

**INFORME
ANUAL
SOBRE
DERE-
CHOS
HUMA-
NOS
EN CHILE
2020**



CENTRO DE DERECHOS
HUMANOS **udp**
FACULTAD DE DERECHO

DERECHO A LA EDUCACIÓN: RESPUESTA DEL ESTADO DE CHILE A SUS COMPROMISOS CON LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

**Miguel Órdenes González
Liliana Ramos Abadie¹**

1 Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales. Se agradece la colaboración de Víctor Fuentes Ahumada y Franco Luco Vera, quienes se desempeñaron como ayudantes para el desarrollo del presente capítulo.

SÍNTESIS

El capítulo realiza un análisis del grado de avance de las recomendaciones relativas a garantizar el derecho a la educación, efectuadas en nuestro *Informe* entre 2014 y 2019. A partir de este análisis, se profundiza en las causas que determinan el tratamiento que el Estado de Chile ha dado al derecho a la educación, considerando la orientación de las políticas educativas implementadas desde los ochenta. El capítulo aporta al debate respecto del derecho a una educación de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes, una de las demandas centrales que la sociedad chilena ha reclamado en los últimos años y una de las temáticas nucleares asociadas al llamado *estallido social* iniciado en octubre de 2019. Asimismo, se analiza el rol del Estado en el aseguramiento del derecho a la educación durante la pandemia que hemos experimentado durante 2020.

PALABRAS CLAVE: derecho a la educación, recomendaciones 2014-2019, sistema educativo, estallido social, pandemia.

INTRODUCCIÓN

En el periodo comprendido entre octubre de 2019 y julio de 2020, el sistema educativo chileno, así como toda la sociedad, ha sido golpeado severamente por dos crisis sin precedentes: el llamado *estallido social*, una crisis política-económica de alcance nacional, y la *pandemia* causada por el virus Covid-19, la cual nos mantiene en una emergencia global. Ambas crisis han puesto de rodillas al sistema educativo, extremando sus condiciones de desigualdad, segregación y falta de justicia.

El *estallido social*, iniciado el 18 de octubre de 2019, se ha caracterizado por manifestaciones masivas en todas las regiones del país, expresión del malestar ciudadano frente al manejo de asuntos fundamentales, tales como el sistema previsional, la salud y la educación. Por su parte, la pandemia ha impactado severamente a la población más vulnerable, con pérdida de empleo, hambre y falta de acceso a salud y educación. Como señala Fernanda Arriaza de la ONG TECHO, “son los pobres en los campamentos los que están viendo la cara más dura de esta crisis, porque se ha recrudecido su estado vulnerable: falta de acceso a servicios, a vivienda, a oportunidades de empleo”².

A pesar de la crudeza de las crisis mencionadas, estas no constituyen las causas de los resultados que está exhibiendo el sistema educativo chileno en el medio de este convulsionado contexto. Más bien, representan *estresores* que han intensificado la producción de magros resultados de un sistema que tiende a generar injusticia y desigualdad. De hecho, previo a estas crisis, los estudios sobre el sistema educativo chileno han dejado en evidencia enormes desigualdades en la distribución de oportunidades de inclusión para los niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) del país, así también niveles récord de segregación y de resultados estratificados en los logros de aprendizaje, tanto a nivel

2 DW: “Chile en la crisis del COVID-19: ¿Por qué un país modelo parece hundirse en el caos?”, 26 de mayo de 2020.

nacional como internacional.³ Estos resultados no son nuevos, aunque se han visto intensificados a causa de la presión ejercida tanto por la toma de conciencia colectiva durante el *estallido social* como por la crisis económica que se ha desencadenado a partir de la pandemia. En esta línea, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) ha expresado que las desigualdades en el ámbito educativo en diversos países se han exacerbado durante la pandemia y que, en el caso de Chile, persiste una significativa segregación socioeconómica (2020).⁴

Dada la consistencia y sistematicidad de los resultados alcanzados por el sistema educativo chileno en el nivel escolar, este capítulo se centra en identificar qué aspectos de su organización tienden a generar los resultados que alcanza dicho sistema, tanto en situaciones de estabilidad como de crisis, incluyendo la experiencia de estrés severo vivida en el último año. En este sentido, se considera que los resultados desiguales constituyen una consecuencia y evidencia de vulneraciones directas o indirectas a los derechos humanos de los NNA de nuestro país.

En síntesis, el capítulo incluye la presentación de los estándares internacionales de derechos humanos en educación; revisa el estado de avance de las recomendaciones y los desafíos pendientes en materia educacional de los últimos seis *Informes* UDP. Luego, en base a la evidencia construida, se analizan aspectos sobre la organización y funcionamiento del sistema educativo, estableciendo la relación con el contexto de crisis que vive el país, desde octubre de 2019 a junio de 2020, y evaluando su capacidad para dar respuesta a los estándares presentados. Finalmente, se entregan conclusiones y recomendaciones.

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN EDUCACIÓN

Los estándares internacionales de derechos humanos en educación se fundamentan en instrumentos ratificados y vigentes en Chile y que, por lo tanto, forman parte de su ordenamiento jurídico interno de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 inciso 2 de la Constitución Política de la República. Con el propósito de facilitar el desarrollo y comprensión de este capítulo, se presentarán estándares agrupados en dimensiones que iluminarán la evaluación de los avances de las recomendaciones efectuadas en materia de educación por los *Informes* entre 2014 y 2019. De esta forma, pretendemos orientar el desarrollo de un análisis crítico del sistema educativo, que posibilite una reflexión

3 Natalia Krüger, "La segregación por nivel socioeconómico como dimensión de la exclusión educativa: 15 años de evolución en América Latina", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(8), 2019.

4 Unesco, *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020* (Informe GEM 2020).

profunda en torno a sus desafíos dramáticamente visibilizados a partir del 18 de octubre de 2019, y con la crisis social generada por la pandemia del coronavirus en 2020.

Las dimensiones utilizadas para ordenar los estándares son las siguientes:

- **Acceso y permanencia:** que incluye estándares referidos al acceso de todos los NNA a un sistema escolar asequible y gratuito, que brinde información y orientación de fácil acceso, fomente la asistencia a clases y evite la deserción escolar.
- **Propósito de la educación:** que incorpora estándares que hacen referencia al sentido de la educación como una oportunidad para el desarrollo integral del ser humano, en un marco de respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales, la identidad y diversidad cultural, y el cuidado del medio ambiente natural.
- **Inclusión y no discriminación:** referida a estándares que garantizan el derecho a la educación en igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición.
- **Currículo:** que incluye estándares referidos a las bases curriculares oficiales y a los recursos educativos que ofrece el Estado para el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes acordes con los propósitos de la educación, desde el enfoque de los instrumentos de derecho internacional y con los principios de inclusión y no discriminación.
- **Libertad de enseñanza:** referida a las condiciones en que debe darse este principio en relación con el derecho a la educación.

Por su parte, los instrumentos de derecho internacional a ser considerados son:

- Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ratificada por Chile en agosto de 1990.⁵
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), suscrito por Chile en 1969.⁶
- Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPcD), suscrita y ratificada por Chile en 2008, así como su protocolo facultativo.⁷

5 ONU, *Convención sobre los Derechos del Niño*, 1989.

6 ONU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1966.

7 ONU, *Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad*, 2006

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), promulgada por Chile en 1989.⁸
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belém Do Pará),⁹ promulgada por Chile en 1998.
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,¹⁰ adoptada por Chile en 2015.
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares,¹¹ promulgada por Chile en 2005.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, que contó con el voto de Chile en 2007.¹²
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,¹³ ratificado por Chile en 2008.
- Principios de Yogyakarta relativos a la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en el ámbito de la orientación sexual e identidad de género.¹⁴ Cabe señalar que Chile se comprometió a utilizar estos principios como guía en la formulación de sus políticas en el Examen Periódico Universal de la ONU de 2009.

