Minuta Técnica

Proyecto de ley "Escuelas Protegidas" — Boletín N° 18.156-04

Educación 2020 | Comisión de Educación del Senado | Mayo 2026

Educación 2020 es una fundación chilena de sociedad civil dedicada a la calidad y equidad educativa desde 2008. Ha acompañado a más de 435 establecimientos, 195.000 estudiantes y 19.000 docentes en todo Chile y Latinoamérica.

Resumen ejecutivo

Educación 2020 comparte la urgencia que motiva este proyecto. La violencia en los establecimientos educacionales chilenos es real y está en aumento: 56.153 casos policiales en recintos educativos en 2025, con el maltrato a adultos de la comunidad educativa creciendo un 129,5% entre 2022 y 2025 [1]. Las y los docentes y directivos necesitan herramientas. Los estudiantes y sus familias merecen tranquilidad.

Sin embargo, el proyecto tiene tres problemas que, de no corregirse, comprometen su eficacia y producen consecuencias no deseadas sobre los actores que busca proteger. Estos problemas no son objeciones al objetivo del proyecto: **son fallas de diseño que el Senado puede reparar**.

Artículo	Problema central	Nuestras propuestas
Art. 4	Resignifica el concepto de enfoque formativo con lógica coercitiva, creando una contradicción jurídica con la Ley 21.809 y exponiendo a los propios docentes	Separar medidas de gestión inmediata del aula de medidas formativas, con definición coherente con Ley 21.809
Art. 1 / 16K	Delega en reglamentos internos garantías mínimas de NNA que deben estar en la ley; convierte el ejercicio de un derecho en indicio de culpabilidad	Establecer criterios mínimos de garantía de derechos en la propia ley, coherentes con CDN y Ley 21.430
Costos / OLN	Transfiere millones de costos reales a establecimientos sin recursos adicionales; no activa el dispositivo intersectorial del Estado	Establecer financiamiento y activar la OLN como articulador de la respuesta intersectorial ante violencia grave

1. El problema es real: por qué compartimos la urgencia

La violencia escolar no es un fenómeno nuevo, pero su intensidad ha aumentado de manera sostenida. Los datos presentados ante esta misma comisión por la Subsecretaría de Seguridad Pública el 4 de mayo de 2026 son elocuentes:

- **56.153** casos policiales en recintos educativos en 2025, equivalentes a más de 40 delitos diarios.
- El **54,6%** de los establecimientos del país registró al menos un incidente policial durante el año lectivo 2025.
- Maltrato a adultos de la comunidad educativa: creció un **129,5% entre 2022 y 2025** (de 312 a 716 casos).
- Solo el **23%** de los jóvenes de segundo medio reportó no haber sido victimizado durante el año escolar.[2]
- Las denuncias por convivencia escolar ante la Superintendencia crecieron un **40,3%** respecto a 2022.[3]

Ante esta realidad, Educación 2020 apoya que el Congreso legisle con urgencia. Las tres secciones siguientes no cuestionan el objetivo del proyecto: identifican los problemas de diseño que comprometen su eficacia y proponen indicaciones específicas para corregirlos.

2. Artículo 4: el proyecto vacía el concepto que declara defender

El artículo 4 habilita medidas **"inmediatas y de cumplimiento obligatorio"** calificándolas **"en virtud del enfoque formativo"**. Este es el problema de diseño más grave del proyecto, tanto desde el punto de vista pedagógico como jurídico.

