

MERCADO

o GARANTÍA de DERECHOS

# Modelos en debate para la educación escolar en Chile



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires



## **MERCADO O GARANTÍA DE DERECHOS**

MODELOS EN DEBATE  
PARA LA EDUCACIÓN  
ESCOLAR EN CHILE

- © Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF
- © Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) / UNESCO  
Sede Regional Buenos Aires

### **Autor**

**Néstor López:** Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires. Investigador del IPE UNESCO Buenos Aires, donde se desempeña como coordinador de estudios y proyectos de educación y equidad, y del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), una iniciativa conjunta con OEI. Docente en cursos de posgrado en FLACSO Argentina, Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Cuyo. Autor de diversas publicaciones sobre la articulación de la dinámica social y la educativa.

### **Edición**

**Carolina Silva Gallinato EIRL**

**Diseño y diagramación**

**Mónica Widoycovich**

**Registro de Propiedad Intelectual: 245.540**

**ISBN: 978-92-806-4774-7**

Primera edición, 500 ejemplares

Santiago de Chile

Septiembre de 2014

### **Impresión**

Imprenta Salesianos S. A.

Los textos contenidos en el presente documento pueden ser utilizados total o parcialmente mientras se cite la fuente.

Las ideas y las opiniones expresadas en estos textos son propias del autor y no representan necesariamente los puntos de vista de UNICEF, de la UNESCO o del IPE. Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de opinión alguna, cualquiera que ésta fuere, por parte de UNICEF, de la UNESCO o del IPE, concernientes al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

Esta publicación está disponible en [www.unicef.cl](http://www.unicef.cl) y en [www.iipe-buenosaires.org.ar](http://www.iipe-buenosaires.org.ar)

MERCADO

o GARANTÍA de DERECHOS

Modelos en debate  
para la educación escolar  
en Chile

## AGRADECIMIENTOS

Se agradece a todas las personas que, de un modo u otro, participaron en la producción de este libro junto a su autor.

Al equipo del IIPE involucrado en el procesamiento de información, la revisión bibliográfica y la producción de insumos que fueron utilizados para la elaboración del libro: Florencia Sourrouille, Gledy Ximena Hernández, Elena Mingo y Camille Roger.

A Daniel Contreras, Candy Fabio, Soledad Cortés y Anuar Quesille, consultores de UNICEF Chile, quienes dieron su total apoyo al trabajo y discutieron versiones preliminares del estudio.

A Cristóbal Villalobos, quien desde Chile apoyó en el acceso, uso y validación de la información, e hizo relevantes observaciones a los avances de este texto.

A Daniela Trucco de CEPAL, Jorge Castillo del PNUD y Enrique Azua del Instituto Nacional de Derechos Humanos, por sus comentarios a una versión preliminar del libro.

A Jorge Sequeira, Moritz Billagher y Atilio Pizarro por el apoyo que dieron desde la Oficina Regional de la UNESCO en Santiago.

A los especialistas chilenos que compartieron su visión sobre el sistema educativo chileno y sus desafíos: Juan Eduardo García-Huidobro, académico de la Universidad Alberto Hurtado; Pedro Montt, Consejero Nacional de Educación; Eloísa González, ex vocera de los estudiantes secundarios; Claudio Sapelli, académico de la P. Universidad Católica; Francisco Lagos, quien en ese entonces era director del Centro de Estudios del Ministerio de Educación y Carlos Henríquez, del Centro MIDE UC.

A Margarita Poggi, Directora del IIPE UNESCO Sede Regional Buenos Aires, y a la oficina de UNICEF en Chile por plantear este desafío e insistir en su relevancia para el debate chileno.

# ÍNDICE

MERCADO  
O GARANTÍA  
DE DERECHOS  
MODELOS EN DEBATE  
PARA LA EDUCACIÓN  
ESCOLAR EN CHILE

<b>PRÓLOGO</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1. LA EDUCACIÓN ES UN DERECHO</b>	<b>10</b>
1. Las obligaciones de los Estados como garantes del derecho a la educación en el ámbito internacional	12
2. Los contenidos del derecho a la educación	22
3. La exigibilidad del derecho a la educación	32
<b>CAPÍTULO 2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CHILE</b>	<b>40</b>
1. Las obligaciones del Estado chileno ante sus ciudadanos	41
2. El derecho a la educación en Chile, una aproximación desde los datos	51
<b>CAPÍTULO 3. LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN CHILENA EN DEBATE</b>	<b>92</b>
1. Las desigualdades educativas	95
2. La calidad de la educación	101
3. Educación y cohesión social	106
4. El financiamiento de la educación	110
<b>CONCLUSIONES. LO PÚBLICO COMO GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN</b>	<b>118</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>125</b>

# PRÓLOGO

4

MERCADO  
O GARANTÍA  
DE DERECHOS  
MODELOS EN DEBATE  
PARA LA EDUCACIÓN  
ESCOLAR EN CHILE

Chile asiste hoy a un muy intenso debate sobre su sistema educativo, sobre cómo ha sido y sobre cómo debería ser. Cuestiones como la forma en que debe ser administrado, el rol que tiene que asumir el Estado, el papel de las familias y los docentes, cómo ha de financiarse, qué entender por calidad y cómo medirla, cómo deben formarse los docentes y bajo qué condiciones deben desarrollar su tarea, están puestas en cuestión, al igual que las soluciones –principalmente legales y políticas– anunciadas. En fin, se trata de un debate que va más allá de los expertos y se ha convertido en una conversación de la sociedad toda, especialmente después de las movilizaciones de los estudiantes secundarios en 2006 y el movimiento social por la educación liderado por los estudiantes universitarios en 2011.

En este contexto dinámico y expectante, la Oficina de UNICEF en Chile invitó al IIPE UNESCO Buenos Aires a emprender juntos el desafío de ofrecer una contribución a este debate desde los derechos humanos, en la convicción que el marco provisto por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros, permiten fijar un conjunto de criterios, obligaciones y orientaciones que ayuden a Chile a tomar las mejores decisiones para fortalecer el derecho a la educación.

Como es conocido, el debate chileno sobre educación no sólo es muy intenso sino además altamente informado. En efecto, desde hace muchos años que la investigación educativa ha dialogado con las convicciones políticas al momento de discutir, diseñar e implementar políticas educativas. De allí que en este libro se haya buscado complementar una aproximación normativa –qué es el derecho a la educación y qué implica, especialmente para el Estado– con una aproximación empírica tendiente a caracterizar el sistema escolar chileno y a identificar barreras al pleno ejercicio y garantía del derecho a la educación.

Para la aproximación normativa la fuente principal son los instrumentos de derechos humanos y las observaciones de los respectivos comités. Para la aproximación empírica las fuentes son dos, datos de las encuestas de hogar (CASEN) y del sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE), además de otros de tipo administrativo referidos a matrícula, ubicación geográfica, tipo de administración, cobros, etc. Y una revisión –siempre parcial por la bastedad de la producción– de las investigaciones recientes en los temas identificados como críticos. Por último, se entrevistó a un conjunto de investigadores y actores públicos de relevancia en el debate y cuyas opiniones movilizan posiciones en esta discusión.

Finalmente, en una perspectiva de síntesis y proyecciones, el libro cierra con la identificación de un conjunto integrado de desafíos que quieren abordar lo que, a nuestro entender y desde la perspectiva del derecho a la educación, está puesto en cuestión en este debate: cuáles son los mecanismos que mejor pueden garantizar su más pleno ejercicio.

El modo en que se resuelva y la forma que adopte la solución a esta cuestión es algo que le corresponde sólo a la sociedad chilena. Pero en la medida que se instalen a los derechos humanos como criterio orientador, es que se amplía la garantía de una solución centrada en acompañar a todos los niños, niñas y adolescente en el más amplio desarrollo de todas sus capacidades personales y sociales y se fortalezcan sistemas escolares que apoyen la construcción de sociedades más inclusivas y democráticas, y a ello queremos seguir contribuyendo.

**Margarita Poggi**  
Directora IIPE UNESCO Buenos Aires

**Hai Kyung Jun**  
Representante de UNICEF en Chile

# INTRODUCCIÓN

6

MERCADO  
O GARANTÍA  
DE DERECHOS  
MODELOS EN DEBATE  
PARA LA EDUCACIÓN  
ESCOLAR EN CHILE

A comienzos de diciembre de 2013 la OECD publicó los resultados de la prueba de rendimiento aplicada un año antes a jóvenes de 15 años de edad, en el marco de su Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés). Allí puede apreciarse que Chile es, entre los países de América Latina que participaron de esta evaluación, el que presenta los mejores resultados en cuanto a desempeño escolar en todas las disciplinas. Si uno asumiera la tarea de analizar los avances que ha realizado este país en sus logros y posicionamiento en esta y otras pruebas internacionales notaría que el lugar que ocupa en el último estudio de PISA no es un dato aislado. Por el contrario, estaría expresando el resultado de un proceso gradual de mejora en los aprendizajes que se fue consolidando en Chile en los últimos años.

Los datos que publica regularmente el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) muestran que los niveles de acceso al ciclo obligatorio de educación también posicionan a Chile entre los países con mayor capacidad de incluir a sus niñas, niños y adolescentes en las escuelas, y de retenerlos hasta el final del ciclo obligatorio. Estas altas tasas de escolarización no son posibles si no van de la mano de significativos avances en la inclusión de los sectores más postergados de la sociedad, por lo que, en términos de acceso, Chile está entre los países con menos desigualdades de la región (SITEAL, 2010). Así, las estadísticas publicadas por diferentes fuentes de información permiten concluir que la educación chilena queda muy bien posicionada en sí, y en el contexto regional.

Paralelamente, Chile es el país en el que el malestar por la educación tuvo sus expresiones más visibles, tanto por su masividad como por su relevancia política. Dos grandes olas de protestas se destacaron desde su retorno a la democracia: la primera, en 2006, conocida como la “Revolución pingüina”, fue protagonizada por los estudiantes secundarios. La segunda, en 2011, atravesó toda la sociedad chilena y fue encabezada por los estudiantes universitarios. Si bien se trató de dos grupos sociales distintos, importa notar que los movimientos tuvieron mucho en común respecto a los motivos que los desencadenaron. Un elemento que los unió es que sus demandas se estructuraban, en última instancia, en torno a tres grandes ejes: el financiamiento a las instituciones públicas, la democratización y la eliminación de las restricciones al acceso.

La movilización estudiantil del año 2006 nació frente a la emergencia de dos problemas tangibles que afectaban directamente a los estudiantes: el aumento del cobro de la Prueba de Selección Universitaria y el costo derivado del anunciado plan de renovación del transporte “Transantiago”, que restringía el uso del pase escolar a dos veces por día. Pero el movimiento de los pingüinos fue más allá de esas preocupaciones puntuales, reclamando una mejora sustancial de las condiciones de infraestructura, y apuntando a reformular la calidad de la enseñanza y el rol del Estado. Los estudiantes denunciaron el colapso total del sistema público, atribuyendo al proceso de municipalización de los establecimientos la principal responsabilidad en la creciente brecha entre los colegios de los distintos sectores sociales.

Las protestas del 2011 partieron de las demandas históricas sobre financiamiento, democratización y acceso del sistema universitario. A ello se sumaron reivindicaciones propias de la Revolución pingüina que quedaron insatisfechas, frustraciones que se acumularon y surgieron algunos años después, trasladadas al nivel universitario. Así esta nueva ola de movilizaciones del 2011 apuntó con sus demandas hacia los problemas estructurales que se vinculan con el rol del Estado como garante y responsable de la educación pública obligado a financiarla, exigiendo además el fin al lucro en la educación.

¿Cómo entender esta aparente paradoja? ¿Cómo coexisten los mejores indicadores educativos de la región con los niveles más altos de expresión pública del malestar en torno a la educación? Aquí cabe plantear algunas hipótesis que podrían operar como orientadoras de una lectura de la dinámica de la educación en Chile en los últimos años. En primer lugar, cabe pensar que un registro en el cual es posible encontrar alguna respuesta a este interrogante está en el plano de las subjetividades e identidades. Concretamente, es posible suponer que el malestar que hay frente a la educación puede resultar de la noción de sujeto que subyace al diseño de la política educativa chilena, y la noción de sociedad que la engloba.

El sistema educativo chileno está estructurado bajo una lógica de mercado. Ésta presupone un usuario que es fundamentalmente un consumidor, y una sociedad cuya dinámica es el resultado de las relaciones que se dan en ese mercado. El modo en que está concebido el sistema educativo invita a los sujetos a una cotidianeidad en la cual es necesario actuar como si fueran el ser racional que la economía presupone, aquel que elige desde una lógica basada en el costo y beneficio, el que ve en la educación una mercancía, el que está dispuesto a pagar más por una educación de mejor calidad. Un ser competitivo, que quiere diferenciarse, que necesita ganar, que desea despegarse de sus pares como símbolo de superación. Este sería el sujeto ideal para ese mercado, y éstos los comportamientos o motivaciones que se esperan de las familias frente al deseo de educar a sus hijos. Cabe pensar que los cientos de miles de personas que han salido a las calles en Chile denuncian la despersonalización que hay detrás de esas relaciones. El estudiante o el ciudadano común poco



tienen de ese sujeto esperado, y ello aparece en muchas de las reivindicaciones que motivaron o acompañaron estas movilizaciones: escuelas inclusivas, gratuidad, educación pública, calidad para todos, no segregación.

Hay un segundo plano de análisis que merece ser considerado, que invita a poner la mirada en el campo académico. Podría decirse que el debate sobre la educación en Chile siempre exigió de sus protagonistas la aceptación de las reglas del mercado. En gran medida, quienes participaron del debate chileno en los últimos 20 años estructuraron su discurso a partir de la premisa de que los principios fundantes del modelo educativo chileno no se discuten. El debate se centró mayoritariamente en analizar aquellos aspectos del funcionamiento del modelo cuya modificación o revisión podrían representar una mejora en la eficiencia y eficacia del sistema. Se discuten las políticas, pero no “la política” (Atria, 2010). Las tensiones y los desencuentros propios de ese debate son posibles de ser discutidos en tanto se respetan –casi siempre de modo tácito– ciertos acuerdos de base. Cabe plantear, incluso, a modo de hipótesis, que sólo tenían eco y protagonismo en ese debate las voces que aceptaban compartir esas ideas de base; aquellos que se animaban a sumarse a la discusión desde posturas que le ponían voz a lo callado encontraban gran dificultad en ser considerados como actores válidos en ese amplio juego.

Este segundo plano de análisis, que pone la mirada en el modo en que se desarrolló en Chile el debate sobre la educación, adquiere relevancia si se plantea como una posible clave de lectura de la realidad el hecho de que, en el campo de las políticas educativas, los reformadores o decisores estuvieron más atentos al discurso que emana desde el campo académico, cuidadoso de la racionalidad del mercado, que a aquel que surge del ciudadano común o de los estudiantes, tal vez agotados de representar el rol de ese sujeto que el mercado espera de ellos.

Los estudiantes salieron a las calles en el año 2006. Fueron escuchados y generaron cierto consenso en que las denuncias que hacían sobre el funcionamiento del sistema educativo chileno eran legítimas, mostraban aquellos aspectos vulnerables que desde los diferentes puntos de vista del debate educativo eran compartidos. Frente a esa denuncia, lejos de interrogar críticamente al modelo de mercado y abrir el debate hacia otras posibles concepciones de la política educativa, lo que se hizo fue profundizarlo, con la idea de mejorarlo. Dos años después de la nueva ley de educación la movilización es muchísimo mayor, y es aquí donde es posible pensar que ante un modelo que se profundiza la reacción es más fuerte. Frente a un sistema educativo que sostiene su componente de despersonalización el malestar se incrementa.

Cuando un sistema educativo se estructura sobre la lógica del mercado, la educación se constituye en mercancía, y –como en toda mercancía– adquiere legitimidad la idea de que cuanto mejor es su calidad mayor será su precio. La dinámica del sistema educativo chileno tiene como un motor fundamental para su funcionamiento la creencia de que lo mejor es caro y que lo gratis –o lo público– es malo. Sin esa creencia instalada en los sujetos el modelo entra en crisis, no hay mercado que resista a la disolución de esa premisa.

Las marchas de 2011 comienzan a mostrar que esa certeza se está diluyendo. En la medida en que las movilizaciones instalan en la sociedad principios como la valorización de lo público, lo gratuito o lo inclusivo, se corroe el andamiaje de subjetividades que el modelo educativo chileno requiere para su sustentabilidad. La incipiente crisis de legitimidad de la educación como mercancía, por sus efectos y por el sujeto que presupone, hablaría de la paulatina irrupción de una visión que entiende a la educación como derecho. Si bien la categoría “derecho a la educación” no es central en el discurso de los sujetos movilizadores, comienza a hacerse visible la reivindicación de valores que remiten a la idea de que la educación ya no es un bien transable en el mercado, sino que es un derecho humano.

Subyace a este trabajo la certeza de que una mirada sobre la dinámica del sistema educativo chileno que toma como referencia la noción de que la educación es un derecho humano puede significar un aporte al debate actual. El punto de partida es definir a qué se hace referencia cuando se habla del derecho humano a la educación. El libro comienza con un primer capítulo en el cual se presenta un recorrido por los diferentes momentos de la historia reciente en que se fueron definiendo los contenidos del derecho a la educación. El derecho a la educación, la educación en derechos y los derechos en la educación son tres pilares desde los cuales es posible definir las reglas de juego de un sistema educativo que permita a cada Estado consolidarse en el rol de garante del derecho a la educación de sus ciudadanos.

El segundo capítulo parte de la perspectiva que propone la noción de derecho a la educación y pone la mirada sobre la situación en Chile. Primero, identificando las obligaciones que asume el Estado chileno al comprometerse a ejercer el rol de garante de ese derecho. Luego, analizando información estadística que permite –de modo indirecto– una primera aproximación al grado de cumplimiento del derecho a la educación en el nivel básico y medio de la educación.

El tercer capítulo centra la atención en cuatro temas que, a la luz de los hallazgos del capítulo anterior y de la centralidad que tienen en el debate educativo actual, merecen ser indagados más en profundidad. Estos temas son las desigualdades en el sistema educativo, la calidad de la educación, las implicancias de la dinámica del sistema escolar en términos de cohesión social y el financiamiento de la educación. Por cada uno de estos ejes temáticos, se presenta una breve síntesis de las posiciones más identificables del debate actual y se intenta hacer un aporte abordando cada uno desde una perspectiva de derechos.

El libro cierra con unas breves conclusiones, que se centran en analizar si es posible sostener un sistema estructurado con una lógica de mercado desde un Estado que asumió el compromiso y la obligación de consolidarse como garante del derecho a la educación. La tensión entre mercado y garantía de derechos es uno de los ejes que, con mayor fuerza, sostienen el hilo narrativo de este texto. ¿Puede un Estado que se asume como garante del derecho a la educación depositar en los mecanismos del mercado la realización de ese derecho?

# CAPÍTULO 1

## LA EDUCACIÓN ES UN DERECHO

¿Qué quiere decir que la educación es un derecho? Si la idea en este texto es identificar el aporte que representa para el debate sobre las políticas educativas de Chile el hecho de que la educación es un derecho, adquiere sentido detenernos un momento en dar cuenta de lo que ello implica. La noción de derechos está cada vez más utilizada, y en esa amplia difusión que fue adquiriendo el término está el riesgo de que se vaya vaciando de contenido, o desdibujando la especificidad del concepto. Este primer capítulo busca entonces aportar algunas precisiones en torno a esta categoría.

Se puede comenzar recordando que ya es un hecho socialmente reconocido que la educación es un derecho humano fundamental e irrenunciable. También que el acceso a la educación es un valor en sí mismo, y al mismo tiempo es condición de posibilidad para el pleno ejercicio de otros derechos. El ejercicio de los derechos civiles y políticos, la libertad de expresión o el derecho a la participación en la vida política y social se materializan en la puesta en dinámica de recursos a los cuales una persona accede en gran medida a través de la educación. Pero además es un gran logro que, al reconocerse a la educación como un derecho humano, los Estados deban asumir obligaciones concretas frente a sus ciudadanos, en su condición de garantes de ese derecho. Es obligación de cada uno de los Estados respetar, proteger y garantizar a sus ciudadanos el acceso a esos recursos indispensables para el disfrute de una vida plena, bajo la vigencia del principio de no discriminación y agotando al máximo los recursos disponibles. Todas estas afirmaciones tienen hoy total vigencia y legitimidad. Ahora bien, ¿cómo se llega a este estatuto de la noción de derecho? Y más aún, ¿con qué criterio se establece si un Estado está cumpliendo o no con su obligación como garante del derecho a la educación?

Cuesta lograr consenso en torno a dónde debemos buscar los orígenes de la noción de derechos humanos; hay quienes sostienen que la irrupción del discurso de derechos es un hecho propio de la modernidad, que nace de la mano de la posibilidad de concebir a cada sujeto como un individuo, de la afirmación de la individualidad. Otros, en cambio, sostienen que la noción de derechos humanos se puede rastrear a lo largo de toda la historia, ya desde el mundo clásico. Sin embargo, hay consenso en que es desde el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas, en 1945, cuando el concepto de derechos humanos se universaliza y se legitima como un instrumento jurídico internacional. El 10 de

diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclama, a través de la Resolución N° 217 A (III), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). En ese acto se buscaba sentar las bases para la construcción de un mundo con reglas del juego que privilegiaran la justicia, la paz y la dignidad de las personas, y que impidieran el retorno a escenarios atroces, como los que acababan de vivirse durante la segunda guerra mundial.

Los derechos humanos se caracterizan por ser inalienables: nadie puede desposeer a una persona de sus derechos, ni una persona, ni el Estado ni otra organización o ente, puede ‘anular’, ‘arrebatar’ o ‘negociar’ los derechos a ninguna persona; por ser inherentes, es decir, esenciales y propios de la persona, no se puede concebir a la persona sin sus derechos; por ser universales: son propios de todas las personas independientemente de su nacionalidad, raza, sexo, lengua, religión, capacidad económica, etc.; son limitados, en tanto que los derechos de una persona llegan sólo hasta donde empiezan los derechos de las otras personas; por ser inviolables: si entendemos que los derechos humanos son inherentes a la persona, cualquier persona, Estado, organización, que amenace, ataque y/o vulnere cualquiera de esos derechos está cometiendo un acto injusto, que puede ser penado por la ley<sup>1</sup>.

Ya en el prólogo de la DUDH se presenta a la educación como un derecho humano fundamental. Pero es en su artículo 26 donde el texto de la Declaración señala que “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”. Seguidamente destaca que “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”. Agrega finalmente en ese artículo que los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Esa Declaración constituye el punto de partida de una sucesión de pactos, tratados y convenciones a través de los cuales los diferentes Estados Miembros del Sistema de Naciones Unidas van asumiendo un conjunto de compromisos en torno a la educación. La adhesión a esos textos significa para cada Estado dos tipos de obligaciones. Por un lado, aquellas de carácter internacional, que son las obligaciones que asumen ante el conjunto de las naciones al adherir a los sucesivos pactos y convenciones que van consensuando, incluyendo aquellos de alcan-

**“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.**

1. Tomado de (<http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/itinerarios/ddhh/ddhh.htm>)

ce regional. Por el otro, las obligaciones de alcance nacional, a las que quedan comprometidas ante su ciudadanía a través de la normativa propia de cada país.

En este capítulo se tomó como criterio ordenador un recorrido por los principales hitos de la construcción del andamiaje que sostiene hoy el derecho a la educación y, a partir de ellos, se invita a una reflexión sobre los contenidos de ese derecho y las obligaciones concretas que representan para los Estados. Cabe aquí precisar que el debate respecto a los alcances de cada texto normativo y sus múltiples interpretaciones es profundo y complejo, y excede por lejos a los objetivos de este texto. La expectativa aquí es tomar algunos elementos destacados del mismo y rescatarlos como soportes de un conjunto de ejes que pueden operar como articuladores de una reflexión sobre la educación en Chile desde una mirada que se nutre de la perspectiva de los derechos humanos.

## 1. LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS COMO GARANTES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Los compromisos que los Estados asumen ante la comunidad internacional se fueron configurando a través de una sucesión de hechos que paulatinamente han ido precisando los alcances y contenidos del derecho a la educación. Se presentan a continuación eventos que constituyen hitos en la conformación de ese marco normativo supranacional relativo al derecho a la educación. Existen además otros instrumentos que, si bien no tienen carácter vinculante, son de gran relevancia en la concreción de los derechos y libertades fundamentales, y se relacionan con la obligación de garantizar el derecho a la educación en todos sus ámbitos.

### a. La Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza

En la Conferencia General de la UNESCO celebrada en París hacia fines de 1960 se aprueba la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, que entra en vigencia dos años después. En ese texto ya se presenta una definición de discriminación muy amplia: “se entiende por ‘discriminación’ toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial: a) Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza; b) Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo; c) A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o d) Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana”.

A los efectos de erradicar toda forma de discriminación en el ámbito de la enseñanza, los Estados se comprometen a “formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial, a: a) Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior; velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley; b) Mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada; c) Fomentar e intensificar, por métodos adecuados, la educación de las personas que no hayan recibido instrucción primaria o que no la hayan recibido en su totalidad, y permitirles que continúen sus estudios en función de sus aptitudes; d) Velar por que, en la preparación para la profesión docente, no existan discriminaciones”. El texto de esta Convención reafirma, en su Artículo 5, el sentido de la educación ya enunciado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

## **b. Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales**

Seis años después, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1966, se aprueban el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. (PIDCYP). El PIDESC obliga a aquellos países firmantes a reconocer y aplicar en forma progresiva los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Entre ellos, los derechos laborales, el derecho a la salud, a la educación o el derecho a un nivel de vida adecuado. En su artículo 13, el PIDESC retoma el enunciado sobre la relevancia y el sentido de la educación redactado en el Artículo 26 de la DUDH, y seguidamente –en el párrafo 2– pasa a enunciar un conjunto de definiciones concretas de las que se apropian los países firmantes, y que tienen como objeto lograr el pleno ejercicio de este derecho. Ellas son: “a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”.

Los párrafos 3 y 4 de este artículo hacen referencia a los derechos de otros actores –además de los estudiantes– centrales en la comunidad educativa: los padres o tutores legales de niñas, niños y adolescentes y los particulares o entidades poseedoras de instituciones educativas. Por un lado, “los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Por el otro, “nada de lo dispuesto en este Artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que (...) la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado”.

### c. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba en Nueva York la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que entra en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981, tras su ratificación por 20 países. En su artículo décimo, los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación. Más aún, el compromiso apunta a asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, “a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica y profesional, incluida la educación técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional; b) Acceso a los mismos programas de estudios y los mismos exámenes, personal docente del mismo nivel profesional y locales y equipos escolares de la misma calidad; c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos en enseñanza. d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios; e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación complementaria, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible la diferencia de conocimientos existentes entre el hombre y la mujer; f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente; g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física; y h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia”.

#### **d. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**

Un esfuerzo equivalente por erradicar las diferentes formas de discriminación en el campo de la educación se encuentra en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del año 1989. En su Parte 4, titulada “Educación y medios de comunicación”, los Estados se comprometen a adoptar medidas para garantizar a los miembros de los pueblos indígenas la posibilidad de adquirir una educación en todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos y con su participación, a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Este texto, en su artículo 28, promueve enseñar a leer y a escribir a los niños indígenas en su propia lengua o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan y, al mismo tiempo, asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

Por último, se destaca que los Estados Partes deberán adoptar medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional y, especialmente, en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que todos los materiales didácticos ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

#### **e. Observaciones Nº 11 y Nº 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

En el año 1985 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas crea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este órgano tiene como misión supervisar el cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos por los países al adherir al PIDESC. Desde su segunda sesión, en 1988, “el Comité ha asumido la práctica de emitir Observaciones Generales, procurando definir con mayor precisión las principales obligaciones de los Estados en relación al Pacto y la sustancia de los derechos económicos, sociales y culturales, con el fin de darles un contenido normativo comparable al de los derechos civiles y políticos. (...) Las Observaciones Generales dictadas por el Comité equivalen a su jurisprudencia en relación con el contenido del Pacto, del cual es el único órgano de aplicación.

Estas Observaciones Generales tienen carácter prescriptivo para los Estados en relación al procedimiento de informes, por cuanto el Comité analizará su comportamiento frente a los derechos consagrados por el Pacto, a la luz de estas interpretaciones, y podrá entender incluso que han existido violaciones del Pacto en relación a determinados derechos” (Abramovich y Curtis, 1997).

En el apartado 2 de la Observación General N° 11 se destaca que “El derecho a la educación, reconocido en los artículos 13 y 14 del Pacto, así como en otros tratados internacionales (...) es de vital importancia. Se ha clasificado de distinta manera como derecho económico, derecho social y derecho cultural. Es todos esos derechos al mismo tiempo. También, de muchas formas, es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos”.

En su Observación N° 13, este Comité hace un aporte fundamental en la definición de los alcances y contenidos del derecho a la educación. Según se destaca en ese texto, publicado en el año 1999, “El Comité toma nota de que, desde que la Asamblea General aprobó el Pacto en 1966, otros instrumentos internacionales han seguido desarrollando los objetivos a los que debe dirigirse la educación y, por consiguiente, considera que los Estados Partes tienen la obligación de velar por que la educación se adecue a los propósitos y objetivos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13, interpretados a la luz de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990) (artículo 1), la Convención sobre los Derechos del Niño (párrafo 1 del artículo 29), la Declaración y Plan de Acción de Viena (parte I, párr. 33, y parte II, párr. 80), y el Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos (párr. 2). Todos estos textos tienen grandes coincidencias con el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto, pero también incluyen elementos que no están contemplados expresamente en él, por ejemplo, referencias concretas a la igualdad entre los sexos y el respeto del medio ambiente. Estos nuevos elementos están implícitos y reflejan una interpretación contemporánea del párrafo 1 del artículo 13. La opinión del Comité se sustenta en el amplio apoyo que los textos que se acaba de mencionar han recibido en todas las regiones del mundo”.

En el punto 47 de dicha observación se destaca que “La obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia”. En ese mismo punto el Comité subraya que “como norma general, los Estados Partes están obligados a dar cumplimiento a un derecho concreto del Pacto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición”.

Un punto a destacar en esta Observación General es el aporte que hace en la definición de los contenidos del derecho a la educación al incorporar, en el apartado 5 del párrafo 2, las cuatro dimensiones propuestas por Katarina Tomasevski: Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad. El texto indica que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

- **Disponibilidad.** Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.
- **Accesibilidad.** Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
  - No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos;
  - Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);
  - Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.
- **Aceptabilidad.** La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).
- **Adaptabilidad.** La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

El texto destaca que al considerar la correcta aplicación de estas “características interrelacionadas y fundamentales”, se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos. Esta Observación General es sumamente relevante en el proceso de definición de las obligaciones concretas que asumen los Estados al ir ratificando las diferentes convenciones o tratados relativos a la educación.

#### f. Convención sobre los Derechos del Niño

El 20 de noviembre de 1989 fue aprobada por las Naciones Unidas la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN). Este texto también es de suma relevancia y ofrece mayores precisiones que representan un gran avance en la consolidación de la educación como un derecho humano. En primer lugar, refuerza y amplía las definiciones en torno a la no discriminación en las prácticas educativas. La CDN toma como un principio general el de no discriminación, y establece que los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en ella y asegurarán su aplicación a cada niño, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. En segundo lugar, incorpora otro principio que tiene un alto impacto en la regulación de la relación entre los diferentes actores de la comunidad educativa, estableciendo que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. Una tercera definición que se instala a partir de esta Convención es que los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Cabe recordar aquí que en el artículo 1º de la CDN se define como niño a toda persona menor de 18 años. Es decir, los compromisos que los Estados asumen al ratificarla refieren a niñas, niños y adolescentes, y desde el punto de vista de los sistemas educativos, establece criterios que competen al funcionamiento de los niveles inicial, básico y medio.

En el artículo 28 de la CDN se establece que los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación, destacando que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades. Seguidamente enuncia un conjunto de medidas orientadas a garantizar equidad en el acceso, entre ellas la gratuidad hasta el nivel secundario. Nótese que hasta ahora sólo se había establecido como obligatoria la gratuidad en el nivel primario, y sugerido el avance progresivo hacia la gratuidad del nivel medio o secundario. Es en la CDN donde los Estados Miembros del Sistema de Naciones Unidas asumen el compromiso de garantizar una educación media gratuita.

Se agrega en la CDN que los países adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la Convención, y que fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular, a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Seguidamente, en el artículo 29 se establecen los fines de la educación. Ésta deberá estar encaminada a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades, y a inculcar al niño el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Agrega entre sus fines infundir al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; por último, incluye preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena, e inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

Otros derechos proclamados en la CDN generan un conjunto de obligaciones a los Estados que impactan no sólo en la consolidación del derecho a la educación, sino también –y especialmente– a promover prácticas educativas que se desarrollan en un ámbito de pleno ejercicio de los derechos. Entre ellos cabe mencionar el derecho a la libertad de expresión, pensamiento, conciencia y religión; el derecho a reunirse con amigos, al respeto de su vida privada y al acceso a la información de diversas fuentes. Se suman el derecho a estar protegidos contra toda forma de violencia, perjuicio, abuso, descuido o trato negligente; el derecho a conocer y apreciar su propia cultura, lengua o religión; el derecho al descanso, al juego, al esparcimiento y a realizar actividades recreativas y a participar en la vida cultural y en las artes. Por último, atraviesa el clima educativo el derecho a estar protegido contra la explotación económica y del trabajo peligroso o nocivo, o a estar protegido contra la explotación y abuso sexuales.

### **g. Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos**

A partir de un balance que ponía en evidencia la profunda deuda social en el campo educativo, UNICEF, el PNUD, la UNESCO y el Banco Mundial convocaron conjuntamente a la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, que tuvo lugar en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990. Un primer aporte relevante de la Declaración que resulta de esa cumbre es la definición de lo que se entiende por Necesidades Básicas de Aprendizaje. Tras plantear el compromiso de que cada persona –niño, joven o adulto– deberá estar en condiciones de

aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje, el texto de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos establece que estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. El texto agrega que la amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura, y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo, destacando que la satisfacción de estas necesidades confiere a los miembros de una sociedad la posibilidad y, a la vez, la responsabilidad de respetar y enriquecer su herencia cultural, lingüística y espiritual común, de promover la educación de los demás, de defender la causa de la justicia social, de proteger el medio ambiente y de ser tolerante con los sistemas sociales, políticos y religiosos que difieren de los propios, velando por el respeto de los valores humanistas y de los derechos humanos comúnmente aceptados, así como de trabajar por la paz y la solidaridad internacionales en un mundo interdependiente.

En su artículo segundo, esta Declaración destaca que “satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje exige algo más que una renovación del compromiso con la educación básica en su estado actual. Lo que se requiere es una ‘visión ampliada’ que vaya más allá de los recursos actuales, las estructuras institucionales, los planes de estudios y los sistemas tradicionales de instrucción, tomando como base lo mejor de las prácticas en uso. Hoy día existen nuevas posibilidades que son fruto de la convergencia entre el incremento de la información y la capacidad sin precedentes de comunicación. Esas posibilidades debemos aprovecharlas con espíritu creador y con la determinación de acrecentar su eficacia”. Esta visión ampliada comprende, según se establece en el mismo artículo, universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad, prestar atención prioritaria al aprendizaje, ampliar los medios y el alcance de la educación básica, mejorar el ambiente para el aprendizaje y fortalecer la concertación de acciones.

#### **h. Foro Mundial sobre la Educación**

Diez años después tuvo lugar un Foro Mundial sobre la Educación en Dakar, Senegal. Allí se hizo un balance que mostraba que muchos países estaban lejos de haber alcanzado las metas establecidas en la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos. Como resultado de este nuevo Foro Mundial, los participantes reafirmaron su compromiso de lograr la Educación para Todos en el año 2015, y se identificaron seis objetivos clave de la educación: i) extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos; ii) velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones

difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen; iii) velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa; iv) aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente; v) suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria entre los años 2000 y 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento; vi) mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales. El foro reafirmó el papel de la UNESCO como la organización principal con toda la responsabilidad de la coordinación de otros organismos y organizaciones para lograr estos objetivos.

El recorrido realizado aquí por el texto de las diferentes convenciones y pactos es incompleto. Cabe mencionar que también forman parte de este entramado de cuerpos normativos la Convención Internacional para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial, de 1965, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias de 1990 y la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, de 2006.

Queda finalmente destacar al menos dos textos vinculantes que tienen validez en el Continente Americano al formar parte del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, y que fueron adoptados por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Ambos hacen mención a la educación como derecho y destacan el deber estatal de garantizarlo.

El primero es de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita por los Estados del Hemisferio Americano en el año 1969 en la ciudad de San José de Costa Rica. En el texto, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para el logro progresivo de la efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre ellos el derecho a la educación. El segundo es el Protocolo de San Salvador, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, entrada en vigor el 16 de Noviembre de 1999. Según se destaca allí, en caso de violación del artículo 13 “Derecho a la Educación” por una acción imputable directamente a un Estado Parte, tal situación podría dar lugar a la aplicación del sistema de Peticiones individuales, conforme a lo regulado por el mismo pacto.

## 2. LOS CONTENIDOS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Hasta aquí pudo verse un recorrido por una serie de acuerdos, pactos y convenciones a los que han ido adhiriendo los Estados Partes del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y a través de los cuales fueron asumiendo un conjunto de obligaciones en torno al derecho a la educación de sus ciudadanos. Lo que pudo apreciarse en ese recorrido es que década tras década se han ido dando mayores precisiones en torno a qué se entiende por derecho a la educación, y cuáles son concretamente esas obligaciones que los países fueron asumiendo. Más específicamente, hay hoy un panorama más acabado respecto a qué es lo que los Estados Partes están obligados a garantizar.

### El derecho a la educación

Comencemos por identificar qué implica concretamente garantizar el derecho a la educación. En primer lugar, se puede afirmar que tiene que existir una oferta educativa universal. Está reafirmado en varios acuerdos internacionales que la educación es un derecho humano fundamental, y queda establecido que si un Estado debe proteger, respetar y garantizar el ejercicio del derecho a la educación a todos sus ciudadanos, éstos deben disponer de una oferta educativa a la cual poder acceder. Ya se mencionó al analizar los aportes de la Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que una de las dimensiones fundamentales del derecho a la educación es la disponibilidad.

Frente a este desafío, cada Estado debe asegurar la presencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito de su territorio. Dichas instituciones deben estar adecuadamente provistas –conforme al contexto de desarrollo en el que actúan– de una infraestructura básica, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, o tecnología de la información.

En segundo lugar, esa oferta debe ser accesible. Sin dudas la disponibilidad de una institucionalidad constituye una condición necesaria para asegurar que todas y todos puedan ejercer el derecho a la educación, pero no es suficiente. La segunda condición es que nadie tenga algún tipo de limitación para acceder a esa oferta educativa, y para ello las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación.

La accesibilidad, cabe aquí reiterar, consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: accesibilidad material, accesibilidad económica y no discriminación. La primera hace referencia a que la educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable o

Sin dudas la disponibilidad de una institucionalidad constituye una condición necesaria para asegurar que todas y todos puedan ejercer el derecho a la educación, pero no es suficiente.

por medio de la tecnología moderna. Reforzando el principio de disponibilidad, nadie debe quedar privado del derecho a la educación por no tener acceso efectivo a algún tipo de oferta educativa.

Además, nadie debe quedar fuera del alcance de la educación por el hecho de que acceder a ésta signifique un costo económico que no está en condiciones de afrontar. En el artículo 13 del PDESC ya se destacaba que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, debe ser generalizada y accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; y la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, apelando también a la búsqueda de los medios más apropiados y a la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. Ya se vio que posteriormente la CDN establece que la educación secundaria también debe ser gratuita.

Pero también hubo claros esfuerzos por dejar establecido que no debe existir ninguna forma de discriminación, y de ningún tipo, que se traduzca en la disminución o privación del ejercicio del derecho a la educación a alguna persona o grupo de personas. Como pudo verse, hubo numerosos acuerdos en los que se hacen efectivos avances en la definición de criterios que apuntan a la erradicación de toda forma de discriminación.