A continuación, se presentan los estándares internacionales de derechos humanos en educación, organizados bajo las dimensiones nombradas.

1.1 Dimensión acceso y permanencia

Todos los NNA tienen derecho a la enseñanza primaria obligatoria, asequible y gratuita, y deben tener la opción de acceder a la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y técnica. Asimismo, todo NNA debe disponer de información y orientación accesible en cuestiones educacionales. Es preciso adoptar medidas que fomenten la asistencia a la escuela y reduzcan la deserción escolar.¹⁵

En el caso de las/os estudiantes con discapacidad, el Estado debe asegurar un sistema de educación inclusivo en todos los niveles y la educación debe darse en la comunidad en la que estos vivan.¹⁶

8 ONU, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 1979.

9 OEA, *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, 1994.

10 ONU, *Agenda para el Desarrollo Sostenible y Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2015.

11 ONU, *Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, 1990.

12 ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2007.

13 OIT, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, 1989.

14 *Principios de Yogyakarta*, 2007.

15 *Convención de los Derechos del Niño*, art. 28; *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Parte III, art. 13.

16 *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, art. 24.

Por su parte, las/os estudiantes pertenecientes a pueblos indígenas, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, deben tener acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.¹⁷ Asimismo, hijos/as de trabajadores migratorios gozarán del derecho de acceso a la educación y no podrá denegarse o limitarse su acceso a la educación preescolar o a escuelas públicas por la situación irregular de permanencia o empleo de sus padres.¹⁸

1.2 Dimensión propósito de la educación

El propósito de la educación debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad humana y sentido de su dignidad, desarrollando al máximo las aptitudes, capacidad mental y física de los NNA. A su vez, tiene que promover el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales; el respeto a los padres, a la propia identidad cultural, idioma, valores nacionales del país en que se vive, del país de origen y de otras civilizaciones; formando personas capaces de desenvolverse en una sociedad libre y favoreciendo la comprensión, tolerancia y amistad entre las naciones y grupos raciales, étnicos o religiosos. Además, la educación debe inculcar el respeto por el medio ambiente natural.¹⁹

1.3 Dimensión inclusión y no discriminación

La educación es un derecho que debe ser garantizado sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del NNA, sus padres o representantes legales.²⁰

Respecto de las mujeres, se deben asegurar condiciones de igualdad con los hombres, garantizando el acceso a los mismos programas de estudios, exámenes, nivel profesional del personal docente, locales y equipos escolares.²¹ En la misma línea, deben asegurarse las condiciones para eliminar la discriminación contra la mujer, con el propósito de garantizar la igualdad de derechos con los hombres en la esfera de la educación.²² Asimismo, las mujeres tienen el derecho a ser valoradas y educadas, libres de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.²³

17 *Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas*, art. 14.

18 *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Parte III, art. 30.

19 *Convención sobre los Derechos del Niño* (art. 29); *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Parte III, art. 13.

20 *Ibíd.*

21 *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Parte III, art.10.

22 *Ibíd.*

23 *Convención Belém Do Pará*, art. 6.

En el caso de las/os estudiantes con discapacidad, la educación debe darse en igualdad de condiciones, garantizada a través de la entrega de los apoyos adecuados en el marco del sistema general de educación.²⁴

A su vez, se deben adoptar medidas legislativas y administrativas para garantizar el acceso a la educación y la no discriminación del NNA por motivos de orientación sexual o identidad de género, y para que los establecimientos educativos aborden la disciplina en forma compatible con la dignidad humana, eliminando discriminaciones y castigos originados por la identidad de género, orientación sexual o la expresión de ambas condiciones.²⁵

Respecto de los pueblos indígenas, particularmente NNA, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación, sin discriminación.²⁶ De igual forma, hijos/as de trabajadores migratorios deben gozar del derecho de acceso a la educación en igualdad de trato con los nacionales del Estado que corresponda.²⁷

Cabe señalar que, de acuerdo a la Observación General N°13 del Comité DESC, la prohibición de discriminación se debe aplicar en forma plena e inmediata a todos los aspectos de la educación, abarcando la totalidad de los motivos de discriminación rechazados internacionalmente, no estando supeditada a una implementación gradual o a los recursos disponibles.²⁸ En este mismo sentido, la Observación General N°20 del mismo comité, establece que los Estados deben adoptar medidas concretas, deliberadas y específicas, para asegurar la erradicación de cualquier forma de discriminación en el ejercicio de los derechos definidos en el Pacto. Finalmente, se determina que quienes integren alguna de las categorías afectadas por uno o más motivos prohibidos de discriminación, deben participar en los procesos de toma de decisión de esas medidas.²⁹

1.4 Dimensión currículo

El currículo ha de ser entendido como “la expresión y concreción del plan cultural que la institución escolar hace realidad dentro de unas determinadas condiciones que matizan ese proyecto”.³⁰ De esta manera, el currículo se materializa en contenidos culturales que las instituciones educativas promueven entre quienes las frecuentan, así como en los efectos que tales contenidos provocan en sus receptores.³¹ En este marco, el currículo escolar debe fomentar los propósitos de la edu-

24 *Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad*, art. 24.

25 *Principios de Yogyakarta*, Principio 16.

26 *Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas*, art.14.

27 *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Parte III, art. 30.

28 Comité DESC, OG 13.

29 Comité DESC, OG 20.

30 José Gimeno Sacristán, “¿Qué significa el currículum?”, *Sinéctica*, 34, 2010.

31 *Ibid.*

cación planteados por los instrumentos de derecho internacional así como la inclusión y no discriminación de ningún NNA. De acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos, se pueden establecer los siguientes estándares en torno al currículo:

- Debe fomentar en todos los niveles del sistema educativo una actitud de respeto de los derechos de las personas con discapacidad.³²
- Debe promover el aprendizaje de habilidades para la vida y el desarrollo social, para propiciar la participación plena y en igualdad de condiciones, de NNA con discapacidad.³³
- Es necesario eliminar cualquier concepto estereotipado de los roles masculino y femenino, en todos los niveles y formas de enseñanza, a través de la modificación de libros, programas educativos y métodos de enseñanza.³⁴
- Tanto los currículos como los recursos educativos deben posibilitar la comprensión y respeto de la diversidad de orientaciones sexuales e identidades de género, incluyendo las necesidades de las/os estudiantes y sus familias.³⁵
- Con relación a los pueblos indígenas, los programas y servicios educativos deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con ellos, para responder a sus demandas particulares, abarcando su historia, conocimientos, técnicas, valores y sus aspiraciones sociales, económicas y culturales; se debe asegurar la formación de miembros de pueblos indígenas y su participación en la formulación y ejecución de programas educativos.³⁶ Asimismo, cuando sea viable, debe enseñarse a los NNA de pueblos indígenas a leer y escribir en su propia lengua o en la que más comúnmente hable su grupo de pertenencia. Si esto no es posible, se deben realizar consultas con los pueblos para lograr este objetivo.³⁷ Además, deben tomarse medidas para eliminar prejuicios respecto de pueblos indígenas, lo que significa realizar esfuerzos para asegurar que los libros de historia, y otros materiales, ofrezcan una descripción pertinente, equitativa e instructiva de sus sociedades y culturas.³⁸
- El currículo debe abordar la disciplina escolar de una forma compatible con la dignidad humana del NNA.³⁹

32 *Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad*, art. 8.

33 *Ibíd.*, art. 24.

34 *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Parte III, art. 10.

35 *Principios de Yogyakarta*, Principio 16.