2.1 El problema pedagógico

El enfoque formativo tiene un significado técnico consolidado en más de una década de investigación chilena e internacional. La academia, los organismos internacionales y la propia normativa educativa chilena definen sus componentes esenciales de manera consistente:

Componente	Descripción	Fuente
Reflexividad	El estudiante reflexiona sobre causas y consecuencias de su conducta	Fierro y Carbajal (2019); UNICEF Chile (2022)

Participación	El estudiante es agente del proceso, no solo receptor de la medida	CDN, Art. 12; Comité Derechos del Niño, OG N°12 (2009)
Proceso	Requiere tiempo suficiente; no puede ser instantáneo por definición	Banz, Valoras UC (2008); UNESCO (2006)
Reparación	Orienta a restaurar relaciones, no solo a inhibir conductas	Política Nacional Convivencia 2024-2030; Orientaciones Mineduc, mar. 2026
Proporcionalidad contextual	Considera la historia y el contexto del estudiante	Ley 21.809, Art. 16E; Ley 21.430, Art. 9

Una medida inmediata y de cumplimiento obligatorio no cumple ninguno de estos criterios de manera inherente. Un estudio de 2020 de las Universidades de Western Michigan y Texas Christian University clasificó las respuestas escolares a la violencia en dos categorías. Las variables en la categoría de **apoyo** (apoyo social, salud mental, trabajo con familias, mejoramiento de la convivencia) se asociaron con reducciones en incidentes violentos en el 67% de los casos analizados. En la categoría **punitiva**, ese porcentaje fue del 25%.[4] El énfasis del proyecto se inclina hacia el segundo grupo.

La investigadora Verónica López (PUCV), directora del Centro de Investigación para la Educación Inclusiva, presentó ante esta misma comisión el 6 de mayo de 2026 evidencia adicional: los establecimientos con menores niveles de violencia generan "rutas cortas" (menos burocracia, mayor participación del profesor jefe) y trabajan con gobernanza democrática a través de Consejos Escolares activos.[5]

2.2 El problema jurídico

La Ley 21.809 sobre Convivencia, Buen Trato y Bienestar de las Comunidades Educativas fue promulgada el 1 de abril de 2026, **seis días antes** de la presentación del boletín 18156-04. Esta ley introduce por primera vez el término "enfoque formativo" en el ordenamiento jurídico chileno, con un contenido preciso y vinculante:

Artículo Ley 21.809	Texto relevante
Art. 16E	*"...deberá preferirse siempre la aplicación de medidas formativas y pedagógicas."*
Art. 2, DFL 2/1998 (mod.)	*"...tras haberse agotado todas las alternativas pedagógicas y formativas disponibles"* [como requisito previo a la expulsión]
Art. 16B inc. 9	*"...las medidas disciplinarias siempre deberán ir acompañadas de medidas formativas."*

Si el artículo 4 permite llamar "formativas" a medidas inmediatas y obligatorias, **dos definiciones contradictorias del mismo concepto coexistirán en el ordenamiento jurídico chileno**. En la práctica, esa ambigüedad se resolverá a favor de quien tenga más poder en la sala de clases.

Este artículo no protege a los docentes: los expone. Un docente que aplique una "medida formativa inmediata" puede enfrentar impugnaciones judiciales porque su acción no cumple los requisitos técnicos del concepto que la propia ley invoca. Darles atribuciones reales requiere nombrarlas con precisión, no sobrecargarlas con un concepto que tiene historia jurídica y pedagógica propia.

Indicación sugerida: *Separar en artículos distintos (a) las atribuciones de gestión inmediata del aula por parte del docente, y (b) las medidas formativas propiamente tales. Las primeras no deben usar el rótulo "enfoque formativo". Las segundas deben definirse en coherencia con la Ley 21.809, Art. 16E.*

3. Artículo 1 / 16K: autonomía escolar sí, pero en un marco de garantía de derechos

La autonomía de los establecimientos para definir sus reglamentos internos es deseable, y Educación 2020 la defiende. Es lo que permite que las políticas públicas se adapten a las realidades de cada comunidad escolar. Sin embargo, esa autonomía debe ejercerse dentro de un marco de protección y garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes que no puede quedar delegado al criterio de cada reglamento interno.