En la Declaración Mundial de Educación Para Todos del año 2000 se enfatiza en que “hay que empeñarse activamente en modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desasistidos: los pobres, los niños de la calle y los niños que trabajan en las poblaciones de las zonas remotas y rurales, los nómadas y los trabajadores migrantes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas, raciales y lingüísticas, los refugiados, los desplazados por la guerra, y los pueblos sometidos a un régimen de ocupación. Las necesidades básicas de aprendizaje de las personas impedidas precisan especial atención. Es necesario tomar medidas para garantizar a esas personas, en sus diversas categorías, la igualdad de acceso a la educación como parte integrante del sistema educativo”.

En tercer lugar, los compromisos asumidos por los Estados Partes van más allá, y establecen criterios para definir qué es lo que debe suceder en el ámbito educativo. Esto es, definen el sentido de la educación. En su resolución 52/127 de 12 de diciembre de 1997, la Asamblea General de Naciones Unidas acogió la decisión de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de incluir la cuestión del derecho a la educación en su programa del Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos (1995-2004). En el curso de su 49º período de sesiones, celebrado en agosto de

“Las necesidades básicas de aprendizaje de las personas impedidas precisan especial atención. Es necesario tomar medidas para garantizar a esas personas, en sus diversas categorías, la igualdad de acceso a la educación como parte integrante del sistema educativo”.

1997, la Subcomisión pidió al Sr. Mustapha Mehedi que redactase un documento de trabajo sobre el derecho a la educación. De conformidad con esa resolución, dicho documento tendría “el objetivo de aclarar el contenido del derecho a la educación, en particular teniendo en cuenta su dimensión social y las libertades que supone, su carácter transversal de derecho civil y político y derecho económico, social y cultural, y de encontrar los medios adecuados para promover la educación en la esfera de los derechos humanos” (Mehedi, M., 1997).

En su informe, Mehedi destaca que “es habitual en los instrumentos internacionales y regionales que consagran el derecho a la educación, plasmar también los objetivos fundamentales que se pretende alcanzar a través de su ejercicio. Esas disposiciones formulan metas comunes a los sistemas educativos de todos los países. Por ejercicio del derecho a la educación no se entiende únicamente la adquisición de datos y conocimientos, sino que implica también una amplia gama de objetivos que redundarán en beneficio de los interesados, así como de las comunidades en cuyo seno viven”.

El autor destaca seguidamente que todos están de acuerdo en que la educación permite al ser humano desarrollar libremente su personalidad y dignidad; posibilita su participación activa en la vida social con espíritu de tolerancia, respeta a los padres, los valores nacionales y la preocupación por el medio ambiente, y contribuye al desarrollo de los derechos humanos. En un recorrido por la letra de los diferentes acuerdos va reconstruyendo el sentido de la educación; esto es, para qué es fundamental que todos y todas dispongan de un establecimiento educativo y tengan garantizado el acceso a él, en forma gratuita y sin ningún tipo de discriminación.

“...la educación permite al ser humano desarrollar libremente su personalidad y dignidad; posibilita su participación activa en la vida social con espíritu de tolerancia, respeta a los padres, los valores nacionales y la preocupación por el medio ambiente, y contribuye al desarrollo de los derechos humanos”.

Señala que –como ya se destacó aquí previamente–, ya en su preámbulo, la Declaración Universal de Derechos Humanos menciona los objetivos del derecho a la educación: “La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal...a fin de que tanto los individuos como

las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren...su reconocimiento y aplicación universales y efectivos...”.

La Declaración de los Derechos del Niño, en su principio 7, afirma que al niño “se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad”. Es oportuno repetir aquí que la CDN enumera una serie de objetivos de la educación; ésta debería estar encaminada a: “a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las

Naciones Unidas; c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural”.

Por otra parte, de la CDN se desprende que la educación debe ser un proceso preparatorio del fomento y el respeto de los derechos humanos. Según se destaca en un informe que realizaron conjuntamente UNICEF y UNESCO, “se detalla este planteamiento en la Observación General N° 1, relativa a los propósitos de la educación, en la que el Comité de los Derechos del Niño subraya que el artículo 29 exige que la educación gire en torno al niño, le sea favorable y lo habilite, y que la educación es más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales gracias a las cuales pueden darse un desarrollo positivo y el aprendizaje”. Se agrega en ese documento que “en su Observación general sobre la primera infancia, el Comité de los Derechos del Niño interpreta el derecho a la educación como un derecho que tiene su inicio al nacer y alienta a los gobiernos a que adopten medidas y establezcan programas que mejoren las capacidades de los progenitores para promover el desarrollo de sus hijos” (UNESCO – UNICEF, 2008).

Mustapha Mehedi termina proponiendo la siguiente síntesis: De todos estos textos, y de otros muchos más, cabe desprender en general cuatro objetivos fundamentales atribuidos a la educación: El desarrollo de la personalidad humana, de sus aptitudes y capacidades; el fortalecimiento del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; la capacidad de cada persona para participar efectivamente en la sociedad y el fomento de la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos; así como la promoción de las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

Según el autor, además de esos cuatro objetivos, ya enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cabría calificar de fundamentales los instrumentos internacionales y regionales que mencionan otros: La transmisión general del patrimonio cultural, el fomento de la conciencia nacional, la contribución al desarrollo económico y social de la comunidad, el desarrollo del sentido de las responsabilidades morales y sociales, el desarrollo de la aptitud crítica y del juicio individual y el desarrollo del respeto por el medio natural.

Las dos últimas dimensiones del derecho a la educación propuestas por Katarina Tomasevski, e incorporadas en la Observación General N° 13, complementan, de un modo más general, esta interpretación. Al hablar de aceptabilidad, se destaca que la forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables –pertinentes, adecuados

culturalmente y de buena calidad— para los estudiantes y, cuando proceda, los padres. Al referirse a la adaptabilidad, destaca que la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

En la Declaración Mundial de Educación Para Todos de Jomtien se hace referencia a estos objetivos de la educación, apelando a la noción de “necesidades básicas de aprendizajes”. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje como los contenidos básicos necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.

La satisfacción de estas necesidades confiere a los miembros de una sociedad la posibilidad y, a la vez, la responsabilidad de respetar y enriquecer su herencia cultural, lingüística y espiritual común, de promover la educación de los demás, de defender la causa de la justicia social, de proteger el medio ambiente y de ser tolerante con los sistemas sociales, políticos y religiosos que difieren de los propios, velando por el respeto de los valores humanistas y de los derechos humanos comúnmente aceptados, así como de trabajar por la paz y la solidaridad internacionales en un mundo interdependiente. Otro objetivo del desarrollo de la educación es la transmisión y el enriquecimiento de los valores culturales y morales comunes. En esos valores asientan el individuo y la sociedad su identidad y su dignidad.

El Convenio 169 de la OIT va más lejos en la definición de las obligaciones de los Estados en torno a lo que implican las prácticas educativas. Buscando eliminar toda forma de discriminación de los pueblos indígenas en el ámbito educativo, propone que “deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados”.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer buscaba, previamente, el mismo objetivo, al promover la eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos en enseñanza.

Lo que hacen ambos acuerdos es proponer prácticas educativas estructuradas en torno a una propuesta curricular sustentada en el pleno reconocimiento de

todos los ciudadanos, independientemente de sus rasgos de identidad. La no discriminación es un principio que no sólo debe regir en el momento de acceso al sistema educativo, sino también debe ser un valor central en el momento de definir el sentido de la educación. En ese sentido, estos textos normativos avanzan hacia la consolidación del derecho de las personas de sentirse representadas y reconocidas en las prácticas institucionales y el marco curricular en que se da el proceso de aprendizaje.

Las definiciones que quedan establecidas en torno al sentido de la educación dejan claro, como ya se señaló, que garantizar el derecho a la educación es mucho más que garantizar acceso, o proveer a los sujetos de las herramientas básicas de lectoescritura y cálculo. Garantizar el derecho a la educación es asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes acceden a un corpus amplio de saberes y habilidades cuya definición se elabora a la luz de las exigencias que representa para todo ciudadano vivir en sociedades sumamente complejas.

La idea de calificar a los sistemas educativos, o a sus escuelas, en función de su capacidad de hacer efectivo este derecho remite al debate sobre la calidad de la educación. Una oferta educativa de calidad sería, desde esta perspectiva, aquella que garantiza a sus estudiantes esos aprendizajes. La Observación General número 1 del Comité de los Derechos del Niño, orientada a dar mayores precisiones a las definiciones que contiene la CDN en torno al derecho a la educación, hace referencia explícita a este tema cuando, en su punto 9, destaca que en el párrafo 1 del artículo 29 de la Convención “se subraya el derecho individual y subjetivo a una determinada calidad de la educación. En armonía con la importancia que se atribuye en la Convención a la actuación en bien del interés superior del niño, en este artículo se destaca que la enseñanza debe girar en torno al niño: que el objetivo principal de la educación es el desarrollo de la personalidad de cada niño, de sus dotes naturales y capacidad, reconociéndose el hecho de que cada niño tiene características, intereses y capacidades únicas y también necesidades de aprendizaje propias. Por lo tanto, el programa de estudios debe guardar una relación directa con el marco social, cultural, ambiental y económico del niño y con sus necesidades presentes y futuras, y tomar plenamente en cuenta las aptitudes en evolución del niño; los métodos pedagógicos deben adaptarse a las distintas necesidades de los distintos niños. La educación también debe tener por objeto velar por que se asegure a cada niño la preparación fundamental para la vida activa y porque ningún niño termine su escolaridad sin contar con los elementos básicos que le permitan hacer frente a las dificultades con las que previsiblemente se topará en su camino. Los conocimientos básicos no se limitan a la alfabetización y a la aritmética elemental sino que comprenden también la preparación para la vida activa, por ejemplo, la capacidad de adoptar decisiones ponderadas; resolver conflictos de forma no violenta; llevar una vida sana, tener relaciones sociales satisfactorias

**“...el objetivo principal de la educación es el desarrollo de la personalidad de cada niño, de sus dotes naturales y capacidad, reconociéndose el hecho de que cada niño tiene características, intereses y capacidades únicas y también necesidades de aprendizaje propias”.**

y asumir responsabilidades, desarrollar el sentido crítico, dotes creativas y otras aptitudes que den a los niños las herramientas necesarias para llevar adelante sus opciones vitales”.

La Observación General N° 1 va más allá en sus precisiones, y destaca que “los valores que se inculcan en el proceso educativo no deben socavar, sino consolidar, los esfuerzos destinados a promover el disfrute de otros derechos. En esto se incluyen no sólo los elementos integrantes del plan de estudios, sino también los procesos de enseñanza, los métodos pedagógicos y el marco en el que se imparte la educación, ya sea en el hogar, en la escuela u otros ámbitos. Los niños no pierden sus derechos humanos al salir de la escuela. Por ejemplo, la educación debe impartirse de tal forma que se respete la dignidad intrínseca del niño y se permita a éste expresar su opinión libremente, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12, y participar en la vida escolar. La educación debe respetar también los límites rigurosos impuestos a la disciplina, recogidos en el párrafo 2 del artículo 28, y promover la no violencia en la escuela. El Comité ha manifestado repetidas veces en sus observaciones finales que el castigo corporal es incompatible con el respeto a la dignidad intrínseca del niño y con los límites estrictos de la disciplina escolar. La observancia de los valores establecidos en el párrafo 1 del artículo 29 exige manifiestamente que las escuelas sean favorables a los niños, en el pleno sentido del término, y que sean compatibles con la dignidad del niño en todos los aspectos. Debe promoverse la participación del niño en la vida escolar, la crea-

ción de comunidades escolares y consejos de alumnos, la educación y el asesoramiento entre compañeros, y la intervención de los niños en los procedimientos disciplinarios de la escuela, como parte del proceso de aprendizaje y experiencia del ejercicio de los derechos.

Debe promoverse la participación del niño en la vida escolar, la creación de comunidades escolares y consejos de alumnos, la educación y el asesoramiento entre compañeros, y la intervención de los niños en los procedimientos disciplinarios de la escuela, como parte del proceso de aprendizaje y experiencia del ejercicio de los derechos.

Hasta aquí quedan entonces definidas un conjunto de obligaciones de los Estados en su condición de garantes del derecho humano a la educación. Por un lado, debe garantizar la existencia de establecimientos o formas alternativas de oferta educativa para todos y todas. En segundo lugar, debe asegurar el acceso real a esa oferta educativa, libre de toda forma de discriminación o restricción. En tercer lugar, debe promover prácticas educa-

tivas que permitan satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, siendo éstas sumamente amplias e irreductibles, según se desprende del análisis del sentido de la educación según se va consolidando a lo largo de los diferentes tratados. En cuarto lugar, estas prácticas educativas deben enmarcarse en el pleno reconocimiento de la identidad de los sujetos, y eliminando toda forma de prejuicios respecto a los otros. Por último, y en síntesis, debe garantizar a todas y todos prácticas educativas de calidad.

Como pudo verse, las prácticas educativas de calidad incluyen, en su definición, la garantía del pleno ejercicio de todos los derechos de los estudiantes durante las

mismas. Como destaca Mustapha Mehedi, la “dignidad del ser humano” debería ser respetada en el aula misma. La persona humana no puede desarrollarse plenamente si no se le reconoce el derecho a vivir en un medio de relaciones impregnado de los valores en que se inspiran los derechos humanos. Las prácticas educativas deberán darse en un marco de promoción de los derechos de los estudiantes y de los demás actores de la comunidad educativa.

## Los derechos en la educación

El derecho humano a la educación se hace efectivo si los Estados son capaces de garantizar no sólo el acceso a una educación de calidad, sino también que el proceso de enseñanza y aprendizaje se realice en un ámbito en el cual están garantizados todos los derechos de los diferentes actores de la comunidad educativa. Entre ellos cabe destacar –como ya se mencionó– el derecho a la libertad de expresión, pensamiento, conciencia y religión, el derecho a reunirse con amigos, al respeto de su vida privada y al acceso a la información de diversas fuentes. Se suman el derecho a estar protegido contra toda forma de violencia, perjuicio, abuso, descuido o trato negligente, el derecho a conocer y apreciar su propia cultura, lengua o religión, al descanso, al juego, al esparcimiento y a realizar actividades recreativas y a participar en la vida cultural y en las artes. Por último, atraviesa el clima educativo el derecho a estar protegido contra la explotación económica y del trabajo peligroso o nocivo, o a estar protegido contra la explotación y abuso sexuales (UNESCO - UNICEF, 2008).

Los niños tienen además –a partir de la CDN– derecho a expresar su opinión sobre todos los aspectos relativos a su educación, teniéndose debidamente en cuenta dicho juicio en función de su edad y su madurez. Este derecho se aplica a todos los aspectos de su educación y tiene profundas consecuencias en la situación de los niños en todo el sistema educativo. Los derechos de participación no se aplican únicamente a las relaciones pedagógicas en el aula, sino también en toda la escuela y en la elaboración y aplicación de las leyes y políticas pertinentes. Como destaca el informe elaborado por UNICEF y UNESCO, el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado en numerosas ocasiones que los gobiernos tomen medidas para alentar una mayor participación de los niños en las escuelas. Los niños pueden desempeñar además un importante papel en la defensa de la realización de sus derechos. Los Estados tienen que promulgar medidas legislativas e instaurar políticas que implanten y respalden esos derechos en todos los planos del sistema educativo (UNESCO – UNICEF, 2008).

Pero, además, el marco normativo que se configura en el derecho internacional garantiza los derechos de los demás actores del sistema educativo. Por un lado, el derecho de los docentes. Como ya se vio, las condiciones de servicio y la situación

Los derechos de participación no se aplican únicamente a las relaciones pedagógicas en el aula, sino también en toda la escuela y en la elaboración y aplicación de las leyes y políticas pertinentes.

social del personal docente deben mejorarse urgentemente en todos los países, en consonancia con la recomendación OIT/UNESCO del año 1966, relativa a la situación del personal docente. De igual modo se destaca en diferentes acuerdos el derecho de los padres a escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Entre los derechos que los Estados deben garantizar están los de los docentes y padres a participar de la toma de decisiones que hacen a la educación. Por último, a lo largo del repaso de la normativa internacional se vio recurrentemente la referencia a los derechos de los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Ahora bien, algo que cabe destacar en este punto es que, ante un eventual conflicto de intereses, debe prevalecer el interés superior del estudiante. La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas introduce una perspectiva que “impone límites no sólo al Estado, sino también a los progenitores. Reafirma que el interés superior del niño debe ser un factor primordial en el examen de todas las cuestiones que le afecten, que se deben tomar seriamente en cuenta sus opiniones y que hay que respetar las capacidades en evolución del niño. Dicho de otro modo, la Convención afecta al derecho de los progenitores a elegir libremente la educación de sus hijos; ese derecho no es absoluto y se considera que va reduciéndose a medida que los hijos crecen. La finalidad de que los progenitores tengan libertad de elección no es legitimar la denegación de los derechos de sus hijos, sino evitar que el Estado monopolice la educación y proteger el pluralismo educativo. Ahora bien, si surgiese un conflicto entre la decisión de los progenitores y el interés superior del niño, deberá darse siempre la primacía a éste” (UNESCO – UNICEF, 2008).

En su Observación General N° 14, publicada en mayo del 2013, el Comité de los Derechos del Niño subraya que el interés superior del niño es un concepto triple. En primer lugar, es “un derecho sustantivo: el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general”. En segundo lugar, es “un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño”. Por último, es “una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de

La finalidad de que los progenitores tengan libertad de elección no es legitimar la denegación de los derechos de sus hijos, sino evitar que el Estado monopolice la educación y proteger el pluralismo educativo.

decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos”.

## La educación en derechos humanos

La definición de los contenidos del derecho a la educación está inacabada si no contempla como parte constitutiva –además de los derechos en la educación– la educación en derechos humanos. Como ya se ha señalado, el derecho a la educación no se limita al acceso al sistema educativo, sino que hace referencia al derecho a adquirir un conjunto de saberes necesarios y válidos para la vida en sociedad. A la hora de definir esos saberes, varios de los textos que forman parte del andamiaje normativo internacional refieren a la educación en derechos humanos como un componente sustantivo y vertebrador.

Así, ya se señaló que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aparece una mención explícita al respecto cuando afirma, en su artículo 26, que es objeto de la educación el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, en tanto favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos. Por su parte, la Convención de los Derechos del Niño amplía este punto en el ya mencionado artículo 29.

La educación en derechos humanos ha sido conceptualizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) como “un proceso de adquisición de determinados conocimientos, habilidades y valores necesarios para conocer, comprender, afirmar y reivindicar los propios derechos sobre la base de las normas dispuestas en los distintos instrumentos internacionales en conexión con la normativa interna. Significa que todas las personas tienen la posibilidad real de recibir educación sistemática, amplia y de buena calidad que les permita: comprender sus derechos humanos y sus respectivas responsabilidades; respetar y proteger los derechos humanos de otras personas; entender la interrelación entre derechos humanos, estado de derecho y gobierno democrático; y ejercitar en su interacción diaria valores, actitudes y conductas consecuentes con los derechos humanos y los principios democráticos”. En esta misma línea argumental, el Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos la concibe como: “un conjunto de actividades de educación, capacitación y difusión de información

...el derecho a la educación  
no se limita al acceso al sistema educativo,  
sino que hace referencia al derecho  
a adquirir un conjunto de saberes necesarios  
y válidos para la vida en sociedad.

orientadas a crear una cultura universal de los derechos humanos. Una educación integral en derechos humanos no sólo proporciona conocimientos sobre los derechos humanos y los mecanismos para protegerlos, sino que, además, transmite las aptitudes necesarias para promover, defender y aplicar los derechos humanos en la vida cotidiana. La educación en derechos humanos promueve las actitudes y el comportamiento necesarios para que se respeten los derechos humanos de todos los miembros de la sociedad” (UNESCO - OHCHR, 2006).

Desde esta perspectiva, queda claro un parámetro que es fundamental para definir los contenidos del derecho a la educación, y que define qué es lo que debe aprenderse en las aulas. Se refuerza aquí el sentido que tiene la noción de necesidades básicas de aprendizaje, introducidas en el debate en la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, que tuvo lugar en Jomtien. Lejos de poder ser interpretadas como aprendizajes mínimos –que podrían ser, por ejemplo, lengua y matemáticas– los diversos tratados dejan en evidencia que forma parte de esas necesidades básicas la educación en derechos humanos, en prácticas educativas que se sustentan en el respeto y la garantía de esos derechos.

### 3. LA EXIGIBILIDAD DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

A partir de la adhesión a los tratados internacionales antes mencionados, los países firmantes van asumiendo un conjunto de obligaciones ante la comunidad internacional relativas a garantizar a sus ciudadanos el derecho a la educación. Estos compromisos asumidos por cada Estado se especifican y reglamentan, además, a través de la normativa propia de cada uno de los países. Ahora bien, ¿qué ocurre si un Estado no cumple con esas obligaciones?

...la relación entre el Estado y los ciudadanos no es una relación simétrica. Por el contrario, es una relación esencialmente asimétrica, en la que ante cada derecho del ciudadano existe un deber del Estado.

La irrupción del paradigma de derechos en el campo de las políticas públicas se constituye en un hecho eminentemente político, al redefinir la relación del Estado con sus ciudadanos. Hay tres aspectos a destacar en esta nueva relación entre Estado y ciudadanía. Por un lado, como ya se destacó reiteradamente, los ciudadanos son sujetos de derechos, en tanto el Estado es el garante de esos derechos.

En segundo lugar, y como resultado de esa redefinición, la relación entre el Estado y los ciudadanos no es una relación simétrica. Por el contrario, es una relación esencialmente asimétrica, en la que ante cada derecho del ciudadano existe un deber del Estado (Atria, 2010). En tercer lugar, y como una derivación de lo anterior, una acción estatal será interpretada como respuesta a su deber de garante de derechos si existe algún mecanismo que permite al titular de derecho demandarla en caso de incumplimiento de ese deber. “Considerar a un derecho económico, social o cultural como derecho es posible únicamente si –al menos en alguna medida– el titular/acreedor está en condiciones de producir mediante una

demanda o queja, el dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación que constituye el objeto de su derecho” (Abramovich y Curtis, 1997).

Se desprende de lo anterior que un rasgo constitutivo de un derecho es su exigibilidad. Ahora bien, ¿es exigible el derecho humano a la educación? El debate en torno a la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales es sumamente complejo e intenso. Uno de los principios que más pesa en el ordenamiento de ese debate es la distinción entre los derechos civiles y políticos (DCP) por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), por el otro. Los primeros se caracterizan por ser derechos que se califican como negativos, pues obligan a los Estados a “no hacer”. Se trata de todos aquellos derechos orientados a proteger las libertades individuales, y tienen como objeto limitar los poderes estatales o de otro tipo frente al derecho de los ciudadanos de participar libremente en la vida civil y política. Así, los Estados no pueden detener a las personas arbitrariamente, no deben restringir la libertad de expresión, o no pueden interferir en el uso de la propiedad privada. Los segundos, en cambio, apuntan a promover el bienestar entre los ciudadanos, a través de diferentes prestaciones o servicios; en contraste con los anteriores, a estos se los califica como positivos, pues obligan a los estados a “hacer”. En cumplimiento con las obligaciones que implica garantizar los derechos positivos, los estados se verían obligados a proveer servicios de salud o de educación, o resolver los problemas de vivienda de los ciudadanos.

Respecto a los primeros, no hay dudas sobre su exigibilidad y justiciabilidad. Carecen de anclaje aquellos argumentos que se presentan en contra de la posibilidad de limitar las acciones de los Estados en defensa de los intereses y derechos de los individuos. Los segundos, en cambio, generan un amplio y complejo debate en torno a su exigibilidad, pues hacerlo implica –entre otras cosas– poner al poder judicial en el papel de obligar al Estado a utilizar recursos públicos para garantizar un derecho a sus ciudadanos. Ello resultaría en un poder judicial que, entre otras cosas, se involucra en las decisiones y acciones del poder ejecutivo, argumento que suele utilizarse para señalar que se estaría rompiendo con el principio de independencia de los poderes. Es tan fuerte esta distinción entre los derechos negativos y positivos que cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas avanza –en el año 1966– en la definición y alcances de los derechos enunciados en la Declaración Internacional de los Derechos Humanos lo hace proponiendo dos pactos internacionales diferentes: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cada uno de ellos con sus propios órganos de seguimiento e implementación.

Sin poner en discusión lo relevante que es la diferencia entre los derechos negativos y los positivos, Abramovich y Curtis apuntan a debilitar la distinción entre los DCP y los DESC, argumentando que ni los primeros son tan negativos ni los segundos tan positivos. En efecto, para garantizar las libertades de los ciudadanos los Estados deben “hacer”. “El respeto de derechos tales como el debido

proceso, el acceso a la justicia, el derecho de asociación, el derecho de elegir y ser elegido, suponen la creación de las respectivas condiciones institucionales por parte del Estado (existencia y mantenimiento de tribunales, establecimiento de normas y registros que hagan jurídicamente relevante la actuación de un colectivo de personas en cuanto tal, convocatoria a elecciones, organización de un sistema de partidos políticos, etc.). Aun aquellos derechos que parecen ajustarse más fácilmente a la caracterización de “obligación negativa”, es decir, los que requieren una limitación en la actividad del Estado a fin de no interferir la libertad de los particulares –por ejemplo, la prohibición de detención arbitraria, la prohibición del establecimiento de censura previa a la prensa, o bien la prohibición de violar la correspondencia y los papeles privados–, conllevan una intensa actividad estatal destinada a que otros particulares no interfieran esa libertad, de modo tal que la contracara del ejercicio de estos derechos está dada por el cumplimiento de funciones de policía, seguridad, defensa y justicia por parte del Estado. Evidentemente, el cumplimiento de estas funciones reclama obligaciones positivas, caracterizadas por la erogación de recursos y no la mera abstención del Estado”. Desde esta perspectiva –destacan los autores– las diferencias entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales son de grado, más que sustanciales.

Si bien la faceta más visible de los derechos económicos, sociales y culturales son las obligaciones de hacer, “no resulta difícil descubrir cuando se observa la estructura de estos derechos la existencia concomitante de obligaciones de no hacer: el derecho a la salud conlleva la obligación estatal de no dañar la salud; el derecho a la educación supone la obligación de no empeorar la educación; el derecho a la preservación del patrimonio cultural implica la obligación de no destruir el patrimonio cultural”. Esto es, los derechos económicos, sociales y culturales también pueden ser caracterizados como un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado.

Más adelante ellos señalan que existen otros lineamientos argumentativos desde los cuales mostrar la dificultad de distinguir radicalmente entre derechos civiles y políticos, por un lado, y derechos económicos, sociales y culturales, por otro, marcando las limitaciones de estas diferenciaciones y reafirmando la necesidad de un tratamiento teórico y práctico común en lo sustancial. Así, Abramovich y Curtis señalan que “La concepción teórica, e incluso la regulación jurídica concreta de varios derechos tradicionalmente considerados ‘derechos-autonomía’ o derechos que generan obligaciones negativas por parte del Estado, ha variado de tal modo, que algunos de los derechos clásicamente considerados ‘civiles y políticos’ han adquirido un indudable cariz social. La pérdida de carácter absoluto del derecho de propiedad, sobre la base de consideraciones sociales, es el ejemplo más clásico al respecto, aunque no el único. Las actuales tendencias del derecho de daños asignan un lugar central a la distribución social de riesgos y beneficios como criterio de determinación de obligación de reparar. La consideración tradicional de la libertad de expresión y prensa, ha adquirido dimensiones sociales que cobran cuerpo a través de la formulación de la libertad de información como derecho de todo miembro de la sociedad. En suma,

muchos derechos tradicionalmente abarcados por el catálogo de derechos civiles y políticos han sido reinterpretados en clave social, de modo que las distinciones absolutas también pierden sentido en estos casos”.

Concluyen así estos autores que la adscripción de un derecho al catálogo de derechos civiles y políticos o al de derechos económicos, sociales y culturales tiene un valor heurístico, ordenatorio, clasificatorio, pero que una conceptualización más rigurosa llevaría a admitir un continuum de derechos, en el que el lugar de cada derecho esté determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caractericen.

Lo relevante de este argumento es que desde allí se cuestiona la principal objeción que existe a la exigibilidad de los derechos económicos sociales y culturales, que se centra en que su efectivización queda sujeta a la disponibilidad de recursos por parte del Estado. En tanto todo derecho, independientemente del grupo al que pertenezca, genera al Estado un conjunto de obligaciones positivas y otras negativas, en cada caso particular es exigible, al menos, el cumplimiento de las obligaciones negativas que se desprenden de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales.

Abramovich y Curtis van más allá aún. No sólo son exigibles las obligaciones negativas que se desprenden del compromiso de garantizar los DESC, sino que además hay un conjunto de obligaciones positivas que no necesariamente implican un costo, y consecuentemente quedan desvinculadas de la disponibilidad de fondos públicos. Como bien señalan ellos, “con cierto automatismo, suelen vincularse directamente las obligaciones positivas del Estado con la obligación de disponer de fondos. No cabe duda de que se trata de una de las formas más características de cumplir con obligaciones de hacer o de dar, en especial en campos tales como la salud, la educación o el acceso a la vivienda. Sin embargo, las obligaciones positivas no se agotan en obligaciones que consistan únicamente en disponer de reservas presupuestarias a efectos de ofrecer una prestación. Las obligaciones de proveer servicios pueden caracterizarse por el establecimiento de una relación directa entre el Estado y el beneficiario de la prestación”.

Seguidamente, y a los efectos de dar sustento a esta argumentación, ofrecen tres ejemplos de esferas en las cuales los Estados pueden actuar en pos de garantizar estos derechos, sin necesidad de movilizar recursos económicos. Por un lado, “algunos derechos se caracterizan por la obligación del Estado de establecer algún tipo de regulación, sin la cual el ejercicio de un derecho no tiene sentido. En estos casos, la obligación del Estado no siempre está vinculada con la transferencia de fondos hacia el beneficiario de la prestación, sino más bien con el establecimiento de normas que concedan relevancia a una situación determinada, o bien con la organización de una estructura que se encargue de poner en práctica una actividad determinada. En otros casos, la obligación exige que la regulación establecida por el Estado limite o restrinja las facultades de las personas privadas, o les imponga obligaciones de algún tipo. Gran parte de las regulaciones vincu-

ladas con los derechos laborales y sindicales comparten esta característica. Por último, el Estado puede cumplir con su obligación proveyendo de servicios a la población, sea en forma exclusiva, sea a través de formas de cobertura mixta que incluyan, además de un aporte estatal, regulaciones en las que ciertas personas privadas se vean afectadas a través de restricciones, limitaciones u obligaciones”.

Frente a esta dificultad de establecer claramente la diferencia entre los derechos negativos y los positivos, y deducir desde allí su exigibilidad, adquiere relevancia el hecho de que una vez que los Estados han ratificado los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, se comprometen, sea cual fuere el gobierno que ejerza el poder, a respetar los derechos consignados en esos instrumentos. De ese compromiso se derivan tres tipos de obligaciones: a respetar el derecho, a protegerlo y a hacerlo efectivo. Estos niveles de obligaciones refieren tanto a los DCP como a los DESC, unificándolos en su concepción. Si bien es legítimo observar que los DESC tienen una mayor tendencia a enfrentar a los Estados con obligaciones positivas que los DCP, en concordancia con las obligaciones de proteger y hacer efectivo un derecho, poner el énfasis en estos tres niveles ofrece un panorama mucho más coherente desde el punto de vista conceptual y, consecuentemente, más claro para su interpretación.

Por último, hay dos argumentos que fortalecen la posición que promueve la exigibilidad jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos el derecho a la educación. El primero pone el énfasis en la idea de que en muchos casos la violación de un derecho social es el resultado del no cumplimiento por parte del Estado de alguna obligación negativa. Un ejemplo muy adecuado en el campo del derecho a la educación es el caso en que prácticas discriminatorias obstaculizan el pleno ejercicio de ese derecho a sujetos o comunidades específicas. Está ya largamente estudiada la incidencia que tienen factores identitarios, culturales, étnicos o de género en la determinación de trayectorias educativas exitosas o trucas. Esos hechos visibles son la expresión de múltiples prácticas discriminatorias cotidianas, muchas de ellas sumamente naturalizadas en el día a día de las instituciones educativas. Un estudio cuidadoso de estos mecanismos puede ser un insumo clave a la hora de exigir al Estado que cumpla con su obligación de respetar y proteger en todos los ciudadanos –los estudiantes en este caso– el derecho a no ser discriminados.

El segundo argumento enfatiza en la interdependencia e indivisibilidad de los derechos, y pone el acento en la identificación de situaciones en que los ciudadanos no pueden hacer un pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos como consecuencia del no goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Un ejemplo sencillo se puede visualizar en aquellas sociedades en que las personas no están habilitadas para el voto si son analfabetas. Un Estado que está obligado a garantizar y proteger el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos queda obligado también a garantizar aquellos otros que se constituyen en su condición de posibilidad. Al respecto, Abramovich y Courtis sostienen que ante un caso concreto de violación de un derecho positivo “la habilidad del planteo radicaré

en la descripción inteligente del entrelazado de violaciones de obligaciones positivas y negativas, o bien de la demostración concreta de las consecuencias de la violación de una obligación positiva que surge de un derecho económico, social y cultural, sobre el goce de un derecho civil y político”. Finalmente agregan: “...si bien puede concederse que existen limitaciones a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, cabe concluir en el sentido exactamente inverso: dada su compleja estructura, no existe derecho económico, social o cultural que no presente al menos alguna característica o faceta que permita su exigibilidad judicial en caso de violación”.

Para el caso específico del derecho a la educación, las indefiniciones se diluyen y el debate se aclara a partir del ya mencionado párrafo 2 de la Observación N° 11 del CDESC. Allí se señala, cabe reiterar, que el derecho a la educación se ha clasificado de distinta manera como derecho económico, derecho social y derecho cultural. “Es todos esos derechos al mismo tiempo. También, de muchas formas, es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos”.

El 23 de mayo de 2013 entró en vigor el Protocolo Facultativo al Pacto de DESC. Adoptado por la Asamblea General de la ONU en el año 2008, este Protocolo se abrió a ratificación el 24 de septiembre de 2009. Es el único Protocolo Adicional al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y crea por primera vez un mecanismo de quejas o denuncias individuales a nivel internacional, en el que establece facultades al Comité de los DESC para recibir y examinar las denuncias que realice cualquier persona, grupo o comunidad que alegue ser víctima de violación de cualquiera de los derechos contemplados en el PDESC y no haya obtenido justicia en su propio país. Aclara además las obligaciones de los Estados frente a estos derechos humanos, contribuyendo a la adopción de políticas afirmativas y el acceso a la justicia a nivel nacional.

Ante una denuncia, el Protocolo abre la posibilidad de que se tomen “medidas provisionales”, facultando al Comité para enviar al Estado Parte correspondiente una solicitud urgente para que adopte tales medidas cautelares, a fin de evitar que las víctimas de las presuntas violaciones sufran posibles perjuicios irreparables (artículo 5). También crea un procedimiento de investigación, estableciendo que, si el Comité recibe información confiable referida a violaciones graves o sistemáticas del PIDESC, deberá invitar al Estado Parte a cooperar en la evaluación de la información y, para ello, a presentar observaciones respecto de la información (artículo 11). Por último, exige que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para asegurar que las personas bajo su jurisdicción no sean sometidas a ninguna forma de maltrato o intimidación como consecuencia de las comunicaciones que se presenten ante el Comité en virtud del Protocolo Facultativo (artículo 13). Para efecto de que prospere la denuncia o queja, el Estado objeto de la denuncia debe haber ratificado el PDESC y el presente

Protocolo. Este Protocolo representa un avance fundamental en este debate, profundizando en la paridad entre los derechos políticos y civiles por un lado, y los económicos, sociales y culturales por el otro, dando materialidad al principio de indivisibilidad e interrelación de los derechos humanos, y aportando herramientas para que los derechos económicos, sociales y culturales, y entre ellos el derecho a la educación, sean exigibles.

Todos estos instrumentos ofrecen la posibilidad de exigir legal o jurídicamente al Estado una reparación ante situaciones concretas de violación de derechos. La noción de derechos humanos, sin embargo, tiene un potencial que va mucho más allá de ofrecer recursos para la judicialización de situaciones violatorias de derechos, constituyéndose además en una herramienta política fundamental. Un Estado que asume el compromiso de constituirse en garante del pleno ejercicio de los derechos de sus ciudadanos es un Estado que se rediseña.

Principios que se promueven desde esta perspectiva, como la construcción de relaciones basadas en el reconocimiento de los sujetos y sus comunidades, la erradicación de toda forma de discriminación, el derecho a la participación en todas las etapas del ciclo de una acción pública y el derecho a la información que se desprende del anterior, entre muchos otros, transforman el aparato público cuando se llevan a la práctica. Desde esta perspectiva, el andamiaje conceptual y normativo que se fue construyendo en las últimas siete décadas para consolidar al conjunto de los derechos humanos, y entre ellos el derecho a la educación, lejos de ser simplemente un instrumento que sirve para atacar y juzgar al Estado cuando éste no cumple con las obligaciones asumidas, debe ser un instrumento desde el cual construir ese Estado garante de derechos.

...el andamiaje conceptual y normativo que se fue construyendo en las últimas siete décadas para consolidar al conjunto de los derechos humanos, y entre ellos el derecho a la educación, lejos de ser simplemente un instrumento que sirve para atacar y juzgar al Estado cuando éste no cumple con las obligaciones asumidas, debe ser un instrumento desde el cual construir ese Estado garante de derechos.

En el caso específico del derecho a la educación, la normativa vigente nos ofrece mucho más que la posibilidad de exigir el goce de ese derecho cuando no está garantizado. Nos brinda también recursos que permiten avanzar en la construcción de un Estado que asegura una disponibilidad universal de establecimientos educativos a toda la sociedad, que garantiza que cada uno de esos establecimientos es accesible en tanto está libre de toda barrera física, económica o de cualquier forma de discriminación, que cada establecimiento ofrece aprendizajes en los términos planteados en páginas anteriores, orientados a la formación de un ciudadano digno, pleno e integrado, y que esas prácticas se dan en contextos donde se disfruta del pleno ejercicio de todos los derechos humanos. La perspectiva de derechos es entonces una herramienta legitimada por los propios Estados, que permite al conjunto de la sociedad poner en discusión elementos centrales de las políticas públicas —y entre ellas las educativas—, tales como el diagnóstico del que parten, sus diseños, la institucionalidad que les da sustento, los espacios de participación de la ciudadanía, sus mecanismos de información y transparencia y sus formas de financiamiento.

La exigibilidad de los derechos es más que exigibilidad jurídica. El andamiaje normativo existente en el derecho internacional permite a la sociedad en su conjunto exigirle a sus Estados que sus políticas se enmarquen en estos principios y, más aún, permite a cada agente estatal exigir que aquellas instituciones en que se desempeñan o las que de ellos dependen sean instituciones que se inscriban en el entramado de relaciones necesarias para consolidar un Estado garante de derechos, y sean un ámbito donde todos los derechos están garantizados.



# CAPÍTULO 2

## EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CHILE

40

MERCADO  
O GARANTÍA  
DE DERECHOS  
MODELOS EN DEBATE  
PARA LA EDUCACIÓN  
ESCOLAR EN CHILE

**D**e lo dicho en el capítulo anterior, se desprende que una mirada de la educación en Chile desde una perspectiva de derechos debe aportar elementos que permitan acercar respuestas a al menos dos preguntas centrales. La primera de ellas es en qué medida la normativa que establece las reglas de juego del sistema educativo chileno expresa los compromisos asumidos por el Estado en los acuerdos internacionales antes mencionados. Responder a esta pregunta permite identificar el espectro de recursos con los que la ciudadanía chilena cuenta para exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones como garante del derecho a la educación.

