Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Kast, señora Ebensperger, y señores García, Insulza y Walker, que modifica la Carta Fundamental, con el objeto de declarar la educación parvularia, básica y media como un servicio esencial y garantizar su continuidad.

I. ANTECEDENTES MATERIALES¹

I.1. Introducción

1. Existe abundante evidencia que destaca la importancia del tiempo que los estudiantes pasan presencialmente en la escuela para sus aprendizajes, así como para su salud mental y su desarrollo social y emocional. Por años la implementación de medidas para asegurar y promover la asistencia continua de los estudiantes ha sido tema destacado en la agenda educativa de la OECD.² A pesar del consenso sobre lo relevante que es la apertura de los colegios para el desarrollo de los niños y adolescentes, llama la atención la facilidad y frecuencia de la suspensión de clases en Chile.
2. Chile destacó como el país de la OECD con el mayor número de días de cierre de colegios durante la pandemia del Covid-19. Durante este periodo, las escuelas chilenas estuvieron cerradas por un total de 259 días lectivos, sin contar vacaciones, festivos ni fines de semana. De estos días, 147 corresponden al año 2020 y 112 al año 2021.³
3. Y esta mayor tolerancia a la suspensión de clases presenciales está lejos de ser un hecho aislado. En noviembre del 2021, la Fundación Amulen publicó una encuesta a distintos establecimientos educacionales en zonas rurales del país sobre su acceso a agua potable y su efecto sobre la suspensión de clases. La encuesta estima que 581 establecimientos rurales (un 17% del total) deben cancelar las clases más

¹ Basado en la publicación del Centro de Incidencia Pivotes "[Crisis-3-Propuesta-1-l'Iducacion-como-servicio-esencial-1.pdf](#)"

² OECD, Education Policy Outlook 2019 Working Together to Help Students Achieve their OECD Publishing, <https://dx.doi.org/10.1787/2b8ad56e-en>.

³ OECD, Education at a Glance 2022: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, disponible en: <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>.

de 5 días al año por cortes en el abastecimiento de agua.⁴

4. El Colegio de Profesores recurre frecuentemente a paros ilegales como herramienta de negociación o presión hacia las autoridades gubernamentales, a pesar del impacto directo que esto tiene en los estudiantes. Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet en 2015, esta organización promovió una paralización que se extendió por 8 semanas en rechazo al proyecto de ley de carrera docente. En 2019, bajo la presidencia de Sebastián Pinera, las paralizaciones motivadas por la deuda histórica y la doble evaluación se prolongaron por 51 días. Otro ejemplo es la situación vivida el año 2023 en la región de Atacama, donde, según un informe de la Defensoría de la Niñez, los estudiantes de establecimientos dependientes del Servicio Local de Atacama perdieron 78 días de clases debido a cierres no autorizados de las escuelas.⁵ En este sentido países tan diversos como Alemania⁶ o Ecuador⁷, han avanzado en restricciones al derecho a huelga, con fundamento en la necesidad de mantener la continuidad de los servicios educativos, dado su carácter esencial.
5. Las decisiones de suspender clases debido a riesgos para la seguridad de quienes integran las comunidades educativas están incrementándose de manera alarmante. Balaceras, amenazas, “narco- funerales” y otros delitos graves obligan a interrumpir el funcionamiento de miles de establecimientos, creando una permanente sensación de inseguridad en el contexto educativo.
6. La realización de elecciones conlleva la pérdida de entre 2 y 3 días de clases en miles de establecimientos educacionales a lo largo del país. Si bien esto no es algo que ocurra únicamente en nuestro país, no debería ser la única solución, ya que los locales de votación podrían establecerse prioritariamente en municipios, estadios u otros edificios alternativos. La práctica en algunos procesos

⁴ Fundación Amulén, Educar sin Agua, disponible fundacionamulen.cl/wpcontent/uploads/2022/02/Educar-Sin-Agua-Finalcompleto.pdf

⁵ Defensoría de la Niñez, Informe de Observación indagatoria, disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/tras-mision-de-observacion-a-establecimientoseducacionales-de-atacama-defensoria-de-la-ninez-da-a-conocer-informe-conimportantes-alertas-y-recomendaciones/>

⁶ Se sugiere revisar la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos caso Humpert y otros contra Alemania disponible en Tribunal-Europeo-de-Derechos-Humanos-caso-Humpert-y-otros-v.-Alemania..pdf

⁷ La Constitución ecuatoriana dispone en su art. 326 “-El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (...) 15) Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, **educación**, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. **La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.**”

eleccionarios recientes de que estas se lleven a cabo en dos días en lugar de uno han agravado el impacto en la suspensión de clases.

7. Así, consideramos que es urgente revisar hasta qué punto como sociedad hemos normalizado la suspensión de clases. Creemos que es fundamental cuestionar nuestras prácticas actuales y trabajar para garantizar la continuidad del servicio educativo, protegiendo así el derecho fundamental a la educación de los estudiantes de nuestro país.