3.1 El marco normativo aplicable

Chile tiene dos marcos que establecen ese piso mínimo:

- **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**, con rango constitucional en Chile (Art. 5 Const.). El Art. 16 protege la privacidad del niño; el Art. 37 prohíbe tratos degradantes; el Art. 40 garantiza el debido proceso. La Observación General N°8 del Comité de los Derechos del Niño (2006) establece que la disciplina compatible con la CDN debe ser "positiva, no violenta y participativa" y que las intervenciones deben respetar "los derechos de participación de los niños".[6]

- **Ley 21.430 de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia (2022).** Sus artículos 5, 6 y 9 establecen los principios de interés superior, no discriminación arbitraria y proporcionalidad en toda medida que restrinja derechos de NNA.

Estas garantías no son disponibles para el reglamento interno de un establecimiento: son obligaciones del Estado.

3.2 Los vacíos del procedimiento actual

El procedimiento del artículo 16J contiene vacíos que la Fiscalía documentó ante esta comisión el 4 de mayo de 2026[7] y que los reglamentos internos no pueden suplir:

Vacío	Problema concreto	Referencia
Negativa como indicio suficiente (Art. 16K)	Si existe el derecho a negarse, ejercerlo no puede ser evidencia de culpabilidad. Es equivalente a sostener que guardar silencio frente a una acusación es indicio de delito	Fiscalía, sesión 4 mayo 2026; CDN Art. 40; Const. Art. 19 N°3
Sin límite temporal de retención	Todos los mecanismos del CPP tienen límites: Art. 85 permite 8 horas; control preventivo de adultos, 1 hora; nueva ley de seguridad municipal, 1 hora. Este procedimiento no fija ninguno	Fiscalía, sesión 4 mayo 2026
Sin diferenciación etaria	Las consecuencias son radicalmente distintas para menores de 14 (sin responsabilidad penal), adolescentes 14-17 (Ley 20.084) y mayores de 18. La norma no distingue	Fiscalía, sesión 4 mayo 2026; Ley 20.084
Criterios de habilitación solo en el reglamento	Si quedan solo en el reglamento interno, los tribunales pueden declarar ilegal la revisión y excluir como prueba lo encontrado, incluso en casos de flagrancia	Alejandra Mera, Fiscalía, sesión 4 mayo 2026

Un riesgo adicional documentado: sin criterios objetivos en la ley, la medida tiende a recaer de manera desproporcionada sobre estudiantes de sectores vulnerables. El 77% de los estudiantes expulsados bajo Aula Segura son estudiantes prioritarios.[8] Una norma sin garantías mínimas en la propia ley reproduce esa asimetría.

Indicaciones sugeridas: *(a) Establecer en la propia ley los criterios objetivos que habilitan la revisión. (b) Eliminar el Art. 16K o reformularlo de modo que la negativa no pueda ser el único ni el suficiente indicio. (c) Fijar un límite temporal de retención análogo al del resto del CPP. (d) Establecer diferenciación etaria con tratamiento específico para menores de 14, adolescentes 14-17 y mayores de 18.*

4. El costo que no aparece y el dispositivo del Estado que falta

4.1 Los costos reales del sistema

El informe financiero declara que el proyecto "no irroga gasto fiscal". Esta afirmación es técnicamente correcta en un sentido estrecho: el Estado central no desembolsa recursos adicionales. Sin embargo, los costos existen y son absorbidos por los establecimientos, los sostenedores y la Superintendencia con sus presupuestos actuales. Esos recursos se necesitan en dos momentos: una inversión inicial de instalación, que incluye la capacitación del personal autorizado para realizar revisiones, la adecuación de espacios físicos, la actualización de reglamentos internos y la formación docente en el enfoque formativo tal como lo define el ordenamiento jurídico vigente; y un gasto permanente, orientado a sostener las duplas psicosociales en los establecimientos que hoy carecen de ellas, el tiempo no lectivo necesario para el seguimiento formativo de casos, y la capacidad operativa adicional que la Superintendencia requerirá para gestionar el aumento en procesos colaborativos obligatorios.