Ahora bien, tal como se señaló antes, el andamiaje jurídico internacional que da contenido al derecho a la educación es más que un recurso a ser utilizado ante situaciones de vulneración o violación del derecho a la educación. Este cúmulo de acuerdos y definiciones deberá operar además como horizonte de referencia hacia el cual debe apuntar cada decisión que se toma en la construcción de un sistema educativo garante del derecho a la educación. Es aquí donde surge la segunda pregunta: ¿el sistema educativo chileno garantiza efectivamente el derecho a la educación? Esto es, la información que nos permite dar cuenta de aspectos que hacen al funcionamiento real del sistema de educación chileno, ¿permite identificar señales que indiquen que la garantía de derechos es un horizonte presente en la política educativa del país?

Estas dos preguntas serán las que estructurarán este segundo capítulo del libro. En primer lugar, se hará un repaso de la normativa vigente hoy en Chile, poniendo el foco en aquella orientada a regular el funcionamiento del sistema educativo, y buscando allí identificar las obligaciones asumidas por el Estado chileno ante sus ciudadanos. En segundo lugar, se recurrirá a información estadística producida por diferentes instituciones del Estado para identificar aspectos del funcionamiento del sistema educativo que nos acercarán una imagen del grado efectivo de cumplimiento del derecho a la educación en el país.

## 1. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO CHILENO ANTE SUS CIUDADANOS

Además de los compromisos que los Estados Partes del Sistema de Naciones Unidas asumen ante sus pares y la comunidad internacional en su conjunto al suscribir a las diferentes convenciones o pactos, en cada uno de ellos los derechos de los ciudadanos, las obligaciones de los Estados y el estatuto que adquieren esos acuerdos internacionales se establecen en su propia normativa nacional.

En su artículo 5º, la Constitución Política de la República de Chile señala que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. Esto es, aquello que anteriormente fue señalado como los compromisos que asumen los Estados al suscribir cada uno de los tratados o acuerdos internacionales, adquiere en Chile rango constitucional (Ver en el recuadro 1 los instrumentos internacionales de Derechos que refieren al derecho humano a la educación ratificados por el Estado chileno). Además de acoger y ratificar los diferentes instrumentos internacionales de protección y garantía de derechos y libertades fundamentales, el Estado chileno ha avanzado en su implementación dentro del orden jurídico interno, especialmente con el reconocimiento del derecho a la educación, el cual tiene rango constitucional. En efecto, ya en el artículo 19 la Constitución reconoce que se asegura a todas las personas el derecho a la educación. Según el numeral 10 de ese artículo, “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 educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población. Corresponde 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”. Destaca que 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. Seguidamente se destaca que la libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones

“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

## RECUADRO 1

### LOS LÍMITES DE LA SOBERANÍA CHILENA

El artículo 5º de la Constitución Política actualmente vigente en la República de Chile señala que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

En el capítulo 1 de este libro se hizo un recorrido por los principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos que fueron configurando y fortaleciendo el andamiaje normativo que establecen las obligaciones que asumen los Estados Partes del Sistema de las Naciones Unidas al comprometerse como garantes del derecho a la educación de sus ciudadanos.

Seguidamente puede apreciarse que Chile ratificó la gran mayoría de estos Instrumentos. Se muestra a continuación aquellos instrumentos que adquieren carácter vinculante a su ratificación, y la fecha que cada uno de ellos fue ratificado. La DUDH no fue incluida en la tabla pues no requiere ratificación ni adhesión de los países, es la columna vertebral de todo el andamiaje jurídico de los derechos humanos, y por ende de obligatorio cumplimiento para los Estados Partes del Sistema de las Naciones Unidas.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS	FECHA DE RATIFICACIÓN
Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1966)	20 de Octubre de 1971
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCP) 1966	02 de Octubre de 1972
Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (1969)	10 de Agosto de 1990
Convención Relativa a la lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1969)	26 de Octubre de 1971
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC) (1966)	02 de Octubre de 1972
Protocolo de San Salvador Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de los DESC (1988)	(solo firma)
Convención sobre La Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) (1979)	07 de Diciembre de 1989
Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)	15 de Septiembre de 2008
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (1990)	13 de Agosto de 1990
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias (1990)	21 de Marzo de 2005
Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad (2006)	29 de Julio de 2008
Protocolo Facultativo al Pacto de los (DESC) 2008	(solo firma)

#### Fuentes:

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx>

OEA: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm)

Unesco: <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=12949&language=S&order=alpha>

OIT: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es>

que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional, y que los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

El texto de la Constitución, vigente desde 1980, señala además que una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. La Ley n° 18.962, publicada en el Diario Oficial de Chile el último día del gobierno militar, el 10 de marzo de 1990, y conocida como Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza o LOCE, es la que tuvo inicialmente esta función. Sin embargo, no es ésta la normativa que regula actualmente la educación general básica y media chilena. Como resultado de crecientes demandas de la sociedad por una educación más equitativa y de calidad y, en particular, a partir de la movilización de los estudiantes secundarios en el año 2006 –conocida como revolución pingüina– se desencadenó un proceso muy intenso de redefinición del marco normativo e institucional que regula la educación en Chile, el cual termina expresado en un conjunto de normas específicas que definen las actuales reglas de juego en el campo educativo.

En el año 2008 entra en vigencia la Ley n° 20.248 de Subvención Escolar Preferencial, que establece un trato diferenciado, destinado a fortalecer financieramente los procesos educativos de los estudiantes de mayor vulnerabilidad. El objetivo es promover la inclusión e integración de estos estudiantes en establecimientos particulares subvencionados mediante el incentivo de un mayor valor de la subvención. Este incentivo se da con la condición de que no operaran o se omitieran procesos de selección por nivel socioeconómico o rendimiento anterior o potencial del alumno, y cobros derivados o establecidos del financiamiento compartido para dichos estudiantes. El artículo 1° de esta ley –modificado por la Ley n° 20.550, del año 2011– propone la creación de “una subvención educacional denominada preferencial, destinada al mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados, que se impetrará por los alumnos prioritarios que estén cursando primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia, educación general básica y enseñanza media”.

Para incorporarse al Régimen de subvención preferencial cada sostenedor deberá suscribir con el Ministerio de Educación un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa que tendrá una duración de 4 años renovables por periodos iguales. Mediante este convenio el sostenedor se obliga a compromisos especiales, entre ellos la rendición de cuentas de carácter público respecto del uso de todos los recursos recibidos por concepto de ley. Esta rendición se hará anualmente ante la Superintendencia de Educación. La Ley n° 20.550 –antes mencionada– incrementa además el monto de la subvención.

...a partir de la movilización de los estudiantes secundarios en el año 2006 –conocida como revolución pingüina– se desencadenó un proceso muy intenso de redefinición del marco normativo e institucional que regula la educación en Chile...

En el año 2009 se promulga la Ley General de Educación (en adelante LGE), que deroga la Ley Orgánica Constitucional de Educación que estuvo vigente desde marzo del año 90. Los principios rectores de esta nueva ley son:

- **Universalidad y educación permanente:** la educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida.
- **Calidad de la educación:** todos los alumnos, independientemente de sus condiciones y circunstancias, deben alcanzar los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley.
- **Equidad:** todos los estudiantes deben tener las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad.
- **Autonomía:** el sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos.
- **Diversidad:** promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de los educandos.
- **Responsabilidad:** todos los actores del proceso educativo deben cumplir sus deberes y rendir cuenta pública cuando corresponda.
- **Participación:** los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser informados y a participar en el proceso.
- **Flexibilidad:** el sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales.
- **Transparencia:** la información del sistema educativo, incluyendo los ingresos, gastos y resultados académicos, debe estar a disposición de todos los ciudadanos.
- **Integración:** se propone la incorporación de alumnos de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales.
- **Sustentabilidad:** fomento al respeto al medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales.
- **Interculturalidad:** el sistema debe reconocer y valorar al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia.

La LGE refiere expresamente a la inclusión educativa e igualdad de oportunidades como deberes del Estado, promoviendo que se reduzcan las desigualdades derivadas de las circunstancias económicas, sociales, culturales, étnicas, de género o territoriales. Además reconoce a la educación como un derecho de todas las personas, y el deber del Estado de fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles. Asegura una educación de calidad y establece la libertad de los padres de escoger establecimientos de enseñanza para sus hijos y el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. En su artículo 10, la ley señala los derechos y deberes que rigen para todos los integrantes de la comunidad educativa, alumnos, alumnas, padres, madres, apoderados, profesionales de la educación, docentes y sostenedores de los establecimientos educativos.

En el artículo 11, reafirma la protección de su ejercicio para jóvenes embarazadas y madres y, al igual que el artículo 2 Inc. 3 de la LOCE, establece obligaciones al Estado en materia de eliminación de discriminación por motivo de embarazo y maternidad, situaciones que no constituirán impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos de educación de cualquier nivel. Por otra parte, el artículo 12 prohíbe a los establecimientos subvencionados la selección en los procesos de admisión de alumnos entre primer año de preescolar y el sexto año del nivel básico, por motivos de rendimiento académico del alumno o del nivel socioeconómico de la familia del postulante.

La ley crea además el Consejo Nacional de Educación, órgano autónomo y con patrimonio propio; este Consejo –entre sus responsabilidades– establece funciones en materia de educación parvularia, básica, media, aprueba y formula observaciones a las bases curriculares en los diferentes niveles de educación y a la adecuación de las mismas, en casos específicos como pueblos originarios; aprueba además los planes y programas de educación básica, media y de adultos elaborados por el Ministerio de Educación, así como las funciones en materia de Educación Superior.

La Ley n° 20.422 del año 2010 establece normas de igualdad de oportunidades e inclusión social para personas con necesidades educativas especiales. Les asegura el derecho a la igualdad de oportunidades, con el fin de obtener su plena inclusión social, eliminando cualquier forma de discriminación fundada en su discapacidad. El Estado les garantiza el acceso a establecimientos públicos o privados del sistema de educación regular o establecimientos de educación especial que reciben aporte estatal.

La Ley n° 20.511, de Calidad y Equidad de la Educación, fortalece el liderazgo de los directores de los establecimientos educacionales, revaloriza la carrera docente y amplía los recursos focalizados en los alumnos más vulnerables y en la educación municipal. Respecto de los directores de los establecimientos, esta ley fortaleció su liderazgo, otorgándoles mayores beneficios y poniendo en marcha el Plan de Formación de Directores de Excelencia, el cual busca formar profesionales destacados en los conocimientos y capacidades que les permitan desempeñar el rol de futuros directores de excelencia. Es importante señalar que la presente norma deroga la disposición que señalaba que las vacantes para directores eran provistas por concurso público. La ley establece además la entrega de incentivos a docentes de acuerdo al resultado que hayan obtenido en su evaluación mediante la “Asignación de Excelencia Pedagógica”, y se crea un Bono especial para docentes jubilados.

Esta ley incorpora modificaciones a la Ley n° 19.979 de 2004, que a su vez modificaba el régimen de Jornada Escolar Completa (JEC) Diurna. La Ley n° 19.979 aplica para los establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados considerados vulnerables socioeconómica y educativamente, que deberán funcionar en el régimen de Jornada Escolar Completa Diurna para alumnos de los niveles de enseñanza básica de 3er hasta 8° año, y de enseñanza media, de 1er hasta 4° año.

En cumplimiento de la medida, en los establecimientos educativos que no cuenten con las instalaciones necesarias para impartir la JEC, el Estado entrega una donación para adquirir la estructura y mobiliario que se requiera. Se entregará un aporte suplementario por costo de capital adicional (una cuota o más dependiendo el monto, hasta en un periodo de 15 años), y los aportes deberán ser destinados a construcción de nuevos establecimientos, recuperación de ya existentes o ampliación, adquisición de equipamiento y mobiliario.

La Ley n° 20.529 del año 2011, crea y regula el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, y su fiscalización. Tiene por objeto asegurar la equidad, entendida en términos de que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad (artículo 1).

Crea además la Agencia de Calidad de la Educación, que afecta al Sistema de Alta Dirección Pública. La Agencia tiene por objeto evaluar y orientar el sistema educativo para que éste propenda al mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas (artículo 10).

Por último, crea la Superintendencia de Educación, que tiene como objeto fiscalizar el cumplimiento de la normativa educacional por parte de los sostenedores de establecimientos reconocidos oficialmente por el Estado y fiscalizar el uso de los recursos de los sostenedores subvencionados. Este organismo cuenta con la facultad para imponer las sanciones correspondientes por infracción a la normativa educacional.

Si se realiza una lectura transversal a la normativa que actualmente regula la educación en Chile con el fin de identificar el modo en que en ella quedan delineados los contenidos del derecho a la educación, cabe partir por la afirmación que realiza Vernor Muñoz, al destacar que “aun cuando no se encuentra una declaración expresa de la educación como derecho humano, la articulación de la Ley General de Educación con los tratados internacionales, claramente compromete al Estado chileno en el cumplimiento del derecho a la educación, en los términos que definen esos tratados” (Muñoz, 2012). En efecto, en su artículo 3 la Ley General de Educación establece que el sistema educativo de Chile se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

Desde esta perspectiva, el Estado chileno tiene ante sus ciudadanos las obligaciones delineadas en el entramado de acuerdos internacionales, tal como se analizó en el capítulo anterior. ¿En qué medida la normativa vigente en Chile refuerza el sentido de estos compromisos asumidos internacionalmente o, por el contrario, entra en conflicto con ellos?

Ya desde la Constitución Política se obliga al Estado a financiar un sistema gratuito de educación con el fin de garantizar el acceso a ella a toda la población. Ello implica un compromiso por garantizar la disponibilidad y la accesibilidad

física de una oferta educativa para todos. El carácter de obligatoriedad de la educación básica y la media y el principio de universalidad presente entre los principios rectores de la Ley General de Educación actualmente vigente refuerzan esta responsabilidad del Estado de garantizar una oferta accesible, al mismo tiempo que legitima la orientación prioritaria de recursos públicos para ese fin.

De todos modos, y como ya se señaló anteriormente, no alcanza con que exista una oferta físicamente accesible para el conjunto de la sociedad, sino que además esa oferta debe estar libre de barreras económicas que obstaculicen el goce efectivo del derecho a la educación, así como libre de toda forma de discriminación.

El compromiso de gratuidad de la educación apunta sin dudas a consolidar la accesibilidad económica. La Ley General de Educación promueve un sistema mixto de educación en el cual la gratuidad se resuelve por dos caminos paralelos. Por un lado, a través de la oferta pública municipal. Por el otro, mediante una oferta particular en la cual el Estado cubre los costos de la educación mediante un sistema de subvenciones. La Ley de Subvención Escolar Preferencial apunta a consolidar este mecanismo, fortaleciendo financieramente los procesos educativos de los sectores sociales económicamente más desfavorecidos.

La prohibición de seleccionar por nivel socioeconómico que establece esta ley, y que es reforzada luego por la Ley General de Educación en su artículo 12, consolida la obligación de erradicar toda barrera económica al acceso a la educación. Esta última ley enfatiza en este aspecto al promover la equidad como uno de sus principios rectores, y al referirse explícitamente a la inclusión educativa y la igualdad de oportunidades como deberes del Estado.

La vigencia del principio de no discriminación completa las condiciones para que un sistema educativo sea realmente accesible. En este punto aparecen definiciones de la normativa nacional que podrían entrar en tensión con los compromisos asumidos internacionalmente. La LGE destaca entre sus principios rectores la integración, a través de la cual se propone la incorporación de alumnos de diferentes condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales. Refuerza esta voluntad de integración el principio de interculturalidad. De todos modos, los alcances de estos principios se ven limitados cuando se regula la prohibición de formas específicas de discriminación, dejando así abierto un espacio para que aquellas otras que no son mencionadas en la norma.

La LGE hace referencia a la situación de las jóvenes embarazadas y de las madres, reafirmando su proyección y obligando al Estado a la eliminación de toda forma de discriminación hacia ellas. Por otra parte, también se prohíbe en la misma ley la discriminación por nivel socioeconómico o por motivo del rendimiento académico (real o potencial) de los alumnos. Por último, y como ya se vio, están vigentes normas de igualdad de

La LGE destaca entre sus principios rectores la integración, a través de la cual se propone la incorporación de alumnos de diferentes condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales.

...en el caso de los establecimientos subvencionados la prohibición de seleccionar por motivo de rendimiento académico de los alumnos o nivel socioeconómico de sus familias rige hasta el sexto año del nivel básico...

48

MERCADO  
O GARANTÍA  
DE DERECHOS  
MODELOS EN DEBATE  
PARA LA EDUCACIÓN  
ESCOLAR EN CHILE

oportunidades e inclusión social para personas con necesidades educativas especiales, que obligan a eliminar toda forma de discriminación basada en alguna discapacidad.

La mención explícita a formas específicas de discriminación y la desatención de otras deja un vacío normativo que abre la posibilidad a los sostenedores de los establecimientos educativos de hacer la selección en base a mo-

tivos de índole religioso, político, étnico, o de orientación sexual. Es decir, no existe prohibición sobre las categorías sospechosas de discriminación en relación a garantizar el derecho a la educación; lo que deja ver un amplio margen de discrecionalidad a los sostenedores y la falta de regulación expresa. Más aún, en el caso de los establecimientos subvencionados la prohibición de seleccionar por motivo de rendimiento académico de los alumnos o nivel socioeconómico de sus familias rige hasta el sexto año del nivel básico, ampliando los niveles de discrecionalidad de las instituciones en la admisión de sus alumnos a partir de ese nivel.

Ya se destacó que garantizar el derecho a la educación es más que asegurar a todos la disponibilidad de una oferta educativa accesible. El Estado debe comprometerse a que las prácticas educativas que se desarrollan en esa oferta sean de calidad. La normativa vigente en Chile define un conjunto de obligaciones al Estado orientadas a cumplir con este compromiso.

Por un lado, la calidad de la educación es otro de los principios rectores de la Ley General de Educación, el cual propone que todos los alumnos, independientemente de sus condiciones y circunstancias, deben alcanzar los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley. De todos modos, es la Ley n° 20.511 de Calidad y Equidad de la Educación la que más claramente deja establecidas las obligaciones del Estado orientadas a garantizar una educación de calidad, y la n° 20.519, que crea y regula el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación y la Agencia de Calidad de la Educación.

Un rasgo de la calidad educativa es la adaptabilidad de las propuestas educativas y pertinencia curricular. La Ley General de Educación propone ya dos pilares desde los cuales avanzar en ese sentido desde la normativa que regula la educación en Chile. Por un lado, destaca entre sus principios la flexibilidad, entendida como la capacidad del sistema educativo de permitir la adecuación de los procesos a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales, y propone entre las responsabilidades del Consejo Nacional de Educación la adecuación de las bases curriculares ante casos específicos, como los de los pueblos originarios.

En líneas generales, los compromisos asumidos internacionalmente por el Estado chileno en el ámbito internacional se ven reflejados en la normativa que regula la educación en el país. Hay tres puntos que merecen ser destacados por presentar ciertas limitaciones o escasa convergencia con aquellos compromisos. El primero de ellos, como ya se destacó, es el vacío legal que queda ante el tratamiento

diferencial que tienen las distintas formas de discriminación en la normativa. Al hacerse referencia explícita a la obligación de erradicar determinadas formas de discriminación, queda habilitada la persistencia de aquellas no mencionadas. El segundo punto a destacar tiene que ver con las implicancias que tiene el sistema de financiamiento de la educación en Chile. El tercero apunta a poner la mirada en el conflicto de intereses que surge de la promoción de los derechos de los sostenedores y la libertad de enseñanza, por un lado, y los derechos de los alumnos y la libertad de aprendizaje por el otro.

En relación con las implicancias que tiene el sistema de financiación de la educación en Chile, es oportuno recuperar aquí las observaciones realizadas por Vernor Muñoz, en un estudio publicado en el año 2012 por la Oficina de UNESCO en Santiago de Chile, en el que hace un análisis comparado de las normativas educativas de Argentina, Chila, Uruguay y Finlandia.

Muñoz destaca aspectos concretos del funcionamiento del sistema educativo chileno, al mencionar que “la Constitución Política del Estado establece el principio de gratuidad de la educación básica y media (artículo 10), mientras que la Ley General de Educación sienta la obligación del Estado de proveer una educación gratuita a los establecimientos educacionales de su propiedad (artículo 4). No obstante, en contradicción con lo que establece la Ley General de Educación, lo cierto es que el sistema de educación media subvencionado no es gratuito. Además, los centros educativos subvencionados bajo la modalidad denominada ‘establecimientos educacionales de financiamiento compartido’, pueden efectuar cobros mensuales a los alumnos y alumnas, según indica el artículo 24 del Decreto con Fuerza de Ley 2”. El autor agrega que “todos los establecimientos que reciben una subvención del Estado, sean municipales o particulares, también pueden cobrar por proceso de selección un monto que no supere el valor de la matrícula fijado anualmente por el Ministerio de Educación”.

Tras describir estos aspectos que hacen al funcionamiento del sistema educativo, Muñoz señala que, según el criterio de K. Tomasevski, los principios en que se fundamentan los sistemas de bonos y subvenciones son “el fomento de la elección por parte del consumidor (en este caso de los padres) y una supuesta ampliación de las posibilidades de elección mediante la competencia entre las escuelas. Otra motivación, aunque implícita, es el deseo de someter las escuelas públicas a la competencia, para contrarrestar la percepción de que monopolizan la instrucción (...) Este tipo de sistemas se sustentan primariamente en la idea de proteger la iniciativa privada en la creación de centros educativos, excluyendo el concepto de educación como bien público, por lo que las controversias relativas a este sistema generalmente giran en torno a argumentos económicos, apartándose así del significado y propósito del derecho a la educación”. Más adelante destaca Muñoz que “aun cuando existan estrictos procesos de supervisión y control, el sistema que caracteriza la educación chilena está orientado por procesos de privatización, que pueden causar segmentación, exclusión, discriminación y desencadenar mecanismos selectivos” (Muñoz, 2012).

Un tercer punto que genera interrogantes en la normativa que regula la educación en Chile es, como ya se señaló, el conflicto de intereses que puede desprenderse de la promoción de los derechos de los sostenedores y la libertad de enseñar, por un lado, y la promoción de los derechos de los estudiantes y la libertad de aprender, por el otro. ¿Cómo se resuelve esta tensión en los hechos concretos? La persistencia de mecanismos formales –que se sustentan en las contradicciones del sistema normativo o en sus grietas– que permiten la selección de alumnos por parte de los establecimientos, el cobro de aranceles o la presencia de ciertas formas de discriminación llevan a la posibilidad de que, en algunos campos específicos, el interés de los sostenedores está prevaleciendo por sobre el interés de los estudiantes.

Hay dos argumentos desde los cuales abordar este punto y que llevan a valorar negativamente los casos en que esto ocurre. El primero de ellos, ya mencionado, lo plantea claramente Atria al recordar que en una relación entre las instituciones educativas y los estudiantes que se rige desde la lógica de los derechos las primeras no tienen ningún derecho por sobre los segundos, sólo tienen deberes (Atria, 2010). En esa relación entre institución y estudiantes los sujetos de derecho son estos últimos, y frente a ellos la institución no puede plantear ningún tipo de condiciones o restricciones. El segundo argumento, como ya se señaló antes, se desprende de la Convención sobre los Derechos del Niño, al poner como un principio fundamental el interés superior del niño.

Vernor Muñoz, en el documento antes citado, recurre a un balance que hace sobre estos puntos el Observatorio Chileno de Políticas Educativas, donde se destaca que “la Ley General de Educación presenta elementos estructurales que no consideran a la educación como un derecho y son causales de la emergencia que vive el país actualmente. Se ha dicho, por ejemplo:

- La ley no soluciona las asimetrías o disparidades sociales que han sido documentadas en materia de oportunidades educativas.
- El derecho a la educación no tiene las garantías que tienen otros derechos, como el derecho de propiedad, de libertad de enseñanza y de libre empresa.
- Es más importante el derecho del sostenedor educativo sobre su negocio, que la participación de los actores educativos en su educación.
- La ley no modifica el rol del Estado, limitado a lo “subsidiario”.
- La ley no introduce cambios en el sistema de financiamiento de la educación. Este sistema se basa en la entrega directa de dinero a los sostenedores educacionales y es perjudicial, en tanto induce a la competencia entre escuelas para captar alumnos y alumnas y así cubrir sus gastos mes a mes” (Muñoz, 2012).

De todos modos, queda abierta la tensión que resulta de la aparente contradicción que hay entre todos estos aspectos de la normativa chilena, en los que se pueden encontrar grietas que atentan contra el pleno ejercicio del derecho a la educación y el contenido del párrafo 2 del artículo 5 de la Constitución Política,

antes mencionado. Allí, cabe recordar, se destaca que todos los tratados internacionales ratificados por Chile y que están vigentes tienen carácter constitucional. Desde esta perspectiva, los tratados internacionales son convalidados como fuentes de derecho en la normativa chilena, y los principios que regulan las prácticas en el territorio deben ajustarse a ellos, aun cuando pueda haber disposiciones en contrario dentro de la normativa nacional. Así, aquellas normas nacionales que limitan o restringen los alcances del derecho que se desprenden de la normativa internacional son factibles de ser apeladas y neutralizadas en sus efectos, siendo éste el límite que el Estado chileno reconoce a su soberanía, tal como lo enuncia ese artículo de la Constitución.

## **2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CHILE, UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS DATOS**

Diferentes organismos públicos del Estado chileno producen información que permite un profundo análisis de la situación educativa de las nuevas generaciones del país. Son muchos los trabajos que se han realizado en las últimas décadas y que han permitido identificar los nudos críticos que constituyen la agenda educativa de la actualidad. Así, la centralidad que tienen en el debate educativo los problemas de la segmentación del sistema educativo o las desigualdades en los aprendizajes, entre otros temas relevantes, tienen fundado sustento en los múltiples estudios que se hacen a partir de la información que Chile produce desde sus instituciones públicas.

No es sencillo, sin embargo, hacer un monitoreo del grado de cumplimiento de los derechos humanos –y entre ellos el derecho a la educación– desde los sistemas regulares de producción de estadísticas públicas. En líneas generales, en los países de América Latina la producción de la información se sustenta desde una concepción de las políticas públicas que estructura su agenda en torno a “problemas” –de empleo, de vivienda, de salud, de educación– y que propone ante ellos un abordaje de tipo sectorial. Si bien se fue instalando en forma gradual la necesidad de revisar la racionalidad que subyace a la producción de las estadísticas sociales, y se están experimentando formas de avanzar hacia modos de generar información desde una perspectiva de derechos, los sistemas estadísticos más consolidados conservan aún su marca de origen: una concepción de Estado más cercano al modelo de planificación de los años '60 que un Estado garante de derechos. Chile no escapa a esta tendencia, y la irrupción de una perspectiva de derechos en la producción de información social es aún incipiente. En consecuencia, el monitoreo del grado de goce del derecho a la educación por parte de la sociedad chilena debe hacerse, en algunos aspectos, por vías indirectas, recurriendo a indicadores que, de modo aproximado, podrían estar dando señales al respecto. En esta sección se hará un repaso de un conjunto de datos que, con mayor o menor grado de exactitud, nos permitirán esbozar un ligero panorama del grado de cumplimiento del derecho a la educación en el país.

## Tendencias recientes en la escolarización

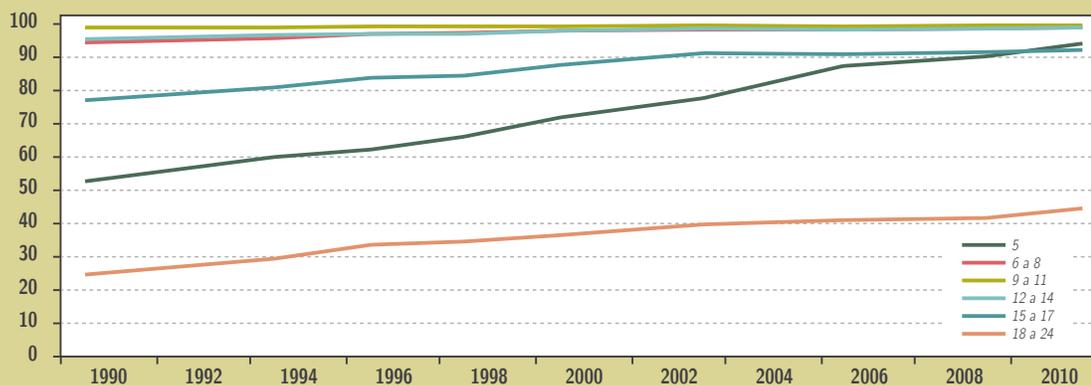
Casi la totalidad de los niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años de edad de Chile van a la escuela. Según datos del SITEAL, elaborados a partir del procesamiento de los microdatos producidos por la encuesta CASEN, en el año 2011 entre quienes tenían edades comprendidas entre los 6 y 14 años, el 99% estaba escolarizado. Este valor se reducía al 94% cuando se toma a niños de 5 años, y al 92% entre los adolescentes con edades entre 15 y 17 años. Estas altas tasas de escolarización caen bruscamente cuando se considera al grupo de jóvenes de entre 18 y 24 años. Entre ellos, poco menos de la mitad –el 45%– asiste a algún establecimiento educativo.

El gráfico 1, que permite visualizar esta información, nos deja ver además cómo se ha ido consolidando este escenario a lo largo de las dos últimas décadas. En el año 1990 la escolarización ya estaba prácticamente universalizada entre quienes tenían de 6 a 14 años de edad. Pero en ese entonces la escolarización de los niños de 5 años era del 53% y la de los adolescentes de 15 a 17, del 77%. Entre los jóvenes, sólo asistía uno de cada cuatro.

Tasas tan altas de escolarización y un crecimiento tan significativo entre los grupos de edad inicialmente más postergados, van acompañados necesariamente por bajas disparidades en el acceso según el grupo social al que se pertenece. El gráfico 2 representa las brechas de desigualdad entre los niños, adolescentes y jóvenes de los estratos altos y los bajos. Cuando las tasas de escolarización son iguales en ambos grupos sociales, el indicador de la brecha da 1. Si, por ejemplo, la tasa de los sectores sociales altos duplicara a la de aquellos provenientes de los bajos el indicador tomaría como valor un 2.

**GRÁFICO 1**  
**TASAS ESPECÍFICAS DE ESCOLARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DE ENTRE 5 Y 24 AÑOS DE EDAD**

POR GRUPOS DE EDAD | CHILE, 1990 – 2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SITEAL (a partir de datos de CASEN).

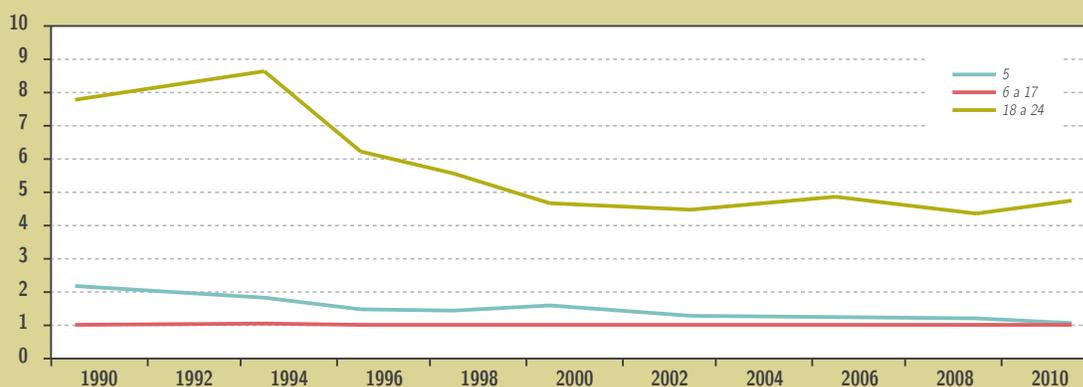
Lo que se aprecia allí es que ya desde 1990 no se perciben desigualdades en el acceso por nivel socioeconómico para el grupo de 6 a 17 años de edad. Entre los niños de 5 años, en cambio, las tasas de los sectores altos más que duplicaban a la de los más bajos, pero con el tiempo esas brechas fueron desapareciendo. El panorama es más complejo entre quienes tienen más de 17 años. Allí la brecha se redujo de cerca de 8 a aproximadamente 5. Esto es, si bien hay una reducción importante en la desigualdad, podría decirse que pasó de ser muy alta a ser alta.

A modo de síntesis, ambos gráficos permiten esbozar un escenario en el cual el sistema educativo tiene una gran capacidad de inclusión de las nuevas generaciones. Si bien la información que contienen los gráficos habla de la edad de los estudiantes y no del nivel educativo que ellos cursan, es posible inferir que entre quienes tienen edad de estar cursando el nivel básico de educación el acceso al sistema educativo está universalizado desde hace ya un largo tiempo. El crecimiento de las tasas de adolescentes de entre 15 y 17 años (desde 1990 hasta 2011 la tasa de escolarización en este grupo de edad creció un 20%) estaría hablando de la consolidación del nivel medio, y un crecimiento del 78% de la escolarización de los niños de 5 años muestra, sin dudas, la gran expansión de la educación parvularia en Chile. En todos los casos las desigualdades hoy son nulas, lo cual consolida la idea de que el acceso a la escuela está prácticamente universalizado.

Cabe aquí hacer una reflexión sobre las implicancias que tiene la incorporación de una mirada de derechos en la interpretación de los datos aquí presentados. Desde una perspectiva clásica, una tasa de desescolarización del 1% –como la que existe entre quienes tienen de 6 a 14 años– nos indicaría que el acceso a la

**GRÁFICO 2**  
**BRECHAS DE DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA ESCUELA ENTRE HOGARES DE CLIMA EDUCATIVO ALTO Y BAJO**

POR GRUPOS DE EDAD | CHILE, 1990 – 2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SITEAL (a partir de datos de CASEN).

...que exista un solo niño desescolarizado nos estaría hablando de la violación de un derecho y de un Estado que no está pudiendo cumplir plenamente con su condición de garante del mismo.

educación no es un problema en Chile. Un modo habitual de expresar ello es decir que en este país no hay desescolarización, sino niños desescolarizados. Datos que muestran una muy baja prevalencia de ciertas problemáticas son, en este sentido, tranquilizadores. Pero desde una perspectiva de derechos, que exista un solo niño desescolarizado nos

estaría hablando de la violación de un derecho y de un Estado que no está pudiendo cumplir plenamente con su condición de garante del mismo.

Los datos presentados en estos dos gráficos, entonces, muestran un proceso que se fue desarrollando durante las últimas dos décadas y que llevó a la casi universalización del acceso a la educación entre niñas, niños y adolescentes. Si bien no se puede afirmar que el derecho a la educación, al menos en términos de acceso, está plenamente garantizado, sí se podría sostener a partir de la misma información que el sistema educativo chileno estaría contando con las condiciones necesarias para hacerlo.

El panorama no es el mismo cuando se pone la mirada en la situación de los jóvenes de 18 a 24 años, edad en que teóricamente se da la transición entre el nivel medio y el superior. Según los datos reflejados en los gráficos mencionados, la tasa de escolarización en este grupo de edad se reduce al 45%, y la probabilidad de que un joven de los estratos altos permanezca estudiando es cinco veces superior a la de aquellos provenientes del nivel socioeconómico bajo. La transición hacia el nivel superior es, sin dudas, difícil, y la capacidad de sortear esas dificultades depende fuertemente del nivel de recursos que cada familia tiene.

### Sobre la impermeabilidad de un sistema segmentado

En Chile casi todos acceden al sistema educativo, pero no todos lo hacen del mismo modo. El sistema educativo chileno ofrece múltiples puertas de entrada para sus estudiantes. En primer lugar, coexiste un conjunto de instituciones que son estatales con otras que son privadas. Entre las privadas, muchas son gratuitas para las estudiantes, ya que el costo de la matrícula lo abona directamente el Estado a través del sistema reconocido como voucher. Por último, muchas de estas instituciones particulares que están subsidiadas por el Estado pueden cobrar un monto a las familias, mecanismo conocido como de financiamiento compartido o copago. En el nivel medio el copago también está permitido para las instituciones estatales municipales. De este modo, queda configurado un sistema que tiene al menos cinco opciones diferentes: municipales sin financiamiento compartido, municipales con financiamiento compartido (sólo en la educación media), particulares subvencionadas sin financiamiento compartido, particulares subvencionadas con copago y particulares pagadas.

¿Pueden todas las familias elegir libremente por una institución escolar, cualquiera sea el segmento o subsistema al que pertenece? La respuesta a esta pregunta ya ha sido dada por diversos analistas, quienes constatan fácilmente que no es así. Por el contrario, detrás de ese sistema que ofrece múltiples puertas de entrada hay una clara segmentación social. Como se verá más adelante, cada uno de los circuitos educativos que resultan de esta segmentación de la oferta terminan acogiendo a niños, niñas y adolescentes de sectores sociales bien diferenciados, aportando así a un claro proceso de segregación social.

El análisis de los sistemas educativos segmentados suele estar estructurado en torno a dos grandes ejes de indagación. El primero de ellos centra la atención en torno a la idea de si los sistemas segmentados permiten avanzar hacia mejores logros educativos. La hipótesis que subyace a esta búsqueda es que en instituciones a las que acude un universo de estudiantes más homogéneo – efecto precisamente de esa segmentación– es más posible encontrar estrategias pedagógicas e institucionales que permitan traducirse en niveles adecuados de aprendizajes para ellos. El segundo eje de indagaciones que prevalece en torno a los sistemas educativos segmentados tiene que ver con los efectos que esa segmentación tiene en términos de construcción de ciudadanía y cohesión social. Seguidamente se hará un análisis de información que permite –en principio– reafirmar varios de los hallazgos ya existentes en torno a estos dos ejes en el debate sobre la educación en Chile.

En la dinámica del sistema educativo chileno tiene especial relevancia la idea de que los padres o apoderados puedan elegir libremente la escuela a la cual van a asistir sus hijos. A la hora de hacer efectiva esta elección las opciones son múltiples. Como ya se señaló, desde el punto de vista institucional, y centrando la atención en quiénes son los sostenedores y financiadores de las instituciones, existen al menos cinco tipos diferentes de escuelas. Una condición para que los padres o los estudiantes puedan elegir su escuela libremente es que las instituciones escolares no puedan hacer una selección de sus alumnos, aspecto que, como ya se vio, está presente en la normativa chilena. El principio de no discriminación lleva a que las instituciones escolares –en tanto garantes de ese derecho– pierden la opción de sostener prácticas de selección. La universalización del acceso indica que no existen problemas serios en términos de disponibilidad de una oferta educativa para el conjunto de la sociedad; ¿es realmente accesible esa oferta?

En la dinámica del sistema educativo chileno tiene especial relevancia la idea de que los padres o apoderados puedan elegir libremente la escuela a la cual van a asistir sus hijos.

La información que se presenta a continuación –proveniente de los cuestionarios que acompañan a las pruebas SIMCE– permite apreciar que en los hechos existen prácticas institucionales de selección de alumnos orientadas a conseguir que la población que ingresa a ellas sea la que se está esperando recibir. En primer lugar, se aprecia que un alto porcentaje de padres declara que en la escuela a la que asisten sus hijos existe una selección por nivel socioeconómico (NSE). En el nivel básico, tal como puede apreciarse en la tabla 1, esto se registra en el 31% de los casos.

**TABLA 1**  
**PORCENTAJE DE PADRES QUE DECLARAN QUE EN LA ESCUELA**  
**QUE INSCRIBIERON A SUS HIJOS EXISTE UNA SELECCIÓN POR NSE**

DATOS PRESENTADOS POR DEPENDENCIA Y FINANCIAMIENTO COMPARTIDO  
SEGÚN GRUPO DE NSE Y NIVEL EDUCATIVO

NSE	TIPO DE ESTABLECIMIENTO					TOTAL
	MUNICIPAL SIN FC	MUNICIPAL CON FC	PARTICULAR SUBV. SIN FC	PARTICULAR SUBV. CON FC	PARTICULAR PAGADO	
<b>Nivel Básico</b>						
Bajo	14,2	nc	18,0	23,7	sd	15,1
Medio bajo	14,4	nc	24,1	24,8	sd	16,9
Medio	19,0	nc	34,4	35,1	41,6	30,3
Medio alto	23,4	nc	46,9	54,8	55,9	52,9
Alto	sd	nc	55,1	69,3	77,6	76,8
TOTAL	15,6	nc	28,1	42,4	76,6	31,7
<b>Nivel Medio</b>						
Bajo	15,9	17,4	31,0	22,4	sd	19,2
Medio bajo	17,0	17,6	41,7	39,9	sd	28,5
Medio	29,7	23,6	45,0	52,0	sd	46,3
Medio alto	58,5	29,9	70,8	60,5	68,3	59,6
Alto	sd	sd	38,1	76,0	76,9	76,6
TOTAL	19,4	19,5	38,6	49,2	76,3	39,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos SIMCE 2010.