I.2 Antecedentes y datos concretos

I.2.1. Impacto sobre el desarrollo socioemocional de estudiantes

8. El prolongado cierre de colegios durante la reciente pandemia dejó en evidencia lo importante que es para los niños y adolescentes las rutinas, las interacciones sociales y el juego para el manejo del estrés. A nivel mundial, un estudio de Retamal⁸ realiza una revisión bibliográfica sobre el efecto del encierro en la salud emocional de los niños y adolescentes. Encuentra una alta presencia de artículos que hablan del aislamiento, soledad y cambios en hábitos de los alumnos asociados al confinamiento y cierre de escuelas, generando trastornos como depresión y ansiedad.
9. A nivel nacional, Larraguibel et al.⁹ estudiaron el efecto de la pandemia en estudiantes entre 4 y 11 años de edad, a través de una encuesta a padres de 46 establecimientos públicos pertenecientes a 3 comunas vulnerables de la Región Metropolitana. Un 20,6% de los estudiantes evolucionaron de no presentar síntomas a reportar “estar triste”, un 29,5% a declarar “falta de ganas, incluso para hacer actividades que le gustan” y un 26,9% a reportar problemas para dormir.

⁸ Retamal, D. Efectos de la pandemia COVID-19 en la salud mental infanto juvenil: revisión bibliográfica. ARS MEDICA Revista de Ciencias Médicas, 47(3), 23-31, año 2022.

⁹ Larraguibel, Rojas-Andrade, I Halpern, Montt, “Impacto de la Pandemia por COVID -19 en la Salud Mental de Preescolares y Escolares en Chile” en Rev. Chil. Psiquiatr. Neurol. Infanc. Adolesc. / Volumen 32, N° 1, Marzo 2021

10. Más allá de los efectos negativos que trajo la pandemia sobre la salud mental de los niños, en que el cierre de colegios tuvo una acción relevante, los mismos alumnos en Chile reportan que en el colegio desarrollan sus habilidades socioemocionales. En el Diagnóstico Integral de Aprendizaje de la Agencia de Calidad de la Educación 2021, el 80% de los alumnos de 4º básico señaló que en el aula de clases les enseñan a expresar sus sentimientos y emociones.

I.2.2 Impacto de la pérdida de clases sobre los aprendizajes y el bienestar económico

11. En los distintos niveles educativos, las alteraciones en los días de clases presenciales implican la pérdida de un ambiente estimulante para los aprendizajes. Existen varios estudios empíricos que estiman el impacto concreto de perder clases sobre los resultados académicos.

12. Sanz y Tena¹⁰ exploraron el impacto de una reforma educacional que redujo en dos semanas el calendario escolar de las escuelas públicas en Madrid, manteniendo inalterados los contenidos abarcados por el currículum. Los autores estimaron que la reforma empeoró los resultados en las pruebas académicas estandarizadas en 0,13 desviaciones estándar, lo que equivale a 6,5 puntos en la prueba SIMCE de Chile.

13. En Colombia, Alvarado, Soler y González (2021)¹¹ analizaron el efecto de las paralizaciones de profesores entre 2000 y 2016, donde se tuvo, en promedio, 78 días de clases perdidos al año. Los resultados muestran que un día de paralización implica 0,007 desviaciones estándar menos en lectura (equivalente a 0.35 puntos del SIMCE) y 0,005 en matemática (0.25 puntos del SIMCE). Es decir, en ese país cada 3 a 4 días de paro de profesores llevaron a perder lo que en Chile equivale 1 punto del SIMCE.

¹⁰ Sanz, L., & Tena, J. D. Do 2 weeks of instruction time matter? Using a natural experiment to estimate the effect of a calendar change on students' performance. *Kyklos International Review for Social Sciences*, año 2023.

¹¹ Alvarado, L. K. A., Soler, S. C. G., & González, J. C. The effect of teacher strikes on academic achievement: Evidence from Colombia. *International Journal of Educational Development*, 82, 102369. Año 2021.

14. Respecto a Chile, Bellei¹² (2009) estimó el efecto sobre el aprendizaje de ampliar la jornada escolar desde medio jornada a jornada completa, implementado en 1996. Estimaron que el aumento de la jornada mejoró los resultados de los alumnos entre 0,05 y 0,07 desviaciones estándar en el puntaje SIMCE de lenguaje, y en 0,07 desviaciones estándar en el SIMCE de matemáticas. En otro estudio, Astudillo et al.,¹³ encontraron una correlación negativa entre los resultados en la PSU y los días perdidos de clases entre el 2006 y 2018 en el Instituto Nacional producto de las movilizaciones estudiantiles.