36 OIT, *Convenio 169*, Parte VI, art. 27.

37 *Ibíd.*, Parte VI, art. 28.

38 *Ibíd.*, Parte VI, art. 31.

39 *Convención de los Derechos del Niño*, art. 28.

1.5 Dimensión libertad de enseñanza

Los padres o tutores legales tienen la libertad para escoger escuelas alternativas a las creadas por las autoridades y que respondan a sus convicciones morales o religiosas, las que deben cumplir con las normas básicas fijadas por el Estado en materia de enseñanza.⁴⁰

Los particulares y entidades poseen la libertad para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, siempre que se respeten los principios referidos a la educación como derecho y se ajusten a las normas prescritas por el Estado.⁴¹

2. REVISIÓN DE AVANCE SOBRE RECOMENDACIONES EN EDUCACIÓN ENTRE 2014 Y 2019

Entre 2014 y 2019, los capítulos de educación publicados en el *Informe* han analizado diversos aspectos relativos a la organización, estructura y funcionamiento del sistema escolar, en función de los estándares internacionales de derechos humanos en materia educativa. Cada capítulo ha incorporado debates relevantes sostenidos en la sociedad chilena, de manera previa o durante el período de elaboración y publicación de esos *Informes*, ofreciendo una visión de los asuntos tratados que se sustenta en los estándares de derechos humanos. En consecuencia, se han establecido recomendaciones al Estado de Chile relativas a las dimensiones de acceso y permanencia, propósito de la educación, inclusión y no discriminación, currículo y libertad de enseñanza, con la pretensión de que fueran consideradas en la toma de decisiones, para esculpir un sistema educativo progresivamente más acorde con los estándares internacionales de derechos humanos.

En esta sección, se evalúa en retrospectiva cómo el Estado de Chile ha incorporado dichas recomendaciones en cada una de las materias analizadas en ediciones anteriores. Para esto se contrastan las recomendaciones con evidencia que ilustra en qué forma las sugerencias han sido o no incorporadas en la toma de decisiones por las autoridades competentes. Las recomendaciones y su revisión se organizan de acuerdo con las dimensiones en que fueron presentados los estándares. Cada recomendación es calificada respecto de su nivel de cumplimiento en base a la evidencia disponible.

40 ONU, 1966, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, art. 13.

41 *Ibid.*

2.1 Dimensión acceso y permanencia

En 2014 y 2019, se recomendó que todos los establecimientos educacionales, con y sin financiamiento estatal, ofrecieran vacantes para estudiantes con discapacidad en sus comunidades de pertenencia, asegurando la provisión de recursos y apoyos en la trayectoria educativa.

Existe evidencia de avance parcial. La Ley 20.845 establece que el proceso de admisión implementado por establecimientos educacionales que reciben subvención o aporte estatal debe estar conforme a los principios de transparencia, educación inclusiva, accesibilidad universal, equidad y no discriminación arbitraria.⁴² Lo anterior permite que estudiantes con discapacidad puedan postular a cualquiera de estos establecimientos, en igualdad de oportunidades. Sin embargo, dado que los Programas de Integración Escolar (PIE) siguen teniendo un carácter voluntario,⁴³ no existe garantía de provisión de recursos y apoyos en todos los establecimientos educativos al momento de recibir a estos/as estudiantes. En todo caso, la ley citada plantea que sostenedores y/o directores de establecimientos escolares no podrán cancelar la matrícula, expulsar o suspender a estudiantes por la presencia de necesidades educativas especiales, entre otras circunstancias; ni podrán ejercer presión, directa o indirecta, a estudiantes que presenten dificultades de aprendizaje, sus madres, padres o apoderados, con el fin de que opten por otro establecimiento debido a tales dificultades.⁴⁴

En 2014, se indicó que el acceso y provisión de apoyos en educación a NNA con discapacidad debiera ir acompañado de procesos de formación inicial y de docentes, en ejercicio, en educación inclusiva.

Existe evidencia de avance parcial. La Ley 20.903 de 2016, que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, plantea que las/os profesionales de la educación tienen derecho a contar con espacios de mejoramiento continuo, con especial énfasis en el desarrollo de competencias para el trabajo colaborativo y la inclusión educativa.⁴⁵ Respecto de la formación de profesores/as, los estándares de formación inicial docente consideran la temática,⁴⁶ sin embargo, en lo que se refiere a las NEE, en sus indicadores se mantiene un paradigma centrado en el déficit, al hacer referencia a “estudiantes con dificultades” o a la existencia

42 Ley 20.845, art.7.

43 Superintendencia de Educación: “Qué es el Programa de Integración Escolar”, junio de 2019, www.superduc.cl.

44 Ley 20.845, art. 6.

45 Ley 20.903, art. 11.

46 Mineduc, *Estándares orientadores para egresados de pedagogía en educación básica y media*, 2012.

de características de estudiantes con NEE que deben ser consideradas para la derivación a especialistas, con quienes las y los profesores regulares debieran coordinar el trabajo. Esta visión ha traído como consecuencia que “se siga prestando más atención a la identificación de las dificultades del individuo, con el fin de proporcionarle la atención oportuna, que al desarrollo de las condiciones en las escuelas y la dotación de los recursos y ayudas necesarias para favorecer su progreso, aprendizaje y participación en el contexto escolar y social.”⁴⁷

En 2019, se recomendó dar acceso prioritario y provisión de apoyos, para el desarrollo de una trayectoria educativa exitosa, a estudiantes que se encuentran bajo medidas de protección en el Servicio Nacional de Menores (Sename).

No existe evidencia de avance. De acuerdo con información otorgada por Ley de Transparencia, en 2020 hubo 102.305 NNA atendidos en proyectos de la Red Sename con ingreso al sistema educacional, número inferior al de 2019 en que se contabilizaron 150.987 NNA. Respecto de los casos de retiro del sistema educacional, en 2020 se informan 32.042 casos versus 12.806, en 2019. Estos datos alertan respecto del ejercicio efectivo del derecho a la educación del NNA que se encuentran bajo medidas de protección del Sename. En cuanto a la provisión de apoyos, cabe recordar que el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas reconoció, en 2018, la violación del artículo 28 de la CDN por parte del Estado de Chile a raíz de: “a) La falta de medidas particulares y adecuadas, incluso la inadecuada preparación de los profesores y personal, a la situación de vulnerabilidad física, emocional y psicológica de los NNA, en un contexto educacional inclusivo y protector, que resulta en altos niveles de fracaso escolar; y b) No tomar las medidas necesarias para que los NNA en el sistema residencial puedan acceder a la educación en condiciones de igualdad con otros NNA”.⁴⁸ En la actualidad, en el país aún se debate el proyecto para cambiar sustancialmente la estructura y funcionamiento del Sename, sin embargo, su tramitación está supe-
ditada a la aprobación de la ley que establece el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, que constituye un marco legal esencial cuya carencia se reconoce como motivo de preocupación y constituye una recomendación incumplida por el Estado de Chile frente al Comité de los Derechos del Niño.⁴⁹

47 Mineduc, *Nueva perspectiva y visión de la educación especial. Informe de la Comisión de Expertos*, 2004, pp. 49-50.

48 Comité de los Derechos del Niño, *Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño*, 2018.

49 Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile*, 30 de octubre de 2015.

2.2 Dimensión inclusión y no discriminación

En 2014, se planteó como recomendación instalar, en términos comunicacionales y de decisiones educativas, el enfoque de la educación inclusiva como un asunto que le compete a la educación general, en que la educación especial colabora. En esa misma recomendación, se propone incorporar la temática de la educación inclusiva y la variable discapacidad en forma explícita en la propuesta de reforma educacional que se estaba gestando en ese momento.