La misma tabla permite apreciar que entre las escuelas particulares subvencionadas con financiamiento compartido estas prácticas son mencionadas por el 42% de los padres, y el 69% cuando estos pertenecen a los estratos sociales altos. Esta selección se da mucho menos en las escuelas municipales a las que concurren los alumnos provenientes de los estratos más bajos, pero aun así se verifica en un 14%. En el nivel medio el porcentaje de padres que declaran la existencia de prácticas de selección por nivel socioeconómico se agudiza, pero mostrando un comportamiento similar por estrato social y por tipo de establecimiento.

Una segunda forma de selección de alumnos en las escuelas es a partir de sus habilidades. En la tabla 2 se ve que estas prácticas están más presentes que la selección por nivel socioeconómico, en especial en el nivel medio, donde se registra en la mitad de los casos.

**TABLA 2**  
**PORCENTAJE DE PADRES QUE DECLARAN QUE EN LA ESCUELA**  
**EN QUE INSCRIBIERON A SUS HIJOS EXISTE UNA SELECCIÓN POR HABILIDADES**

DATOS PRESENTADOS POR DEPENDENCIA Y FINANCIAMIENTO COMPARTIDO  
 SEGÚN GRUPO DE NSE Y NIVEL EDUCATIVO

NSE	TIPO DE ESTABLECIMIENTO					TOTAL
	MUNICIPAL SIN FC	MUNICIPAL CON FC	PARTICULAR SUBV. SIN FC	PARTICULAR SUBV. CON FC	PARTICULAR PAGADO	
<b>Nivel Básico</b>						
Bajo	3,9	nc	4,9	21,1	Sd	4,3
Medio bajo	5,5	nc	18,3	32,8	Sd	10,4
Medio	15,1	nc	36,2	48,3	12,5	36,8
Medio alto	43,9	nc	49,3	64,2	52,1	62,8
Alto	sd	nc	75,7	74,1	78,4	78,0
TOTAL	8,3	nc	24,6	53,5	77,1	32,5
<b>Nivel Medio</b>						
Bajo	21,7	25,4	21,6	37,1	Sd	23,7
Medio bajo	37,7	45,3	50,5	47,6	Sd	43,8
Medio	56,5	68,4	45,1	62,0	Sd	60,6
Medio alto	86,5	85,0	66,7	68,4	64,7	70,2
Alto	sd	sd	83,8	82,8	77,7	78,0
TOTAL	34,9	47,2	38,8	58,1	76,7	50,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos SIMCE 2010.

Por último, en la tabla 3 se puede dimensionar la presencia de prácticas de selección a partir del perfil religioso de las familias. Si bien la prevalencia de estas formas de selección es inferior a las antes mencionadas, afecta a poco más del 10% de los alumnos. En los tres casos el comportamiento es exactamente igual, aunque con diferentes intensidades. Las prácticas de selección están más instaladas en las escuelas privadas que en las municipales, y aumentan según el nivel socioeconómico de los alumnos que acuden a ellas. Es razonable esto último, pues son éstos los que se encuentran con más recursos para sortear las barreras que el sistema impone, obstaculizando así la libre elección de las escuelas.

**TABLA 3**  
**PORCENTAJE DE PADRES QUE DECLARAN QUE EN LA ESCUELA**  
**EN QUE INSCRIBIERON A SUS HIJOS EXISTE UNA SELECCIÓN POR MOTIVOS RELIGIOSOS**

DATOS PRESENTADOS POR DEPENDENCIA Y FINANCIAMIENTO COMPARTIDO  
SEGÚN GRUPO DE NSE Y NIVEL EDUCATIVO.

NSE	TIPO DE ESTABLECIMIENTO					TOTAL
	MUNICIPAL SIN FC	MUNICIPAL CON FC	PARTICULAR SUBV. SIN FC	PARTICULAR SUBV. CON FC	PARTICULAR PAGADO	
<b>Nivel Básico</b>						
Bajo	4,0	nc	3,4	2,7	sd	3,9
Medio bajo	3,3	nc	6,8	5,1	sd	4,0
Medio	3,3	nc	24,0	12,7	4,2	11,7
Medio alto	3,2	nc	38,8	25,8	14,4	24,3
Alto	sd	nc	2,8	32,1	38,9	38,1
TOTAL	3,4	nc	14,3	17,4	37,8	12,5
<b>Nivel Medio</b>						
Bajo	3,2	3,1	8,0	5,8	sd	4,2
Medio bajo	2,7	2,2	11,7	11,4	sd	6,9
Medio	2,4	2,2	36,2	20,8	sd	17,8
Medio alto	3,9	2,9	3,1	28,2	25,3	25,0
Alto	sd	sd	6,7	35,8	41,0	40,5
TOTAL	2,9	2,5	15,0	19,1	39,9	14,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos SIMCE 2010.

Estas barreras a la libre elección se ponen en evidencia cuando los padres declaran el motivo por el cual eligieron la escuela a la que van sus hijos. En la información que se presenta en la tabla 4 se observa el porcentaje de padres que declaran haber elegido la escuela de sus hijos por ser la más económica, la única en la comuna, o porque no lo aceptan en otra escuela.

Nuevamente las puertas de entrada son distintas. Los padres que envían a sus hijos a escuelas municipales sin financiamiento compartido (FC) en la educación básica

declaran en un 28% no haber podido elegir la escuela, un 19% entre quienes van a escuelas municipales que, si bien en básica no pueden cobrar un FC, sí lo pueden hacer en media, y por lo tanto son establecimientos donde de continuar el alumno va a tener que pagar un copago, para terminar en tan solo un 1,5% de los padres que declara no haber podido elegir y envía a sus hijos a una escuela particular pagada. Si observamos esta relación por NSE, se observa el mismo gradiente pero, notoriamente, en los establecimientos cuyos alumnos son de menor nivel socioeconómico un tercio de los padres declaran no haber podido elegir.

Si realizamos una mirada dicotómica, diferenciando por arriba o por debajo del 10% de los padres que declaran haber elegido la escuela de sus hijos por ser la más económica, la única en la comuna o porque no lo aceptan en otra escuela, veremos que en escuelas municipales, sea cual sea el NSE, siempre es mayor al 10% el porcentaje de padres que declaran esos motivos de elección. En la situación contraria, sea cual sea el NSE en los establecimientos particulares pagados siempre los padres han elegido la escuela de sus hijos. Donde existen diferencias según el NSE es en las escuelas particu-

**TABLA 4**  
**PORCENTAJE DE PADRES QUE DECLARAN HABER ELEGIDO LA ESCUELA POR SER LA MÁS ECONÓMICA, LA ÚNICA EN SU COMUNA O PORQUE NO LO ACEPTABAN EN OTRA**

DATOS PRESENTADOS POR DEPENDENCIA Y FINANCIAMIENTO COMPARTIDO  
SEGÚN GRUPO DE NSE Y NIVEL EDUCATIVO.

NSE	TIPO DE ESTABLECIMIENTO					TOTAL
	MUNICIPAL SIN FC	MUNICIPAL CON FC	PARTICULAR SUBV. SIN FC	PARTICULAR SUBV. CON FC	PARTICULAR PAGADO	
<b>Nivel Básico</b>						
Bajo	37,3	nc	27,8	27,8	sd	35,2
Medio bajo	30,1	nc	17,0	16,0	sd	26,5
Medio	18,2	nc	9,7	9,8	9,1	12,1
Medio alto	15,4	nc	2,4	4,9	3,4	5,6
Alto	sd	nc	3,0	5,3	1,4	1,7
TOTAL	28,0	nc	14,9	8,3	1,5	16,5
<b>Nivel Medio</b>						
Bajo	35,1	30,8	19,6	20,5	sd	30,5
Medio bajo	25,1	18,5	13,0	11,9	sd	17,8
Medio	16,7	15,9	7,3	7,7	sd	9,5
Medio alto	20,9	17,2	9,0	4,8	6,6	6,6
Alto	sd	sd	1,0	3,1	1,7	1,8
TOTAL	28,0	20,9	14,1	8,8	2,1	15,3

Nota: Se toma el motivo que señalan los padres en segundo lugar, por considerarse el más representativo.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos SIMCE 2010.

lares subvencionadas con o sin FC. Aquí, en las de menor NSE no se elige y en las de mayor nivel sí. El comportamiento es el mismo en las escuelas de nivel medio.

Las prácticas de selección que utilizan los establecimientos educativos y, consecuentemente, el hecho de que los márgenes de elección con el que cuentan los padres están configurados por esa oferta educativa, son los principales mecanismos que operan en la conformación de un sistema altamente segmentado, en el cual por cada circuito educativo circulan alumnos con perfiles sociales muy específicos. De este modo, si bien la disponibilidad de establecimientos educativos pareciera estar garantizada para el conjunto de la sociedad, la accesibilidad de los mismos está restringida de modo diferencial, al ofrecer a cada sector social un abanico distinto de opciones entre las cuales elegir según el perfil socioeconómico o cultural de cada familia.

En el encuentro entre las familias y las instituciones educativas, son estas últimas las que ponen las condiciones que van a regir su interacción. La institución escolar establece el perfil del estudiante que desea recibir en sus aulas, definiendo de este modo probabilidades diferenciales de ingreso a quienes se acercan a ella. La Observación N° 13 del Comité DESC –como ya se señaló– destaca que las instituciones escolares y sus programas de enseñanza han de ser accesibles para todos, sin discriminación. La selección de los alumnos a partir de su nivel socioeconómico, su rendimiento o su religión por parte de una institución garante del derecho a la educación –se haga ésta en forma explícita o encubierta en otras causas que no estén expresamente prohibidas por la LGE– entra en conflicto con ese principio.

La asociación entre el nivel socioeconómico de los alumnos de la educación básica y media y el tipo de establecimiento al que asisten es muy clara, y es éste uno de los puntos más denunciados en múltiples estudios sobre el funcionamiento del sistema educativo chileno...

La asociación entre el nivel socioeconómico de los alumnos de la educación básica y media y el tipo de establecimiento al que asisten es muy clara, y es éste uno de los puntos más denunciados en múltiples estudios sobre el funcionamiento del sistema educativo chileno, y es resultado, en gran medida, de la vigencia de estas racionalidades de selección desde los establecimientos y desde las familias. Entre las familias cuyos ingresos familiares se agrupan en el 20% más bajo (quintil 1), 7 de cada 10 alumnos del nivel primario asisten a los establecimientos gratuitos, la gran mayoría a escuelas

municipales. Las barreras al acceso existentes en los otros establecimientos –no sólo las económicas que se desprenden del pago, sino también aquellas que se ejercen a través de los diferentes tipos de selección que se realizan desde las escuelas– limitan severamente el espectro de instituciones a las cuales estas familias pueden enviar a sus hijos.

En el otro extremo de la estructura social, entre los estudiantes que provienen del 20% más rico (quintil 5), 8 de cada 10 asiste a establecimientos pagados, la mitad de ellos a particulares no subvencionados. Este comportamiento del grupo de más ingresos se diferencia sustantivamente del que adoptan los otros estratos sociales. Incluso el quintil 4 (estrato inmediatamente por debajo del anterior), aún con una gran preferencia a los establecimientos no gratuitos, orienta su de-

**TABLA 5**  
**ALUMNOS POR QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR (URBANO)**

SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, DEPENDENCIA Y FINANCIAMIENTO DEL ESTABLECIMIENTO AL QUE CONCURREN.

DEPENDENCIA Y FINANCIAMIENTO COMPARTIDO	QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR (URBANO)					TOTAL
	1	2	3	4	5	
<b>Educación Básica</b>						
Municipal sin FC	53,1	44,7	35,9	24,3	11,3	40,6
Particular subv. sin FC	16,0	13,1	12,9	8,2	4,0	12,7
Particular subv. con FC	30,3	41,7	49,6	62,4	43,0	41,6
Particular pagado	0,6	0,5	1,6	5,2	41,7	5,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Educación Media</b>						
Municipal sin FC	43,0	36,0	32,8	27,3	15,9	33,6
Municipal con FC	11,8	9,5	8,2	5,0	2,2	8,3
Particular subv. sin FC	10,8	11,4	10,2	5,5	2,3	8,9
Particular subv. con FC	33,5	42,1	45,5	54,7	34,9	41,1
Particular pagado	1,0	1,0	3,2	7,5	44,7	8,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de CASEN 2011.

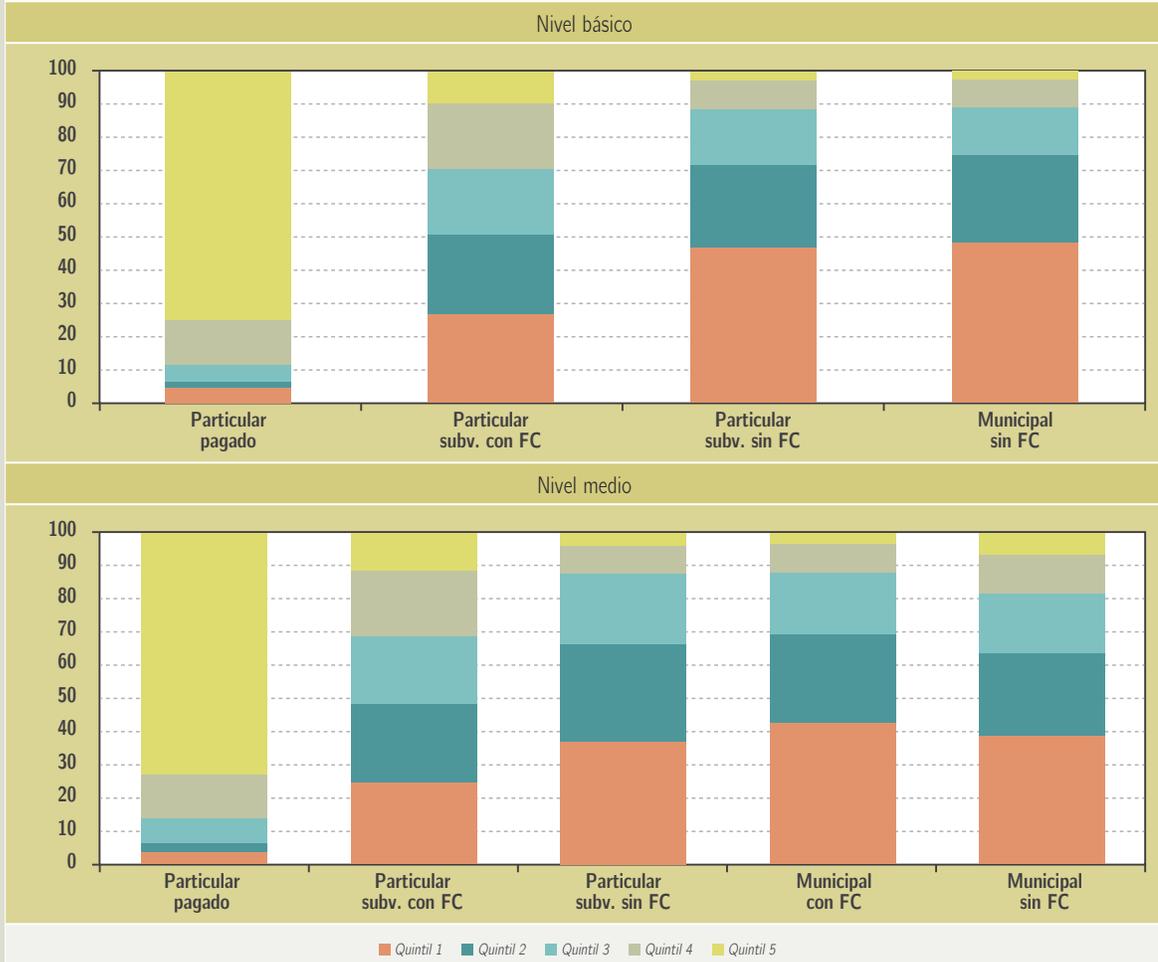
manda fuertemente a los establecimientos subvencionados que cobran copago a las familias. En el nivel medio, las tendencias son similares.

La misma información que se utilizó para el armado de la tabla 5 permite mostrar de otro modo el efecto de segmentación vigente hoy en el sistema educativo chileno. El gráfico 3 nos muestra la composición del universo de alumnos de los diferentes tipos de establecimientos, en términos del nivel socioeconómico de ellos. Allí puede verse cómo en el nivel primario la gran mayoría de los alumnos que asisten a establecimientos municipales provienen de los estratos más bajos, en tanto entre quienes asisten a los particulares pagados no subvencionados la gran mayoría son del quintil más alto.

A esta selección por el nivel socioeconómico de las familias se suman prácticas que evidencian una restricción de los espacios de acceso en el sistema educativo a los niños y niñas que provienen de las comunidades indígenas de Chile. Como se observa en la tabla 6, el porcentaje de estudiantes de una institución cuyo padre o madre pertenece a un pueblo originario varía en función del nivel socioeconómico, la dependencia institucional y la existencia o no de financiamiento compartido. Hay un rasgo que merece ser destacado, que es la alta proporción de estudiantes indígenas en escuelas particulares pagadas sin financiamiento com-

### GRÁFICO 3 COMPOSICIÓN DEL ALUMNADO DE LAS ESCUELAS

AGRUPADAS POR NIVEL, DEPENDENCIA Y TIPO DE FINANCIAMIENTO  
SEGÚN EL QUINTIL DE INGRESOS DE SUS FAMILIAS (EN %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SITEAL (a partir de datos de CASEN).

partido, lo cual puede estar hablando de la ausencia de una oferta municipal o subvencionada en los territorios en que habitan estas comunidades.

En la educación básica las brechas son mayores que en la educación media, pero igualmente en ambas se sigue el mismo patrón. La mayor concentración de estudiantes con ascendencia indígena se produce en las escuelas particulares subvencionadas sin financiamiento compartido de nivel socioeconómico más bajo. Este porcentaje, en la educación básica, es de casi la mitad (47% de los padres de los estudiantes declaran pertenecer a alguna comunidad indígena). En la educación media es del 28,6%.

**TABLA 6**  
**PORCENTAJE DE ESTUDIANTES CUYO PADRE O MADRE**  
**PERTENECE A UN PUEBLO ORIGINARIO DE CHILE**

DATOS PRESENTADOS POR DEPENDENCIA Y FINANCIAMIENTO  
SEGÚN GRUPO DE NSE Y NIVEL EDUCATIVO.

NSE	TIPO DE ESTABLECIMIENTO					TOTAL
	MUNICIPAL SIN FC	MUNICIPAL CON FC	PARTICULAR SUBV. SIN FC	PARTICULAR SUBV. CON FC	PARTICULAR PAGADO	
Nivel Básico						
Bajo	24,1	nc	47,4	21,4	sd	29,4
Medio bajo	17,0	nc	26,2	16,9	sd	18,3
Medio	14,4	nc	17,6	11,3	16,7	13,2
Medio alto	14,5	nc	12,8	7,8	4,2	8,2
Alto	sd	nc	8,5	3,8	1,6	1,8
TOTAL	17,6	nc	25,7	10,3	1,7	14,6
Nivel Medio						
Bajo	17,1	14,7	28,6	15,3	sd	18,4
Medio bajo	13,2	10,8	18,4	11,0	sd	12,5
Medio	11,8	9,0	12,0	8,3	sd	9,1
Medio alto	7,4	5,4	6,3	6,0	3,6	5,9
Alto	sd	sd	4,8	3,2	1,5	1,6
TOTAL	14,4	11,1	20,8	8,9	1,7	11,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos SIMCE 2010.

Esta información permite esbozar una primera conclusión: en el espacio de interacción entre las instituciones educativas y la comunidad, son las primeras la que definen las claves de dicho encuentro. En consecuencia, la forma que adquiere en los hechos el sistema educativo y sus dinámicas, lejos de expresar las preferencias de las familias y sus decisiones —racionalidad esperable en un mercado— expresan las de los sostenedores de los establecimientos educativos. En la tensión de intereses entre los ciudadanos sujetos de derecho y las instituciones que deben operar como garante de esos derechos la solución queda, de un modo preponderante, del lado de estas últimas. Estas prácticas de selección entran en conflicto con una concepción de la educación basada en una perspectiva de derechos, y denuncian la violación de los mismos tanto al nivel del sistema educativo como de las propias instituciones. El sistema educativo es partícipe de prácticas discriminatorias cuando ofrece a dos ciudadanos distintos un espectro de opciones diferentes a la hora de elegir un establecimiento educativo para sus hijos. Y al mismo tiempo, cada institución renuncia —en sus prácticas de selección— a la posibilidad de constituirse en un espacio en el cual se garantiza el pleno ejercicio del conjunto de los derechos humanos a sus estudiantes.

“En el caso chileno pareciera que la segregación escolar no necesariamente se traduce en una estrategia de igualación de oportunidades. Cuando uno analiza algunos indicadores que dan cuenta de la dinámica de la interacción entre los estudiantes y las instituciones escolares, la segregación escolar se hace visible en las desigualdades a las que quedan expuestos los estudiantes chilenos”.

Son estas prácticas institucionales de selección las que se traducen en un sistema educativo sumamente segmentado, con carriles diferenciales para diferentes grupos sociales. Podría sostenerse que la segmentación escolar y la consecuente homogeneidad de los alumnos dentro de cada establecimiento colaboran a consolidar un clima de aprendizaje más dinámico, favoreciendo así al conjunto de la sociedad con mejores logros educativos para todos.

En el caso chileno pareciera que la segregación escolar no necesariamente se traduce en una estrategia de igualación de oportunidades. Cuando uno analiza algunos indicadores que dan cuenta de la dinámica de la interacción entre los estudiantes y las instituciones escolares, la segregación escolar se hace visible en las desigualdades a las que quedan expuestos los estudiantes chilenos.

Una primera aproximación a la dinámica escolar que resulta de la interacción de las escuelas con sus estudiantes es la percepción que los docentes tienen sobre la calidad de su preparación, su experiencia y sus prácticas curriculares. Puede aquí hacerse una doble lectura, que evidencia la complejidad de esta relación entre clima escolar y la autopercepción de los docentes. Por un lado, un contexto educativo más complejo, en el cual la institución muestra menos capacidad de crear condiciones adecuadas para el aprendizaje, puede traducirse en una mayor frustración de los docentes y en una menor confianza en los recursos con los que cuenta para abordar su tarea día a día. Y al mismo tiempo, en un ida y vuelta de esta relación, la baja autoestima o la inseguridad frente al aula seguramente redundará en un deterioro del clima educativo. Es desde aquí que diferenciales en el agregado de las percepciones que tienen los docentes sobre su desempeño y sus habilidades hablan del clima que se vive en las instituciones en los diferentes estratos del sistema educativo.

La tabla 7 muestra los resultados de un análisis factorial que busca sintetizar la información que se genera a partir de un conjunto de preguntas que se hace a los docentes de la escuela media en el operativo SIMCE. La forma de interpretar estos datos es que en aquellos casos en que el factorial toma valor positivo se está ante una valoración positiva que los docentes hacen de sí mismos, en tanto que valores negativos nos hablan de lo contrario.

Observando los valores marginales de la tabla puede verse que esta variable sólo toma valores positivos cuando se trata de docentes que trabajan con alumnos de los estratos sociales más altos o cuando lo hacen en establecimientos particulares subvencionados con financiamiento compartido o particulares pagados. Viendo al interior de la tabla se observa que cuando estos dos factores se cruzan (establecimientos particulares a los que asisten alumnos de los sectores sociales más acomodados) los valores de autopercepción de los docentes son los más altos. Por el contrario, los valores más bajos corresponden a los docentes que trabajan en las diferentes escuelas a las que asisten los hijos de las familias más pobres. Cabe

destacar, sin embargo, que los docentes que trabajan en escuelas municipales sin financiamiento compartido con alumnos de estratos medios y medios bajos muestran una valoración positiva de su situación.

**TABLA 7**  
**FACTORIAL AUTOPERCEPCIÓN DOCENTE\***

NSE	MUNICIPAL SIN FC	MUNICIPAL CON FC	PARTICULAR SUBV. SIN FC	PARTICULAR SUBV. CON FC	PARTICULAR PAGADO	TOTAL
Bajo	-0,05	-0,20	-0,06	-0,17	.	-0,08
Medio bajo	0,06	0,01	-0,10	-0,01	.	0,00
Medio	0,07	-0,03	-0,19	0,01	.	-0,01
Medio alto	0,00	0,20	-0,05	0,11	-0,09	0,08
Alto	.	.	0,22	0,10	0,06	0,06
Total	0,00	-0,05	-0,09	0,03	0,04	0,00

Nota: La escala del puntaje factorial va de los valores negativos (baja autopercepción docente) a los positivos (mejor autopercepción docente).

\* Autopercepción de la capacidad docente: Puntaje factorial obtenido a partir de las respuestas de los docentes de lengua en 2° año medio en SIMCE 2010. Las preguntas consideradas analizan la preparación y experiencia que los docentes consideran tener en determinados contenidos curriculares y prácticas de enseñanza y la seguridad que sienten en poder lograr que los estudiantes, con diferentes dificultades, aprendan. Se utiliza el primer factor que resume la mayor proporción de varianza total.

En la prueba SIMCE se les pregunta a los alumnos sobre las características de la relación entre los estudiantes y profesores, entre los compañeros, y sobre el orden en el ámbito escolar. También aquí se realiza un ejercicio de análisis factorial, buscando resumir esa información en un indicador que nos hable del clima escolar. En este caso, la lectura de los datos de la tabla 8 es inversa a la anterior, debiendo interpretarse a los valores negativos como expresión de un buen ambiente de relaciones dentro de las instituciones.

**TABLA 8**  
**FACTORIAL DEL CLIMA ESCOLAR\***

POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO Y NSE DE LOS ALUMNOS

NSE	MUNICIPAL SIN FC	MUNICIPAL CON FC	PARTICULAR SUBV. SIN FC	PARTICULAR SUBV. CON FC	PARTICULAR PAGADO	TOTAL
Bajo	0,03	0,10	-0,03	0,09	.	0,03
Medio bajo	0,07	0,10	-0,01	0,05	.	0,05
Medio	-0,05	-0,11	-0,10	-0,03	.	-0,04
Medio alto	-0,15	-0,06	-0,04	-0,08	-0,10	-0,08
Alto	.	.	-0,04	-0,24	-0,10	-0,10
Total	0,04	0,06	-0,04	-0,02	-0,10	-0,02

Nota: La escala del puntaje factorial va de los valores positivos (clima escolar malo) a los negativos (clima escolar bueno).

\* Clima escolar: Puntaje factorial obtenido a partir de las respuestas de los alumnos de 2° año medio a la pregunta 12 en SIMCE 2010. Las preguntas refieren a las características de la relación entre los estudiantes y profesores, entre los compañeros, y el orden.

Nuevamente, los valores que denotan mejor clima escolar son los que corresponden a las escuelas privadas, a las que concurren los estudiantes provenientes de los estratos sociales más altos. En tanto que las situaciones menos favorables se dan en las escuelas municipales de los estratos más bajos.

Sin dudas, los estudiantes que provienen de los diferentes estratos sociales no sólo son encaminados a recorrer trayectorias escolares diferenciadas en un sistema altamente estratificado –a través de la imposición de la capacidad de las instituciones de elegir por sobre la libertad de elección de los padres– sino que además en esas trayectorias diferenciadas los exponen a experiencias escolares distintas. Los datos recién analizados nos permiten visualizar situaciones más complejas, con docentes menos satisfechos por sus prácticas y recursos y con un clima escolar menos favorable en las instituciones a las que asisten los niños y adolescentes que provienen de los sectores sociales más postergados. Por el otro lado, estos indicadores configuran un escenario más positivo en las instituciones de los sectores más acomodados. Tal como se señaló anteriormente, se entiende el derecho a la educación no sólo como el acceso sino también como el derecho

a una educación de calidad, donde prima el principio de no discriminación y donde se garantizan además todos los derechos de los sujetos en el proceso educativo. Una institución que no logra garantizar un clima escolar adecuado no está pudiendo garantizar los derechos de sus alumnos en la educación.

...se entiende el derecho a la educación no sólo como el acceso sino también como el derecho a una educación de calidad, donde prima el principio de no discriminación y donde se garantizan además todos los derechos de los sujetos en el proceso educativo.

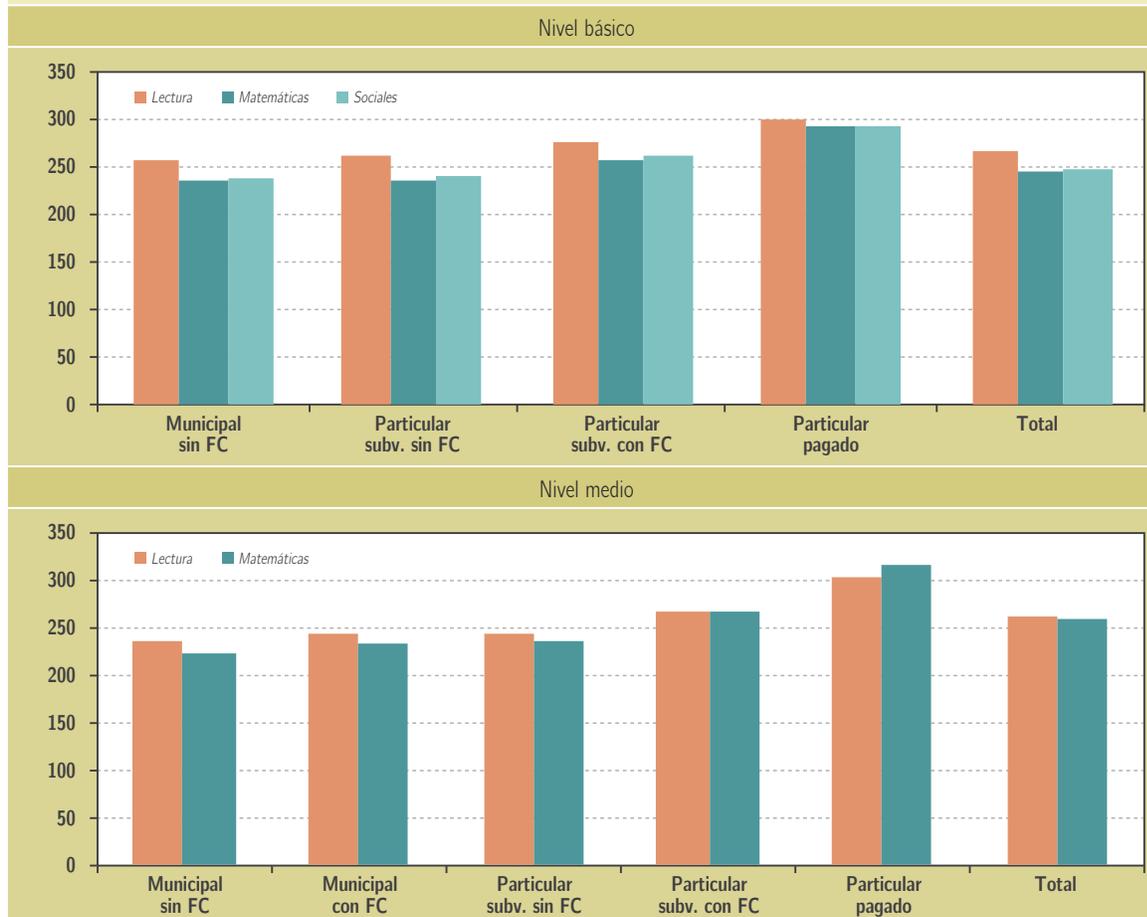
Se observa entonces que los estudiantes provenientes de los distintos estratos sociales se ven orientados por el propio sistema educativo hacia sus diferentes puertas de entrada, encauzándolos en circuitos que representan experiencias educativas distintas. Estas diferencias no sólo se manifiestan

en una valoración desigual por parte de sus docentes o de ellos mismos respecto al clima que se vive en la escuela. Estos circuitos diferenciados se traducen también en desigualdades en sus logros académicos. En efecto, y tal como puede apreciarse en el gráfico 4, hay un claro gradiente en los puntajes, que muestra cómo quienes asisten a las escuelas particulares obtienen mejores resultados en las pruebas orientadas a evaluar aprendizajes que quienes lo hacen en las públicas, y que las escuelas con financiamiento compartido superan a aquellas que no lo tienen.

Cabe aquí insistir en el hecho de que estas diferencias en los logros educativos no representan un espectro de oportunidades para todos. Hay sectores sociales que –tal como se pudo ver– no tienen posibilidades de acceder a aquellas escuelas donde hay mejores aprendizajes. Cabe aquí reforzar la idea de que es precisamente la selección una de las claves de los mejores logros en las escuelas particulares, y más aún en aquellas con financiamiento compartido. Es por ello que los logros de aprendizaje aparecen altamente asociados al nivel socioeconómico de las familias, pues las escuelas tienden a seleccionar con un claro sesgo económico, buscando así niños de familias con un mayor capital cultural. El gráfico muestra

#### GRÁFICO 4 PUNTAJE PROMEDIO DE LAS PRUEBAS DE APRENDIZAJE SIMCE EN LECTURA, MATEMÁTICAS Y SOCIALES

POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO  
CHILE, 2010



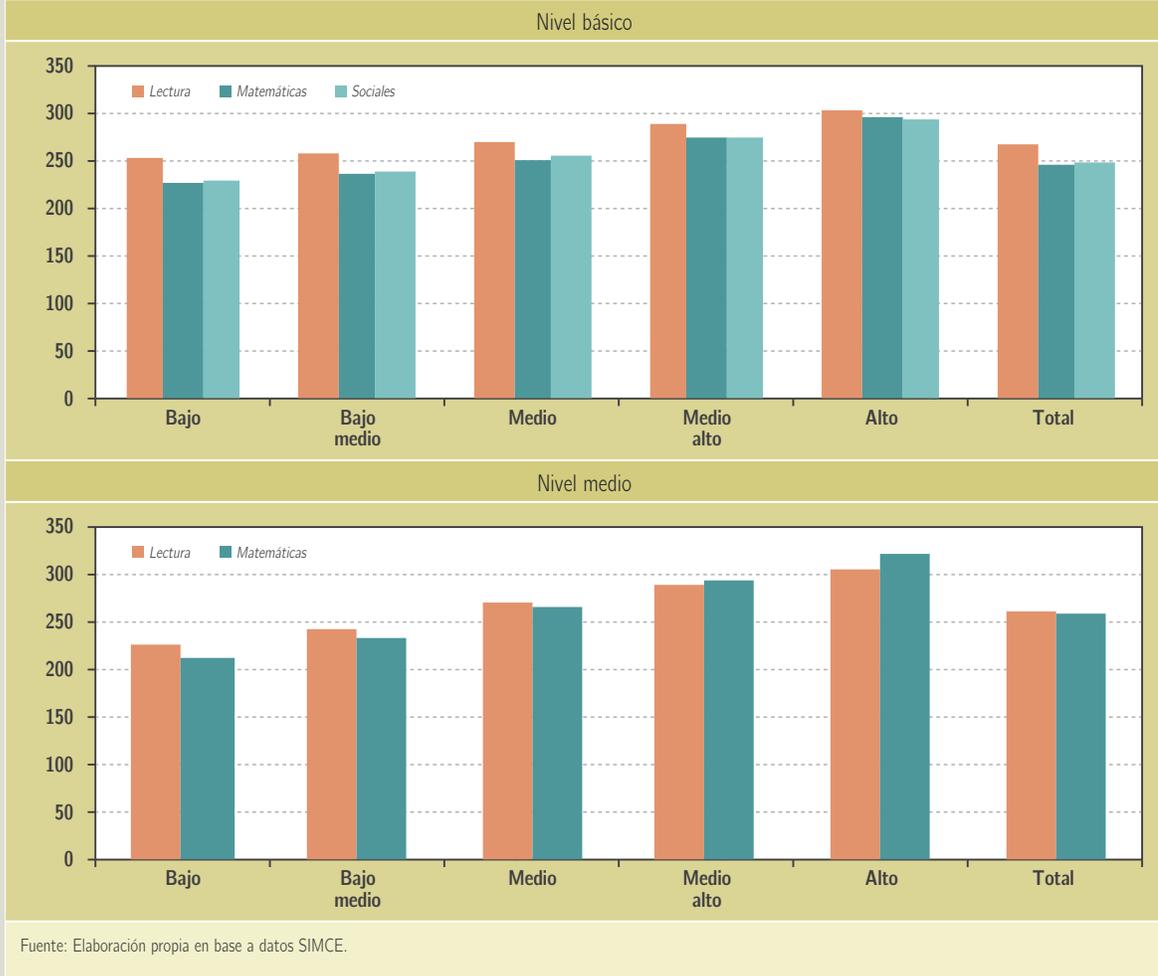
Fuente: Elaboración propia en base a datos SIMCE.

cómo –tanto en el nivel primario como en el secundario– a mayor nivel socioeconómico hay mejores puntajes en las pruebas.

Es complejo llegar aquí a una conclusión en términos de cumplimiento por parte del Estado de las obligaciones que representa ser garante de los derechos. Aquellas escuelas que asumen un compromiso con la inclusión de todos los estudiantes, sin ningún tipo de restricciones al acceso y donde no rigen mecanismos de selección o discriminación, adquieren una valoración positiva desde esta perspectiva. Sin embargo, es en esas instituciones donde se perciben indicios que hablan de un clima escolar complejo, con docentes menos satisfechos por su desempeño y con logros de aprendizajes más bajos. Por el contrario, en aquellas institucio-

### GRÁFICO 5 PUNTAJE PROMEDIO DE LAS PRUEBAS DE APRENDIZAJE SIMCE EN LECTURA, MATEMÁTICAS Y SOCIALES

POR NIVEL EDUCATIVO Y NIVEL SOCIOECONÓMICO  
CHILE, 2010



nes donde se dan niveles de aprendizaje exitosos, que condicen con el derecho a aprender contenidos socialmente significativos, las prácticas institucionales se fundamentan en una selección previa de sus alumnos, poniendo en evidencia la tensión que hay entre el derecho a aprender por parte de los estudiantes y los intereses de mercado de los sostenedores de los establecimientos. Se impone aquí un debate sobre la posibilidad de generar instituciones que puedan garantizar buenos aprendizajes sin necesidad de seleccionar a sus alumnos, sino a partir de una propuesta plenamente inclusiva.

El sistema educativo chileno no logra la convergencia de una propuesta inclusiva que garantice además una experiencia educativa de calidad. Ello evidencia la imposibilidad de resolver el desafío de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos en un contexto que es al mismo tiempo desigual en términos económicos, y diverso en términos culturales e identitarios. Las mejores experiencias educativas, en términos de cotidianeidad, clima escolar y aprendizajes, están restringidas a quienes tienen los recursos que permiten superar los filtros que las instituciones usan para la selección de sus alumnos. Quienes no pueden hacerlo quedan relegados a instituciones que los reciben, garantizando el derecho a acceder a una escuela, pero que no siempre pueden garantizarles el derecho a lograr aprendizajes socialmente significativos. El sistema educativo chileno garantiza el acceso a la educación, pero a una educación diferencial según el origen socioeconómico y cultural de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Cabe repetir aquí que ya en el año 1960, en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, se señalaba que se entiende por discriminación toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza. El mismo texto, como ya se señaló en el capítulo 1, señalaba formas específicas que puede tomar esa discriminación, como lo son excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza, limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana. Desde esta definición, la información analizada hasta aquí permite sostener que subyace a la dinámica del sistema educativo chileno un conjunto de mecanismos discriminatorios que son centrales para su funcionamiento, y en los que se sustentan los principales rasgos de identidad del mismo. En tanto persista un sistema segmentado que se basa en la vigencia de formas múltiples de selección por parte de las instituciones y que, como efecto de ello, alumnos provenientes de distintos sectores sociales queden expuestos a experiencias educativas de calidades diferentes, la educación en Chile se seguirá sustentando sobre la base de la violación del principio de no discriminación asumido por el propio Estado como un principio irrenunciable a través de los compromisos asumidos internacionalmente, entre ellos la Convención recién mencionada y la CDN.