14. Hanushek y Woessmann,¹⁴ buscaron definir la relación entre pérdidas de aprendizaje cognitivo e ingresos futuros en los países de la OCDE. Estiman que perder un tercio de un año escolar, disminuye los ingresos futuros de los estudiantes en un 3%, y provoca que el PIB anual crezca en promedio un 1,5% menos por el resto del siglo, cuyo costo en valor presente para un país típico es de un 69% del PIB actual. Respecto a Chile, un estudio de Izquierdo y Ugarte,¹⁵ en base al estudio de Hanushek y Woessmann, estiman que la pérdida de aprendizaje de entre 0,8 y 1,2 años, genera una disminución del PIB chileno entre un 3,7% y 5,5% a lo largo de los próximos 80 años.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS

II.1. El derecho a la educación en Chile

16. La Constitución Política de la República, en su artículo 19 N° 10, consagra el derecho a la educación como un derecho fundamental en los siguientes términos:

“La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de

¹² Bellei, C. Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Result from a natural experiment in Chile, *Economics of Education Review* 28: 629-640, año 2009, disponible en: Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile - ScienceDirect

¹³ Astudillo, Muñoz y Ancaín, “Impacto de las movilizaciones estudiantiles en los resultados de la Prueba de Selección Universitaria: El caso del Instituto Nacional José Miguel Carrera”, *Estudios Pedagógicos XLIX*, N° 1: 327-341, año 2023

¹⁴ Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2020). *The economic impacts of learning losses*. OECD Library.

¹⁵ Izquierdo S. y Ugarte G., *Crisis educacional escolar pospandemia*, Centro de Estudios Públicos, Punto de Referencia, Ed. Dig. N° 641, enero 2023

educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica.

La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”;

17. Para garantizar la vigencia y efectividad de este derecho, el Estado asume los siguientes deberes fundamentales:

- a) Otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.
- b) Financiar un sistema gratuito de educación parvularia a partir del nivel medio menor.
- c) Financiar un sistema gratuito de educación básica y media, garantizando el acceso universal hasta los 21 años de edad.
- d) Fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, disposición que se refiere a la educación parvularia y a la educación superior;
- e) Estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

18. Pero el mandato constitucional no se agota en estos deberes. Tratándose de un

derecho humano esencial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5º de la Constitución, estos deberes deben entenderse enriquecidos y complementados por el contenido mínimo del derecho a la educación definido en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

19. Este último, en su artículo 13, complementado por la **Observación General N° 13** del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, orienta a los Estados, respecto de los elementos esenciales que se deben cumplir para una efectiva garantía del derecho a la educación, consagrando como atributos o elementos mínimos de todo sistema educativo los siguientes: a) disponibilidad: consistente en la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente considerando la realidad del país. Incluye contar con infraestructura y condiciones sanitarias adecuadas, docentes calificados y recursos suficientes; b) accesibilidad: referida tanto a circunstancias materiales como la cercanía geográfica, como a la igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso; c) aceptabilidad: relacionada con la calidad y pertinencia cultural de los programas de estudio y los métodos pedagógicos; y d) adaptabilidad: consistente en contar con flexibilidad para adaptarse a los cambios sociales y necesidades individuales de los estudiantes.

20. En este sentido, el Estado de Chile no puede ser un mero espectador de las reiteradas paralizaciones de actividades en los establecimientos educacionales del país que hemos vivido en los últimos años, toda vez que, estas tienen como efecto, dejar de garantizar el derecho a la educación para millones de niños, niñas, adolescentes y adultos en nuestro país, en contra de los aludidos elementos esenciales que el PIDESC nos impone resguardar.

IV. PROPUESTA

21. Con todo lo anterior, a través de esta propuesta de reforma constitucional, proponemos reconocer la educación como un servicio esencial e incorporar un deber expreso del Estado de garantizar la continuidad del servicio educativo, estableciendo mecanismos que aseguren la continuidad del proceso educativo de

los estudiantes del país, salvo las excepciones contempladas expresamente por la ley.

22. La aprobación de esta reforma, también implica la aprobación posterior de una ley que regule:

- a) Los supuestos en que excepcionalmente las interrupciones del proceso educativo serán autorizadas, tales como casos fortuitos o de fuerza mayor, o cuando los sostenedores lo soliciten en circunstancias debidamente justificadas.
- b) Las sanciones aplicables a quienes incumplan esta ley. Estas sanciones deberán ser aplicadas por el Ministerio de Educación.

III. PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

1. Agrégase en el numeral 10 del artículo 19° de la Constitución Política de la República, un inciso quinto nuevo del siguiente tenor, pasando los incisos quinto y sexto actuales a ser los incisos sexto y séptimos:

“La entrega de educación parvularia, básica y media reconocida por el Estado es un servicio esencial, por lo que la paralización de actividades presenciales en los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado será siempre una medida excepcional, que sólo podrá adoptarse previa autorización del Ministerio de Educación en aquellos casos expresamente previstos por la ley. La misma ley regulará las sanciones aplicables por el Ministerio de Educación a quienes promuevan, participen u organicen paralizaciones contrarias a la ley o provoquen intencionalmente la paralización del servicio educativo.”.

2. Agregase un artículo transitorio nuevo del siguiente tenor:

“La ley a que se refiere el inciso quinto del numeral 10 del artículo 19° de la Constitución Política de la República, se deberá publicar dentro de un año”.