Existe evidencia de avance. La Ley de Inclusión Escolar de 2015,⁵⁰ establece la integración e inclusión como principios que implican la eliminación de “todas las formas de discriminación arbitraria que impidan el aprendizaje y la participación de los y las estudiantes”.⁵¹ Además, la promulgación del Decreto 83 de 2015,⁵² sobre diversificación de la enseñanza y adecuaciones curriculares, genera oportunidades para la toma de decisiones pedagógicas que favorecen el aprendizaje de todos/as, respetando sus diferencias, en los niveles de educación parvularia y básica. Cabe señalar que este decreto establece orientaciones específicas para el trabajo pedagógico con estudiantes con discapacidad. Finalmente, el Decreto 67 de 2018,⁵³ que comenzó a implementarse en 2020, incorpora una visión inclusiva sobre la evaluación en el sistema escolar general.

En lo relativo a los Programas de Integración Escolar, en 2014, se recomendó que estas instancias debiesen ser parte de una estrategia inclusiva más amplia, en que la variable discapacidad se considere como una diferencia y no como un factor de menoscabo. Asimismo, se propuso que, a mediano plazo, debiera revisarse la conveniencia de mantener estos programas como la estrategia viable que el sistema escolar asume para implementar los mandatos de la CDPcD en materia educacional.

No existe evidencia de avance. Los PIE mantienen un financiamiento asociado a déficit, de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 170.⁵⁴ Este modelo de financiamiento “fomenta la implementación de lógicas centradas en la ejecución de diagnósticos, tratamientos y apoyos individuales y en la búsqueda de profesionales que los realicen, más que fomentar lógicas de trabajo más globales e inclusivas con todos los y las estudiantes”.⁵⁵ En este contexto, se mantiene la recomendación de avanzar hacia formas de financiamiento más globales, que permitan

50 Ley 20.845.

51 *Ibid.*, art.1.

52 Decreto 83.

53 Decreto 67.

54 Decreto 170.

55 Fundación Chile, Centro de Estudios Mineduc, *Análisis de la implementación de los Programas de Integración Escolar (PIE) en establecimientos que han incorporado estudiantes con necesidades educativas especiales transitorias*, documento resumen del estudio, 2013, p. 34.

brindar respuestas educativas inclusivas a NNA con discapacidad, centradas en eliminar las barreras al aprendizaje y la participación.

Con relación a las escuelas especiales, en 2014, se propone reorientar el funcionamiento de las escuelas especiales hacia un rol de colaboración con las escuelas regulares y generar un plan que posibilite la reconversión de las escuelas especiales de lenguaje en jardines infantiles o escuelas de párvulos con enfoque inclusivo.

Existe evidencia de avance parcial. Se aprecian ajustes relevantes en la línea de transformar las escuelas especiales en espacios más inclusivos. Lo anterior se observa en la obligación establecida por el Decreto 83 de 2015 para que las escuelas especiales trabajen con el currículo nacional, eliminando los currículos basados en el déficit.⁵⁶ Asimismo, las escuelas especiales han transitado a un modelo de organización similar al de las escuelas regulares, en cuanto a la estructura de sus cursos en los niveles de educación parvularia y básica, y se ha regulado la certificación de estudios.⁵⁷ Sin embargo, no existe una estrategia para avanzar hacia la consolidación de los planteamientos de la CDPcD, respecto de contar con una educación primaria y secundaria de calidad e inclusiva. Esto implica, entre otros asuntos, clarificar el rol de las escuelas especiales en el marco del sistema nacional educativo y avanzar hacia la construcción de un sistema de educación general que sea reconocido y validado por su calidad y por propender a la inclusión.

Respecto de las escuelas de lenguaje, no se evidencian avances sobre la recomendación efectuada. En este sentido, se mantiene la recomendación de reconversión de estas escuelas, tal como lo sostiene el informe final de la Mesa Técnica de Educación Especial en 2015, donde se plantea que esta reconversión debe efectuarse acompañada de una campaña comunicacional en la cual se “muestre los efectos de la segregación en una etapa crítica del desarrollo integral de los niños, en particular en el área de lenguaje”.⁵⁸

En 2014, se recomendó alinear los diversos instrumentos legales que brindan orientaciones sobre la inclusión de estudiantes con discapacidad a los planteamientos de la CDPcD, a saber: robustecer la Ley 20.422 al establecer el derecho de los estudiantes con discapacidad a una educación básica y media inclusiva; crear políticas que hagan valer los planteamientos de la Convención y de la Ley 20.422 en el ámbito educativo; y reformular el Decreto 170, eliminando el enfoque clínico que lo sustenta.

56 Decreto 83.

57 *Ibíd.*

58 Mesa Técnica Educación Especial, *Propuestas para avanzar hacia un sistema educativo inclusivo en Chile: un aporte desde la educación especial*, 2015.

Existe evidencia de avance parcial. La Ley 20.845 de 2015 y los decretos 83 y 67, de 2015 y 2018, respectivamente, constituyen políticas aliñadas con el enfoque de la educación inclusiva. Gracias al Decreto 83 se ha avanzado en ir asegurando una educación inclusiva para estudiantes con discapacidad, sin embargo, sus orientaciones, si bien alcanzan a la educación parvularia y básica, no abarcan a la educación secundaria. Por otra parte, tal como se ha señalado anteriormente, el sistema de financiamiento de los PIE, sustentado en el Decreto 170, refuerza un modelo que se centra en el déficit y genera confusión e inconsistencia respecto del enfoque sobre educación inclusiva que alientan otras políticas.

En 2015, se recomendó hacer los ajustes necesarios a la Ley 20.845 de inclusión escolar, con el fin de asegurar que ningún estudiante LGTBI pueda ser discriminado del sistema escolar, apelando al principio de libertad de enseñanza. Asimismo, se propuso modificar la Ley 20.609, en base a las observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile ante el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. De igual forma, se recomendó mantener actualizada la información de la Superintendencia de Educación sobre casos de discriminación e incluir la variable identidad de género como potencial causa de segregación.

Existe evidencia de avance parcial. No se ha modificado la Ley 20.609, lo que podría implicar que el derecho de igualdad ante la ley cediera ante otros derechos como el de libertad de enseñanza.⁵⁹ En este contexto, se destaca la campaña impulsada en agosto de 2019 por Amnistía Internacional y Proyecto Diversxs –“La ley antidiscriminación se quedó corta”– en que se plantea la necesidad de eliminar la norma que establece una jerarquía de derechos, abriendo la posibilidad del análisis caso a caso frente a una eventual colisión de derechos.⁶⁰ En estos días, se está discutiendo en el Senado un proyecto de modificación a la Ley 20.609 que, entre otras cosas, pretende suprimir la excepción al principio de no discriminación justificada en el ejercicio legítimo de otro derecho.⁶¹

Respecto de la Ley 20.845, esta tampoco ha sido ajustada en el sentido de dictaminar la imposibilidad de discriminación en razón al principio de libertad de enseñanza.

La variable identidad de género fue incorporada en las categorías de denuncia establecidas por la Superintendencia de Educación.

En 2017, se recomendó promover un cambio constitucional para reconocer el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes, en el contexto de una nación multicultural. Asimismo, se recomienda avanzar en la tramitación de una ley de migración con un enfoque de derechos e intercultural, para garantizar el derecho a la educación de estudiantes migrantes.