En tanto persista un sistema segmentado que se basa en la vigencia de formas múltiples de selección por parte de las instituciones y que, como efecto de ello, alumnos provenientes de distintos sectores sociales queden expuestos a experiencias educativas de calidades diferentes, la educación en Chile se seguirá sustentando sobre la base de la violación del principio de no discriminación asumido por el propio Estado como un principio irrenunciable

Los estudiantes deben estar saludables, bien alimentados, liberados de obligaciones que tengan que ver con la subsistencia de sus hogares, equipados con todo aquello que la escolarización les exige, y todo ello se traduce en la necesidad de una base de bienestar para sus familias.

## La dimensión económica de la escolarización<sup>2</sup>

Son muchos los factores que intervienen en el proceso de segregación escolar antes descrito, pero sin dudas la dimensión económica de los procesos educativos adquiere especial relevancia a la luz de los hallazgos presentados hasta ahora. Ingresar al sistema educativo durante los primeros años de vida, permanecer escolarizado hasta el fin de la adolescencia –asistiendo a la escuela cada día, realizando las tareas, estudiando– y en ese transitar por los diferentes niveles educativos adquirir los conocimientos que constituyen el currículum vigente representa un gran esfuerzo para cada estudiante y su familia. Los estudiantes deben estar saludables, bien alimentados, liberados de obligaciones que tengan que ver con la subsistencia de sus hogares, equipados con todo aquello que la escolarización les exige, y todo ello se traduce en la necesidad de una base de bienestar para sus familias. La meta de garantizar a cada niño, niña o adolescente el derecho a la educación lleva así a poner la mirada en la disponibilidad de recursos por parte de las familias e instala el debate en torno a sobre quién debe recaer el costo de la educación de las nuevas generaciones.

En este marco, hay al menos tres grandes dimensiones que remiten a la dimensión económica de las prácticas educativas: la gratuidad en el acceso a las instituciones educativas, el acceso a recursos que permitan financiar el costo diario de bolsillo de la escolarización y la masa de ingresos que las familias dejan de percibir cuando priorizan tener a sus hijos fuera del mercado de trabajo para que puedan permanecer escolarizados.

El tema de la gratuidad es central como mecanismo orientado a garantizar el derecho a la educación. Como quedó destacado anteriormente, desde la perspectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en el derecho a la educación se definen como centrales los temas de gratuidad y obligatoriedad. Respecto de la legislación nacional vigente “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” (Ley n° 19.876, 2003), lo que consagra el compromiso de Chile por garantizar 12 años de escolaridad obligatoria. Asimismo, la Ley General de Educación, en su artículo 4, determina que “la educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población, así como generar las condiciones para la permanencia en el mismo de conformidad a la ley” (n° 20.370, año 2009).

2. Uno de los insumos utilizados para la redacción de este punto fue un documento de uso interno elaborado por Daniel Contreras, de UNICEF Chile, durante el proceso de diseño del estudio que dio lugar a este libro.

El mecanismo adoptado por el Estado chileno para garantizar la gratuidad es el subsidio a la demanda a través del pago de subvenciones o sistema de voucher. El Estado paga un monto por estudiante inscripto, el cual es entregado al propio sostenedor del establecimiento al cual el alumno asiste. Este sistema de subvenciones se hace efectivo tanto para los establecimientos de educación municipal como para los particulares subvencionados y fue pensado para ampliar la cobertura escolar, de manera que los privados tuviesen incentivos y pudiesen participar como proveedores de educación. Desde el año 1993 coexiste con el sistema de voucher el denominado financiamiento compartido, que implica que los establecimientos particulares subvencionados de enseñanza básica y media y los municipales de enseñanza media pueden cobrar un monto mensual a los padres para cofinanciar el establecimiento en conjunto con la subvención que les llega del Estado<sup>3</sup>.

Es esta última medida en particular, que tiene relación con los cobros directos a las familias por la educación de sus hijas e hijos, la que más ha contribuido en estructurar el sistema escolar chileno en uno altamente segmentado. Las familias más vulnerables tienen restringidas sus posibilidades de elección sólo a las escuelas municipales que no cobran copago; es más probable que un niño proveniente de una familia de escasos recursos asista a un establecimiento municipal –porque no cuenta con los recursos para pagar uno de administración particular, aunque este último reciba la subvención regular– que uno que provenga de una familia que sí puede pagar por su educación. Esto se corrobora con lo visto anteriormente, al analizar la tabla 5. Allí pudo apreciarse que los establecimientos de educación municipal concentran principalmente en su matrícula a los grupos socioeconómicos bajos y medios bajos, los establecimientos particulares subvencionados concentran en su matrícula a los estudiantes que provienen de los sectores medios y medios altos, y en el caso de los establecimientos particulares pagados concentran en su matrícula a quienes pertenecen a los estratos más altos de la sociedad.

En el caso de la enseñanza media, como el sistema del financiamiento compartido se hace efectivo también para los establecimientos de educación municipal, la oferta de educación gratuita para los estudiantes secundarios se ve fuertemente limitada, situación que afecta mucho más a aquellos estudiantes que provienen de familias de escasos recursos y/o viven en sectores apartados o rurales. “Si bien los establecimientos municipales cobran menos que los particulares, su incorporación al financiamiento compartido significa que a nivel medio la oferta de educación gratuita es sensiblemente menor que en básica, lo que es problemático dado que la educación media forma parte en Chile de la educación obligatoria” (García Huidobro, 2007).

Desde el año 1993 coexiste con el sistema de voucher el denominado financiamiento compartido, que implica que los establecimientos particulares subvencionados de enseñanza básica y media y los municipales de enseñanza media pueden cobrar un monto mensual a los padres para cofinanciar el establecimiento en conjunto con la subvención que les llega del Estado.

3. Según la Unidad Nacional de Subvenciones (2009), este cobro mensual promedio –del financiamiento compartido– no puede superar las 4 Unidades de Subvención Educacional (USE), lo que implica que no se puede cobrar más de 48 USE al año. Una vez fijados los montos y su reajuste anual, estos valores deben ser respetados por un lapso de 3 años.

En relación a los gastos de bolsillo en educación que no están asociados a matrícula o mensualidad –tales como uniforme, útiles, transporte o alimentos– el Ministerio de Educación de Chile implementa una serie de programas de apoyo a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), cuyo propósito es favorecer la mantención y éxito en el sistema educacional de niñas, niños y jóvenes que acrediten una condición socioeconómica de vulnerabilidad. Éstos se orientan a alimentación, útiles escolares, salud escolar, residencias estudiantiles y una serie de becas específicas. Además hay otros beneficios de carácter más universal, como el pase escolar (tarjeta nacional estudiantil) para acceder a una tarifa rebajada del transporte público<sup>4</sup> y los textos escolares garantizados gratuitamente por el Ministerio de Educación.

Esto se observa con claridad al analizar los costos de bolsillo. Utilizando información de la CASEN se puede observar cómo, por un lado, hay ítems que se han distribuido con mayor frecuencia. Estos son, tanto en la educación básica como en la media, los textos escolares, el almuerzo, el desayuno y, en menor medida, los útiles escolares. Cabe recordar que la política de distribución gratuita de textos escolares está dirigida a todos los estudiantes de educación básica y media que asisten a establecimientos que reciben subvención. También se pueden observar diferencias al interior de cada ítem en función de la dependencia y la existencia de financiamiento compartido al que se acceda. En el caso de la educación básica las diferencias más notables se encuentran con relación a recibir el desayuno y el almuerzo. Exceptuando a las escuelas particulares pagadas la brecha en el porcentaje de personas que recibe desayuno en la educación básica entre escuelas de distinta dependencia es de casi 50 puntos, en la educación media en cambio no llega a 30 puntos. Lo que explica la diferencia es que en las escuelas municipales sin FC de escuelas medias el porcentaje de personas que reciben desayuno o almuerzo es menor que en básica (57 y 60% vs 73 y 77%). El resto de los mecanismos de transferencia analizados en la tabla son, en promedio, de baja intensidad, extendiéndose entre el 6 y el 20% para la educación básica, y entre el 4 y el 10% en la educación media.

4. Dirigida a todos los estudiantes de 5° básico a 4° medio de establecimientos subvencionados; los estudiantes de particulares pagados deben acreditar su condición de vulnerabilidad.

**TABLA 9**  
**PORCENTAJE DE PERSONAS QUE ASISTEN A LA EDUCACIÓN BÁSICA**  
**QUE RECIBIERON GRATIS DISTINTOS ÍTEMS**

POR DEPENDENCIA Y FINANCIAMIENTO

	MUNICIPAL	PARTICULAR SUBV SIN FC	PARTICULAR SUBV CON FC	PARTICULAR PAGADO	TOTAL
Textos	88,4	84,2	78,7	10,2	80,3
Almuerzo	77,2	69,2	29,4	5,6	54,7
Desayuno	73,4	65,0	26,8	2,9	51,3
Útiles	54,6	46,4	24,8	5,8	39,7
Atención dental	32,1	19,8	9,2	0,5	20,2
Colación	19,6	20,3	6,3	2,3	13,7
Atención médica	17,7	14,1	5,9	0,5	11,9
Beca	2,9	5,6	23,4	4,5	10,9
Once	11,5	10,1	4,7	2,0	8,3
PC	8,1	6,4	4,8	1,6	6,3

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de CASEN 2011.

**TABLA 10**  
**PORCENTAJE DE PERSONAS QUE ASISTEN A LA EDUCACIÓN MEDIA**  
**QUE RECIBIERON GRATIS DIFERENTES ÍTEMS**

POR DEPENDENCIA Y FINANCIAMIENTO

	MUNICIPAL SIN FC	MUNICIPAL CON FC	PARTICULAR SUBV SIN FC	PARTICULAR SUBV CON FC	PARTICULAR PAGADO	TOTAL
Textos	76,2	79,3	74,3	71,4	8,1	69,5
Almuerzo	59,9	61,2	59,6	31,9	5,0	45,2
Desayuno	57,0	55,7	58,7	29,2	3,2	42,6
Útiles	33,3	28,4	31,0	16,6	2,7	24,1
Beca	7,8	8,1	9,3	15,3	4,5	10,4
Colación	12,8	13,7	12,9	5,5	0,0	9,1
Once	9,8	6,6	11,6	5,2	0,3	7,3
Atención dental	7,9	7,5	6,3	3,7	0,6	5,5
Atención médica	6,4	7,0	5,9	3,4	0,7	4,9

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de CASEN 2011.

Resulta relevante lo que ocurre alrededor de las becas. El porcentaje de alumnos que reciben beca en las escuelas particulares subvencionadas con FC es mucho mayor que en las municipales. Esto ocurre tanto en educación básica como en educación media, lo cual estaría evidenciando que el monto que se transfiere a las familias como resultado de este beneficio está siendo utilizado para cubrir el costo del financiamiento compartido.

En el caso de la educación básica, el 23% de quienes asisten a escuelas particulares subvencionadas con financiamiento compartido han recibido la beca, mientras que en escuelas municipales (sin FC), es solo del 3%. En la educación media el 15% de los alumnos de escuelas particulares subvencionadas con FC han recibido la beca. En cambio en escuelas municipales con FC solamente recibieron la beca el 8%. Como consecuencia de ello, en la educación básica el 78,7% del conjunto de estudiantes que recibieron beca asisten a escuelas particulares subvencionadas con FC y el 48,1% de los estudiantes que no recibieron beca asisten a escuelas municipales sin FC.

En la educación media, del total de alumnos que recibieron beca, el 53,4% asiste a escuelas particulares subvencionadas con FC. Entre los que no reciben, un tercio asiste a escuelas municipales sin FC y otro tercio a escuelas particulares subvencionadas con FC.

**TABLA 11**  
**ALUMNOS SEGÚN RECEPCIÓN O NO DE BECA**

POR NIVEL, DEPENDENCIA Y FINANCIAMIENTO (EN %)

		MUNICIPAL SIN FC	MUNICIPAL CON FC	PARTICULAR SUBV SIN FC	PARTICULAR SUBV CON FC	PARTICULAR PAGADO	TOTAL
<b>Básica</b>							
Recibió beca	No	48,1	0	13,9	31,7	4,9	100,0
	Si	12,0	0	6,7	78,7	1,9	100,0
Total		44,1	0	13,1	36,8	4,5	100,0
<b>Media</b>							
Recibió beca	No	34,0	8,2	9,6	34,3	7,3	100,0
	Si	24,9	6,2	8,5	53,4	3,0	100,0
Total		33,1	8,0	9,5	36,3	6,9	100,0

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de CASEN 2011.

En las escuelas con FC de educación media, los alumnos que reciben beca asisten a escuelas pagando un 17% más que quienes van también a escuelas municipales con FC pero no reciben becas. Entre las escuelas particulares subvencionadas, la diferencia entre el pago de quienes reciben o no reciben becas es tan solo del 2%. Esto indica que el esfuerzo que está haciendo el Estado para transferir recursos orientados a financiar parte del costo monetario que deben hacer las familias para que sus hijos puedan estudiar se orienta en gran parte al financiamiento compartido. Y más aún, el monto que ellos abonan en el copago es superior a aquellos que no reciben becas.

**TABLA 12**  
**COBRO MENSUAL PROMEDIO POR ALUMNO**

POR DEPENDENCIA CON FINANCIAMIENTO  
SEGÚN RECEPCIÓN O NO DE BECAS

	MUNICIPAL CON FC	PARTICULAR SUBV. CON FC	TOTAL
Recibió beca	2.860	18.567	17.004
No recibió beca	2.382	18.193	15.410

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de CASEN 2011.

A pesar de todas estas medidas, de igual forma las familias deben destinar parte importante de sus recursos –costos de bolsillo– a este tipo de gastos, principalmente porque estos no son cubiertos totalmente (tarifa rebajada para uso del transporte público y uso del uniforme escolar) o bien la situación económica de las familias no califica para recibir el beneficio. Un estudio realizado por Marcel y Tokman (2005), que utiliza diversas fuentes de información, como la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2003, la Encuesta de Presupuestos Familiares 1997 y la encuesta para padres de los estudiantes que rindieron la Prueba del Sistema de Medición de la Calidad Escolar (SIMCE) 2003, concluye que este tipo de gastos “representa un porcentaje relevante del presupuesto familiar”.

Pero, tal como se destacó antes, no es éste el único costo que representa para las familias la escolarización de sus hijos. Se suma además el costo de oportunidad, que es aquél que resulta de los recursos que la familia deja de percibir por retirar a sus hijos del mercado de trabajo para que puedan permanecer escolarizados. Esto es más relevante en el caso de los adolescentes por ser el trabajo entre ellos una actividad más generalizada que entre los niños, y por el nivel de ingresos que logran aportar a sus hogares.

La tabla 13 permite dimensionar el aporte que los adolescentes que trabajan hacen a la economía de sus hogares. Allí puede verse que en el 20% más pobre de la población (quintil 1) en aquellos hogares en que los adolescentes trabajan su ingreso representa un 39% del total del ingreso familiar. O sea, entre las familias más pobres renunciar a estos ingresos para poder priorizar la escolarización de sus hijos adolescentes tiene un impacto económico muy fuerte. En el caso de los adolescentes del 20% más rico (quintil 5) que trabajan, su aporte a los ingresos de su hogar es casi la mitad, el 21%. En este caso, el renunciamiento de este ingreso representa una pérdida proporcionalmente menor a un ingreso que es mucho mayor, por lo cual es una pérdida posible de absorber para la familia con un esfuerzo mucho menor.

**TABLA 13**  
**INGRESO DEL TRABAJO PER CÁPITA DEL HOGAR, INGRESO DEL TRABAJO INDIVIDUAL E INGRESO DEL TRABAJO DEL HOGAR DE LOS HIJOS QUE TRABAJAN DE 16 Y 17 AÑOS**

SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR

QUINTILES DE INGRESOS PER CÁPITA DE LOS HOGARES	INGRESO DEL TRABAJO PER CÁPITA DEL HOGAR (A)	INGRESO TOTAL DEL TRABAJO, HOGAR (C)	INGRESO DEL TRABAJO INDIVIDUAL DE ADOLESCENTES (B)	APORTE TRABAJO ADOLESCENTE (%)
1	42.368	252.636	97.304	39
2	95.736	435.756	158.658	36
3	146.714	727.342	164.043	23
4	256.191	1.179.484	233.824	20
5	747.623	2.960.607	611.824	21

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de CASEN 2011.

Según Santos (2009) “la probabilidad de abandonar el sistema educacional es creciente a medida que se alcanza un mayor nivel educacional, encontrándose un quiebre importante en la transición hacia la enseñanza media [la cual podría] estar explicada por el incremento del costo de oportunidad de permanecer en el sistema educacional, el cual aumenta al completar el ciclo básico y avanzar a lo largo del ciclo secundario”. En esta misma lógica, Skoufias y Parker (2001) plantean que “el costo de oportunidad de la asistencia a la escuela de los niños adolescentes podría ser superior al de los niños de edades más bajas, lo que reduciría el incentivo para enviar a los adolescentes a la escuela”; es decir, la edad los hace más proclive al trabajo.

En el caso de las familias que viven en sectores rurales, el costo de oportunidad de la escolarización de sus hijos/as se hace incluso más alto de las que viven en la urbe, por una parte porque el tiempo destinado a traslado del hogar/escuela/hogar aumenta considerablemente y este podría ser invertido en horas de trabajo y, por otra, porque tiene asociado un costo social y emocional cuando los estudiantes se acogen al sistema de residencias (Raczynski y Muñoz, 2007).

El debate que se instala a partir de estos datos es sobre quién debe recaer este costo. ¿Es adecuado que las familias más pobres deban absorber una reducción del 40% de sus bajos ingresos para que sus hijos puedan estudiar? Hay creciente consenso en proponer que las becas de estudio apunten a cubrir este costo, para que no sean las familias quienes lo absorben sino el conjunto de la sociedad a través de la transferencia de ingresos públicos. Sin dudas, en un escenario como el aquí descrito invita a revisar desde una perspectiva más amplia las políticas que tienen como fin garantizar la gratuidad de la educación. Si bien casi la totalidad de las familias logra que sus niños puedan asistir a la escuela, para las más pobres el esfuerzo económico que les representa es muy elevado, sumando de este modo más dificultades a aquellas que caracterizan a la vida cotidiana de la pobreza.

### Hacia una tipología de las escuelas de Chile

Como pudo apreciarse, el sistema educativo chileno tiene ciertos atributos que le dan su identidad y que además generan debate por la valoración que se pueda hacer de ellos. Por un lado, y como ya se señaló reiteradamente, es un sistema altamente segmentado. En segundo lugar, esa segmentación institucional se traduce en una diferenciación del perfil de alumnos que transitan por cada uno de esos segmentos. Por último, de la interacción de esas instituciones diferenciadas con alumnos provenientes de distintos posicionamientos en la estructura social, resultan prácticas educativas y cotidianidades muy heterogéneas. Las experiencias escolares en Chile son muy diversas, y a esa diversidad subyacen fuertes desigualdades; una proporción significativa de ciudadanos no puede elegir libremente el contexto en el cual se van a educar sus hijos.

Desde la perspectiva del derecho a la educación, esa segregación de experiencias educativas se traduce en diferencias en el grado de goce o satisfacción del derecho a la educación. Como se destacó anteriormente, a la hora de definir sus contenidos, el derecho a la educación aparece como multidimensional, y esa condición de multidimensional nos enfrenta con una tarea muy compleja cuando se busca saber si una institución educativa cumple o no con sus obligaciones en tanto institución que materializa el compromiso del estado de garante. Así, como pudo apreciarse antes, una institución puede tener una valoración positiva cuando se evalúan sus logros educativos, en tanto estarían reflejando su compromiso con el derecho a aprender, pero al mismo tiempo obtener una valoración negativa desde el punto de vista del derecho al acceso o a la no discriminación. En consecuencia, un simple índice del grado de cumplimiento de los derechos sería inadecuado, al igualar situaciones que en los hechos son sumamente diferentes.

De este modo, ante la pregunta de en qué medida las instituciones educativas de Chile cumplen con el compromiso de garantizar el derecho a la educación, las herramientas que se utilicen para dar respuesta no serán sencillas. Aquí se optó entonces por avanzar hacia una tipología de escuelas que permitiera hacer visibles esas diversas situaciones educativas que coexisten en el sistema educativo

chileno. Para esto se realizó un ejercicio que intenta captar cómo se expresan las diferentes dimensiones del derecho a la educación en las escuelas medias de Chile y, consecuentemente, cuáles son los diferentes tipos de situaciones a las que se ven expuestos los adolescentes y cuáles son los distintos tipos de escuelas que existen.

Lo que aquí se busca es caracterizar a las escuelas en función de dimensiones que expresan los contenidos del derecho a la educación. Por un lado, se trabajó sobre el tipo de escuela en función de la oferta. Al articular la dependencia y el hecho de tener financiamiento compartido o no, se obtienen las siguientes cinco categorías: municipal sin FC, municipal con FC, particular subvencionado sin FC, particular subvencionado con FC, particular pagado o no subvencionado. De este modo, se incorpora en el análisis una dimensión central del derecho a la educación, que es la gratuidad, asociada al derecho a una oferta educativa asequible.

El segundo eje es el que da cuenta del derecho a una educación de calidad. Describe a las escuelas en función tanto de los logros de aprendizaje como de las condiciones en las que se realiza el proceso de enseñanza aprendizaje (infraestructura, clima escolar, autopercepción de la capacidad docente).

El último eje busca reflejar el principio de no discriminación, dando cuenta de las barreras al acceso a las distintas escuelas por selección. Como aproximación se utilizan variables que caracterizan a los mecanismos de selección de las escuelas (escuelas que seleccionan en función de habilidades, religión o NSE de los alumnos) y a la posibilidad o no de los padres de elección de la escuela para sus hijos (padres que eligieron la escuela porque era la única posibilidad).

Para ello se identificó un conjunto de variables que pueden ser interpretadas como una aproximación a estos ejes y que permiten realizar este ejercicio de clasificación de las escuelas.<sup>5</sup> Pero es posible además incorporar en el análisis variables ilustrativas que no inciden en la confirmación de la tipología, pero que nos informan cómo quedan asociadas a la misma. Aquí se eligieron variables que

5. Variables utilizadas para construir los factores (activas en el procedimiento):

- Gratuidad, dependencia y financiamiento compartido: municipal sin FC, municipal con FC, particular subvencionado sin FC, particular subvencionado con FC, particular pagado o no subvencionado
- Calidad: Matemática 1° hasta el 10°: deciles de escuelas ordenados según el puntaje en matemática. El decil 1° refiere a las escuelas con puntajes más bajos. Lectura 1° hasta el 10°: deciles de escuelas ordenados según el puntaje en lectura. El decil 1° refiere a las escuelas con puntajes más bajos.
- Clima (clima escolar en el aula): factorial construido a partir de preguntas del SIMCE acerca de la relación entre los alumnos en el aula. Se utiliza el primer factor y se construyen deciles.
- Docentes (autopercepción de la capacidad docente): factorial construido a partir de preguntas del SIMCE acerca de la autopercepción de su capacidad. Se utiliza el primer factor y se construyen deciles.
- Infraestructura: obtenido a partir del índice de desarrollo digital escolar. Categorías: incipiente, elemental, intermedio, avanzado.
- Discriminación: A partir del % de padres que dicen que eligieron la escuela a la que van sus hijos por ser la única en la comuna, la más económica o por no ser aceptados en otro lado se generan deciles. El decil 10° indica las escuelas con mayor proporción de padres que no pudieron elegir la escuela a la que van sus hijos. Habilidades, NSE, Religioso: Refiere a las escuelas que seleccionan a sus alumnos por motivos relacionados con las habilidades, el NSE de los padres o por motivos religiosos. Se ordena el porcentaje de padres que declaran que esto ocurre en su escuela y se construyen deciles. El decil 1 indica la menor proporción de padres que dicen que la escuela selecciona alumnos (puede coincidir con 0).

nos informan sobre el perfil de los alumnos que asisten a esas escuelas, y de los contextos en que están localizadas.<sup>6</sup>

Así, un primer ejercicio factorial permite organizar a las variables intervinientes en el sistema de clasificación en un espacio en el cual se van a distribuir los atributos de las instituciones escolares, y un análisis de correspondencias múltiples nos ofrece un panorama de las formas en que se hace efectiva esa distribución en el espacio.

¿Qué nos permite ver este ejercicio? Las correspondencias establecidas entre todas estas categorías de análisis pueden ser resumidas en factores que dan cuenta de distintas dimensiones subyacentes a estos datos. Esto se puede observar mediante un diagrama que presenta las categorías distribuidas a lo largo de dos factores dispuestos como ejes cartesianos. Cuando las categorías aparecen juntas en el plano, se está poniendo de manifiesto una asociación; lo contrario, cuando aparecen separadas. Es decir, si dos características de las escuelas (como, por ejemplo, que una escuela sea particular pagada y que una escuela logre altos niveles en las pruebas de aprendizajes) aparecen cerca en el espacio de correspondencias nos dice que en la realidad de las escuelas ambas características tienden a converger. De este modo, a partir de la lectura de los diagramas que resultan de este análisis se propone identificar cuáles son las dimensiones que describen de una manera multivariada al conjunto de las escuelas, con el objeto de poder aportar información respecto a qué es lo que está operando en la diferenciación entre escuelas.

Lo que se observa en el gráfico 6 es que las categorías se asocian en un espacio de dos dimensiones en una distribución cercana a una “U”. Un posible modo de comenzar una lectura de esa distribución es analizando el comportamiento de las categorías a lo largo del eje horizontal. En ese eje se ven dos polos muy diferenciados. Por un lado, en el extremo derecho aparecen las escuelas particulares pagadas no subvencionadas, y asociada a esa categoría encontramos los niveles más altos de selección por motivos religiosos, económicos o de habilidades, y los niveles más bajos de padres que eligieron esa escuela por no poder acceder a otra. Es decir, se trata de escuelas pagas, con ningún tipo de subsidio, y altamente selectivas mediante prácticas con un claro contenido discriminatorio. Nótese que bien en el extremo están los niveles más altos de rendimiento en matemáticas y lectura, lo cual asocia a estas escuelas con los mejores logros en términos de aprendizajes de sus alumnos. Todos estos atributos convergen en un grupo de escuelas que quedan muy distanciadas del resto en este análisis espacial.

6. Las variables ilustrativas utilizadas son:

- Etnia: variable ilustrativa que da cuenta del porcentaje de alumnos por escuela cuyo padre o madre se autoreconoce como perteneciente a una etnia. El decil 1 indica la menor proporción y el 10 la mayor.
- NSE: variable ilustrativa que discrimina 5 grupos de niveles socioeconómicos de las escuelas. Información obtenida de las bases de SIMCE.
- Área: urbano / rural.
- Escenario. Variable que refiere al contexto geográfico en el cual se inserta cada establecimiento educativo. Esta variable se trabajará en detalle en el próximo apartado, que refiere a la dimensión espacial de las prácticas educativas.

En el otro extremo de esta distribución a lo largo del eje horizontal, en el lado izquierdo, se nuclean y aparecen asociadas un conjunto de categorías que remiten a las escuelas municipales sin financiamiento compartido, y que nos dicen que es en esas escuelas donde no se selecciona a los alumnos por nivel socioeconómico, creencias religiosas o habilidades, y donde los padres envían a sus hijos por no tener otras opciones. Escuelas gratuitas, que no discriminan, pero que tienen además entre sus atributos los niveles más bajos de rendimiento académico de sus alumnos. Desde el tipo de análisis que aquí se propone, el hecho de que los logros de los alumnos en estas escuelas sean los más bajos es una parte constitutiva de la descripción del tipo de escuela. Es decir, no es una relación de causa y

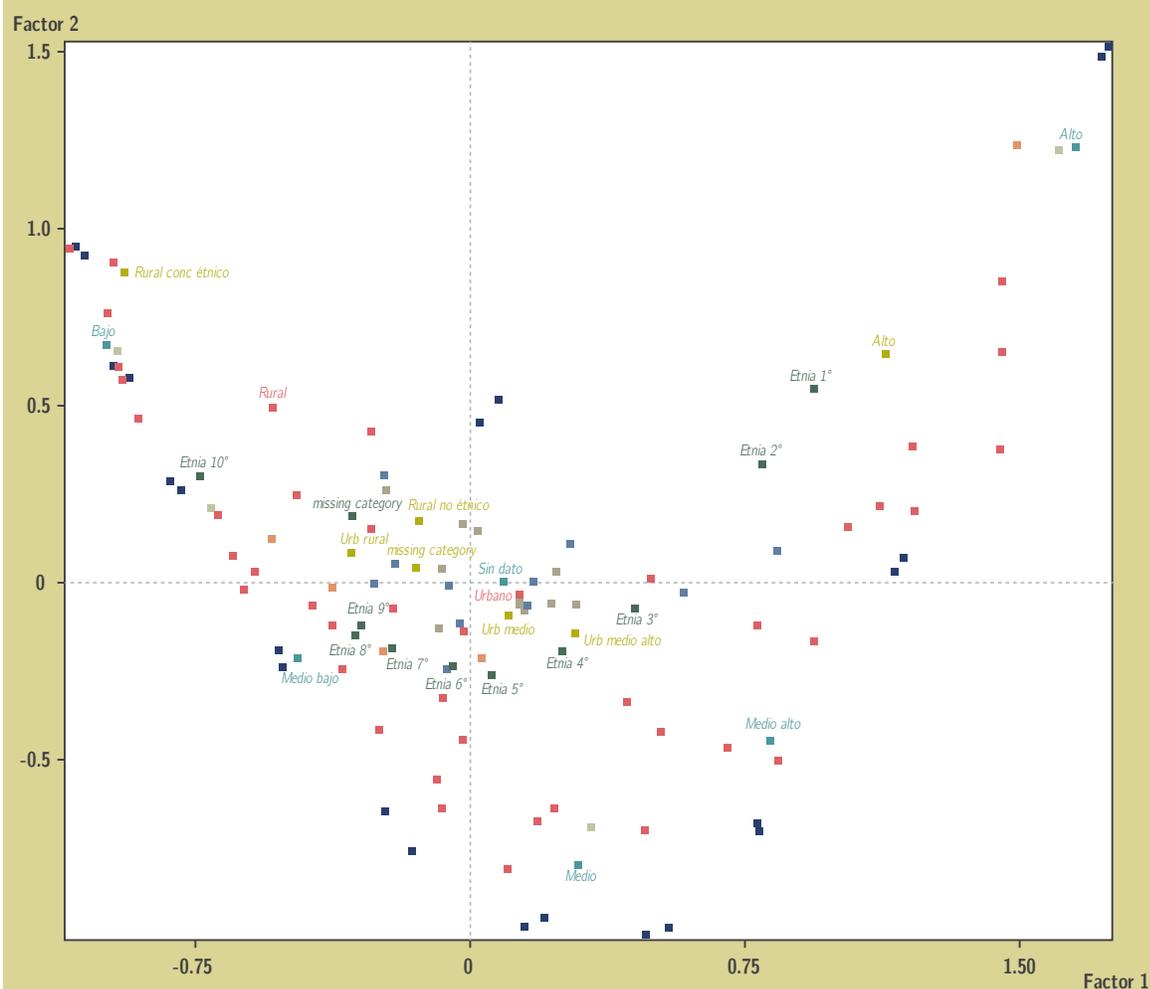
**GRÁFICO 6**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE LAS VARIABLES INTERVINIENTES EN EL ESPACIO FACTORIAL**



efecto sino una asociación de características que toman cuerpo en estas escuelas. Lo que aquí se está mostrando es la convergencia de atributos en torno a ciertos grupos específicos de escuelas, como expresión de las diferentes configuraciones escolares que se dan en el sistema educativo chileno.

¿A qué tipo de alumnos quedan asociadas esas escuelas? La distribución que toman en el espacio que aquí se analiza las categorías de las variables ilustrativas del gráfico 7 permite ver claramente cómo esos extremos están vinculados a perfiles de alumnos muy diferentes. En las escuelas del extremo derecho están los alumnos de los niveles socioeconómicos más altos. En el otro extremo, el de las escuelas

**GRÁFICO 7**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE LAS VARIABLES ILUSTRATIVAS EN EL ESPACIO FACTORIAL**



Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2011, SIMCE 2010, Censo Nacional de Infraestructura 2009 y Financiamiento compartido efectivo 2010.

municipales sin financiamiento compartido, los de nivel más bajo, los habitantes de las zonas rurales y los estudiantes provenientes de las comunidades indígenas.

En un recorrido entre uno y otro extremo del gráfico, en sentido horizontal, se pone en evidencia un gradiente de situaciones que va desde las escuelas municipales sin financiamiento compartido, pasando luego por las municipales con financiamiento compartido, particular subvencionada sin copago, particular subvencionada con copago, hasta llegar a las privadas pagas. Asociado a ese gradiente se avanza en los niveles de selección de los alumnos, en los logros académicos y en el nivel socioeconómico de los estudiantes, y se pierde la presencia de indígenas o rurales. Sin dudas, este eje horizontal expresa la ya tan estudiada segmentación educativa en Chile, asociada a los niveles económicos de los estudiantes. De todos modos, el factor expresado en este eje horizontal explica el 70% de la varianza total de este espacio de distribución de las categorías. El resto se refleja en el eje vertical.

¿De qué nos habla ese eje vertical? Para describirlo se necesita observar las categorías que asocia y las que contrapone. Lo que se observa es que en un extremo del eje –la parte inferior del gráfico– se encuentran las categorías “intermedias”. Son características relacionadas con los logros, la selección, ubicados en los deciles centrales, junto a las escuelas particulares subvencionadas. Nos habla de los sectores medios de la sociedad, expuestos a niveles intermedios de selección, que si bien pagan por la educación de sus hijos están beneficiados por la subvención estatal. A esta situación intermedia que se nuclea en la parte inferior se le contrapone otra que en una primera interpretación parece contradictoria. En el extremo superior del segundo factor quedan asociadas las escuelas municipales sin financiamiento compartido con las particulares pagadas o no subvencionadas; los logros en lectura y matemática del 1er y 2do decil junto a los logros en el 10º decil; la selección total (decil 10º), junto a su contrario (decil 1). Esto es, hay un aspecto del comportamiento de los atributos que nos lleva a pensar que los dos polos que describen los extremos del eje horizontal tienen algo en común.

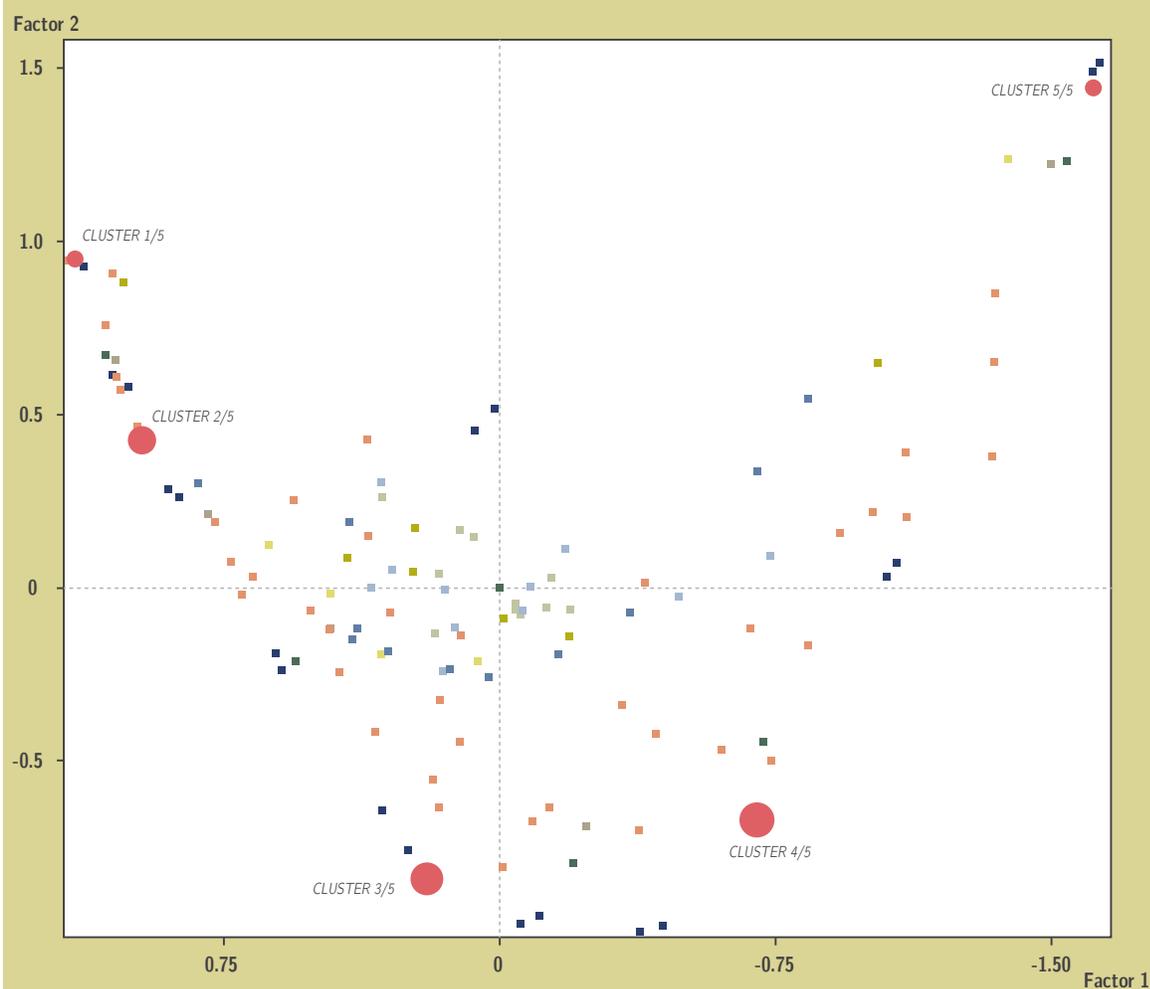
¿Qué es lo que permite asociar a estos dos tipos de escuelas tan diferentes y distantes entre sí, al punto de que en el eje vertical quedan juntas, y bien diferenciadas de aquellas a las que van los sectores medios de la sociedad? Las interpretaciones pueden ser diversas, pero cabe aquí destacar una lectura posible: lo que está permitiendo unir a estas situaciones tan extremas es la reproducción total. La parte superior del gráfico nos dice que sea alrededor de la pobreza o sea alrededor de la riqueza, lo que ocurre en estos dos polos es que las cartas ya están echadas, configurando un espacio signado por una muy alta determinación y muy escasa maleabilidad.

La parte inferior del gráfico, en cambio, describe un espacio escolar donde la reproducción no es tan lineal, donde hay desajustes entre lo heredado y lo adquirido. Las asociaciones no son tan claras, pueden coexistir categorías en pares no necesariamente predecibles. Lejos de ser un espacio donde se impone la determinación y la reproducción, podría decirse que la parte inferior del gráfico

nos ofrece una imagen que podría estar describiendo el espacio de la política y la posibilidad de transformación.

A los efectos de ordenar más este análisis, es oportuno aquí avanzar hacia la construcción de una tipología, a partir de la configuración que toma la distribución de estas categorías en el espacio conformado por los dos factores descritos. El gráfico 8 permite ver que, a partir del grado de concentración de las categorías en ciertos puntos del espacio, el sistema propone una clasificación de las escuelas en cinco tipos. El tamaño de los círculos es proporcional al número de escuelas que participan de cada grupo.

**GRÁFICO 8**  
DISTRIBUCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE LAS CLUSTERS DE ESCUELAS EN EL ESPACIO FACTORIAL



Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2011, SIMCE 2010, Censo Nacional de Infraestructura 2009 y Financiamiento compartido efectivo 2010.