Hay además un costo que raramente se nombra en las discusiones de política educativa: **el tiempo de las personas**. Los directores chilenos ya destinan entre el 40% y el 80% de su tiempo a exigencias burocráticas.[9] TALIS 2024 confirma que el 27,9% de los directores identifica la falta de tiempo para el liderazgo pedagógico como su principal obstáculo, con una brecha aguda entre el sector público (36,3%) y el privado (18,8%).[10] Cada protocolo adicional sin recursos sale de ese tiempo. Y el liderazgo directivo es el segundo factor más influyente en los aprendizajes de los estudiantes, después de la calidad docente.[11]

Sin financiamiento explícito, la ley se implementará de manera desigual. Los establecimientos con equipos psicosociales y directivos con tiempo pedagógico podrán cumplirla con solvencia. Los que carecen de esa capacidad instalada, que son precisamente los más vulnerables y los que más necesitan protección, solo podrán hacerlo en el papel. La ley sin recursos no reduce la brecha: la amplía.

4.2 Las escuelas no pueden solas: el dispositivo del Estado que falta

El argumento de fondo es este: **las escuelas no pueden solas.** No pueden solas con la violencia grave, no pueden solas con la salud mental, no pueden solas con el crimen organizado que opera en el perímetro. El mandato de la escuela es educar. El resto del Estado tiene que hacer su parte activamente.

Chile cuenta con el dispositivo institucional para hacerlo. La **Ley 21.430 de 2022** creó las **Oficinas Locales de la Niñez (OLN)**: el mecanismo del Estado para coordinar la oferta intersectorial para el tramo 0 a 18 años a nivel comunal, articulando salud,

protección social, fuerza pública y protección especializada. En 2026 se completó la instalación de OLN en todas las comunas del país. Es una política relativamente nueva, aún poco conocida, con un rol que puede ser determinante.

Este proyecto no menciona a la OLN en ninguna parte. Habla extensamente de lo que deben y no deben hacer los colegios, pero no dice nada sobre cómo el resto del Estado debe apoyarlos. Esa es la omisión más relevante del proyecto.

La cadena de respuesta que el proyecto debería activar es la siguiente:

- ➔ **Escuela** detecta o enfrenta situación de violencia grave o reiterada
- ➔ activa coordinación con la **OLN** de la comuna
- ➔ OLN convoca y articula la respuesta intersectorial en un plazo definido: **salud mental / protección social / Carabineros / protección especializada**

La escuela tiene el mandato y la facultad de educar. El diagnóstico temprano de situaciones de riesgo puede y debe hacerse desde el establecimiento. Pero la respuesta ante violencia grave, salud mental severa o presencia del crimen organizado corresponde a otros actores del Estado, que deben coordinarse a través de la OLN.

Indicaciones sugeridas: *(a) Incorporar un artículo que establezca que ante situaciones de violencia grave o reiterada, el sostenedor activa la coordinación con la OLN de la comuna correspondiente, y que la OLN tiene la obligación de responder en un plazo determinado con la oferta intersectorial disponible. (b) Condicionar la vigencia plena de los artículos que generan costos a la disponibilidad de financiamiento específico para capacitación y apoyo psicosocial en establecimientos vulnerables.*

5. Síntesis: nuestras propuestas

El Senado puede despachar una ley que cumpla su objetivo declarado. Para eso, planteamos las siguientes indicaciones específicas:

Artículo	Problema	Propuesta sugerida	Marco de referencia
Art. 4	"Enfoque formativo" aplicado a medidas coercitivas; contradicción con Ley 21.809	Separar atribuciones docentes inmediatas de medidas formativas; definición coherente con Ley 21.809	Ley 21.809, Arts. 16B y 16E; Política Nacional Convivencia 2024-2030
Art. 1 / 16K	Negativa como indicio suficiente; vacíos de procedimiento	Criterios de habilitación en la ley; prohibir que negativa sea indicio único y suficiente; límite temporal; diferenciación etaria	CDN Arts. 16, 37, 40; Ley 21.430 Arts. 5, 6, 9; Fiscalía (sesión 4 mayo 2026)
Artículo nuevo	Ausencia total del Estado intersectorial	Incorporar OLN como articulador de respuesta ante violencia grave o reiterada, con obligación de respuesta en plazo definido	Ley 21.430, Arts. 17 y ss.
Financiamiento	~$5.600millones de costos transferidos sin recursos adicionales	Financiamiento basal para capacitación y apoyo psicosocial; o gradualidad condicionada a recursos	Costeo E2020, mayo 2026 (planilla adjunta)

Una escuela protegida no es la que tiene más protocolos. Es la que tiene al Estado completo detrás.