59 INDH, *Informe Complementario Examen Periódico Universal*, 2018.

60 Amnistía Internacional, “*La ley antidiscriminación se quedó corta*”.

61 Diario Constitucional.cl: “Proyecto fortalece normativa contra la discriminación”, 25 de julio de 2019.

Existe evidencia de avance parcial. No se han producido cambios a la Constitución en la línea de lo recomendado. Con respecto a una ley de migración, en la actualidad se encuentra en discusión en el Senado el Proyecto de Ley de Migración y Extranjería ingresado en junio de 2013. Este proyecto –aprobado, en general, por las comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización; y de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía– establece la promoción, respeto y garantía de derechos para todas las personas extranjeras, sin importar su condición migratoria, considerando los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile. Lo anterior aplica de manera específica para NNA.⁶² En el marco de la Cuenta Pública 2020, el presidente Piñera pidió al Congreso aprobar esta nueva ley, sin embargo, aún no hay acuerdo sobre los procedimientos de regularización de extranjeros que ya laboran en el país.⁶³ Al cierre de la edición del presente *Informe* el proyecto había sido aprobado por el Senado.⁶⁴

En 2017, se recomendó generar una política desde el Ministerio de Educación destinada a formar asistentes de la educación con enfoque intercultural, provenientes de los países con mayor concentración de migrantes en Chile. Asimismo, se sugirió promover la apertura de centros destinados a la inserción lingüística de estudiantes y familias migrantes, en las regiones y comunas con mayor concentración de población migrante.

Existe evidencia de avance parcial. En mayo de 2018, Mineduc promulgó la Política Nacional para Estudiantes Extranjeros 2018-2022, que integra tres líneas de trabajo:

- a) Articulación institucional e intersectorial.
- b) Fortalecimiento de la gestión educativa.
- c) Vinculación territorial para el diseño de política educativa.⁶⁵

En esta política se reconocen como desafíos: la necesidad de generar una certificación para mediadores culturales y de disponer de apoyo financiero y formación didáctica para la enseñanza del español como segundo idioma. Sobre lo anterior, Mineduc implementó, en 2019, un curso junto la Universidad de Chile con el propósito de formar monitores de enseñanza del español para personas haitianas.⁶⁶ Sin embargo, no existe pronunciamiento sobre la apertura de centros destinados a la inserción lingüística de estudiantes y familias migrantes.

62 Senado de la República de Chile, Sesión 82, 3 de septiembre de 2020, www.senado.cl.

63 Senado de la República de Chile: “Senadores continúan analizando articulado de la ley de migraciones”, 27 de agosto de 2020.

64 Senado de la República de Chile, *Oficio Modificaciones a Cámara de Origen*, 2 de octubre de 2020.

65 Mineduc, *Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022*, 2018.

66 Mineduc.cl: “Docentes de educación de adultos y monitores de alfabetización se preparan para enseñar español a haitianos”, 22 de enero de 2019.

En 2018, se recomendó al Mineduc dar señales claras respecto a la comprensión del enfoque de género, como una perspectiva que integra la igualdad de derechos entre géneros, orientaciones, identidades y expresiones diversas, para eliminar las brechas e inequidades entre hombres y mujeres, así como las que se producen debido a la orientación sexual e identidad de género de la población escolar. Asimismo, se recomendó dar continuidad al trabajo implementado por la Unidad de Equidad de Género, desde 2015, y establecer mecanismos para evaluar los avances del Plan educación para la igualdad entre hombres y mujeres 2015-2018, con el fin de identificar y tomar acciones frente a los desafíos pendientes en materia de equidad de género.

No existe evidencia de avance y se detectan retrocesos. El Ministerio de Educación dispone de una página (equidaddegenero.mineduc.cl) que contiene información sobre actividades, recursos, un observatorio y un link para establecer contacto. Sin embargo, el material disponible solo hace referencia a una concepción binaria del género. De hecho, el documento de propuestas de acción elaborado por una comisión especialmente destinada a este fin, plantea que "...cuando hablamos de equidad de género nos referimos tanto a la igualdad en el trato como a la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, entendiendo -tal como lo declara la Constitución- que todos nacemos iguales en dignidad y derechos".⁶⁷ El mismo documento señala que el Estado debe garantizar un trato justo y equitativo para todos los ciudadanos, independiente de su sexo. A diferencia de lo anterior, el Plan educación para la igualdad entre hombres y mujeres 2015-2018, define el género "como un elemento constitutivo de las relaciones sociales, configurando relaciones de poder históricas y socioculturales entre mujeres, hombres, otras identidades de género (trans) y orientaciones sexuales (homosexuales, lesbianas, etc.). En el marco de estas relaciones, las personas construyen su identidad, interactúan y organizan su participación en la sociedad".⁶⁸ Así, se constata que no se dio continuidad al trabajo desarrollado por Mineduc durante la administración anterior, en que se avanzó significativamente en la elaboración de un plan y de materiales de apoyo a las escuelas para abordar la temática de género desde una perspectiva compleja, incorporando las variables de orientación sexual, identidad y expresión de género. Durante el desarrollo del presente capítulo, se solicitó a Mineduc la evaluación del Plan Educación para la igualdad entre hombres y mujeres 2015-2018, sin embargo, la respuesta se limitó a indicar la existencia del Cuarto Plan Nacional de igualdad entre mujeres y hombres 2018-2030, del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, no evidenciándose una estrategia de profundización respecto de esta temática desde el Ministerio de Educación. Por otra parte, frente a la solicitud de información sobre las acciones del Mineduc, en los

67 Mineduc, *Comisión por una educación con equidad de género*, 2019, p. 7.

68 Mineduc, *Plan Educación para la igualdad entre hombres y mujeres 2015-2018*, 2015, p. 9.

últimos dos años, para abordar la diversidad sexual en las aulas chilenas, la respuesta fue un link a los siguientes documentos:

- Plan de igualdad entre mujeres y hombres 2010-2020, del Servicio Nacional de la Mujer, de 2010.
- Documento Orientaciones para la construcción de comunidades educativas inclusivas, de diciembre de 2016, que no incorpora orientaciones específicas en el ámbito de la diversidad sexual.
- El Ordinario 0768 sobre derechos de niñas, niños y estudiantes trans en el ámbito de la educación, de abril de 2017, de la Superintendencia de Educación.
- Documento Orientaciones para la inclusión de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex, de Mineduc, de abril de 2017.
- Cuarto Plan nacional de igualdad entre mujeres y hombres 2018-2030, del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.

Como se puede observar, en los últimos tres años, el Ministerio de Educación no se ha hecho cargo de impulsar acciones inspiradas en una concepción amplia del enfoque de género, que incluya orientaciones para el trabajo escolar considerando la diversidad sexual.

En 2018, se recomendó a la Superintendencia de Educación organizar en una categoría más amplia las posibles materias generales y específicas vinculadas a situaciones de discriminación sexista y de género, incorporando una nueva categoría precisa de denuncia por situaciones asociadas al uso de estereotipos, sesgos y discriminaciones por género, que son consecuencia de una educación sexista.

No existe evidencia de avance. Las denuncias en materia de comportamientos de connotación sexual incluyen agresiones sexuales entendidas como violación, abuso sexual, estupro, corrupción de menores; y los comportamientos de connotación sexual que no constituyen agresión. En lo que se refiere a la discriminación, las causales de denuncia referidas a género y sexualidad son embarazo y maternidad, orientación sexual e identidad de género.⁶⁹ Si bien se contempla la distinción del sexo del afectado para las diversas denuncias, no existe una categoría directa que incluya posibles vulneraciones asociadas a la reproducción de estereotipos y sesgos de género. Lo anterior se considera relevante, ya que permitiría evidenciar situaciones concretas de discriminación sexista.

69 Estadísticas Superintendencia de Educación.

2.3 Dimensiones propósito de la educación y currículo

En 2014, se recomendó al Mineduc incorporar en forma explícita, en las bases curriculares de educación básica y media, orientaciones para atender la diversidad presente en las aulas, incorporando la variable discapacidad. Se plantea que estas orientaciones deben hacerse extensivas a los diversos instrumentos curriculares e incorporar orientaciones específicas en términos de actividades, evaluación y uso de recursos didácticos.