El cluster 1 sintetiza a las escuelas a donde llegan los nuevos rostros de la educación. Las escuelas con los niveles de rendimiento más bajos, con una alta prevalencia de escuelas municipales, sin financiamiento compartido y también municipales con copago, donde los padres no eligen la escuela a la que van sus hijos y donde la escuela tampoco los selecciona a ellos. Aquí llegan los alumnos de menor NSE, los indígenas, los rurales. El cluster 5, en cambio, nuclea a las escuelas más caras y selectivas, a las que asisten los estratos sociales más altos.

**TABLA 14**  
**DISTRIBUCIÓN DE ESCUELAS**

SEGÚN EL TIPO AL QUE PERTENECEN

TIPO	%
Tipo 1	12
Tipo 2	22
Tipo 3	26
Tipo 4	27
Tipo 5	13

Fuente: Elaboración propia en base a SIMCE 2010, Censo Nacional de Infraestructura 2009 y Financiamiento compartido efectivo 2010.

Los dos tipos que expresan las situaciones más polarizadas representan el 25% de las escuelas de Chile. Un cuarto de las instituciones escolares quedan asociadas a dos situaciones extremas que, si bien están en las antípodas en términos económicos, sociales, culturales o institucionales, quedan unidas por el nivel de determinación que opera en ellas, por la “pureza” de sus perfiles. Pureza en el sentido de que las categorías o atributos que convergen en ellas son sumamente predecibles, muestran asociaciones muy altas y hablan de polos extremadamente homogéneos.

El otro 75% de escuelas quedan agrupadas en tres clusters que, si bien muestran un gradiente en términos de recorrido que se asocia al continuum creado por los dos polos extremos antes mencionados, se caracterizan por un mayor grado de indefinición, de “impureza”, si se apela a la misma imagen que en el caso anterior. Si una vez obtenido el cluster se vuelve a las variables originales (continuas, no ordinales) se observa que las correlaciones entre las variables al interior de cada cluster son de alrededor del 0,7 según cada par de variables en los clusters extremos; en cambio, en los tres clusters centrales las correlaciones son del orden del 0,4. Así, se configura esta imagen de dos grupos de escuelas –que suman en total un 25%– que en sus extremos expresan situaciones muy homogéneas internamente, convergentes en su lógica interna, pero además muy polarizadas y diferenciadas del resto de los grupos. Por otro lado, el 75% restante de las escuelas se inscriben en un panorama en que la diferenciación entre grupos no es tan clara y donde las determinaciones internas están más diluidas.

Este resultado converge con los hallazgos de un ejercicio realizado por Valenzuela, Villalobos y Gómez, quienes muestran que los mayores niveles de segregación –y consecuentemente de homogeneidad intraescolar en términos socioeconómicos– se dan en los extremos de la estructura social. Es en las escuelas donde concurren los más pobres o en aquellas donde lo hacen los más ricos donde hay menor interacción con pares de otros estratos sociales, “son los estudiantes vulnerables y los de la élite los que se encuentran más segregados del sistema escolar, pero que los grupos medios presentan una situación intermedia” (Valenzuela, Villalobos y Gómez, 2013).

Los análisis estadísticos habituales, basados en el estudio de las relaciones entre variables fundamentalmente numéricas continuas, suelen mostrar una serie de correlaciones muy fuertes a lo largo de todo el espectro social. Estos hallazgos invitan a hipotetizar que esas altas correlaciones resultan del peso que tienen estos extremos en la configuración del panorama general. Si uno excluyera estos extremos del análisis, las asociaciones y correlaciones que aparecerían serían menos predecibles y mucho más enriquecedoras de la lectura que pueda hacerse de la educación en Chile.

La imagen que se obtiene del sistema educativo chileno es diferente si se lo mira en su totalidad o si, por el contrario, se quitan momentáneamente del encuadre los extremos del espectro social. Esta segunda mirada –parcial– ofrece tal vez un panorama que en términos de políticas puede ser diferenciado. Sin dudas es necesario profundizar en este análisis, pero las apreciaciones volcadas hasta este punto sugieren que una hipótesis que puede ser productiva a la hora de esa profundización es que ese centro que nuclea al 75% de las escuelas cuenta con una base de recursos –tanto en las propias instituciones como en las familias que se acercan a ellas– de una mayor integración social, que lo constituyen en un espacio sumamente fértil para el ámbito de las políticas educativas. Por el contrario, si uno se enfoca ahora en esos dos extremos –el de la riqueza o el de la pobreza– la posibilidad de integrarlos a un proyecto de inclusión, universalismo y garantía de derechos excede al campo de las políticas educativas y apela a una aproximación más integral desde el conjunto de las políticas de Estado. Esto implicaría –cabe profundizar en el análisis para dar luz a esta hipótesis– que una política orientada a consolidar un sistema educativo inclusivo y garante del derecho a la educación debe ser más que una política educativa. Requiere de una articulación de políticas que impacten en las características de la estructura social chilena, y en el grado de articulación e integración entre los diferentes estratos de la sociedad.

### La distribución espacial de las desigualdades educativas

Las prácticas educativas, y como consecuencia de ellas también las experiencias y aprendizajes de sus estudiantes, están atravesadas por múltiples factores que se articulan configurando aquello que puede ser interpretado como los rasgos de identidad de cada institución escolar. Así, el ejercicio de describir una escuela implica dar cuenta de aquellos aspectos que son propios de la institución, en su relación con el contexto con el cual interactúa.

El contexto social en el cual se llevan a cabo esas prácticas educativas resulta del modo en que en ese lugar específico de la geografía se articulan los diferentes aspectos de la vida económica, política, social y cultural. Los rasgos demográficos del entorno de la institución, las actividades económicas que allí prevalecen, el origen de sus habitantes en términos culturales e identitarios o su nivel socioeconómico adquieren una combinatoria única en cada punto de la geografía, y consecuentemente ofrecen escenarios sumamente diferentes en el entorno de cada escuela. Desde esta perspectiva, cada institución educativa, concebida ya no en su unidad sino en su interacción con el contexto, es única.

En el ejercicio anterior se puso el énfasis en dar cuenta de las instituciones a partir de las relaciones que se daban en su interior. Por un lado, mostrando rasgos que tienen que ver con aspectos fundantes de cada escuela y, por el otro, analizando otros aspectos que pueden ser comprendidos como el resultado de la interacción entre la escuela y sus estudiantes. El clima escolar o los logros de aprendizaje son entendidos en este caso como el resultado de esa interacción, como datos que sólo pueden ser interpretados desde una perspectiva relacional.

Aquí se avanza en proponer una mirada que permita ver a la institución en su relación con el contexto en el cual está inserta. Si bien se parte, desde el punto de vista analítico, por comprender que el modo en que en cada punto del territorio esas múltiples dimensiones de la vida adquieren una combinatoria única, y como resultado de ello cada escenario en el cual hay una escuela es diferente, a los efectos de avanzar en este análisis concreto de la situación de las escuelas en Chile se puede partir de la premisa de que, a pesar de esa heterogeneidad, es posible identificar espacios de homogeneidad y recurrencia. Es por ello que nuevamente aquí aparece como productivo desarrollar un análisis de clasificación que permita construir una tipología básica de contextos educativos. A tal fin, se decidió trabajar con unidades territoriales del menor grado de representación política identificadas a nivel del gobierno local, que en el caso de Chile equivalen a las comunas.

Para generar indicadores que permitan dar identidad a cada comuna, se trabajó con datos de la encuesta CASEN 2011<sup>7</sup>, buscando captar las diferencias en las comunas de Chile a partir de su distribución en un espacio multidimensional configurado por ejes relevantes y disponibles en las bases de información<sup>8</sup>.

Un análisis de clusters que considere estas múltiples dimensiones ofrece una tipología que en principio atenta contra esta diversidad de situaciones, reduciéndolas

7. Es sabido que la encuesta CASEN se basa en una muestra que no resiste un análisis a nivel de comunas. En este ejercicio me permito hacer este uso pues tiene sólo un propósito ilustrativo, orientado a plantear algunas hipótesis de trabajo, las cuales deberían ser profundizadas con fuentes de información que tengan una mayor solidez para estudios a nivel local.

8. Las variables que se utilizaron fueron:

- Porcentaje de población rural
- Porcentaje de población con ascendencia étnica
- Porcentaje de hogares con déficit de saneamiento
- Porcentaje de hogares con calidad de vivienda no aceptable
- Porcentaje de hogares con hacinamiento
- Porcentaje de población pobre
- Porcentaje de hogares con clima educativo alto
- Porcentaje de hogares con clima educativo bajo
- Porcentaje de ocupados de 15 años y más
- Porcentaje de ocupados en el sector primario de la economía
- Porcentaje de ocupados en el sector terciario de la economía
- Porcentaje de trabajadores formales
- Porcentaje de profesionales asalariados
- Porcentaje de asalariados rurales
- Porcentaje de asalariados no calificados
- Porcentaje de personas con educación secundaria completa (solamente, no incluye los que tienen estudios superiores)

a un número acotado de categorías, pero que en su simplificación favorece y potencia su análisis. El ejercicio realizado permite apreciar que en Chile es posible encontrar al menos seis tipos de contextos educativos en torno a los cuales se nuclea la totalidad de las comunas chilenas.

**TABLA 15**  
**COMUNAS DE CHILE**

SEGÚN LA TIPOLOGÍA DE ESCENARIOS EDUCATIVOS

TIPO DE COMUNAS	N°	% COMUNAS	% POBLACIÓN
Urbano alto	4	1	3,0
Urbano medio alto	31	10	25,8
Urbano medio	56	17	40,5
Periurbano	116	36	15,1
Rural no indígena	110	34	15,4
Rural indígena	7	2	0,2
Total	324	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de CASEN 2011.

Los nombres de los seis grupos buscan sintetizar sus atributos, y resultan del análisis de la tabla 16. Allí se ve el valor que toman las distintas variables utilizadas en este ejercicio de clasificación en cada uno de los grupos identificados.

En principio, puede destacarse que se observan dos situaciones muy polarizadas que concentran a poca población, pero que merecen ser consideradas por ser grupos que se diferencian claramente del conjunto de las comunas. Una de ellas es la que identifica comunas que podemos calificar como urbanas de nivel socioeconómico alto. En ellas se encuentra un alto porcentaje promedio de hogares con clima educativo alto (66% cuando en el total de las comunas el promedio es de 12%), de profesionales asalariados y de trabajadores en empleo formal. En esas comunas no hay población indígena y casi no hay población pobre o trabajadores no calificados. Representan el 3,0% de la población y son 4 comunas colindantes que forman parte de la Región Metropolitana de Santiago.

En el otro extremo del espectro aparecen 7 comunas rurales en las cuales vive una alta proporción de población indígena. En promedio, el 85% de la población es rural y casi el 70% tiene ascendencia indígena. En este grupo de comunas es muy alta la proporción de asalariados rurales y ocupados en el sector primario. Este escenario representa menos del 1% de la población.

Hay otros dos escenarios rurales que tienen, en promedio, entre un 40 y 50% de población rural. Entre estos se distinguen sobre todo por la presencia o no de población indígena. El escenario urbano rural no indígena que reúne mayor cantidad de comunas es el que, en promedio, tiene solamente 4% de población con ascendencia indígena. Tiene niveles de empleo formal y de precariedad similares a zonas

urbanas. Tiene pocos asalariados profesionales y muchos asalariados rurales, además de asalariados no calificados. Pocos hogares con clima educativo alto y muchos con bajo, muchos hogares en promedio con calidad de la vivienda inaceptable en relación a los escenarios urbanos. Casi el 40% de ocupados en el sector primario. Representa al 15 % de la población y al 34% de las comunas. El periurbano tiene en promedio alrededor del 40% de población rural, alto porcentaje de hogares con clima educativo bajo y de ocupados en el sector primario de la economía.

Los escenarios urbanos se diferencian en función de tener a una baja proporción de población rural y de ser un gradiente en relación a características económicas, educativas y laborales en el cual se ubican el urbano medio, luego el urbano medio alto y por último el alto que se describió al principio.

El escenario urbano medio está integrado por comunas con una densidad de población importante. Representan al 17% de las comunas pero al 40% de la población. El urbano medio alto representa al 10% de las comunas y en él habita el 26% de la población chilena. Su perfil es –en términos socioeconómicos– intermedio entre el anterior y el alto.

**TABLA 16**  
**COMPORTAMIENTO DE LAS VARIABLES UTILIZADAS EN EL ANÁLISIS DE CLUSTERS AL INTERIOR DE CADA UNO DE ELLOS**

INDICADORES PERFIL COMUNAS (%)	TIPO DE COMUNAS						TOTAL
	URBANO ALTO	URBANO MEDIO ALTO	URBANO MEDIO	PERI- URBANO	RURAL NO INDÍGENA	RURAL INDÍGENA	
Población rural	0,0	8,9	7,1	38,9	50,1	84,9	34,8
Población indígena	0,9	8,4	11,3	18,4	4,1	67,8	12,2
Hogares déficit saneamiento	2,8	4,6	6,8	20,5	18,9	57,1	16,6
Viviendas baja calidad	5,2	13,5	20,4	30,2	36,0	68,2	29,4
Hogares hacinados	1,0	7,2	13,9	8,5	11,3	18,1	10,4
Población pobre	2,6	12,4	14,3	19,5	13,9	19,3	15,8
Hogares con clima educ. alto	66,2	24,4	13,8	9,7	8,6	3,5	12,0
Hogares con clima educ. bajo	2,4	22,5	30,3	42,8	42,9	58,7	38,6
Ocupados 15 años y más	60,3	50,7	54,3	42,8	50,8	55,8	48,8
Ocupados en el sector primario	3,8	8,3	11,3	28,5	38,6	46,2	27,1
Ocupados en el sector terciario	85,8	72,4	66,5	52,4	45,4	38,3	54,5
Profesionales asalariados	59,4	22,4	10,2	8,4	6,7	4,6	10,0
Empleados sector formal	89,2	83,5	83,1	75,6	82,3	69,3	80,0
Asalariados rurales	0,0	7,1	5,8	33,7	49,4	80,0	32,3
Asalariados no calificados	2,6	17,9	22,9	31,0	41,4	23,5	31,4
Educación secundaria	16,7	29,9	33,9	24,5	24,7	15,5	26,4

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de CASEN 2011.

Las prácticas escolares cotidianas son el resultado de la interacción entre cada institución –con sus instalaciones, su personal, su propuesta pedagógica e institucional o sus normas- y el contexto en el cual ella está inserta. Dos instituciones concebidas del mismo modo tendrán una cotidianeidad diferente si están en contextos sociales distintos. En consecuencia, ofrecerá a sus alumnos experiencias educativas diferentes, y estas diferencias pueden resultar en desigualdades injustas cuando se expresan en el trato cotidiano que reciben en las aulas o en sus aprendizajes.

La tipología de escenarios educativos que aquí se presenta permite ilustrar las implicancias que esto tiene en el caso chileno. Como se mencionó, es posible identificar al menos seis tipos de entornos en los cuales las escuelas están ubicadas. Este número de categorías del análisis clasificatorio es desde ya arbitrario, un estudio más riguroso u orientado a unidades geográficas más acotadas elevaría esta cifra a muchos más. Nótese, por ejemplo, que la categoría de las comunas urbanas de clase media engloba al 40% de la población de Chile, por lo que sin dudas allí será posible identificar mayores heterogeneidades. Pero a los fines ilustrativos que tiene este ejercicio esta tipología nos ofrece la posibilidad de diferenciar contextos distintos, a partir de sus perfiles demográficos, productivos, socioeconómicos y étnicos.

Un sistema educativo garante del derecho a la educación deberá tener la capacidad de generar propuestas educativas acordes a cada uno de los contextos en los cuales se llevan a cabo las prácticas escolares, es decir, de un modo sensible a la identidad y la cotidianeidad de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que ingresan a sus aulas.

Tenemos entonces una tipología de escuelas, donde se sintetizan las características de las mismas en sus múltiples dimensiones, y una tipología de contextos que permiten imaginar el paisaje en que estas escuelas se encuentran. La tabla 17 nos muestra el modo en que estas escuelas se distribuyen en estos escenarios.

**TABLA 17**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS ESCUELAS SOBRE LOS DIFERENTES ESCENARIOS SOCIALES EN CHILE**

EN PORCENTAJE

	ESCENARIO						TOTAL
	URBANO ALTO	URBANO MEDIO ALTO	URBANO MEDIO	PERIURBANO	RURAL NO INDÍGENA	RURAL INDÍGENA	
Tipo 1	0,9	9,7	13,0	15,2	14,0	40,0	12,1
Tipo 2	5,3	15,6	19,7	32,3	31,5	50,0	21,8
Tipo 3	13,3	26,0	27,6	28,6	21,9	0,0	25,6
Tipo 4	29,2	35,0	26,7	18,9	22,2	10,0	27,2
Tipo 5	51,3	13,8	13,1	5,0	10,3	,0	13,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2011, SIMCE 2010, Censo Nacional de Infraestructura 2009 y Financiamiento compartido efectivo 2010.

Nótese, en primer lugar, que la distribución de las escuelas en los diferentes escenarios ratifica lo dicho anteriormente. En los extremos del espectro social se establecen relaciones más claras, en tanto que en el centro las determinaciones se diluyen más. El 80% de las escuelas que se encuentran en las comunas de nivel socioeconómico más alto son del tipo 4 o 5, es decir, escuelas privadas, con alto rendimiento en los aprendizajes y con visibles pautas de selección de sus estudiantes. En el caso de las escuelas de las comunidades rurales indígenas, el 90% son escuelas del tipo 1 y 2, o sea, escuelas gratuitas, inclusivas, pero con dificultades a la hora de crear un clima escolar adecuado y en el logro de aprendizajes.

En el resto de los escenarios los distintos tipos de escuelas coexisten, teniendo cada una de ellas presencia significativa. Si bien se pueden identificar perfiles de oferta diferenciados al interior de cada grupo, con mayor presencia de uno u otro tipo de escuelas, dichas diferencias no son sustantivas. Esto es, salvo los dos casos extremos –que en términos de escenarios geográficos concentran menos del 5% de la población–, el conjunto de las familias chilenas habitarían en contextos donde la oferta educativa es relativamente variada. Este punto lleva a un debate muy vigente hoy en Chile, y que remite a la pregunta de si la segregación escolar es o no expresión de la alta segregación social o territorial. Si la respuesta fuera afirmativa, podría concluirse que una política educativa poco puede hacer para enfrentar este desafío, pues las causas de la segmentación están fuera de las escuelas. Una respuesta negativa, en cambio, llevaría a pensar que la segmentación es resultado de aspectos inherentes al funcionamiento del sistema educativo.

El modo en que las escuelas se distribuyen en los diferentes escenarios educativos invita a pensar que una parte importante de la segregación escolar no se debe a la disponibilidad o no de una oferta diversa en el territorio, sino más bien a las reglas de juego con las que esa oferta se relaciona con la comunidad.

El análisis de la tipología de escuelas antes presentado invita a suponer que la respuesta a ese interrogante no es única. Es afirmativa en algunos casos y negativa en otros. Cuando se analiza la situación de las escuelas de elite, o de aquellas a las que van los sectores más postergados de la sociedad, cabe pensar que efectivamente el sistema educativo arrastra allí marcas que le imponen las características de la estructura social chilena, y que no logra neutralizar. Cuando se pone la mirada en el resto del sistema educativo, allí las determinaciones del contexto son menores, y ello invita a buscar buena parte de las causas dentro de su propia dinámica. El modo en que las escuelas se distribuyen en los diferentes escenarios educativos invita a pensar que una parte importante de la segregación escolar no se debe a la disponibilidad o no de una oferta diversa en el territorio, sino más bien a las reglas de juego con las que esa oferta se relaciona con la comunidad.

Elacqua y Santos aportan a esta hipótesis al concluir en un interesante estudio realizado con datos del Gran Santiago que “las escuelas están más segregadas que los barrios y que por lo tanto la interacción entre las preferencias de las familias y las barreras de entrada que establecen las escuelas (precios y requisitos de admisión) incrementan la segregación escolar por sobre el efecto que tiene la

Elacqua y Santos aportan a esta hipótesis al concluir en un interesante estudio realizado con datos del Gran Santiago que “las escuelas están más segregadas que los barrios y que por lo tanto la interacción entre las preferencias de las familias y las barreras de entrada que establecen las escuelas (precios y requisitos de admisión) incrementan la segregación escolar por sobre el efecto que tiene la

segregación residencial. Este resultado va en contra de los argumentos de aquellos que plantean que la concentración de estudiantes de nivel socioeconómico (NSE) similar es simplemente un reflejo de la segregación residencial del Gran Santiago. Desde el punto de vista de las escuelas lo anterior implica que existen establecimientos cuya composición social es muy distinta a la composición social del barrio donde están localizados” (Elacqua y Santos, 2013).

La segmentación del sistema educativo chileno es uno de los factores que subyacen a las profundas desigualdades en las experiencias educativas por las cuales transitan los estudiantes en su vida escolar. Como ya se expresó anteriormente, ello se traduce en desigualdades en el grado de cumplimiento del derecho a la educación en cada caso particular. El origen social de cada uno, en qué territorio vive, cuál es su identidad cultural son aspectos de la identidad de los estudiantes que los exponen a experiencias educativas en las cuales el grado de garantía de sus derechos no es igual. Un sistema educativo inclusivo y garante de derechos debe garantizar precisamente el derecho a la educación a todos y cada uno de los estudiantes, neutralizando las oportunidades diferenciales que ellos traen por su marca de origen. Los datos aquí analizados permiten abonar la hipótesis de que, lejos de eso, el sistema educativo chileno opera con reglas de juego que tienen como resultado la reproducción y profundización de aquellas desigualdades iniciales.

## CAPÍTULO 3

### LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN CHILENA EN DEBATE

**H**oy —ya lo mencioné en la introducción— el debate sobre la educación en Chile alcanzó una amplitud sin precedentes en las últimas décadas, configurando un escenario en el que se expresa una sociedad dispuesta a poner en discusión al conjunto del sistema educativo.

En el año 2010 Bellei, Contreras y Valenzuela destacan que los nudos críticos de ese debate sobre políticas de educación en Chile son los que constituyen las bases sobre las que se funda el sistema escolar, esto es, lo que atañe a profesores, administradores y recursos. Respecto a los profesores, sostienen que la cuestión radica en cómo mejorar las políticas de desarrollo profesional docente, en primer lugar, vinculando oportunidades de desarrollo profesional y trayectorias laborales, y, en segundo lugar, mejorando las capacidades profesionales de quienes ya se desempeñan como docentes (Bellei, Contreras y Valenzuela, 2010).

En lo referido a los administradores la discusión varía según el carácter público o privado de los establecimientos. En el primer caso, se discute cómo mejorar la organización y gestión y más específicamente si la administración municipal es la más adecuada para garantizar los niveles de calidad y equidad esperados. En cuanto a los establecimientos privados, la pregunta que se formulan es “cómo modificar el marco institucional y normativo para garantizar niveles crecientes de calidad”. En particular, destacan que en el debate se ha discutido mucho los escasos requisitos para “abrir escuelas” pero que, mucho más importante es plantear que la regulación debe dejar de estar reducida a una enunciación de las características de los sostenedores o escuelas para pasar a “introducir ciertos criterios de racionalización territorial de la oferta escolar financiada con recursos públicos”.

En lo que atañe a los recursos, plantean que la discusión más importante se refiere a encontrar las formas para mejorar la eficiencia y la equidad del sistema de financiamiento de la educación subvencionada por el Estado. En este sentido se discute la necesidad, magnitud y efectos de un incremento de las subvenciones, la conveniencia de diferenciar los mecanismos y montos según si los establecimientos sean públicos o privados y la necesidad de regular esos aportes en relación con

las condiciones socioeconómicas de estudiantes y escuelas, analizando los efectos de esa diferenciación (Bellei, Contreras y Valenzuela, 2010).

Esos debates —ya se dijo— se encausaban en gran medida en el marco de ciertos acuerdos básicos, que apuntaban a lograr que Chile pudiera garantizar una educación de calidad para todos sin poner en discusión los rasgos fundamentales del sistema educativo chileno. Mejorar las políticas de formación docente, fortalecer la organización y gestión de los establecimientos educativos, o dar mayor eficiencia y equidad al sistema de financiamiento es, en síntesis, hacer ajustes finos al sistema educativo, sin interrogar su identidad y su conformación estructural.

Tres años después, Picazo, Montero y Muñoz afirman que los nudos críticos de la educación en Chile son el papel del Estado y del sector privado, el papel de la escuela en temas valóricos y culturales, y —nuevamente— la cuestión docente (Picazo, Muñoz y Montero, 2013).

Las diferencias entre el planteo que hacen unos y otros autores pueden, desde ya, atribuirse a miradas distintas sobre la realidad educativa chilena. Sin embargo, no debería descartarse la hipótesis de que ese cambio responde también a la agudización del debate en esos tres años, en especial a partir de la nueva irrupción de los jóvenes estudiantes en las calles, durante el año 2011. Cabe pensar que las demandas planteadas por los estudiantes instalaron una agenda que exige que el debate sobre la educación vaya más allá de los límites acordados hasta ese entonces, y comienzan entonces a ponerse en cuestión los pilares del sistema educativo chileno. Así es como aparece la discusión sobre el rol del Estado.

Bellei, Contreras y Valenzuela ya daban en su texto claves para poder comprender este salto, al destacar que las últimas dos décadas de reformas centradas en la calidad de la educación mostraron la presencia de lo que denominan “políticas fáciles” y “políticas difíciles”. Las políticas fáciles se orientan por la expansión del acceso y el aumento de la cantidad de escuelas, mientras que las “políticas difíciles” se orientarían por la calidad educativa y la equidad dentro del sistema. Estas últimas se asocian a la necesidad de cambios institucionales y nuevas políticas regulatorias, esto sumado al “choque de intereses” de todos los actores involucrados.

Los estudiantes en las calles denuncian falencias del sistema educativo que requieren, para su solución, avanzar en el campo de las políticas difíciles. Los autores señalan que cualquier caracterización de la nueva agenda educativa no solamente debe tener en cuenta los avances y estancamientos observados en la última década sino además la caducidad de las “políticas fáciles” para dar respuesta a estos nuevos problemas. “Las respuestas ‘políticamente difíciles’, que tocan intereses y valores, cuyos procesos de implementación son demandantes, sin resultados visibles en el corto plazo, y cuyo proceso de formulación tiende a ser objeto de vetos y lógicas de suma-cero, son, paradójicamente, las que portan el potencial de cambio que requiere la nueva agenda” (Cox y Schwartzman, 2009; p. 24).

¿Puede avanzar la discusión sobre las desigualdades y la segmentación al interior del sistema educativo, sin revisar el sistema de financiamiento? ¿Es posible promover mejoras de la calidad de la educación sin poner en discusión la institucionalidad del sistema educativo? Hay señales que muestran que ya no. La conformación del Consejo Asesor convocado por la presidenta Bachelet en el año 2006 es la respuesta ante la evidencia de que se hacía necesario proponer un debate que pudiera revisar el conjunto de la política educativa chilena.

Hay al menos cuatro temas que se instalan en el centro del debate actual. El primero de ellos es la equidad de las políticas educativas en Chile. La constatación de que el sistema educativo tiende a reproducir en su interior las desigualdades de la sociedad chilena y las demandas por políticas que garanticen la igualdad educativa ponen en el centro del debate la necesidad de buscar formas de avanzar hacia un sistema educativo más justo. El segundo eje, imposible de separar del anterior, es la calidad de la educación. Uno de los rasgos del sistema educativo –como ya se señaló– es la existencia de circuitos de diferentes calidades, y consecuentemente la existencia de un sector importante de la sociedad accediendo a una oferta de una calidad inferior a la deseable.

La constatación de que el sistema educativo tiende a reproducir en su interior las desigualdades de la sociedad chilena y las demandas por políticas que garanticen la igualdad educativa ponen en el centro del debate la necesidad de buscar formas de avanzar hacia un sistema educativo más justo.

La segmentación del sistema educativo y la conformación de circuitos educativos diferenciados para los distintos estratos de la sociedad chilena debilitan la capacidad de la educación en términos de consolidación de los espacios de cohesión social. Por el contrario, y como ya se analizó, profundizan las tendencias de segregación social y territorial. Es por ello que la relación educación-cohesión social ocupa hoy un lugar relevante en el debate educativo del país, conformando el tercer eje aquí analizado.

Un cuarto eje, subyacente a los anteriores, es el financiamiento. Discutir el financiamiento de la educación en Chile implica no sólo poner la mirada en el esfuerzo financiero que la sociedad hace para la educación de las nuevas generaciones, sino también –y fundamentalmente– analizar uno de los principales factores que se traducen en prácticas de selección, segmentación e inequidad de la educación.

En cada uno de ellos se hará un recorrido por algunos textos que ejemplifican las principales posiciones que hoy prevalecen en el debate, y se buscará proponer algunas hipótesis que invitan a reorientarlo hacia un campo en el cual las recomendaciones que puedan surgir tiendan a fortalecer al Estado chileno como garante del derecho a la educación.

## 1. LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS

Todas las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a acceder al sistema educativo a la edad adecuada, permanecer en él hasta completar al menos el ciclo obligatorio de educación –en el caso chileno hasta completar el nivel medio– y graduarse habiendo adquirido en esa experiencia escolar los aprendizajes que la sociedad determinó como válidos y necesarios a través de su propuesta curricular. Del mismo modo, todos tienen igual derecho a extender su formación más allá del nivel medio, en caso de que lo deseen. Un sistema educativo será equitativo en la medida en que garantice a todos iguales oportunidades de hacer un ejercicio pleno de este derecho.

Una de las principales causas de la desigualdad en el ejercicio de este derecho está en las profundas diferencias económicas vigentes en la sociedad. Quienes provienen de los hogares más pobres no tienen iguales oportunidades de ejercer este derecho que aquellos provenientes de familias de clase media o de las de altos ingresos, y ello se expresa en desigualdades en las condiciones de ingreso al sistema educativo, en sus trayectorias y en sus logros.

La otra gran causa de las desigualdades está en la diversidad identitaria y cultural de niñas, niños y adolescentes. Nuestras sociedades son cada vez más diversas; a las históricas diferencias que se derivan de la pertenencia a pueblos originarios o a migraciones que dieron su origen a las sociedades latinoamericanas, se suman las migraciones recientes, la creciente multiplicidad de referentes identitarios entre los adolescentes y jóvenes, y la mayor libertad para optar por vivir opciones de género diferentes. Todas esas expresiones de la diversidad están presentes en la vida social actual, y la voluntad de generar propuestas educativas inclusivas y universales hace que esta diversidad se instale en las aulas.

Una política de equidad tendría como propósito garantizar que el sistema educativo logre un procesamiento adecuado de las desigualdades sociales y las diversidades culturales e identitarias que caracterizan al escenario social actual, garantizando de este modo a todos el mismo derecho a una trayectoria educativa integral y satisfactoria. La equidad se entiende aquí como la estrategia política necesaria para promover acciones que apunten a consolidar un horizonte de igualdad en las experiencias y logros educativos, partiendo del reconocimiento de la profunda heterogeneidad de la sociedad chilena (López, 2007). Como bien señalan Fitoussi y Rosanvallon, la equidad es la búsqueda de la igualdad a partir del reconocimiento de la diversidad (Fitoussi y Rosanvallon, 1996).

Nuestras sociedades son cada vez más diversas; a las históricas diferencias que se derivan de la pertenencia a pueblos originarios o a migraciones que dieron su origen a las sociedades latinoamericanas, se suman las migraciones recientes, la creciente multiplicidad de referentes identitarios entre los adolescentes y jóvenes, y la mayor libertad para optar por vivir opciones de género diferentes.

En general los sistemas educativos de la región no han encontrado respuestas al desafío de garantizar una educación de calidad para todas y todos en contextos de gran heterogeneidad económica, social, cultural e identitaria. Son muchos los mecanismos que en forma explícita o implícita, institucional o informalmente van generando pequeñas señales que moldean trayectorias educativas diferentes. Para muchos, las escuelas son espacios contenedores; para otros, en cambio, suelen ser espacios donde se configuran prácticas que los discriminan, los sancionan y –a la larga– los terminan expulsando (López, 2012).

En el capítulo 2 se analizó información que permite mostrar y dimensionar algunas de las desigualdades vigentes en el sistema educativo chileno, que responden tanto a las desigualdades sociales existentes como a la diversidad cultural de los estudiantes. Estas últimas se circunscribieron –debido a las limitaciones de la información disponible– a las que se desprenden de la pertenencia a las comunidades indígenas de Chile.

Allí pudieron reafirmarse hallazgos ya presentes en la literatura especializada, entre los que cabe recordar, en este punto, dos que adquieren especial relevancia para analizar la fuente de esas desigualdades. Por un lado, existe una profunda segmentación del sistema, que se manifiesta en trayectorias diferenciadas que terminan generando desigualdades en las experiencias educativas y los logros de aprendizaje. Pudo verse que la circulación por los diferentes carriles que ofrece el sistema educativo lleva a trayectorias educativas desiguales, tanto en sus condiciones de acceso, en el tipo de instituciones a las que se acceden y las prácticas que allí se realizan. Ello redundo, entre otras cosas, en aprendizajes diferentes.

Un segundo elemento, central para comprender estas desigualdades, es que las posibilidades que las familias tienen de elegir un establecimiento educativo son, en los hechos, diferentes para cada sector. La racionalidad de mercado que pretende instalarse como mecanismo de optimización de las instituciones educativas sólo opera en las escuelas a las que acceden los niños y adolescentes de los sectores mejor posicionados, quienes tienen mayores posibilidades de elección dada la baja discriminación a la que se ven expuestos desde las instituciones. No sólo existen establecimientos educativos que ofrecen propuestas diferentes en términos de calidad, sino que además operan mecanismos institucionales que ya establecen de antemano a quién le corresponde ir a cada uno de esos segmentos.

La existencia de un sistema altamente segmentado que ofrece a los alumnos trayectorias educativas muy diferentes, con mecanismos de selección que operan como forma de orientar a los distintos sectores sociales hacia los diferentes segmentos, es uno de los factores que más pesa en la construcción de las desigualdades educativas.

No sólo existen establecimientos educativos que ofrecen propuestas diferentes en términos de calidad, sino que además operan mecanismos institucionales que ya establecen de antemano a quién le corresponde ir a cada uno de esos segmentos.

A partir de su investigación sobre los procesos de selección de escuela, Thiem y Treviño (2011) afirman que los padres de diferentes niveles socioeconómicos prefieren elegir la escuela para sus hijos basándose en criterios académicos, buscando aquellas de más alto nivel. Estos hallazgos salen a discutir la idea de que los padres de bajo nivel socioeconómico no valoran los factores académicos al momento de elegir escuela. Según los autores, esto confirmaría hallazgos de investigaciones previas que indicarían que, si bien los padres pretenden más y mejor educación para sus hijos, no disponen de las herramientas necesarias para alcanzar estas expectativas.

Se desprende de allí, según los autores, que el principal desafío está en la falta de correspondencia entre las preferencias de los padres y las opciones reales de aquellos que provienen de los sectores sociales más postergados. En este sentido, destacan que la utilidad que teóricamente se podría derivar de la elección por factores académicos se pierde cuando los padres pasan de una situación ideal de disponibilidad de información y oferta educativa a un escenario real de oferta educativa limitada y disponibilidad asimétrica de información. La diferencia entre la utilidad esperada de los factores académicos y la utilidad obtenida efectivamente permite observar la forma en que las imperfecciones del mercado afectan el equilibrio general del mercado educativo. Es interesante destacar este punto pues aún desde una racionalidad totalmente cercana a la lógica que opera como motor del sistema educativo chileno, se denuncian los efectos nocivos de los mecanismos de selección a los que se ven expuestos los sectores de menores recursos.

Bellei aporta evidencia empírica para analizar la hipótesis que vincula al aumento de los establecimientos educativos privados que reciben financiamiento estatal, con el mejoramiento de la educación chilena. Al respecto, el texto propone una lectura alternativa a la planteada por las posturas más difundidas en la interpretación sobre el tema. Una primera postura plantea que las escuelas privadas subvencionadas aportarán a mejorar las escuelas públicas a través del mecanismo de la competencia. Una segunda posición afirma que el aumento de la performance del sistema educativo, relacionado con una mayor participación de escuelas privadas en el mismo, sería neutralizado por el efecto negativo que traería el aumento de la segmentación originada en la selección de estudiantes con mayores rendimientos académicos por parte de los establecimientos privados (Bellei, 2007).

Respecto de la primera interpretación, y a partir del análisis de información complementaria del SIMCE que se releva a través de las encuestas realizadas a los padres, el estudio plantea que los procesos de selección de alumnos que realizan las escuelas privadas con financiamiento estatal explican una parte de las diferencias que muestran mejores logros académicos en las escuelas privadas. En relación con esta primera interpretación, el trabajo de Bellei muestra que el

... aún desde una racionalidad totalmente cercana a la lógica que opera como motor del sistema educativo chileno se denuncian los efectos nocivos de los mecanismos de selección a los que se ven expuestos los sectores de menores recursos.

...las deficiencias estructurales de las que adolece el sistema educativo chileno permiten que las escuelas puedan mejorar su posición en el “mercado escolar” sin tener que mejorar la calidad del servicio educativo que ofrecen.

carácter segregado del sistema educativo chileno introduce dificultades adicionales para el análisis comparativo de los resultados escolares en los establecimientos privados y públicos.

Como hipótesis, el autor plantea que las deficiencias estructurales de las que adolece el sistema educativo chileno permiten que las escuelas puedan mejorar su posición en el “mercado escolar” sin tener que mejorar la calidad del servicio educativo que ofrecen. Las razones en las que sostiene esta afirmación se vinculan con bajas exigencias para abrir un establecimiento educativo y recibir recursos públicos, en adición al hecho de que los establecimientos puedan seleccionar a los alumnos según sus capacidades, mientras que se obliga a las escuelas públicas a aceptar a los alumnos que el sector privado rechaza. Como principal problema vinculado a la selección se destaca la distorsión de los indicadores de calidad, confundiendo a las familias y a los gestores educacionales en la identificación del problema real (Bellei, 2007).

En relación con la cuestión de la calidad de los servicios prestados en el sistema, el estudio de Bellei muestra –en concordancia con lo antes mencionado– que las familias de más bajos recursos finalmente no tienen la opción de elegir los establecimientos por la calidad del servicio que estos prestan, y no pueden presionar a los mismos para que los mejoren, en tanto el Estado no ofrece mecanismos institucionales –más allá de la opción de irse a otra escuela, inexistente para muchos sectores– que le permitan presionar a los establecimientos para que eleven los niveles de calidad.

A la hora de avanzar en las recomendaciones de políticas orientadas a generar un sistema más equitativo que garantice el pleno ejercicio del derecho a la educación a todos los sectores de la sociedad, la erradicación de estos mecanismos de selección pierde peso en el debate. Puede desprenderse del sentido que adquieren las diferentes argumentaciones sobre la equidad educativa que en ese debate se subestima el problema de la segregación o fragmentación del sistema educativo, y se apunta a buscar que en todos los circuitos que configuran este sistema segmentado se logren resultados académicos similares. Pareciera que subyace aquí la idea de que si en cada segmento del sistema los aprendizajes son iguales, la segmentación no es problema. Dicho de otro modo, podría decirse sobrevuela al conjunto de recomendaciones que se desprenden del actual debate sobre la desigualdad educativa la idea de que la segmentación no es problema, sino que el problema radica en que los diferentes segmentos no logran garantizar resultados iguales. En cambio, sí hay dos líneas de recomendaciones de políticas que tienen mayor presencia en la literatura especializada. Por un lado, el financiamiento. Por el otro, el fortalecimiento de las escuelas públicas.