Referencias bibliográficas

Normativa nacional

- Ley 21.809 sobre Convivencia, Buen Trato y Bienestar de las Comunidades Educativas. Diario Oficial, 1 de abril de 2026.
- Ley 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Diario Oficial, 15 de marzo de 2022.
- Ley 21.128 "Aula Segura". Diario Oficial, 27 de diciembre de 2018.
- Ley 20.536 sobre Violencia Escolar. Diario Oficial, 17 de septiembre de 2011.
- Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente. Diario Oficial, 7 de diciembre de 2005.
- Ley 19.696, Código Procesal Penal. Arts. 85, 87 ter, 129, 130.
- Ministerio de Educación. Orientaciones para la implementación del enfoque formativo en los Reglamentos Internos. Santiago, marzo 2026.
- Ministerio de Educación. Política Nacional de Convivencia Educativa 2024-2030. Santiago, 2024.
- Ministerio de Educación. Política Nacional de Convivencia Escolar 2015-2018. Santiago, 2015.
- Superintendencia de Educación. Circular N°781, 2025 (derogada abril 2026).

Normativa internacional

- Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Naciones Unidas, 1989. Ratificada por Chile, 1990.
- Comité de los Derechos del Niño. Observación General N°8: El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes. Naciones Unidas, 2006.
- Comité de los Derechos del Niño. Observación General N°12: El derecho del niño a ser escuchado. Naciones Unidas, 2009.

Evidencia académica nacional

- Ascorra, P., López, V. y Urbina, C. (2016). "Concepciones de convivencia escolar en escuelas con altos puntajes SIMCE." Psicoperspectivas, 15(1), 106-116.
- Banz, C. (2008). La disciplina y la convivencia como procesos formativos. Santiago: Valoras UC.
- Carrasco, C., López, V. y Estay, C. (2012). "Análisis crítico de la normativa de convivencia escolar en Chile." Pensamiento Educativo, 49(1), 43-57.
- López, V., Bilbao, M. A., Ascorra, P., Moya, I. y Morales, M. (2014). "Escala de Clima Escolar: adaptación al español y validación en estudiantes chilenos." Universitas Psychologica, 13(3), 1111-1122.
- López, V. et al. (2018). "Convivencia escolar y sistema de aseguramiento de la calidad: estudio participativo con actores del sistema." Calidad en la Educación, 48, 171-218.
- Magendzo, A., Toledo, M. I. y Gutiérrez, V. (2013). "Descripción y análisis de la Ley de Violencia Escolar (N°20.536): dos paradigmas opuestos." Estudios Pedagógicos, 39(1), 377-391.

Evidencia académica internacional

- Fierro, M. C. y Carbajal, P. (2019). "Convivencia escolar: una revisión del concepto." Psicoperspectivas, 18(1), 9-27. [Adoptada como marco de referencia por UNICEF Chile (2022)]
- Leithwood, K., Louis, K. S., Anderson, S. y Wahlstrom, K. (2004). How Leadership Influences Student Learning. New York: The Wallace Foundation.
- Morales, M. y López, V. (2019). "Políticas de convivencia escolar en América Latina: cuatro perspectivas de comprensión y acción." Education Policy Analysis Archives, 27(4).
- Schnappe, A. y Müller, S. (2024). "Removing social benefits from sanctioned youth: effects on recidivism." Journal of Criminal Law and Criminology, 114(2), 301-338. [Citado por López, sesión Comisión de Educación del Senado, 6 mayo 2026]
- Thomas, R. E., McLellan, J. y Perera, R. (2020). "School-based programmes for preventing smoking." Western Michigan University / Texas Christian University. Clasificación de respuestas escolares a la violencia: categorías de apoyo vs. punitivas.
- UNESCO (2006). Positive Discipline in the Inclusive, Learning-Friendly Classroom. Bangkok: UNESCO Asia-Pacific Programme of Educational Innovation for Development.
- UNICEF Chile (2022). Construyendo acuerdos de convivencia con enfoque formativo. Santiago: UNICEF.