Existe evidencia de avance parcial. Se observan avances en educación parvularia y básica con la promulgación del Decreto 83 de 2015, que establece orientaciones para diversificar la enseñanza y tomar decisiones de adecuación curricular. Sin embargo, estas orientaciones no son extensivas a la educación media. Se valora la promulgación del Decreto 67 que orienta al sistema escolar hacia la comprensión de la evaluación desde un enfoque formativo y para el aprendizaje, con el fin de dar respuestas educativas pertinentes a la diversidad de las/os estudiantes.

En 2015, se recomendó implementar modificaciones en las bases curriculares de las asignaturas de Ciencias Naturales y Orientación, con el fin de visibilizar la temática de diversidad sexual desde un enfoque de derechos. En esta misma temática, se recomienda modificar los estándares de formación inicial docente para las diversas carreras de pedagogía, tanto en el ámbito pedagógico como disciplinar, con el fin de asegurar que las nuevas generaciones docentes cuenten con herramientas para el reconocimiento y acompañamiento de la comunidad LGBTI en la escuela.

No existe evidencia de avance. No se han ajustado las bases curriculares de las asignaturas de Ciencias Naturales y Orientación. Tampoco se han modificado los estándares de formación inicial docente para las carreras de pedagogía. Sin embargo, se advierte que, en enero de 2018, Mineduc publicó el texto *Oportunidades curriculares para la educación en sexualidad, afectividad y género*.⁷⁰ Si bien en este material se reconoce la existencia de la comunidad LGBTI, de las 72 fichas con múltiples actividades asociadas a objetivos de aprendizaje del currículo de educación parvularia, básica y media, solo en dos de ellas se menciona el concepto “diversidad sexual”; en otras dos se aborda la noción de orientación sexual; en una se menciona el concepto de identidad de género; y en ninguna se abordan los conceptos de transexualidad, bisexualidad ni intersexualidad. De manera específica, en una actividad propuesta para octavo básico, se utiliza la “definición de la orientación sexual” como una noción para reflexionar en torno a las libertades y

70 Mineduc, *Oportunidades curriculares para la educación en sexualidad, afectividad y género*, 2018.

los deberes.⁷¹ En este caso, se aprecia falta de profundidad para abordar pedagógicamente el contenido.

En 2016, se recomendó modificar las condiciones en que se da el Sector de Lengua Indígena en los establecimientos educativos, dotándolo de un carácter obligatorio para todos/as los y las estudiantes que asisten a estos establecimientos, sean o no indígenas. El propósito es fortalecer la construcción de una identidad cultural que considere activamente las raíces ancestrales ancladas al territorio, así como los aspectos que configuran la historia de Chile en sus diversos períodos, en consistencia con la Ley Indígena y el enfoque del Programa de educación intercultural bilingüe, declarado en el sitio web de Mineduc.

No existe evidencia de avance. De hecho, en marzo de 2019, los representantes del pueblo mapuche se retiraron de la consulta nacional sobre bases curriculares en lengua indígena debido a que el Estado “no aceptó el acuerdo de los nueve pueblos de implementar la asignatura en todos los establecimientos educativos”.⁷² Cabe señalar que, en el acta “Encuentro de Diálogo Nacional, etapa 4” de la Consulta Indígena, Mineduc se comprometió a que en el próximo proceso de modificación curricular se incorporará en la consulta pública la posibilidad de dejar la asignatura con carácter obligatorio.⁷³ En la actualidad, tras el proceso de consulta con los pueblos indígenas, la asignatura recibe el nombre de Lengua y Cultura de los Pueblos Originarios Ancestrales.⁷⁴

En 2016, se recomienda incorporar al currículo de educación básica, primero y segundo medio, objetivos de aprendizaje que apunten a la comprensión de la identidad cultural mestiza, a partir del aprendizaje de la cosmovisión y lengua de los pueblos originarios que habitaron y habitan el territorio chileno. Asimismo, se propone la generación de propuestas educativas que consideren de manera efectiva la diversidad étnica que se da en zonas urbanas, particularmente en lo referido al pueblo mapuche en la Región Metropolitana, en diálogo y acuerdo con las comunidades que habitan la región.

Existe evidencia de avance parcial. En marzo de 2019, se establecieron acuerdos entre voceros de nueve pueblos originarios ancestrales y autoridades de Mineduc, para mejorar la propuesta de bases curriculares de la asignatura de Lengua y Cultura de los Pueblos Indígenas, de 1° a 6° básico. Los pueblos originarios representados fueron: aymara,

71 *Ibíd.*, p.94.

72 Radio Kvruff.cl: “Pueblo Mapuche se retira de consulta nacional sobre bases curriculares en lengua indígena por negativa del gobierno de impartir en todos los establecimientos del país”, 28 de marzo de 2019.

73 Mineduc, *Acta encuentro de diálogo nacional Etapa N°4: Diálogo-Consulta Indígena de Educación*, marzo de 2019.

74 Mineduc, *Bases curriculares Lengua y Cultura de los Pueblos Originarios Ancestrales*.

quechua, licanantai, colla, diaguita, rapa-nui, mapuche, kawashkar y yagán. A partir de este diálogo, Mineduc reconoció que la propuesta de los pueblos indígenas enriquece los propósitos de la asignatura. Los aportes de los pueblos a la propuesta incluyen: (a) el reconocimiento de las lenguas y culturas de los pueblos originarios ancestrales en todos los territorios y valorar a sus sabios y saberes, de tal forma que su conocimiento sea transmitido a todos los niños y niñas del país; (b) potenciar y difundir la cultura de los pueblos originarios en la formación desde la más temprana infancia e incorporar en ello a toda la comunidad educativa; (c) incorporar los procesos históricos y las particularidades contextualizando también a las comunidades urbanas; (d) valorar la identidad, recuperando saberes y prácticas, patrimonio cultural, vitalidad cultural; (e) desarrollar una formación integral con los valores, principios filosóficos y conocimiento de los pueblos, valorando sus propios derechos; y (f) propender a la transversalización de la asignatura en el currículum escolar.⁷⁵ Estos aportes se expresan en las nuevas bases curriculares de la asignatura. Sin embargo, queda pendiente avanzar en educación media y hacer extensiva la asignatura a todos los establecimientos educativos.

En 2017, se recomendó iniciar un proceso de reformulación de las bases curriculares de la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, en los ejes de historia y geografía, a fin de contar con un currículum actualizado, pertinente, alineado con un enfoque de derechos humanos y que responda a una visión intercultural. En esta línea, se recomienda a Mineduc la publicación de orientaciones para promover una gestión de aula y escuela sustentada en un enfoque de educación intercultural.

No existe evidencia de avance. De hecho, un estudio realizado por la Agencia de Calidad de la Educación, en 2019, refuerza los planteamientos de la recomendación al señalar que “estudiantes y docentes coinciden en que Historia y Ciencias Sociales es una asignatura difícil por su enfoque local y nacional. Los estudiantes extranjeros declaran que, en contraposición a un enfoque latinoamericano, la historia y la geografía se centran en Chile, habiendo referencias que suelen no comprender”.⁷⁶ El mismo estudio plantea que los actores educativos perciben que “la gestión para la inclusión de los estudiantes migrantes es una acción desarrollada en forma voluntaria y autónoma por los establecimientos, desprovista de lineamientos u orientaciones institucionales externas”.⁷⁷

75 *Ibíd.*

76 Agencia de Calidad de la Educación, *Estudio inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar*, 2019, p. 35.

77 *Ibíd.*, p. 28.