Una de las decisiones de políticas más fuertemente orientadas a revertir las desigualdades existentes es la Ley de Subvención Escolar Preferencial que, como ya se señaló, fortalece financieramente los procesos educativos de los estudiantes

de mayor vulnerabilidad. Buscando incrementar los recursos de las instituciones a las que asisten quienes menos tienen, esta ley tiene por objeto promover la inclusión e integración de estos estudiantes en establecimientos particulares subvencionados mediante el incentivo de un mayor valor de la subvención. Este incentivo –destaca la ley– se da con la condición de que no operen o se omitan procesos de selección por nivel socioeconómico o rendimiento anterior o potencial del alumno, y cobros derivados o establecidos del financiamiento compartido para dichos estudiantes. En principio, una política de equidad que apela al principio de dar más a quienes menos tienen, cuenta con la posibilidad de tener una buena recepción en la sociedad. En el caso de esta política en particular, queda el interrogante respecto a si es legítimo para un Estado garante del derecho a la educación buscar una solución al problema de las desigualdades estructurales del sistema educativo privilegiando al sector privado como espacio de inclusión de los sectores más postergados. Este punto se retomará más adelante.

Respecto a la necesidad de fortalecer a las escuelas municipales, uno de los ejes principales del debate es si las escuelas deben permanecer siendo gestionadas desde los municipios o si, por el contrario, habría que avanzar hacia un proceso de desmunicipalización y regionalización de la educación. Al respecto, Raczynski y Salinas (2008) toman posición al destacar que las decisiones pedagógicas deben estar en el ámbito local para garantizar el acoplamiento entre la política general y las unidades educativas con un mayor compromiso de docentes y directivos en la búsqueda de mejoras. Para tal fin, proponen articular de forma coherente la normativa del sistema escolar y el propósito de fortalecer los establecimientos municipales, el estudio exhaustivo de los costos de la administración escolar municipal y el desarrollo de políticas de apoyo para mejorar las capacidades de gestión de los municipios.

Por su parte, Elacqua, González y Pacheco (2008) ofrecen argumentos que apuntarían a la desmunicipalización cuando afirman que el fortalecimiento de la gestión educativa municipal ha estado condicionado negativamente por una normativa inadecuada y restrictiva, la gran heterogeneidad de tamaño, densidad poblacional, recursos y equipos profesionales de las comunas, la separación de funciones administrativas a cargo del municipio y funciones técnico-pedagógicas a cargo del Ministerio de Educación y las condiciones desiguales de competencia entre las posibilidades de gestión flexible de los recursos humanos, generación de recursos adicionales mediante cobro de tarifa y selección de estudiantes que tiene el sistema particular subvencionado en contraposición con el sistema municipal.

Una mirada desde la perspectiva de derechos ofrece lineamientos que podrían ampliar el debate sobre las políticas orientadas a atacar las desigualdades educativas de Chile y generar un nuevo espectro de recomendaciones. En el capítulo 1

Respecto a la necesidad de fortalecer a las escuelas municipales, uno de los ejes principales del debate es si las escuelas deben permanecer siendo gestionadas desde los municipios o si, por el contrario, habría que avanzar hacia un proceso de desmunicipalización y regionalización de la educación.

se sostiene que hay diversas obligaciones que los Estados asumen cuando se constituyen en garantes del derecho a la educación. Aquí cabe retomar dos específicas –disponibilidad y accesibilidad–, que tienen que ver con la posibilidad, en principio, de que todos puedan acceder a un establecimiento educativo.

La persistencia de prácticas de selección de alumnos por parte de los establecimientos educativos invita a reflexionar sobre a quién está dirigido el mandato de garantizar la inclusión educativa. ¿Corresponde a cada institución en particular dar respuesta a él o es una obligación que recae en el sistema educativo en su conjunto y que debe hacerla efectiva a través de sus instituciones? Desde una primera postura se puede argumentar que las prácticas orientadas a seleccionar alumnos, vigentes en muchos establecimientos, son aceptables en tanto existen otros que los van a acoger, señal de que el sistema educativo en conjunto está garantizando el derecho a la educación.

De todos modos, frente a esta argumentación, cabe preguntarse si es legítimo que una escuela que forma parte de una red institucional y de una política orientada a garantizar un derecho humano como el de la educación puede vulnerar un derecho en sus prácticas. Desde esta postura, cada institución debe garantizar el goce de todos los derechos a cada uno de sus estudiantes, entre ellos el derecho a no ser discriminados. A ello apunta la obligación de respetar y garantizar los derechos en la educación, donde se destaca que no sólo todos deben tener acceso a la educación, sino que esa educación debe darse en un ámbito de pleno ejercicio de los derechos. Así, un sistema educativo orientado a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación no debería admitir prácticas de selección en ninguna de sus escuelas.

Como se destacó antes, queda claro que las prácticas de selección de alumnos no son la principal causa de las desigualdades educativas. Sin embargo, tal como está estructurado hoy el sistema de educación de Chile, cuesta pensar una solución al problema de las desigualdades educativas que pueda mantener intactos los mecanismos de selección y clasificación de los niños y adolescentes que acuden a las escuelas.

Un segundo desafío que instala la obligación de garantizar disponibilidad y accesibilidad en la educación es la premisa de que todos los niños y adolescentes deben tener acceso a una oferta que sea de calidad. La lógica del mercado que subyace a la dinámica del sistema educativo de Chile permite la coexistencia de escuelas que son valoradas

como buenas con otras que no logran una calidad educativa adecuada, dejando en manos de las familias la responsabilidad de no permitir que esas escuelas de baja calidad permanezcan abiertas, a partir del recurso de elegir otras y dejarlas sin matrícula. Tanto en el capítulo anterior como en estudios de otros autores, entre

La lógica del mercado que subyace a la dinámica del sistema educativo de Chile permite la coexistencia de escuelas que son valoradas como buenas con otras que no logran una calidad educativa adecuada, dejando en manos de las familias la responsabilidad de no permitir que esas escuelas de baja calidad permanezcan abiertas, a partir del recurso de elegir otras y dejarlas sin matrícula.

los cuales se han citado precedentemente algunos, puede constatarse que las familias de bajos recursos no cuentan con la posibilidad de elegir libremente la escuela para sus hijos, debiendo recurrir a aquellas que no los rechazan. Este mecanismo, tal como se señaló, atenta contra esa lógica, impidiendo que se haga efectivo el vaciamiento de los establecimientos que no ofrecen una educación de calidad. Por el contrario, en ellos están quienes no son admitidos por otras escuelas. De este modo, la persistencia de estas instituciones está de algún modo garantizada. Pero aún en caso de que la lógica de la elección por parte de los padres estuviera garantizada, es inadmisibles, desde la perspectiva de derechos, la existencia de escuelas de baja calidad formando parte de un sistema educativo que debe garantizar el derecho a la educación. Nuevamente aquí aparece la tensión entre un sistema educativo garante de derechos o una escuela garante de derechos.

Desde este encuadre, es responsabilidad del Estado garantizar que todas y cada una de las escuelas sean instituciones que garanticen una educación de calidad. Forma parte de esa noción de calidad la premisa de que en ellas debe garantizarse el pleno ejercicio de todos los derechos, entre ellos el de no ser discriminados. De modo que en ninguno de esos establecimientos educativos debería persistir ninguna forma de selección de sus alumnos. Se abre aquí una agenda de discusión y recomendaciones que seguramente enriquece el debate sobre el modo de avanzar hacia un sistema educativo que logre erradicar las desigualdades hoy existentes. ¿Persistirían las desigualdades educativas en un sistema donde todos los establecimientos garantizan una buena educación, y donde las familias pueden elegir libremente dónde ir, ya no buscando calidad sino otros atributos de la institución como, por ejemplo, su orientación o ubicación? Cabe pensar que no, y es legítimo recordar que estos dos atributos que aquí se proponen forman parte de las obligaciones que el Estado chileno asume, por ejemplo, en el artículo 5 de su Constitución Política. ¿Resiste el sistema educativo chileno, tal como está estructurado hoy, una estrategia de política como esta? Sin dudas avanzar hacia un horizonte de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación llevará a poner en discusión los aspectos más estructurales de la política educativa de Chile.

## 2. LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

El debate sobre la calidad de la educación está fuertemente instalado en la región. Si bien se recurre a diferentes abordajes conceptuales y estrategias metodológicas para definir y monitorear la calidad de los sistemas educativos, la medición de los logros educativos por parte de los alumnos se ha convertido en el principal indicador de calidad en la actualidad.

En el caso de Chile, la relevancia de las pruebas de aprendizaje como indicadores de calidad educativa se acentúa, pues los datos que estos operativos de evaluación aportan se han convertido en una información estratégica del sistema de educación. No sólo porque en forma agregada permiten un monitoreo de los avances en el fun-

cionamiento del sistema en su conjunto, sino también porque su difusión desagregada, escuela por escuela, es considerada como una información muy valiosa para las familias a la hora de elegir el establecimiento educativo para sus niños.

Es amplia la discusión en torno a si una evaluación de logros académicos es necesariamente una evaluación de la calidad educativa del sistema. Desde varios puntos es posible sostener que una escuela con altos niveles en los logros de aprendizaje de sus alumnos no necesariamente es una escuela de calidad (por el espectro limitado de saberes que allí se evalúan, por omitir toda una dimensión que hace al clima escolar o por subestimar dimensiones que hacen a las condiciones en que se desarrollan esos aprendizajes). Por las mismas razones, dos establecimientos educativos con puntajes similares no necesariamente serán escuelas de calidades similares. Pero en todo caso hay una lectura de esa información que es relevante, y desde la cual su uso queda de algún modo legitimado. Una escuela que tiene un bajo desempeño académico en sus alumnos difícilmente pueda ser catalogada como de buena calidad.

Los estudios que buscan analizar los factores que intervienen en los aprendizajes de los alumnos suelen poner el énfasis en tres grandes dimensiones. Por un lado, aquellos factores externos al sistema educativo, y que se centran en los alumnos y sus características socioeconómicas y culturales. Por el otro, los factores internos del sistema educativo, diferenciando claramente entre aquellos que nos hablan del sistema en sí, con sus dinámicas y regulaciones, y los que son propios de la institución escolar. En una nota de opinión publicada por el periódico *La Tercera*, en ocasión de que se dieran a conocer los resultados de la prueba PISA de 2012, Bellei y Valenzuela ponen el énfasis en aquellos factores que hacen al funcionamiento del sistema educativo.

“Explicar las causas del estancamiento y la ineficiencia de

la educación chilena mostrados por Pisa es una tarea pendiente y de importancia si queremos mejorar la calidad de la educación. Aunque las causas son múltiples, los reportes de Pisa vienen insistiendo en algunas interpretaciones que haríamos bien en tomar en serio. Por ejemplo, confirman que las escuelas privadas no son más efectivas que las públicas, pero Chile está en un acelerado proceso de privatización; también muestra que un sistema en el que se hace competir a las escuelas no se asocia con mejores logros, pero sí con más inequidad. Además, indica que los sistemas segmentados, académicamente selectivos y socialmente segregados tienden a alcanzar menores logros y a perjudicar adicionalmente a los alumnos con mayores desventajas. Y esta es, por cierto, la otra conclusión central que PISA nos entrega sobre Chile: de todos los participantes, tenemos la educación más segregada socialmente y somos uno de los cuatro países en que los logros de los alumnos en matemáticas dependen más de la situación socioeconómica de sus padres” (Bellei y Valenzuela, 2013). Los datos que resultan de este estudio —y que enmarcan esa nota de opinión— dan un panorama que puede sintetizarse en tres grandes conceptos: una situación de estancamiento respecto a la prueba anterior,

Desde varios puntos es posible sostener que una escuela con altos niveles en los logros de aprendizaje de sus alumnos no necesariamente es una escuela de calidad.

rompiendo la tendencia de mejora que venía verificándose en las series históricas, el posicionamiento en el primer lugar entre los países de América Latina, y una baja performance en relación con el promedio de los países de la OCDE.

Eyzaguirre y Fontaine (2008, p.17) sostienen que la discusión pública en Chile se ha centrado fundamentalmente en los dos primeros grupos de factores, analizando “las posibilidades de las escuelas para determinar la composición social de su alumnado, la integración de alumnos socialmente vulnerables, las diferencias de gastos entre las escuelas, la dependencia municipal o particular, los fines de lucro del sostenedor y la regulación laboral”. Proponen entonces avanzar en el análisis del tercer grupo de factores, intentando identificar aquellos propios de las escuelas que permiten comprender las diferencias de rendimiento, independientemente del nivel socioeconómico de los alumnos, argumentando que estos inciden en los resultados de aprendizaje en igual medida que los factores sociofamiliares, pero que son posibles de abordar con políticas de mediano plazo, como por ejemplo “modelos de buenas prácticas”.

Cuando el análisis se centra en los factores endógenos del sistema, la cuestión docente se constituye en un eje central del debate. Vegas (2008) identifica siete factores que influyen sobre el desempeño profesional de los docentes: disponer de condiciones de infraestructura y materiales adecuados; conocer cuáles son los logros que se espera de ellos; tener claros las reglas de selección y criterios de asignación; información sobre expectativas y avances; un trabajo continuo de diseño de estrategias de aprendizaje; autoridad para emplear su propio juicio en la determinación de estrategias; y políticas de incentivos que permitan retener los buenos docentes. Uno de los puntos más importantes radica en reconocer la relevancia de los salarios docentes para promover una mejor educación. En el caso chileno, según destaca el autor, los salarios docentes no estarían a la altura de otras profesiones equivalentes, los incentivos no habrían sido eficaces para lograr mejores desempeños y el Estatuto Docente no reconocería el conjunto de funciones profesionales que desempeñan los docentes.

Un segundo eje desplaza la mirada desde el docente hacia el aula, entendiendo que lo que allí sucede depende de él, pero fundamentalmente de las características de la institución y del sistema. Eyzaguirre y Fontaine señalan que el mayor tiempo destinado al aprendizaje de lectura y escritura, mayor tiempo dedicado a la lectura en las clases de lenguaje, mayor tiempo dedicado en clase a las actividades de aprendizaje con más cantidad de ejercicios, más planificación, más supervisión por parte de los docentes, con mayor disciplina en el aula e implementación de políticas de nivelación inmediata tendrían un impacto muy positivo en los aprendizajes. Destacan a su vez que las escuelas con mejores rendimientos realizan un gran esfuerzo de nivelación destinado a los alumnos más atrasados, buscando un diagnóstico y una solución de manera inmediata. En cambio en las escuelas con bajo desempeño se destina menos tiempo a las actividades de lec-

Uno de los puntos más importantes radica en reconocer la relevancia de los salarios docentes para promover una mejor educación.

En las escuelas con menores rendimientos, los directivos tienen menos atribuciones, involucramiento y expectativas en relación a la capacidad de influir en la selección, el desempeño, la evaluación y la capacitación de los docentes.

tura y escritura, los docentes no trabajan con un método específico, hay menos tiempo dedicado a la ejercitación, menos supervisión, menos disciplina en las aulas y son menos eficientes en la nivelación.

El mismo estudio propone un tercer plano de análisis, enfocando ahora en la institución escolar, al destacar que las diferencias en los logros de aprendizaje están asociadas a

las diferencias de gestión que en las escuelas de mejores rendimientos muestran equipos conformados por el sostenedor y los directivos que pujan por un trabajo focalizado, sistemático y coordinado para la implementación de prácticas de gestión y acciones pedagógicas. En dichas escuelas, la gestión pedagógica busca asegurar el cumplimiento del currículum a través de la planificación de las clases y la supervisión del cumplimiento de esos planes. Destacan, a su vez, que la gestión del personal es un factor de importancia, empezando por los procesos de selección del personal y culminando con la especialización de los docentes en áreas específicas. En las escuelas con menores rendimientos, los directivos tienen menos atribuciones, involucramiento y expectativas en relación a la capacidad de influir en la selección, el desempeño, la evaluación y la capacitación de los docentes.

Por último, un cuarto nivel de análisis entre los factores que dependen de la oferta educativa está en las características del sistema. Algunos de sus relevantes son la dependencia municipal de las escuelas públicas y el rol de las subvencionadas. “Si bien existiría un consenso sobre las limitaciones del sistema de administración escolar de Chile para proveer educación de calidad en forma equitativa ello produce un debate en el que hay posiciones que proponen superar ese problema desmunicipalizando la educación en tanto otras las confrontan proponiendo una profundización de la municipalización y disputas sobre la incidencia de los oferentes privados en el mejoramiento de la educación subvencionada” (Bellei, Contreras, Valenzuela, 2008).

El análisis de las señales que ofrecen los datos de los operativos nacionales o internacionales de aprendizaje es sin dudas relevante, en tanto permite comprender en gran medida rasgos centrales del funcionamiento del sistema educativo. De todos modos, y como ya se señaló, se hace necesaria una discusión respecto a si alcanza con esos indicadores para poder realmente monitorear la calidad de la educación. Nuevamente la revisión del aparato conceptual y normativo que da cuerpo hoy a la comprensión de la educación como un derecho humano fundamental ofrece elementos que permitirían una aproximación hacia una concepción más abarcativa de la calidad educativa. Hay tres elementos que son parte del corpus normativo internacional –que en el caso de Chile tiene estatuto constitucional– que pueden enriquecer esta mirada.

En primer lugar, es adecuado traer aquí las referencias al sentido de la educación que se vienen haciendo ya desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, y que desde entonces se fueron reiterando, ampliando y precisando en

posteriores convenciones y recomendaciones. Un hito importante en este recorrido lo representa la Declaración Mundial de Educación Para Todos de Jomtien, al proponer las necesidades básicas de aprendizaje. Luego de presentar un breve punteo de lo que deben ser los contenidos educativos orientados a satisfacer esas necesidades, el texto destaca –cabe aquí repetir– que “La satisfacción de estas necesidades confiere a los miembros de una sociedad la posibilidad y, a la vez la responsabilidad de respetar y enriquecer su herencia cultural, lingüística y espiritual común, de promover la educación de los demás, de defender la causa de la justicia social, de proteger el medio ambiente y de ser tolerante con los sistemas sociales, políticos y religiosos que difieren de los propios, velando por el respeto de los valores humanistas y de los derechos humanos comúnmente aceptados, así como de trabajar por la paz y la solidaridad internacionales en un mundo interdependiente. Otro objetivo del desarrollo de la educación es la transmisión y el enriquecimiento de los valores culturales y morales comunes. En esos valores asientan el individuo y la sociedad su identidad y su dignidad”.

Otro aporte significativo lo hace –ya se mencionó– la Observación N° 1 del Comité de los Derechos del Niño, donde explícitamente se desarrolla una noción de calidad de la educación. Como se vio en el capítulo 1, este documento destaca que “la enseñanza debe girar en torno al niño: que el objetivo principal de la educación es el desarrollo de la personalidad de cada niño, de sus dotes naturales y capacidad, reconociéndose el hecho de que cada niño tiene características, intereses y capacidades únicas y también necesidades de aprendizaje propias”. Más adelante, el texto remarcaba que “los valores que se inculcan en el proceso educativo no deben socavar, sino consolidar, los esfuerzos destinados a promover el disfrute de otros derechos. En esto se incluyen no sólo los elementos integrantes del plan de estudios, sino también los procesos de enseñanza, los métodos pedagógicos y el marco en el que se imparte la educación, ya sea en el hogar, en la escuela u otros ámbitos. Los niños no pierden sus derechos humanos al salir de la escuela. Por ejemplo, la educación debe impartirse de tal forma que se respete la dignidad intrínseca del niño y se permita a éste expresar su opinión libremente, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12, y participar en la vida escolar”. La noción de calidad queda enriquecida con las referencias a los derechos en la educación y a la educación en derechos, tal como se desarrollaron en páginas anteriores.

Esta perspectiva enriquece de un modo sustantivo la noción de calidad de la educación. Se desprende de allí que un sistema educativo será de calidad si, a través de cada una de sus instituciones, puede garantizar una experiencia educativa que forme plenamente a cada sujeto en su dimensión más amplia y humana, tal como lo indica la Observación N° 1, siendo parte de esa formación la educación en derechos. Pero además lo será en la medida en que en cada institución se garantiza el respeto, la protección y la promoción de todos y cada uno de los derechos humanos.

...“la enseñanza debe girar en torno al niño: que el objetivo principal de la educación es el desarrollo de la personalidad de cada niño, de sus dotes naturales y capacidad, reconociéndose el hecho de que cada niño tiene características, intereses y capacidades únicas y también necesidades de aprendizaje propias”.

Las operativos nacionales e internacionales de evaluación de los aprendizajes ofrecen elementos valiosos para entender el funcionamiento de los sistemas educativos, pero muy insuficientes frente a una concepción de calidad educativa como la que se desprende de esos textos. Queda avanzar en un debate –que ya se está dando en la región– sobre la construcción de indicadores que permitan un seguimiento más integral y riguroso de la calidad de la educación, y en los que se vean reflejados las múltiples dimensiones aquí mencionadas.

### 3. EDUCACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL

La sociedad chilena es sumamente desigual. Según datos publicados por la CEPAL en el Panorama Social de América Latina, en el año 2011 el 40% más pobre de la población chilena lograba captar en conjunto el 14,1% de la masa total de ingresos que se distribuye en la sociedad. El 10% más rico, en cambio, se quedaba con el 37,5%. La diferencia del nivel de ingresos entre uno y otro grupo era en ese año de 15 veces. Un fenómeno ya analizado para el conjunto de los países de la región es que los elevados niveles de desigualdad que se llegaron a consolidar en las últimas tres décadas desencadenan un proceso lento de ruptura del tejido social. Ricos y pobres están cada vez más lejos en términos de calidad de vida, expectativas, intereses y visión del mundo, y gradualmente dejan de percibirse como parte de una misma sociedad. Sus espacios de interacción se reducen significativamente, corroyéndose así las bases de la cohesión social.

El proceso es aún más complejo. Esta reducción y paulatina desaparición de los espacios de interacción entre personas o familias de diferentes estratos sociales lleva a la conformación de segmentos de la sociedad que coexisten en cada país, pero viviendo en circuitos totalmente diferenciados. La crisis de cohesión está en la base de la profunda segmentación social que se vive hoy en América Latina. Esta crisis de cohesión y segmentación del entramado social se profundizó en la región de la mano de la desregulación de las relaciones sociales y el impulso de su estructuración en torno al mercado.

Estas transformaciones generan –y al mismo tiempo son posibles y adquieren legitimidad gracias a– un profundo cambio de índole cultural. La noción de un “nosotros” se ha ido diluyendo. En su lugar, el sujeto, el “uno mismo”, se consolidó como unidad privilegiada del funcionamiento social actual. Nos es natural vivir en una sociedad en la cual el lugar que cada uno de nosotros ocupamos se adjudica a través de un juego permanente de competencias. Al mismo tiempo, de la mano de ese “nosotros” se retira el sentimiento de pertenencia, dando lugar a la emergencia de la sensación de soledad que –al decir de Sennet– forma parte de la nueva cultura del capitalismo (Sennet, 2006).

Desde el punto de vista educativo, hay al menos dos ámbitos que deben ser analizados por sus implicancias como espacios de debilitamiento o consolidación de los

lazos de cohesión. El primero de ellos tiene que ver con indagar los espacios de interacción que las prácticas escolares propician. Esto es, ver en qué medida ir a la escuela representa para cada estudiante la posibilidad de estar en un ámbito de aprendizaje e interacción con otros provenientes de espacios socioeconómicos, culturales e identitarios diferentes o, por el contrario, los sumerge en un universo de pares que restringe su conocimiento sobre los otros. El segundo campo de indagación es el de las representaciones sociales que se transmiten y refuerzan en las escuelas, la comprensión que se hace de la desigualdad y de la diversidad, la imagen que se construye de ese otro diferente a través de los contenidos que se trabajan en las aulas. De este modo, los mecanismos que determinan quiénes van a cada escuela y los contenidos curriculares se constituyen en dos de los principales elementos desde los cuales la escuela puede incidir en el debilitamiento o fortalecimiento de los espacios de pertenencia y cohesión.

El sistema educativo chileno replica la segregación social y espacial en sus escuelas, reforzando así este proceso de aislamiento y crisis de cohesión. El espacio escolar limita seriamente la posibilidad de generar experiencias de interacción con otros diferentes (tanto económica como culturalmente) mediante dos mecanismos: uno, de índole territorial, que tiene que ver con la presencia en las aulas de niños y adolescentes provenientes del entorno de la institución (seguramente homogéneo); el otro, de carácter económico, y que se relaciona con la modalidad de financiamiento del sistema, en especial por la existencia del copago. Cabe aquí reiterar los hallazgos ya citados del artículo de Elacqua, donde logra mostrar que los mecanismos de elección generan una sobresegregación a la segregación territorial que le precede (Elacqua, 2013).

Pero esa capacidad de reproducción va más allá de los alcances del aula y la dificultad de ofrecer a los alumnos una experiencia enriquecedora a partir de experimentar la diferencia. Nuñez y Miranda (2009 y 2011) analizan la movilidad intergeneracional del ingreso y de la educación en Chile en las últimas décadas y sostienen que la evidencia permite afirmar que en ese período ha habido un aumento de la movilidad educacional medida en años de escolaridad, pero no hay evidencia de movilidad intergeneracional de los ingresos. Ambos resultados indicarían que la movilidad educacional no se traduciría con igual intensidad en la movilidad del ingreso.

Esto sucedería porque habría otros factores que limitarían ese efecto como, por ejemplo, las diferencias de calidad en la educación a la que acceden los diferentes segmentos socioeconómicos de la población, la vinculación a redes sociales y la discriminación laboral por origen social. Asimismo, proponen como hipótesis que la segregación socioeconómica del sistema educativo operaría reproduciendo la estructura social en Chile. Sin embargo, señalan que debe ser estudiado en profundidad el efecto segregador del sistema escolar ya mencionado, pues es posible que continúe limitando las posibilidades de movilidad intergeneracional.

...los mecanismos que determinan quiénes van a cada escuela y los contenidos curriculares se constituyen en dos de los principales elementos desde los cuales la escuela puede incidir en el debilitamiento o fortalecimiento de los espacios de pertenencia y cohesión.

Las desigualdades en el acceso a una educación de calidad constituyen una injusta distribución de oportunidades y afectan en el largo plazo el fortalecimiento de la cohesión social.

Aportan allí estos autores una imagen de la sociedad en la cual la porosidad entre las diferentes posiciones es casi inexistente, manteniendo a los distintos estratos muy diferenciados de los otros.

Cox (2008) analiza la evolución, durante la última década y media, de los sistemas educativos latinoamericanos, tomando como referencia siete países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú. El interrogante principal de este trabajo es observar si los patrones de cambio de los sistemas escolares de la región contribuyen o no la cohesión social y cuáles han sido los alcances de las políticas educacionales en este sentido. Destaca allí que la distribución de la educación ha experimentado una gran expansión para la región en el período estudiado. Esto significa que cada vez más personas cuentan con trayectos educacionales más extensos y más similares entre ellos. Esta expansión se debe tanto a la prolongación de la educación obligatoria como a la expansión de las coberturas; ambos factores contribuyen a la mejora en la distribución social de la educación y, como aspecto fundamental, al achicamiento de la brecha entre los grupos más desfavorecidos y el resto con un fuerte impacto intergeneracional. El

trabajo destaca que la expansión citada impacta positivamente en la cuestión de la cohesión social por tres vías. En primer lugar, por la expansión de lo común respecto de capacidades, experiencias, lenguajes que son fundamentos de los mecanismos de confianza y cooperación social. En segundo lugar, por la elevación del nivel educativo con grupos amplios con capacidad de culminar los estudios secundarios, sumado al impacto que todo esto tiene si se observan los cambios intergeneracionales relacionados con las expectativas. Las desigualdades en el acceso a una

educación de calidad constituyen una injusta distribución de oportunidades y afectan en el largo plazo el fortalecimiento de la cohesión social.

El tema de la segmentación se pone así en el centro de atención cuando su busca analizar la relación entre educación y cohesión social. Henry Levin, en la conferencia que dio en Santiago de Chile en enero del año 2013 en ocasión del 26° Congreso Internacional para la Efectividad y el Mejoramiento Escolar (ICSEI, su sigla en inglés), destacó que no está del todo demostrado si los sistemas educativos segmentados obstaculizan o favorecen los logros educativos de los estudiantes. Refiere él aquí a un interrogante que es motivo de muchos estudios, y habría evidencias encontradas que limitan la posibilidad de dar respuestas categóricas al respecto. Desde el punto de vista conceptual, chocan aquí las visiones que sostienen que la posibilidad de generar establecimientos con grupos más homogéneos desde el punto de vista económico o cultural favorece el logro de prácticas educativas de alta calidad con aquellas otras que destacan que el aporte que hace esa homogeneidad en los grupos dentro de cada establecimiento no logra compensar el efecto nocivo de la segregación en los resultados agregados. Pero lo que cabe destacar de aquella conferencia de Levin es que, si bien él se ve en dificultades de dar una sentencia clara respecto al efecto de la segregación en los logros educa-

tivos, se permite afirmar fehacientemente que la segregación educativa es nociva en términos de cohesión social.

Frente a la contundencia de esta afirmación de Levin, uno no debería desestimar la posibilidad de hacerse las siguientes preguntas: ¿Es un problema que la escuela reproduzca los niveles de segmentación social que existen en la sociedad? ¿Cabe pedirle a la escuela que, además de garantizar logros educativos, promueva la cohesión social? Como ya se señaló anteriormente, en gran medida subyace al diagnóstico sobre la educación en Chile la noción de que si en cada uno de los segmentos del sistema educativo los logros en términos de aprendizajes fueran equivalentes, la segmentación escolar no sería un problema de política pública. Desde esta perspectiva, uno puede percibir que la idea de que al sistema educativo no se le debería pedir más que logros en términos de aprendizaje estaría presente en el debate local, visión que sin dudas quitó relevancia y postergó la posibilidad de avanzar en un debate sumamente rico, que tiene que ver con el desafío que se desprende de la necesidad de educar en la heterogeneidad y la diversidad.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la respuesta sería otra. Quedó claro en el recorrido por los textos de las diferentes convenciones y declaraciones realizado en el capítulo 1 que en la definición del sentido o los fines de la educación adquieren especial protagonismo los enunciados que buscan poner la construcción de un espíritu colectivo y el reconocimiento del otro como un interlocutor frente al cual relacionarse de igual a igual. Expresiones que apelan al respeto de los padres, de la propia identidad cultural, del idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que se vive, del país de que se sea originario y de las civilizaciones distintas de la propia, o las ideas de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena están presentes en múltiples tratados y convenciones.

La cohesión social y las relaciones basadas en el reconocimiento mutuo son un valor fundamental en los enunciados del derecho a la educación. En principio, las vivencias en el ámbito educativo deben estar en plena concordancia con los objetivos de la educación. Desde allí, las prácticas cotidianas deben ser prácticas insertas en la relación con el otro y en la posibilidad de experimentar la diversidad cultural constitutiva de cada sociedad. Son incompatibles las prácticas que promueven el reconocimiento del diferente como un igual con dinámicas institucionales basadas en el principio de la diferenciación respecto a quienes no son como uno. El compromiso de educar en derechos converge con estos enunciados previos, al plantearse entre sus principales objetivos educar para la paz y aprender a vivir juntos.

Desde esta perspectiva, nuevamente se llega a la necesidad de erradicar los mecanismos de selección escolar y de promover prácticas educativas en contextos

...en la definición del sentido o los fines de la educación adquieren especial protagonismo los enunciados que buscan poner la construcción de un espíritu colectivo y el reconocimiento del otro como un interlocutor frente al cual relacionarse de igual a igual.

En un contexto donde prevalece el valor de lo individual por sobre lo colectivo, y donde se legitima la competencia como dinámica desde la cual se asigna el lugar que cada uno ocupa en el espacio social, la cohesión se ve fuertemente amenazada.

educativos bien heterogéneos. Pero al mismo tiempo, aparece aquí el segundo tema antes planteado, que es la necesidad de poner la mirada en los contenidos curriculares, espacio fundamental para instalar una reflexión y una sensibilidad en torno al vivir juntos. Ya son muchos los estudios que han ido mostrando en la región la persistencia en los textos educativos de pautas de género o relativas a los pueblos indígenas que atentan contra la posibilidad de promover un trato basado en el reconocimiento mutuo de igual a igual. En ese sentido, cabe reiterar aquí la necesidad de avanzar hacia la posibilidad de desarrollar contenidos educativos comprometidos con el desafío de promover una cultura del reconocimiento y la no discriminación, y donde cada uno, desde su propia identidad y pertenencia cultural, sienta que el currículum público lo reconoce y representa de un modo respetuoso, no denigrante.

En un contexto donde prevalece el valor de lo individual por sobre lo colectivo, y donde se legitima la competencia como dinámica desde la cual se asigna el lugar que cada uno ocupa en el espacio social, la cohesión se ve fuertemente amenazada. Difícilmente alguien que es entrenado para competir, ganarle al otro y así construir su espacio en el mundo, alguien que busca diferenciarse de quienes no son como él o alguien que desde su salida al mundo público es encausado en trayectorias institucionales basadas en la selección, pueda generar vínculos estructurados en el reconocimiento y la curiosidad. Corresponde a la escuela entonces promover una cultura que se oponga a esta visión y promueva aquello que está en la definición del sentido de la educación cuando se la considera desde una perspectiva de derechos. Tal vez aquí –citando a Juan Carlos Tedesco (2004)– es donde más claramente se hace visible la necesidad de considerar a la escuela como un espacio de contracultura.

#### 4. EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

El análisis del financiamiento de la educación es un tema central para poder tomar dimensión del lugar que ocupa la educación en una sociedad específica. No sólo es relevante la magnitud de los recursos que se comprometen en ese campo, sino también el origen y destino de los mismos. Este segundo aspecto constituye el eje del debate sobre el financiamiento en Chile. Por un lado, quién paga la educación de niñas, niños y adolescentes; por el otro, hacia dónde están orientados esos recursos.

Hay dos aspectos en particular que son constitutivos del funcionamiento del sistema educativo chileno y que acaparan la atención en este debate: la subvención estatal a través del voucher a establecimientos públicos y particulares y el copago o financiamiento compartido. Con respecto a la subvención, el debate se centra

mayormente en el monto de ese financiamiento, en el perfeccionamiento del sistema de subvención y en las obligaciones que le representa a la institución recibir esos recursos. En relación con el copago, se instaló más abiertamente la discusión sobre su pertinencia; cabe aquí recordar que si bien su legitimidad está cuestionada por varios sectores, esta modalidad pudo resistir a todas las reformas que se desencadenaron en estos últimos años en el campo de las políticas educativas.

La Constitución Política de Chile señala que la educación básica debe ser gratuita y que es obligación del Estado generar los mecanismos para tal fin. En los hechos, el sistema contempla que ninguna familia deba pagar por la educación básica o media. Esta gratuidad para las familias se resuelve de dos modos. A partir de una oferta pública estatal, basada en establecimientos educativos administrados por las comunas, y una oferta particular subsidiada. El mecanismo de financiamiento es el voucher, a través del cual el Estado transfiere un subsidio por estudiante a cada una de las escuelas; este subsidio es el mismo, se trate de una escuela municipal o una particular subvencionada.

El sistema de voucher es el que consolida al sistema educativo chileno como un verdadero mercado. Si bien la transferencia del subsidio que se da a través del voucher llega directamente a las escuelas, el titular del subsidio es la familia, por lo que en teoría son las familias las que determinan a qué escuela enviar a sus hijos y, en consecuencia, cuál será la institución que recibirá su subsidio. De este modo se promueve la competencia entre escuelas por atraer los recursos de las familias, con la certeza de que ello redundará en una preocupación de los sostenedores por mejorar la calidad de la educación ofrecida por cada establecimiento y, de este modo, elevar la calidad del sistema educativo. En los hechos, y tal como ya se vio en el capítulo 2, la libre elección de escuelas por parte de las familias está restringida por las prácticas de selección que operan desde las propias escuelas.

En el año 1993 entra en vigencia la Ley n° 19.247 que pone en funcionamiento la modalidad de financiamiento compartido, que instala la opción de las escuelas de cobrar un copago a las familias en todos los niveles cuando se trata de escuelas particulares subvencionadas, y en el nivel medio cuando son las municipales. El objetivo de esta modalidad de financiamiento compartido es promover un financiamiento privado proveniente de los sectores medios de la sociedad, que permita liberar recursos públicos para reforzar la educación de los sectores más desventajados. Entre los argumentos que sostienen esta modalidad se destacan que este mecanismo favorece a una mejor asignación del gasto en subvenciones ya que los estudiantes cuyos padres disponen de una alta capacidad de pago dejan de este modo de recibir una educación gratuita –a favor de quienes no–. De este modo, se promueve un aumento de los recursos disponibles por parte de las escuelas, permitiendo así mejores resultados educativos. Paralelamente, se sostiene que el pago por un servicio se asociaría a una mayor participación por parte de los

La Constitución Política de Chile señala que la educación básica debe ser gratuita y que es obligación del Estado generar los mecanismos para tal fin. En los hechos, el sistema contempla que ninguna familia deba pagar por la educación básica o media.

padres, apelando de este modo a la noción de corresponsabilidad entre Estado y familia como principio que promueve una mejor educación de sus hijos.

El debate que se ha suscitado en Chile en torno a la aplicación de la política de financiamiento compartido resulta relevante para reflexionar sobre cuáles son las herramientas de política pública que permitirían mejorar el acceso a servicios educativos de buena calidad de los sectores más vulnerables, con el objetivo de reducir la segregación educativa. Dicha reflexión está asociada a la pregunta por las características y los roles de los sectores público y privado como proveedores de servicios educativos y por cuáles son las herramientas de política educativa que pueden regular mejor su funcionamiento así como su articulación.

Desde una perspectiva que considera a la educación como un bien de consumo, se ha considerado positiva la implementación de la modalidad de vouchers y de financiamiento compartido de la educación ya que, a partir de ésta, los padres y/o apoderados de los alumnos pasan a ser considerados como “clientes” por el sistema educativo, hecho que –se supone desde esta lógica– llevará a que las exigencias sobre la calidad de la educación impartida obtendrán una mayor atención, dando por supuesto que ello ocasionará un aumento del nivel y calidad de la educación. Esta afirmación se sostiene a partir de considerar a la educación “como un servicio que se obtiene realizando un pago” y no como un “regalo del Estado”, como se supone que era considerada bajo el sistema de educación subvencionada (Vial, 1998).

Beyer apela al bajo nivel de financiamiento de la educación en Chile como argumento para defender la participación de las familias a través de este mecanismo. Al respecto, argumenta que si bien produce un efecto de segregación económica en el sistema escolar es beneficioso al permitir que se destinen mayores recursos al sistema educativo, logrando así que el Estado pueda reorientar recursos a los sectores más vulnerables. A los efectos de reducir los efectos negativos de esta modalidad –específicamente su efecto segregador– propone que el monto del subsidio sea determinado según la capacidad de pago de cada estudiante y que deje de ser un atributo del establecimiento (Beyer, 2008).

Además de aquellos argumentos que se sustentan en un principio de justicia redistributiva, otros apelan a datos empíricos que hablarían de las ventajas en términos de aprendizaje. Así, hay estudios que han intentado estimar el impacto de la educación privada en el desempeño académico de estudiantes de bajos ingresos, a partir de una comparación de los resultados obtenidos en evaluaciones por estudiantes de distintos tipos de establecimientos educativos privados en relación a los públicos. El estudio concluye que los estudiantes de las “escuelas privadas con sistema de cupón y financiamiento compartido” obtienen resultados levemente más altos que los de escuelas públicas (Anand, Mizala y Repetto, 2009).

Las críticas al financiamiento compartido se centran en uno de sus efectos más visibles: la segregación del sistema educativo. Se sostiene que esta política está asociada a altos niveles de segregación socioeconómica en el sistema escolar, mayor aún que la segregación espacial y geográfica, y que el aporte financiero de las

familias no ha mejorado los resultados académicos sino que ha funcionado como barrera de ingreso y preservación de una composición socioeconómica y cultural más homogénea en cada establecimiento. A partir de considerar el fenómeno de la segregación educativa para comprender las diferencias entre sectores y, a la vez, la heterogeneidad al interior de cada sector, se ha analizado el impacto de las políticas educativas públicas en la segregación educativa comparando la segregación ‘entre’ los sectores público y privado y la segregación entre escuelas dentro de cada sector. El análisis ha dado como resultado que las escuelas públicas son más apropiadas para los estudiantes vulnerables que las escuelas privadas con voucher y que los estudiantes vulnerables son más segregados en las escuelas privadas que en las públicas (Elacqua, 2012).

