Boletín N° 11.778-04

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Ossandón, señora Provoste y señores García y Latorre, que obliga a los sostenedores de los establecimientos educacionales particulares pagados y particulares subvencionados a requerir el acuerdo del Centro de Padres y Apoderados para renovar los textos escolares que utilizan los estudiantes.

I- Fundamentos del proyecto

El mes de marzo llena de preocupación a millones de chilenos por el alto costo que representan diferentes bienes y servicios que deben ser afrontados durante este mes. En este sentido, uno de los más llamativos para todos aquellos que cuentan con niños o jóvenes escolarizados es el de los textos escolares, insumos que pueden llegar a significar gastos de hasta 400 mil pesos por familia si se considera el número de dos hijos por grupo familiar[1]. Estas cifras dejan entrever una preocupante realidad en relación a la producción, venta y distribución de textos escolares, pues el precio de estos libros no se condice con el sueldo promedio que percibe la población y que, muchas veces, no parece tener explicaciones razonables que respondan a un contexto de libre mercado.

Al respecto, en nuestro país conviven dos mercados de libros escolares, el estatal y el privado, siendo este último el más cuestionado en relación al alto precio que debe pagar los apoderados cada año. En este tipo de mercado, los establecimientos educacionales son libres de elegir sus libros siempre y cuando estos contengan los contenidos curriculares básicos impuestos por el Ministerio de Educación. Sin embargo, en estas instituciones así como en las instituciones particular-subvencionadas que no emplean los textos escolares del Mineduc, se le suele exigir a las familias el comprar libros "del año", pese a que en numerosas ocasiones los contenidos cambien de forma mínima.

Por tanto, este tipo de mercado suele presentar importantes incoherencias ya que los contenidos no cambian de forma significativa pero los libros suelen renovarse cada año. Dicha situación se explica por la falta de injerencia que tienen los apoderados en la selección o reutilización de libros en los establecimientos escolares. Al respecto, las autoridades escolares suelen ser aquellas que toman las decisiones relativas a la elección de los textos escolares, faltando en numerosas ocasiones a criterios mínimos de transparencia o participación para con el resto de la comunidad escolar. En ese contexto, las editoriales compiten por cierto, en criterios como el precio final del texto impreso o en la calidad del contenido educativo, pero parecen competir con mayor ahínco en torno a la captura de estos establecimientos a través de la proposición de diversos "incentivos" dirigidos a las autoridades escolares[2].

En lo relativo a la aparición de nuevas "ediciones" todos los años, la Cámara Chilena del Libro (CChL) ha argumentado que "las nuevas ediciones de los textos escolares obedecen a los ajustes curriculares que el Ministerio de Educación realiza en forma periódica de acuerdo a distintos parámetros" y que "éste es el único factor que influye en la decisión de abordar nuevas ediciones, por lo que no es efectivo que ésta se vea motivada por razones comerciales"[3][4]. Esto, sin embargo, no se condice con las conclusiones de la investigación llevada adelante el año 2011 por la Fiscalía Nacional Económica, que determinó que los contenidos de los textos entre un año y otro eran

1 Ramírez, Claudia, and Josefa Errazuriz. "Como Crece El Presupuesto De Los Hogares En Marzo." El Mercurio. N.p., 26 Feb. 2017. Web.

2 Ortúzar, Pablo. Calidad, Formato Y Mercado De Los Textos Escolares En Chile (n.d.): n. pag. IES. Web.

3 "Cámara del libro defiende alto precio de textos escolares para el 2007". El Mostrador. Feb 2007. Web.

4 Lavín, Vivian. "El dudoso mercado de los textos escolares". Radio Universidad de Chile Marzo 2011. Web.

similares[5].

La afirmación de la CChL tampoco es respaldada por los reiterados reclamos realizados por los comerciantes de libros escolares de la calle San Diego, quienes el año 2011 incluso presentaron una denuncia ante el SERNAC. Entre sus alegatos pueden leerse denuncias como que "la diferencia entre un libro y otro es simplemente que separaron un libro grueso y lo dividieron en dos (...) los contenidos son exactamente iguales" o que "hacen un libro en 2008, después hacen el mismo libro en 2009, le cambian la tapa y le "ponen nueva edición""[6].