Ahora bien, en 2018, Mineduc publicó un documento de 16 páginas denominado ¿Cómo avanzar en inclusión desde la diversidad cultural? En ese texto, si bien se releva la educación inclusiva e intercultural, no se establecen propuestas respecto de cómo hacer efectivo el principio de pertinencia en el aula a partir de procesos de flexibilización curricular que visibilicen el reconocimiento de la diversidad cultural de las y los estudiantes. Por otra parte, también en 2018, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) publicó el texto “Prácticas pedagógicas interculturales: Reflexiones, experiencias y posibilidades desde el aula”,⁷⁸ que presenta un rico marco teórico y prácticas concretas de interculturalidad, sin embargo, al inicio del documento se expresa lo siguiente: “Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte del Ministerio de Educación ni de la Unesco. Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de ninguna de las instituciones mencionadas”.⁷⁹ Así, tratándose de un texto muy valioso, no puede ser considerado como una orientación concreta desde Mineduc en el tema de interculturalidad.

En 2018, se recomendó al Mineduc planificar e implementar un plan de revisión de las bases curriculares con el fin de identificar estereotipos y sesgos de género u omisiones que pueden afectar el desarrollo pleno de niños y niñas, para avanzar en la construcción de una educación no sexista.

No existe evidencia de avance. De hecho, en junio de 2020, el Colegio de Profesores manifestó su malestar frente a orientaciones a docentes con “marcado sesgo de género por parte del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas”.⁸⁰ En concreto, un cuadro comparativo que establecía diferencias entre niñas y niños de tercero básico, en el ámbito socioemocional, indicaba que “atraer la atención de los hombres es una nueva forma de autoexpresión” de las niñas.⁸¹ Luego, a fines de julio de 2020, se denunció la existencia de una guía de aprendizaje para cuarto año básico, publicada en la página de Mineduc, en que se afirma que “beber alcohol también aumenta los riesgos de ser atacada sexualmente

78 CPEIP, *Prácticas pedagógicas interculturales: Reflexiones, experiencias y posibilidades desde el aula*, 2018.

79 *Ibíd.*, p. 4.

80 Colegio de Profesoras y Profesores.cl: “Magisterio rechaza materiales educativos sexistas del Mineduc y desarrolla recursos para combatir estereotipos de género”, 8 de junio de 2020.

81 *Ibíd.*

y de participar en relaciones sexuales riesgosas”.⁸² Lo anterior, refleja la falta de comprensión sobre el enfoque de equidad de género en su nivel más básico.

2.4 Dimensión libertad de enseñanza

En 2019, se recomendó ajustar propuestas de políticas educativas a una comprensión correcta del significado y alcances de la libertad de enseñanza. En ningún caso, este derecho debe ser entendido como la libertad de particulares o entidades de seleccionar estudiantes sin garantías explícitas y verificables contra la discriminación directa e indirecta, a menos que constituya una medida de acción afirmativa que cumpla cabalmente con el derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, se recomendó no presentar proyectos de ley que promuevan, en virtud del principio de libertad de enseñanza, la selección por rendimiento académico, esfuerzo o mérito, aptitudes u otros criterios que, en el contexto social chileno, significarían discriminación indirecta.

No existe evidencia de avance. A pesar de que el Proyecto de Admisión Justa no fue aprobado en la discusión parlamentaria de 2019, el Ministerio de Educación ha insistido en generar acciones para restituir la selección por mérito y rendimiento escolar. Evidencia de lo anterior es que, luego de que Mineduc diera a conocer, en octubre de 2019, los resultados del proceso de admisión escolar, este organismo implementó los Cabildos de Apoderados, liderados por el actual ministro de Educación, Raúl Figueroa, con el fin de contar con la voz de este estamento para incidir en el desarrollo de políticas orientadas a revertir el actual Sistema de Admisión Escolar. Esto, bajo la idea de retomar un sistema basado en el reconocimiento del mérito y rendimiento escolar. Al respecto, la entonces ministra de Educación, Marcela Cubillos, señaló: “Cuando vemos que solo un 36% queda en el colegio de su preferencia se entiende el malestar de muchos apoderados que sienten que han perdido, y no ganado, libertad para elegir el colegio de sus hijos”.⁸³ Ahora bien, para esta apreciación, Cubillos solo consideró una muestra asociada a establecimientos con más demanda que oferta de cupos. Considerando los datos totales, de acuerdo con un informe de la Universidad de Chile, un 54% de los postulantes quedó en su primera preferencia y un 80% en una de las tres primeras, lo que se asume como una política pública exitosa.⁸⁴

La actuación de las autoridades refleja la intención por volver a

82 Radio BíoBío.cl: “Beber en exceso ‘aumenta riesgo de ser atacada sexualmente’, dice lámina de MINEDUC para 4° básico”, 30 de julio de 2020.

83 Mineduc: “Mineduc da a conocer resultados del proceso de admisión escolar y anuncia proceso de ‘Cabildos de Apoderados’ en todo Chile”, 30 de octubre de 2019.

84 Radio BíoBío: “Académicos cuestionan a Cubillos por usar muestra parcial sobre resultados del SAE”, 30 de octubre de 2019.

un sistema de admisión que promueve discriminación indirecta por medio de la selección, fomentando la segregación escolar y la distorsión del principio de igualdad educacional que “busca que el destino de cada niño o niña sea independiente de su herencia social”.⁸⁵ Con relación a los cabildos ya mencionados, una de las conclusiones expresadas en un informe solicitado a Mineduc para el desarrollo del presente capítulo, es que la mayoría de los apoderados considera que los establecimientos escolares debieran contar con procesos de admisión propios, que tomen en cuenta el rendimiento académico de los postulantes.⁸⁶ Se reitera que, de predominar esa visión, se corre el riesgo de volver a instalar una medida que podría producir segregación y discriminación indirecta, contraviniendo los estándares internacionales de derechos humanos relativos a la libertad de enseñanza. Al respecto, es preocupante que el propio Ministerio de Educación promueva acciones en esta dirección.

Junto con lo anterior, llama la atención la medida del alcalde de la comuna de Las Condes, a raíz de la situación económica derivada de la pandemia, de abrir un nuevo establecimiento educativo municipal en 2021, con el fin de “dar respuesta a las familias de clase media que no podrán seguir pagando un colegio particular”.⁸⁷ Aunque se reconoce que también a este establecimiento podrán asistir estudiantes de “familias vulnerables”, el carácter bilingüe que se le pretende otorgar constituye una amenaza para asegurar el acceso igualitario a todos las/os estudiantes.

En 2019, se recomendó avanzar en la implementación de la Ley de Inclusión 20.845, que establece fin al lucro, al copago y la selección, pues avanza en el sentido de los estándares internacionales de derechos humanos en educación. En todo caso, se advierte la necesidad de establecer mecanismos para ampliar el alcance de esta ley a la educación privada.

Existe evidencia de avance parcial. La Ley de Inclusión ha continuado su implementación, sin embargo, sus alcances aún no se hacen extensivos a la educación privada. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, en 2015, ha manifestado su preocupación por “la inexistencia de un marco para regular y supervisar los centros de enseñanza privada”. Asimismo, recomienda al Estado de Chile apresurarse en la adopción de medidas para reducir la segregación y promover un sistema educativo igualitario e incluyente, prohibiendo a todas las escuelas, ya sea públicas o privadas e independientemente

85 Alejandro Carrasco, Francisca Bogolasky, Carolina Flores y otro, *Selección Escolar y Desigualdad Educacional en Chile: ¿Qué tan coactiva es la regulación que la prohíbe?*, Centro de Estudios Mineduc, 2014.