Al reflexionar sobre este debate es interesante destacar que desde la perspectiva más crítica respecto del sistema de financiamiento compartido se considera que su eliminación es condición necesaria más no suficiente para la reducción de los niveles de segregación socioeconómica en el sistema educativo ni para la mejora de la calidad de la educación, citando como un desafío a las políticas públicas el mejoramiento de la formación de los docentes y el apoyo a las escuelas que reciben a los estudiantes en condiciones más vulnerables (Valenzuela, 2008).

Uno de los aspectos centrales del debate es qué políticas públicas implementar para mejorar la calidad del sistema educativo, tanto del sector público como del privado. Un segundo asunto, tan importante como el primero y complementario de aquél, es garantizar la accesibilidad equitativa a la educación por parte del conjunto de la población, en especial de los sectores vulnerables. El primero de los aspectos apunta a preguntarse cómo garantizar la calidad de los servicios educativos impartidos en el conjunto de los establecimientos escolares considerando el acceso a recursos, la calidad de los docentes, la localización geográfica de los establecimientos y las características de los estudiantes que asisten. El segundo remite a cómo mejorar las posibilidades de aprendizaje de los estudiantes que, por sus características socioeconómicas, tendrán más dificultades durante su trayectoria educativa.

Ambas cuestiones remiten a objetivos mayores, vinculados a la inclusión social, como son la integración social y el bienestar de la población, que exceden las posibilidades de las políticas educativas. Redondo sostiene que si bien esos objetivos no eran los principales en el momento en que se implementaron las reformas al sistema educativo chileno, constituyen actualmente una dimensión que debe ser abordada. Para el citado autor, el modelo que emerge de las mencionadas reformas “falla porque se asienta sobre supuestos que no constituyen verdades empíricas, sino más bien sobre una suerte de creencias, a veces factibles y otras veces simplemente imposibles de realizar” (Redondo, 2007). Se refiere específicamente a la suposición de que la constitución de un mercado, la competencia y la privatización generarían una mejora de las posi-

Uno de los aspectos centrales del debate es qué políticas públicas implementar para mejorar la calidad del sistema educativo, tanto del sector público como del privado. Un segundo asunto, tan importante como el primero y complementario de aquél, es garantizar la accesibilidad equitativa a la educación por parte del conjunto de la población, en especial de los sectores vulnerables.

bilidades y resultados obtenidos por los individuos y un mayor rendimiento para el conjunto de la sociedad. Sin embargo, dichas políticas instalaron nuevos problemas para realizar el derecho a la educación para todos los ciudadanos.

Al hacer una estimación de la magnitud y evolución de la segregación escolar y de los factores asociados a ella, también Valenzuela parte por sostener que la segregación socioeconómica en el sistema escolar resulta de la combinación de aspectos estructurales y culturales de la sociedad de cada sociedad con las características de la organización y funcionamiento del sistema educativo. En relación a este último aspecto analiza la incidencia de las características básicas de la oferta educativa, teniendo presente en particular la educación privada y el cobro de aranceles (Valenzuela, 2008).

La investigación de Valenzuela concluye que hay una elevada segregación socioeconómica de los estudiantes en el sistema escolar chileno, tanto en la enseñanza básica como en la media, que alcanza tanto a los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad como a aquellos en mejores condiciones. De su análisis se desprende que la segregación habría aumentado en el período 1998-2006 y que afecta a la mayor parte de las regiones y comunas del país. Las evidencias que reúne señalan que la segregación es más alta en los establecimientos particulares subvencionados que en los municipales, lo cual atribuye a la eficacia en la selectividad de la localización de los establecimientos subvencionados particulares y de los mecanismos de selección de alumnos, aunque también se registran algunos niveles de segregación en los establecimientos municipales. Destaca entonces que “ciertas características generales de la organización y funcionamiento de nuestro sistema escolar, así como de la sociedad chilena, están a la base de la creciente y elevada segregación escolar” (Valenzuela, 2008).

En particular, sostiene que el sistema de financiamiento compartido está asociado al incremento de la segregación escolar a nivel comunal, ya que reduce las posibilidades de las familias de elegir el establecimiento escolar al que asistirán sus hijos y lleva a que los hijos de estas familias se matriculen en los colegios más segregados. Por ello, para Valenzuela el sistema de financiamiento compartido constituye un mecanismo de exclusión, cuya incidencia debería ser reducida o que debería ser eliminado.

Valenzuela señala cuatro líneas que deben ser consideradas para la elaboración de políticas cuyo objetivo sea disminuir la segregación escolar: “disminuir las brechas de calidad entre los establecimientos educativos; evitar la aplicación de programas de incentivos que discriminen en contra de quienes educan a los alumnos más vulnerables; evitar la publicación y uso de rankings de establecimientos cuyos resultados no reflejen estimaciones de la productividad de las escuelas, sino la composición social de su alumnado; y diseñar un sistema de financiamiento de la educación que sea progresivo” (Valenzuela, 2008). Retomando las causas de la segregación educativa que trascienden el campo de la educación, agrega que es necesaria la implementación de políticas urbanas y familiares que apunten a una mayor integración de los barrios y a reducir los altos índices de maternidad adolescente.

Los efectos del financiamiento compartido en la segregación del sistema educativo de Chile son reconocidos tanto por sus críticos como por sus defensores. La recomendación, en uno u otro caso, es diferente. Los primeros promueven su eliminación, los segundos el perfeccionamiento del sistema de financiamiento. En esta tensión puede ser leído el surgimiento de la Subvención Escolar Preferencial. Esta nueva forma de financiamiento busca generar un desestímulo a la segregación escolar; parte del reconocimiento de que el sistema de subvención escolar chileno tenía una falla de origen porque otorgaba la misma subvención a todos los colegios sin tener en cuenta las características heterogéneas de los estudiantes. De este modo, los establecimientos escolares consideraban conveniente seleccionar a los mejores alumnos, para lograr así, con iguales recursos, mejores resultados académicos. La subvención diferenciada apunta a resolver este problema de segmentación que generó el esquema de subvención plana. El hecho de que a los alumnos de menores recursos venga asociada una subvención mayor operaría como un estímulo para las escuelas a desarticular los mecanismos de selección hasta ahora vigentes, y a incluir a estos alumnos a sus instituciones. Así, se lograría que los colegios se interesen por los alumnos con más desventajas, resolviendo la segmentación.

El debate lleva por momentos a que diferentes actores se interroguen sobre la posibilidad de prescindir del sector privado para erradicar los efectos nocivos de este complejo articulado institucional que se desprende del modelo educativo chileno. Frente a este interrogante, aún quienes son más críticos, al pensar en reformas sostienen que en Chile hay un fuerte aprecio por la educación particular y por ello habría que pensar un sistema en el cual se mantenga la idea de que el padre elige la escuela y lleva el financiamiento a la escuela que elige, pero donde haya un resguardo estatal suficiente para que las escuelas no logren el número de alumnos suficientes y para crear nuevos establecimientos, en el cual el Estado pague a todos los docentes por igual, y se garanticen los mismos derechos laborales para los docentes de establecimientos públicos y privados, pasando de una forma de distribución mercantil a un sistema de distribución por particularidades culturales, por ejemplo.

Redondo entiende que los avances logrados en cuanto a cobertura en educación básica y media hace complejo pensar en un sistema educativo en el que no existan instituciones privadas con financiamiento estatal, puesto que ese tipo de instituciones representan una porción importante de las que proveen cobertura en el sistema.

La pregunta pasa a ser entonces, “¿es posible pensar un sistema y una institucionalidad que permitan el funcionamiento de los privados sin que esto implique que se generen las brechas que hoy existen entre los distintos tipos de establecimientos?” (Redondo, 2007). El desafío apunta, por un lado, a fortalecer la educación pública y, por otro, a establecer regulaciones para el sector privado subvencionado.

**“¿es posible pensar un sistema y una institucionalidad que permitan el funcionamiento de los privados sin que esto implique que se generen las brechas que hoy existen entre los distintos tipos de establecimientos?”**

...el acceso a establecimientos que ofrecen una educación de calidad está restringido casi exclusivamente a quienes tienen los recursos económicos necesarios como para superar las barreras de selección que estas escuelas promueven.

El grueso del debate sobre el financiamiento de la educación en Chile se centra entonces en los efectos que tiene la coexistencia de un sector privado y uno público como opciones dentro de la educación gratuita, y en las implicancias que tiene el financiamiento compartido. Los defensores entienden que la alianza público-privado que se desprende de estas modalidades favorece a la sociedad en su conjunto al profundizar la eficiencia en el uso de los recursos. Los críticos destacan sus aspectos negativos a partir de la constatación empírica de su incidencia en la segmentación educativa y social. Ambas partes tienden a reconocer esta debilidad y buscan el modo de generar correctivos para que esos efectos nocivos desaparezcan.

Hay dos observaciones que se pueden hacer desde una perspectiva de derechos. En primer lugar, se constituyen en inadmisibles aquellos mecanismos propios del financiamiento educativo que se traduzcan en barreras económicas para el derecho a la educación. Si bien la cobertura de establecimientos gratuitos –sea a través de escuelas municipales como de particulares subvencionadas– es muy amplia

en el territorio, y se puede sostener que podrían ser escasas las situaciones en que haya familias que no tengan una oferta gratuita que sea geográficamente accesible, pudo verse que el acceso a establecimientos que ofrecen una educación de calidad está restringido casi exclusivamente a quienes tienen los recursos económicos necesarios como para superar las barreras de selección que estas escuelas promueven. Esto es, se hace fundamental identificar y desterrar aquellos mecanismos que implican barreras en el acceso a una educación de calidad para sectores específicos de la sociedad. En segundo lugar, y fuertemente relacionado con lo recién mencionado, también entran

en cuestión los mecanismos de financiamiento cuya implementación refuerza el efecto de segregación escolar que caracteriza al sistema educativo chileno, y a través de ello atenta contra el objetivo de promover la cohesión social. Se ha reconocido ya que es precisamente el copago el mecanismo que lleva a una estratificación no ya dicotómica –la habitual entre el mundo de los efectores públicos y privados– sino una micro estratificación de múltiples capas dentro del mundo de los establecimientos particulares. Desde esta perspectiva, el financiamiento compartido se consolida como un aspecto del financiamiento de la educación que debilita fuertemente al Estado chileno como garante del derecho a la educación.

De todos modos, y como ya se destacó, hay otro elemento que hace a los pilares del modelo de financiamiento de la educación en Chile, y es la existencia del sistema de vouchers. Es la presencia de los vouchers, y la lógica de elección de escuelas por parte de las familias que lo fundamenta, lo que constituye al sistema educativo de Chile en un mercado. Este aspecto del funcionamiento del sistema educativo pasa más inadvertido en el debate que se libra en el campo académico. Se discute el financiamiento porque se hace evidente que fallas en el sistema de captación y asignación de recursos se traducen en importantes desigualdades en

los logros educativos de diferentes estratos de la sociedad, y en esas investigaciones se busca encontrar señales que permitan corregir esas fallas. Pareciera que si la modalidad de financiamiento del sistema educativo chileno no mostrara tan claramente sus debilidades en términos de redistribución y segmentación, el debate sería mucho menor. Si no hubiera problemas en la eficiencia del sistema educativo, ¿por qué habría que discutir el financiamiento? Si el mercado resuelve el acceso a la educación del conjunto de la sociedad, ¿es necesario interrogarlo?

El horizonte que el debate sobre el financiamiento de la educación en Chile tiene como referencia son los logros educativos, sus resultados. Está plenamente ausente una discusión que ponga como eje las implicancias que tiene, a la hora de diseñar un sistema educativo, el hecho de que el Estado haya asumido el compromiso de garante del derecho a la educación de sus ciudadanos. Concretamente: ¿Es legítimo que el Estado deposite su responsabilidad como garante del derecho a la educación en el mercado? ¿Es compatible el mercado con la garantía de derechos? Estas preguntas pasas inadvertidas frente a la intensidad del debate sobre los efectos que genera ese mercado en acción.



# CONCLUSIONES

## LO PÚBLICO COMO GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

118

MERCADO  
O GARANTÍA  
DE DERECHOS  
MODELOS EN DEBATE  
PARA LA EDUCACIÓN  
ESCOLAR EN CHILE

**H**ace más de 50 años –con la proclamación de la Declaración Internacional de los Derechos Humanos– se inicia un proceso de debates, acuerdos y definiciones que van configurando un nuevo horizonte en el campo de las políticas públicas, y como parte de ese proceso se fue consolidando la idea de que la educación es un derecho humano fundamental.

La irrupción de los derechos en el espacio de las políticas públicas constituye un hecho de fundamental trascendencia política, al proponer una redefinición de las reglas de juego con las que se rige la relación entre el Estado y los sujetos. Al ir adhiriendo a los diferentes tratados internacionales, los Estados parte del Sistema de Naciones Unidas van asumiendo un conjunto de obligaciones concretas frente a cada uno de sus ciudadanos; hoy el Estado tiene la obligación de consolidarse como el garante de todos y cada uno de sus derechos, constituyendo a los ciudadanos en sujetos de dichos derechos. Se configura así un nuevo tipo de relación, la relación garante de derechos – sujeto de derechos, que es esencialmente asimétrica, y en la cual el Estado debe respetar, proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos.

En relación con el derecho a la educación el horizonte que se configura ofrece precisiones que son sumamente relevantes. Por un lado, es posible explicitar –y una aproximación a ello se hizo en el capítulo 1- qué significa garantizar el derecho a la educación, cuáles son los contenidos de ese derecho. Por el otro, el aparato jurídico internacional da señales claras respecto a las implicancias que ello tiene desde el punto de vista institucional, por ejemplo, al establecer que cada institución educativa es en sí un espacio de garantía de derechos, que los ciudadanos deben tener garantizado su espacio como actores fundamentales en el funcionamiento de la institucionalidad pública, o al promover la vigencia de mecanismos específicos de exigibilidad. Desde esta perspectiva, la idea de que la educación es un derecho humano se constituye en un valioso instrumento de transformación del sistema educativo en su conjunto.

Mirar la situación de la educación en Chile desde esta perspectiva permite identificar algunos elementos que en su articulación podrían significar un aporte al

debate sobre el futuro de la educación en este país. La sociedad chilena hizo un esfuerzo considerable por adecuar la normativa que regula la educación a los lineamientos del derecho internacional. Como pudo verse a lo largo de este texto, Chile suscribió la gran mayoría de los tratados internacionales vigentes y fue avanzando en modificaciones de la normativa orientada a la educación, que significó un importante progreso en el sentido de consolidar al Estado como garante de este derecho. En el capítulo 2 se hizo un repaso de las principales normas, y si bien pudo encontrarse ciertas limitaciones, como por ejemplo la persistencia de ciertas formas de discriminación de los alumnos, la propia Constitución ofrece los recursos necesarios para neutralizarlas al destacar que todos los tratados internacionales asumidos por el Estado chileno adquieren estatuto constitucional.

El análisis de la información que permite, de un modo indirecto, dar seguimiento al grado de cumplimiento del derecho a la educación nos ofrece un panorama desde el cual es posible sostener que queda un largo camino por recorrer en el campo de las políticas orientadas a garantizar el pleno ejercicio de este derecho. Cabe aquí destacar algunos elementos de ese panorama que configuran los rasgos fundamentales del funcionamiento del sistema educativo chileno en la actualidad. Por un lado, y como punto de partida, el acceso a la escuela está prácticamente universalizado, efecto de una amplia oferta que garantiza acceso a todos a lo largo del espectro social y del territorio chileno. En segundo lugar, hay una gran segmentación del sistema educativo. Las trayectorias de los estudiantes se hacen efectivas en circuitos educativos muy distintos, con grupos relativamente homogéneos en su interior, y muy diferenciados entre ellos. Ello es el resultado de la coexistencia de diferentes modalidades de establecimientos, de la lógica del financiamiento de la educación y la persistencia de diversos mecanismos de selección dotados de una fuerte carga discriminatoria. Por último, hay grandes desigualdades tanto en la dinámica escolar cotidiana de cada uno de esos segmentos como en los aprendizajes. Circuitos diferenciados, donde cada segmento implica logros distintos, y donde el ingreso a ellos está predeterminado por el origen social y cultural, constituyen al sistema educativo chileno en un gran mecanismo de reproducción de las desigualdades existentes y de consolidación de los espacios de privilegio dentro de la sociedad.

Desde la perspectiva de derechos, y dadas las características de las instituciones educativas, pudo apreciarse que éstas quedan posicionadas en la tensión entre avanzar con acciones de no discriminación e inclusión, pero con serias dificultades para garantizar aprendizajes relevantes u obtener logros académicos significativos, sobre la base de una fuerte selección de los estudiantes y de la exclusión de quienes no responden a ciertos perfiles esbozados por la propia oferta educativa. De un modo u otro, y en esta tensión entre inclusión o aprendizajes, las instituciones no logran consolidarse en su rol de garantes del derecho a la educación.

**Circuitos diferenciados, donde cada segmento implica logros distintos, y donde el ingreso a ellos está predeterminado por el origen social y cultural, constituyen al sistema educativo chileno en un gran mecanismo de reproducción de las desigualdades existentes y de consolidación de los espacios de privilegio dentro de la sociedad.**

Los más pobres van a las únicas escuelas donde los admiten –las municipales sin copago– y obtienen los niveles más bajos de aprendizaje. Los ricos, en cambio, eligen las escuelas más caras –particulares pagadas– y obtienen allí los mayores logros educativos.

Una mirada que toma distancia de las instituciones y se dirige al conjunto del sistema educativo permite apreciar un panorama desde el cual es posible esbozar al menos dos hipótesis de trabajo sobre el funcionamiento de esas instituciones. La primera de ellas es que la racionalidad del sistema es diferente según los estratos sociales que se observen. La segunda, que se desprende de la anterior, tiene que ver con la existencia de dos planos de intervención desde la política pública.

El capítulo 2 permitió apreciar que en los dos extremos del espectro social el universo de escuelas adquiere un comportamiento que las iguala. Tanto en el extremo más pobre como en el más rico se hallaron situaciones que se caracterizan por una muy fuerte determinación, sin mediaciones ni ambigüedades. Los más pobres van a las únicas escuelas donde los admiten –las municipales sin copago– y obtienen los niveles más bajos de aprendizaje. Los ricos, en cambio, eligen las escuelas más caras –particulares pagadas– y obtienen allí los mayores logros educativos. Hay en esas escuelas una convergencia total de atributos que consolidan esos perfiles, sin grandes desviaciones. En el resto del espectro social, el cual queda comprendido

entre los extremos recién mencionados, las determinaciones son más débiles, las imágenes más borrosas. Una interpretación que se hizo de la coexistencia de estos dos espacios tan diferenciados (los extremos y el centro) es que en los primeros el peso de la estructura social aplasta los márgenes de acción que tienen las políticas educativas, imponiéndoles su racionalidad. En el centro –espacio en el cual se ubicaba el 75% de las escuelas de Chile– la dinámica de las instituciones logra escapar a esta determinación, y queda más sujeta a las decisiones que se toman en el campo de las políticas educativas. Se concluyó a partir de esto, en páginas anteriores, que un análisis más profundo de este tipo de hallazgos

podría dar mayor precisión al ejercicio de delimitar los alcances que tiene una política educativa para incidir en el conjunto del sistema educativo, y sus límites. En términos de alcances, si bien los datos analizados en el capítulo 2 permitieron ver que en ese espacio central hay tres tipos diferentes de escuelas (hecho que converge con los hallazgos de los estudios sobre segmentación educativa), pudo verse también que los límites entre un tipo y el otro son difusos, y que estos grupos comparten además ciertos rasgos comunes. Esto es, la información invita a pensar que no hay barreras estructurales entre los tipos que se ubican en ese espacio central que hagan obstáculo a iniciativas orientadas a romper con la segmentación escolar, y promover un sistema educativo más inclusivo y cohesionado. De todos modos, es posible adelantar que si bien allí el espacio de acción es amplio, al incorporar a los dos grupos de escuelas ubicados en los extremos se hacen visibles las barreras a las reformas educativas que se desprenden de las características de la estructura social de Chile. La pureza de esos extremos expresa los polos de una sociedad estructurada en torno a la competencia y donde hay familias que en esa competencia quedan siempre del lado de los ganadores, en tanto otras en el de los perdedores. Avanzar hacia una política educativa que consolide al Estado como garante de derechos excede, en consecuencia, a acciones que se puedan desarrollar desde el sector educación y

lleva a intervenciones que pongan la mirada en la dinámica de la sociedad chilena, y en los mecanismos que producen y dan sustento a esas situaciones tan distantes y diferenciadas en los extremos de la estructura social del país.

La lógica de la competencia permeó profundamente en el funcionamiento del sistema educativo de Chile. Cada uno de los establecimientos educativos es una unidad aislada, que debe luchar por obtener recursos para sobrevivir y para ello debe competir con el resto; buscará quitarle clientes –los ciudadanos, estudiantes, padres de familia se constituyen en clientes en el mercado– a las otras escuelas, su éxito depende incluso de que esas otras cierren. Como todo mercado, el encuentro entre un proveedor y su cliente es el resultado de una negociación en que ambos ponen su parte. El cliente apuntará al sector del mercado que le es posible en función de su capacidad de gasto y hará uso de las opciones con las que cuenta dentro de esa franja, en tanto el proveedor apuntará al cliente que desea llegar, orientando su búsqueda, seleccionando. Las relaciones de poder entre los proveedores y los clientes varían mucho según el sector social al que pertenezcan estos últimos, pero en general son los proveedores quienes, a partir de sus lógicas e intereses, terminan imponiendo los rasgos de identidad que configuran al mercado educativo chileno.

Las instituciones educativas, sean públicas o particulares subvencionadas, operan con esta lógica. Compiten entre ellas, seleccionan a sus alumnos, y se espera que aquellas que no logran una buena calidad terminen cerrando a partir de la acertada elección por parte de los padres de familia. Subyace a la lógica del mercado la premisa de que en este entramado de relaciones la suma de los intereses individuales –tanto de los sostenedores de establecimiento como de los padres de familia– convergerá hacia un interés general común. La búsqueda de la mejor educación para cada uno de los hijos se traduciría, desde esta lógica, en una educación de calidad para todos. Una cuestión de índole público, como lo es la educación de las nuevas generaciones, encontraría su solución a través de ese complejo entramado de iniciativas privadas.

La información analizada en el capítulo 2 reafirma lo que ya vienen mostrando muchos estudios realizados en Chile: la lógica de la libre elección y la competencia entre escuelas no se tradujo en el cierre de aquellas con menores logros académicos; se produjo una profunda segmentación del sistema educativo, la cual se traduce en grandes desigualdades en términos de aprendizajes, y se instalaron múltiples mecanismos de selección que son violatorios del principio de no discriminación vigente.

¿Puede el Estado depositar en el mercado su condición de garante de un derecho? Una primera respuesta a esta pregunta –ya planteada en el cierre del capítulo 3– se obtiene cuando uno hace un análisis minucioso de los hechos. Expresada la pregunta de un modo más concreto –¿logra el Estado chileno, a través del mercado educativo, garantizar el derecho a la educación de sus ciudadanos?–, la respuesta

Cada uno de los establecimientos educativos es una unidad aislada, que debe luchar por obtener recursos para sobrevivir y para ello debe competir con el resto; buscará quitarle clientes –los ciudadanos, estudiantes, padres de familia se constituyen en clientes en el mercado– a las otras escuelas, su éxito depende incluso de que esas otras cierren.

que se fue esbozando a lo largo de este trabajo nos indica que no. La persistencia de mecanismos de selección de alumnos por parte de las escuelas, instituciones que muestran muy bajos logros en términos de aprendizajes, el alto costo económico que representa para un número importante de familias acceder a una educación que satisface sus expectativas, el conflicto de intereses entre sostenedores y estudiantes son algunas de las señales que nos indican las grietas del sistema educativo chileno, en tanto sistema de garantía del derecho a la educación.

Frente a esta constatación, se puede argumentar que lo que atenta contra la función de garantía del derecho a la educación son las fallas de este mercado educativo. No es que un mercado no puede ser el instrumento de garantía de derechos –se sostendría desde este argumento– sino que el mercado chileno no lo logra por debilidades en las regulaciones del sistema que atentan contra el libre juego de la demanda y la oferta. Si este fuera el caso, las políticas orientadas a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación tendrían que proponerse como objetivo perfeccionar ese mercado. Podría sostenerse que la mayoría de

las decisiones de políticas que se implementaron en los últimos 10 años operaron bajo esta premisa, y –más allá de sus escasos logros– tenían como objeto perfeccionar el mercado educativo.

¿Cómo deberíamos evaluar estas decisiones de política que se han ido tomando y las transformaciones en las regulaciones y en la institucionalidad que se desprenden de ellas? Los hechos, ya se mencionó reiteradas veces, ofrecen una valoración negativa, que nos permite sostener que el mercado educativo chileno no logra consolidarse como un espacio de interacciones a través de las cuales

se hace efectivo el derecho a la educación. Pero la perspectiva de derecho nos entrega otro criterio de validación de estas decisiones, que va más allá de su efectividad, y que tiene que ver con analizar en qué medida las decisiones que se van tomando van consolidando al Estado como garante de derecho y, en consecuencia, delineando las reglas de juego de la compleja relación entre garantes de derecho y sujetos de derecho.

En este punto adquiere relevancia la reflexión que hace Fernando Atria, al mostrar que es insostenible que un Estado garante del derecho a la educación deposite la realización de este derecho en los mecanismos de mercado. Como parte de su argumentación, el autor destaca que el sentido o finalidad de un sistema de educación pública “es garantizar a cada ciudadano la educación *como derecho*, es decir como una prestación que no requiere para ser obtenida el consentimiento voluntario de quien la ofrece”; basta la voluntad del ciudadano para que el establecimiento tenga la obligación de admitirlo. “Esta asimetría entre el individuo y el establecimiento es reflejo de la *posición general de asimetría* que el ciudadano (como titular de derechos, los más importantes de los cuales son especificados en el artículo 19° de la Constitución), tiene frente al Estado (que no tiene derechos

“...en qué medida las decisiones que se van tomando van consolidando al Estado como garante de derecho y, en consecuencia, delineando las reglas de juego de la compleja relación entre garantes de derecho y sujetos de derecho”.

frente al ciudadano porque está, como lo dispone el artículo 1° de la Constitución, ‘al servicio de la persona humana’” (Atria, 2010).

El tipo de relación que promueven las instituciones privadas cuando operan desde una lógica de mercado no es una relación de garantía de derechos. “Ante el establecimiento privado (subvencionado o no) el individuo no concurre como ciudadano, sino como parte contratante. Y entre las partes contratantes existe la simetría propia del contrato y del mercado: ninguna de las partes está, como el Estado frente a la persona humana, al servicio del otro. Como la relación entre el individuo y el establecimiento es en este caso simétrica, no basta la voluntad del primero para que el segundo tenga una obligación: la concurrencia de su voluntad, como en todo contrato, es condición necesaria, pero no suficiente, para que haya contrato” (Atria, 2010).

En síntesis, desde esta perspectiva, una institución que forma parte de un sistema cuyo fin es garantizar el derecho a la educación debe posicionarse ante los ciudadanos desde su condición de garante. Esto es, entre la institución y el ciudadano se instala una relación esencialmente asimétrica, por lo cual ante este ciudadano la institución no tiene ningún derecho, sino sólo obligaciones. La sola voluntad de un padre de que su hijo ingrese a un establecimiento específico es suficiente para que éste lo haga<sup>9</sup>. Esta asimetría constitutiva de un vínculo basado en el principio de ciudadanía es incompatible con el funcionamiento del mercado. Las relaciones de mercado, nos señala el autor, son relaciones simétricas, que se hacen efectivas a través de un contrato sólo cuando convergen las voluntades de ambas partes. En el mercado, la voluntad de proveedor de servicios educativos es tan relevante como la del padre de familia. Incorporando este aporte a la reflexión, se concluye entonces que si el mercado educativo chileno no logra garantizar el derecho a la educación de los ciudadanos esto no ocurre por fallas del mercado que pueden ser subsanadas a través de políticas específicas, sino que sucede porque es incompatible la función de garantía de derechos con la racionalidad del mercado.

... si el mercado educativo chileno no logra garantizar el derecho a la educación de los ciudadanos esto no ocurre por fallas del mercado que pueden ser subsanadas a través de políticas específicas, sino que sucede porque es incompatible la función de garantía de derechos con la racionalidad del mercado.

Consolidar al Estado chileno como garante del derecho a la educación implica entonces un proceso de desarticulación de la racionalidad del mercado en la relación entre las instituciones educativas y las familias. Esto no implicaría prescindir del sector privado, sino convocar a los sostenedores de las instituciones privadas a establecer con las familias una relación de ciudadanía. La incompatibilidad de la garantía de derechos no es con el sector privado, sino con la racionalidad de mercado. Para que las iniciativas privadas puedan participar de un proyecto público de garantía de derechos “es necesario que asuman la posición de asime-

9. Atria señala más adelante que sólo la limitación de espacio puede operar como razón de negativa, pero se requeriría aquí algún criterio que posicione a todos los ciudadanos ante una igualdad de trato por parte de la escuela, como por ejemplo un sorteo que resuelva quiénes son los que no van a poder ingresar.

**En cada establecimiento tienen plena vigencia los principios y compromisos asumidos por el Estado al consagrarse como garante del derecho a la educación.**

tría que el Estado tiene frente al ciudadano. Por consiguiente, no hay razón para negar la posibilidad de que se cree legalmente una categoría de establecimientos públicos de enseñanza que sean de propiedad privada. Para esto sería necesario configurar el régimen legal aplicable a esos establecimientos educacionales privados (en cuanto a su propiedad y gestión) de modo que ellos asumieran la posición de asimetría, ante el ciudadano, característica del Estado” (Atria, 2010).

Se desprende de este recorrido una serie de apreciaciones que ayudan a esbozar ciertas condiciones que debería tener un sistema educativo que opere como instrumento público de garantía de derechos. En principio, y como ya se señaló reiteradamente a lo largo de este texto, cada una de las escuelas —en sí— debe ser una institución garante de derechos. En cada establecimiento tienen plena vigencia los principios y compromisos asumidos por el Estado al consagrarse como garante del derecho a la educación. De igual modo, cada agente del sistema educativo es un agente garante de ese derecho, y su relación con los estudiantes deberá estar regida por esos principios.

Como parte de las obligaciones que implica la condición de garante de derechos, no puede tener vigencia ningún mecanismo de selección de estudiantes. Como ya se señaló, la sola voluntad de los padres debería ser suficiente para que un estudiante ingrese a una escuela, y en caso de limitaciones por espacio, deberían operar criterios tales como el sorteo o alguno equivalente que garantice igualdad de oportunidades. Se desprende de esta premisa que

todas las escuelas deben ser gratuitas. Una escuela garante del derecho a la educación es una escuela inclusiva, abierta y universal.

Deberá además ser una institución que se asuma como espacio de protección de sus estudiantes y de plena garantía de todos sus derechos, entre ellos el derecho a la participación en la toma de aquellas decisiones que les afectan, el derecho a ser escuchados. Por último, deberá garantizar el aprendizaje de aquellos conocimientos socialmente relevantes —y que queden enmarcados dentro de lo que la UNESCO propone como necesidades básicas de aprendizaje— a todos y a cada uno de sus estudiantes; como ya se señaló, el aprendizaje es un derecho.

En un sistema educativo estructurado desde la lógica del derecho humano a la educación, una trayectoria escolar de calidad, y en la cual se respeta la dignidad de cada sujeto, es el resultado de un Estado cumpliendo su rol de garante de la educación y no de la suerte de las familias en la competencia por acceder a los recursos necesarios para posicionar a sus hijos en aquellas instituciones catalogadas como exitosas. Si una buena educación depende de los recursos materiales y simbólicos que tienen las familias para movilizar en pro de sus hijos, la educación es un privilegio. Si depende, en cambio, del esfuerzo del Estado a través del entramado de las instituciones educativas presentes en todo el territorio, se constituye en un derecho.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, C. y Courtis, C. (1997): "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales". En Abregu, M., y Courtis, C., *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Ed. Del Puerto/CELS, Buenos Aires.
- Anand, P.; Mizala, A.; Repetto, A. (2009): "Using school scholarships to estimate the effect of private education on the academic achievement of low-income students in Chile". En *Economics of Education Review* 28, pp. 370–381.
- Atria, F. (2010): "¿Qué educación es "pública"?" En Bellei, C.; Contreras, D.; Valenzuela, J. P.; (editores) *Ecos de la revolución pingüina: Avances, Debates y Silencios en la Reforma Educacional*. Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile y UNICEF, Pehuén Editores, Santiago, Chile.
- Bellei, C. (2007): "Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia". En *Rev. Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1, pp. 285-311.
- Bellei C. y Valenzuela J. P. (2013): *Frenazo en la prueba Pisa*. Nota publicada por el diario La Tercera el día 05/12/2013, Chile.
- Bellei, C.; Contreras, D.; Valenzuela, J. P. (2008): *La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, Administradores y Recursos: Propuestas para la nueva arquitectura de la Educación Chilena*. Programa de Investigación en Educación de la Universidad de Chile y UNICEF, Santiago, Chile.
- Bellei, C.; Contreras, D.; Valenzuela, J. P. (editores) (2010): *Ecos de la revolución pingüina: Avances, Debates y Silencios en la Reforma Educacional*. Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile y UNICEF. Pehuén Editores, Santiago, Chile.
- Beyer, H. (2008): "Más financiamiento en educación y un mejor diseño de la subvención". En Bellei, C.; Contreras, D.; Valenzuela, J. P. (editores) *La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, Administradores y Recursos: Propuestas para la nueva arquitectura de la Educación Chilena*. Programa de Investigación en Educación de la Universidad de Chile y UNICEF, Santiago, Chile.
- Cox, C. (2008): "Expansión del Acceso y Reformas del Currículo en la Educación Escolar Latinoamericana: Implicancias para la Cohesión Social". En *Encounters on Education*, Volume 9, Fall 2008 pp. 25–55.
- Cox, C. y Schwartzman, S. (2009): *Políticas Educativas y Cohesión Social en América Latina*. Uqbar Editores, Santiago, Chile.
- Elacqua, G. (2012): "The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile". En *International Journal of Educational Development* 32 (2012), pp. 444–453.
- Elacqua, G.; González, S; Pacheco, P. (2008): "Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal". En Bellei, C.; Contreras, D.; Valenzuela, J. P. (editores), *La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, Administradores y Recursos: Propuestas para la nueva arquitectura de la Educación Chilena*. Programa de Investigación en Educación de la Universidad de Chile y UNICEF, Santiago, Chile.

- Elacqua, G. y Santos, H. (2013): *Los efectos de la elección escolar en la segregación socioeconómica en Chile: Un análisis georreferenciado*. Espacio Público, Santiago, Chile.
- Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (2008): "Las escuelas que tenemos". En *Revista de Centro de Estudios Públicos*, 111 (invierno 2008).
- Fitoussi, J. P. y Rosanvallon, P. (1996): *La nueva era de las desigualdades*. Ed. Manantial, Buenos Aires.
- García-Huidobro, J. E. (2007): "Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar. Consideraciones a partir del caso chileno". En *Rev. Pensamiento Educativo*, Vol. 40, Nº 1, Santiago, Chile, pp. 65-85.
- García-Huidobro, J. E. (2007): *El sistema escolar chileno. Institucionalidad, administración, financiamiento y problemas*. Ponencia 28 de abril 2011. Magíster Psicología Educacional FACSU-Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- López, N. (2007): *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. IIPE-Unesco, Buenos Aires.
- López, N. (2012): "El desprecio por ese alumno". En López, N. (Coord.), *Escuela, Identidad y Discriminación*. IIPE-Unesco, Buenos Aires.
- Marcel, M. y Tokman, C. (2005): *¿Cómo se financia la educación en Chile?* Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile, Santiago, Chile.
- Mehedi, M. (1997): *Informe anual sobre el derecho a la educación*, presentado de conformidad con la resolución 1997/7 de la Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías, 1998 (E/CN.4/Sub.2/1998/10).
- Muñoz, V. (2012): *El derecho a la educación: una mirada comparativa, Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia*. OREALC-UNESCO, Santiago, Chile.
- Nuñez, J. y Miranda, L. (2009): "La movilidad intergeneracional del ingreso y la educación en Chile". En *Foco* 141, Expansiva UDP-Instituto de Políticas Públicas.
- Nuñez, J. y Miranda, L. (2011): "Intergenerational income and educational mobility in urban Chile". En *Estudios de economía*, Vol. 38, Nº1, Junio 2011, pp. 195-221.
- OECD (2013): *PISA 2012 Results in Focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know*.
- Pícazo, M. I.; Muñoz, C; Montero, V. (2013): *Los nudos críticos de la educación en Chile*. Editorial Universidad de Concepción.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2007): *Reforma Educacional Chilena: el Difícil Equilibrio entre la Macro y la Micropolítica*. Cieplan, Santiago, Chile.
- Raczynski, D. y Salinas, D. (2008): "Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta". En Bellei, C.; Contreras, D.; Valenzuela, J. P. (editores) *La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, Administradores y Recursos: Propuestas para la nueva arquitectura de la Educación Chilena*. Programa de Investigación en Educación de la Universidad de Chile y UNICEF, Santiago, Chile.

- Redondo, J. (2007): *El derecho a la educación en Chile* coordinado por Jesús Redondo - 1a ed. - Fundación Laboratorio de Políticas Públicas. E-Book. (Libros FLAPE; 8), Buenos Aires.
- Santos, H. (2009): *Dinámica de la deserción escolar en Chile*. Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.
- Schwartzman, S. y Cox, C. editores (2009): *Políticas Educativas y Cohesión Social en América Latina*. CIEPLAN- iFHC, Uqbar Editores, Santiago, Chile.
- Sennett, R. (2006): *La cultura del nuevo capitalismo*. Ed. Anagrama, Barcelona.
- SITEAL (2010): *Informe de Tendencias sociales y educativas en América Latina 2010. Metas Educativas 2021: Desafíos y oportunidades*. IIPE-UNESCO y OEI, Buenos Aires.
- Skoufias, E. y S. Parker (2001): *Conditional Cash Transfers and Their Impacts on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresa Programa in Mexico*, FCND Discussion Paper, N° 123, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponible en <http://www.ifpri.org/>
- Tedesco, J. C. (2004): "Igualdad de oportunidades y política educativa". En *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, pp. 555-572.
- Thieme, C. y Treviño, E. (2011): "School Choice and Market Imperfections: Evidence from Chile". En *Education and Urban Society*, 18 de julio, 2011, pp. 1–23.
- UNESCO - OHCHR (2006): *Plan de Acción. Programa Mundial para la educación en derechos humanos*. Primera etapa. Nueva York y Ginebra.
- UNESCO – UNICEF (2008): *Un enfoque de la EDUCACIÓN PARA TODOS basado en los derechos humanos. Marco para hacer realidad el derecho de los niños a la educación y los derechos en la educación*.
- Valenzuela, J. P. (2008): *Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido*. FONIDE – Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación - Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto. Ministerio de Educación, Chile.
- Valenzuela, J. P.; Villalobos, C.; Gómez, G. (2013): *Segregación y polarización en el sistema escolar chileno y recientes tendencias: ¿Qué ha sucedido con los grupos medios?* Espacio Público, Santiago de Chile.
- Vegas, E. (2008): "¿Cómo mejorar las políticas de desarrollo profesional docente a fin de atraer, perfeccionar y retener profesores efectivos?" En Bellei, C.; Contreras, D.; Valenzuela, J. P. (editores) *La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, Administradores y Recursos: Propuestas para la nueva arquitectura de la Educación Chilena*. Programa de Investigación en Educación de la Universidad de Chile y UNICEF, Santiago, Chile.
- Vial, B. (1998): "Financiamiento compartido de la educación". En *Cuadernos de economía*, Año 35, N° 106, pp. 325-342.





# MERCADO O GARANTÍA DE DERECHOS

MODELOS EN DEBATE  
PARA LA EDUCACIÓN  
ESCOLAR EN CHILE