Fuentes estadísticas y datos oficiales

- Centro de Estudios Públicos (CEP) (2024). Violencia escolar: ¿hasta cuándo? Santiago, noviembre 2024.
- Contraloría General de la República (2025). Informe sobre denuncias de violencia escolar y fiscalización efectiva, 2020-2025.
- Dirección del Trabajo (2025). Valor hora cronológica docente a diciembre de 2025.
- Educación 2020 (2018). Menos carga administrativa, más calidad educativa. Santiago: Educación 2020. [Encuesta a 229 directores; n=229]
- Mineduc, Centro de Estudios (2024). Resumen estadístico de la educación oficial 2024. Apuntes N°77. Santiago: Mineduc.
- Mineduc, Centro de Estudios (2024). Análisis de la matrícula escolar 2024. Apuntes N°71. Santiago: Mineduc.
- OCDE (2024). TALIS 2024: Teaching and Learning International Survey. Resultados para Chile. Presentados por el Ministerio de Educación, 2025.
- Subsecretaría de Prevención del Delito / SEAD (2026). Estadísticas de casos policiales en recintos educativos 2025. Presentadas ante Comisión de Educación del Senado, sesión 6 de mayo de 2026.

- Superintendencia de Educación (2026). Cifras de denuncias de convivencia escolar 2025. Presentadas ante Comisión de Educación del Senado, sesión 4 de mayo de 2026.

Registro de sesiones de la Comisión de Educación del Senado

- Sesión 4 de mayo de 2026: Subsecretaría de Prevención del Delito (Ana Quintana); Ministerio de Desarrollo Social y Subsecretaría de la Niñez; Ministerio Público (Alejandra Mera); Alcaldesas ACM (Colina y Quinta Normal).
- Sesión 6 de mayo de 2026: Subsecretaría de Seguridad (SEAD/CEAD 2025); UNAPECH; Fundación Escuelas Abiertas; Directora ISC Talca (María Consuelo Pérez); Colegio de Profesores (Mario Aguilar); Verónica López (PUCV).

Notas al pie

[^1]: Subsecretaría de Prevención del Delito / SEAD, datos presentados ante la Comisión de Educación del Senado, sesión 4 de mayo de 2026.

[^2]: CEP Chile (2024). Violencia escolar: ¿hasta cuándo? Datos censales 2023, segundo medio.

[^3]: Superintendencia de Educación, cifras presentadas ante la Comisión de Educación del Senado, sesión 4 de mayo de 2026.

[^4]: Thomas et al. (2020), clasificación de respuestas escolares a la violencia, Western Michigan University / Texas Christian University. Citado por Mario Aguilar, Colegio de Profesores, sesión 6 de mayo de 2026.

[^5]: Verónica López, PUCV, Centro de Investigación para la Educación Inclusiva, sesión 6 de mayo de 2026.

[^6]: Comité de los Derechos del Niño, Observación General N°8 (2006), párr. 38 y 47.

[^7]: Alejandra Mera, directora Unidad Especializada de Responsabilidad Penal Adolescente, Ministerio Público, sesión 4 de mayo de 2026.

[^8]: Verónica López, PUCV, sesión 6 de mayo de 2026. Análisis de estudiantes expulsados bajo Aula Segura.

[^9]: Educación 2020 (2018). Menos carga administrativa, más calidad educativa. Encuesta a 229 directores.

[^10]: OCDE, TALIS 2024, resultados para Chile.

[^11]: Leithwood, K. et al. (2004). How Leadership Influences Student Learning. The Wallace Foundation.