II.- Experiencia comparada

En relación a la experiencia comparada, vemos en otros países que existe una gran cantidad de disposiciones que regulan, tanto en la educación pública como particular, la elección, venta y distribución de textos escolares. Al respecto, en Francia y España pueden destacarse numerosas iniciativas que apuntan a integrar de mejor forma a la comunidad escolar, como a reducir la cantidad de gastos innecesarios, promoviendo conductas sustentables como la reutilización de libros escolares.

a.- España

En este país, la Ley de Educación española, Ley Orgánica 2/2006[7], se refiere a los textos escolares en la Disposición adicional cuarta de la ley, y dispone en primer lugar, que respecto a la decisión de qué libros utilizar en los diversos tipos de enseñanza, esta corresponde a cada establecimiento escolar, esto basado en el principio de autonomía pedagógica. Por lo tanto, esta decisión no requiere autorización de la Administración educativa (Consejería o Departamento de educación de cada Comunidad Autónoma). Sin embargo, la autonomía es un principio que debe armonizarse con otros principios igualmente garantizados. Así, el legislador exige a los establecimientos que los textos escolares sean adecuados a la edad de los alumnos y respeten los principios, valores, libertades, derechos y deberes constitucionales y legales pertinentes.

Al respecto, la ley ha dispuesto que la supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares, sean parte del proceso ordinario y obligatorio de inspección que ejerce la administración educativa sobre la totalidad de los elementos que integran el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Sin embargo, en algunas autonomías existen disposiciones reglamentarias que regulan el uso de los textos escolares. En el caso particular de la Comunidad de Valencia, cabe hacer presente que en la actualidad esta materia se encuentra regulada en una nueva orden de la Consejería de Educación valenciana, muy reciente, de julio de 2016[8]. Esta orden regula la implantación de un programa de reutilización de los textos escolares, mediante la creación de bancos de libros de texto y material curricular en los establecimientos escolares públicos y en los establecimientos privados que reciban fondos públicos. Su objetivo, por lo tanto, tiene dos dimensiones: responsabilidad con los padres y sustentabilidad medioambiental. La orden pretende combinar la educación en valores de carácter social, solidario y eco ambiental y, por otra parte, un efecto en el ahorro económico de

5 Conclusiones del Estudio sobre el mercado de los textos escolares encargado por la Cámara de Diputados entregadas por la FNE a la Cámara en febrero de 2012 mediante la Ord. N°0141.

6 Alarcón, Rodrigo "Los textos escolares en la mira", Radio Universidad de Chile. Marzo 2011. Web.

7 Ley disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-2006.t8.html#da4. Consultada en marzo de 2017.

8 Orden disponible en: http://www.dogv.gva.es/datos/2016/06/15/pdf/2016_4445.pdf. Consultada en marzo de 2017.

las familias. También es objetivo del programa desarrollar y fomentar en los estudiantes actitudes de respeto y uso responsable de los bienes financiados con fondos públicos.

Cabe agregar que esta normativa incluye incluso un período fijo de 4 años en los cuáles los libros no podrán ser renovados. Esta disposición, se encuentra tratada en el Artículo 11 de esta orden. Sin embargo, previo a esta definición de años, el artículo en su primera parte establece que este programa de reutilización de libros y materiales curriculares se debe incorporar en el proyecto educativo del establecimiento escolar. Agrega también que tanto el programa de reutilización, como las normas de utilización y conservación deben ser aprobados por el Consejo de profesores y por el Consejo Escolar.

Por otra parte, se establece incluso que los establecimientos escolares, en virtud de su autonomía, pueden alargar la vida útil de los libros de texto y materiales curriculares que estén en buen estado, con la finalidad última de racionalizar el gasto público.

b.- Francia

En este caso es necesario contextualizar el tema de los textos escolares, teniendo en cuenta que uno de los grandes principios que rigen el sistema educativo francés es el principio de gratuidad, entendiendo éste principio en forma conjunta con el principio de la enseñanza obligatoria. Es decir, se trata de respetar la igualdad de todos ante el conocimiento, facilitando la asistencia a la escuela para todos. Debemos tener en cuenta también que la cobertura del sistema escolar francés tiene una alta tasa de matrícula pública, ya que, de cada 100 alumnos matriculados en el sistema escolar, 80,5 lo hace en establecimientos públicos[9].

Señalado lo anterior entonces, respecto los útiles escolares, estos también están amparados por el principio de gratuidad, sin embargo, se distingue el material colectivo y del material individual[10]. Respecto al material colectivo, se señala que a los padres no se les puede pedir ningún financiamiento al respecto.

El material de carácter individual comprende los textos escolares y los útiles escolares. Los textos escolares se entienden como material de carácter individual, por lo tanto, su financiamiento es directamente efectuado por parte de las familias. No obstante, se han implementado ayudas a las familias para financiar la compra de textos escolares, en el caso de la educación primaria, esta ayuda la están efectuando los Municipios, que son los que se encuentran a cargo de este nivel educativo. Lo mismo ha sucedido a nivel regional, con los Consejos Regionales con la ayuda a los alumnos de la educación secundaria (lycée).

