimientos que reciban financiamiento público."

b) Agrégase en el artículo 12, inciso segundo, antes del punto aparte, la siguiente frase:

" , en conformidad con lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 4."

c) Introdúzcase un nuevo inciso tercero al artículo 12, pasando el actual tercero a ser cuarto, del siguiente tenor:

"Si ha sido asignado un estudiante con necesidades educativas especiales en los procesos de admisión realizados de conformidad a la ley y sus reglamentos, en ningún caso, podrá el establecimiento retractarse o negarse a admitirlo con posterioridad a su asignación."

d) Modifícase el artículo 13° en el siguiente sentido: Agrégase el siguiente inciso cuarto:

“Los estudiantes admitidos de acuerdo al inciso quinto del artículo 4, se eximirán totalmente del pago de los valores que mensualmente se deban efectuar, así como también de las cuotas de incorporación, en caso de que existiesen. Lo señalado en este inciso es sin perjuicio de lo dispuesto en el decreto con fuerza de ley N°2, de 1998, del Ministerio de Educación.”

Artículo 2.- Modifícase el D.F.L. N°2, de 1998, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. N°2, de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales de la siguiente forma:

- a) Reemplázase el inciso sexto del artículo 7 bis, la frase “postularán a más de un establecimiento educacional,” por la siguiente:

“deberán postular al menos a tres establecimientos educacionales,”.

- b) Reemplázase el literal a) del inciso tercero del artículo 7 ter, por un nuevo literal del siguiente tenor:

"a) Existencia de hermanas o hermanos, u otros familiares o integrantes de un núcleo familiar que compartan un mismo hogar, que postulen o se encuentren matriculados en el mismo establecimiento.".