Ahora bien, hay que tener presente nuevamente que la elección y cambio de los textos escolares, están sujeta siempre a consultas del Consejo Escolar. Junto con lo anterior, en relación a los útiles escolares individuales que deben costear los padres, se establece anualmente por el Ministerio de Educación una lista de útiles esenciales escolares, de manera que esta lista sea una recomendación para los profesores cuando elaboran la lista de útiles escolares necesarios para los estudiantes cada año.

De todas formas, el Ministerio establece una serie de recomendaciones en la confección de las listas

9 Fuente: Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS).

10 Más información en: http://eduscol.education.fr/cid48578/principe-de-gratuite.html. Sitio consultado en marzo de 2017.

de útiles y textos escolares"[11]:

a. Se recomienda que se confeccionen antes que termine el año escolar anterior, previa consulta con el profesorado y con los representantes de los padres, evitando diferencias entre clases o niveles.

b. Antes de la consulta a los profesores y Centro de Padres, es esencial que los directores comuniquen a los padres las modalidades para el desarrollo de la lista de útiles escolares en su escuela. Esta comunicación debe ser siempre antes de la reunión del consejo o junta escolar, para que los estudiantes y los padres envíen sus comentarios y propuestas a sus representantes.

c. Informar a la mayor brevedad posible a las familias de la lista anual de útiles escolares una vez confeccionadas;

d. Recomendar a las familias evitar las compras innecesarias y comunicar a los estudiantes los principios racionales de la conducta del consumidor, corno parte de una educación para el consumo.

III.- Objetivos y contenido del proyecto

Los apoderados tienen derecho a una mayor injerencia en la decisión de renovación de los textos escolares que deben costear con gran esfuerzo para asegurar la educación de sus hijos e hijas. Esto, puesto que no es tolerable en nuestro país que año a año, los apoderados deban asumir los costos que representan los libros, la falta de transparencia del proceso de selección de estos textos y el daño medioambiental que genera la renovación constante de estos materiales sin ninguna capacidad de influir en un asunto de tanta relevancia. Es menester, por lo tanto, proponer una necesaria regulación de los textos escolares, otorgándole más facultades a los padres y apoderados en el proceso de renovación de los libros escolares, respetando los contenidos establecidos en el proyecto educativo de los establecimientos.

En esta línea, la propuesta legislativa considera imponer una nueva obligación a los sostenedores de establecimientos educacionales particulares y aquellos establecimientos educacionales particular subvencionados que no utilicen los libros escolares distribuidos por el Mineduc, en el sentido de que sólo podrán proceder al cambio de textos escolares únicamente después de haber consultado y obtenido la aprobación de los Centros de Padres y Apoderados del establecimiento.

La excepción a esta regla es el cambio que el propio Ministerio de Educación haga de las bases curriculares, el cual obligue a modificar los textos escolares vigentes, en cuyo caso el sostenedor no se encontrará obligado a recabar el acuerdo del Centro de Padres y Apoderados para solicitar nuevas ediciones de los libros de estudio.

Esta medida permitirá un mejor control de los contenidos educativos por el conjunto de la comunidad escolar, permitiendo, además, la promoción de los mercados de reutilización de libros escolares, implementados por los mismos establecimientos a través de bancos de libros reutilizables año a año, o mediante iniciativas de los mismos apoderados a través de ferias de venta de libros usados. Las ventajas de este tipo de iniciativas son múltiples, ya que permiten a las familias el acceso a libros a precios mucho más asequibles, contribuyendo además a reforzar el espíritu de sustentabilidad, comunidad y solidaridad en el seno de estas instituciones escolares.

Asimismo, cabe señalar que la materia de que es objeto el presente proyecto de ley podrá ser fiscalizada por la Superintendencia de Educación a través del procedimiento general de denuncia, contemplado en los artículos 59 y 60 de la Ley N° 20.529.

11 Para más información ver: http:/www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid _bo=100761. Sitio consultado en marzo de 2017.

En mérito de las razones antes expuestas, someto a la consideración de este Honorable Senado el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo Único.- Modifícase la Ley General de Educación, contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N°2, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 20.370 con las normas no derogadas del D.F.L. N° 1 de 2005, con el objeto de agregar en el artículo 10, letra f), párrafo segundo, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, el siguiente texto:

"Asimismo, los sostenedores de establecimientos educacionales particulares pagados y particulares subvencionados, 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.".

MANUEL JOSÉ OSSANDÓN IRARRÁZABAL
SENADOR

YASNA PROVOSTE CAMPLILLAY
SENADORA

JOSÉ GILBERTO GARCÍA RUMINOT
SENADOR

JUAN PABLO LATORRE
SENADOR