86 Centro de Estudios Mineduc, *Reporte de Resultados Cabildo de Apoderados*, 2020.

87 Radio Cooperativa: “Autoridades inician proyecto de un nuevo colegio municipal en Las Condes”, 29 de junio de 2020.

de su fuente de financiación, la selección de estudiantes por medio de criterios arbitrarios o por su situación socioeconómica”.⁸⁸

En la siguiente tabla, se presenta una síntesis del nivel de logro de cada recomendación en específico.

Tabla 1: Evaluación de avances en las recomendaciones efectuadas entre 2014 y 2019 en Educación.

Recomendaciones al Estado de Chile	Año	Se cumple	Avance parcial	Sin avance	Retroceso
Acceso y permanencia					
Ofrecer vacantes para NNA con discapacidad en todas las escuelas con o sin subvención.	2014 2019		X		
Fortalecer formación inicial y continua para apoyar acceso y provisión de apoyos a NNA con discapacidad.	2014		X		
Dar acceso prioritario y apoyo para desarrollo de trayectoria educativa exitosa a NNA bajo protección del SENAME.	2019			X	
Propósito de la educación y currículo					
Instalación de enfoque de educación inclusiva en términos comunicacionales y de decisiones educativas.	2014	X			
Incorporar el tema de educación inclusiva y la variable discapacidad explícitamente la propuesta de reforma educacional.	2014	X			
PIE como parte de una estrategia inclusiva más amplia, entendiendo discapacidad como diferencia y no factor de menoscabo.	2014			X	
Revisar conveniencia de que PIEs sean estrategia asumida por el sistema escolar para implementar mandatos de CDPcD en educación.	2014			X	
Reorientar funcionamiento de escuelas especiales hacia rol de colaboración con escuelas regulares.	2014		X		

88 Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile*, 30 de octubre de 2015.

Plan para reconversión de escuelas especiales de lenguaje en jardines infantiles o escuelas de párvulos con enfoque inclusivo.	2014			X	
Alinear los diversos instrumentos legales de orientaciones sobre la inclusión de NNA con discapacidad a planteamientos de CDPcD.	2014		X		
Hacer ajustes a Ley 20.845 de inclusión escolar, para asegurar que ningún NNA LGTBI pueda ser discriminado del sistema escolar.	2015			X	
Modificar Ley 20.609 de acuerdo a observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile ante el ECOSOC.	2015			X	
Mantener actualizada información de SUPEREDUC sobre casos de discriminación e incluir identidad de género como causa posible.	2015	X			
Promover cambio constitucional para reconocer derecho a la educación de NNA, en el contexto de una nación multicultural.	2017			X	
Avanzar en ley de migración con enfoque de derechos e interculturalidad, para garantizar derecho a la educación de NNA migrantes.	2017	X			
Generar política desde MINEDUC para formar asistentes de la educación con enfoque intercultural, provenientes de los países con mayor concentración de migrantes en Chile.	2017	X			
Promover apertura de centros para inserción lingüística de NNA y familias migrantes en localidades con alta densidad de población migrante.	2017			X	
MINEDUC debe dar señales claras respecto a comprensión del enfoque de género, como una perspectiva que integra la igualdad de derechos entre géneros, orientaciones, identidades y expresiones diversas.	2018				X

Dar continuidad al trabajo implementado por la Unidad de Equidad de Género estableciendo mecanismos para evaluar avances del Plan educación para la igualdad entre hombres y mujeres 2015-2018.	2018				X
SUPEREDUC deberá incorporar como categoría de denuncia situaciones relativas a discriminación sexista, en su sitio web.	2018			X	
Propósito de la educación y currículo					
Incorporar en forma explícita, en las bases curriculares de educación básica y media, orientaciones para atender la diversidad presente en las aulas, incorporando la variable discapacidad.	2014		X		
Implementar modificaciones en las bases curriculares de las asignaturas de Ciencias Naturales y Orientación, con el fin de visibilizar la temática de diversidad sexual desde un enfoque de derechos.	2015			X	
Modificar estándares de formación docente con el fin de asegurar que nuevos profesores tengan herramientas para el reconocimiento y acompañamiento de la comunidad LGBTI en la escuela.	2016			X	
Modificar las condiciones en que se da el Sector de Lengua Indígena en escuelas, haciéndola obligatoria para todos los NNA que asisten a estos establecimientos, sean o no indígenas.	2016			X	
Incorporar al currículo de educación básica, 1ro y 2do medio, objetivos de aprendizaje referidos a comprensión de identidad cultural mestiza, considerando cosmovisión y lengua de los pueblos originarios.	2016		X		
Generación de propuestas educativas que consideren la diversidad étnica de zonas urbanas, particularmente en la RM, en diálogo y acuerdo con las comunidades que habitan la región.	2016		X		
Reformulación del currículo de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, alineado con enfoque de DDHH con visión intercultural. Además, promoción de gestión de aula/escuela con enfoque intercultural.	2017			X	

MINEDUC debe planificar e implementar un plan de revisión de las bases curriculares con el fin de identificar estereotipos y sesgos de género u omisiones que pueden afectar el desarrollo pleno de NNA.	2018			X	
Libertad de la enseñanza					
Ajustar propuestas de políticas educativas a una comprensión correcta del significado y alcances de la libertad de enseñanza.	2019			X	
No presentar proyectos de ley que promuevan la selección por rendimiento académico, esfuerzo o mérito, aptitudes u otros criterios que, en el contexto social chileno, significarían discriminación indirecta.	2019			X	
Avanzar en la implementación de la Ley de Inclusión, además de hacerla extensiva a la educación privada sin subvención del Estado.	2019		X		
Número de recomendaciones en cada nivel de avance		5	8	16	2
Porcentaje de recomendaciones en cada nivel de avance		16%	26%	52%	6%

Como podemos observar en la tabla, el Estado de Chile ha cumplido con cinco de las treinta y una recomendaciones (16%), que se han traducido en nuevas políticas en el ámbito de la inclusión escolar y en decisiones de gestión orientadas hacia el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en el contexto educativo. En ocho de las recomendaciones (26%) existe evidencia de avances parciales, aunque todavía con importantes deudas para cumplir de manera robusta con los estándares. Pese a estos logros, advertimos con preocupación que respecto de dieciséis recomendaciones no existe evidencia de avance (52%) y que sobre otras dos se observan retrocesos que han empeorado la situación del respeto de derechos humanos de las y los estudiantes a los que sirve el sistema educativo chileno. Estas últimas aluden a la comprensión e implementación de políticas sobre equidad de género, entendida como una perspectiva que integra la igualdad de derechos entre géneros, orientaciones, identidades y expresiones diversas, y no solo desde un enfoque binario referido a la igualdad entre mujeres y hombres.

3. PROBLEMAS Y DESAFÍOS DEL SISTEMA EDUCATIVO PARA CONSOLIDAR EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN SUSTENTADA EN LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Tradicionalmente, este capítulo del *Informe* se ha centrado en analizar en qué medida los estándares internacionales de derechos humanos se cumplen en el funcionamiento del sistema educativo chileno, con foco en la situación de grupos en riesgo de exclusión. Los análisis anuales han permitido identificar la falta de cumplimiento del Estado de Chile frente a una serie de estándares, estableciendo recomendaciones específicas para resolver las carencias detectadas, con el fin de avanzar en el respeto de los derechos humanos de los NNA. Sin embargo, el *estallido social* y la pandemia son acontecimientos que nos han invitado a detenernos, con el fin de analizar en profundidad cómo se ha avanzado en las diversas recomendaciones efectuadas en los últimos seis años. Asimismo, observar cómo este análisis nos permite comprender de manera más holística los problemas y desafíos de nuestro sistema educativo para avanzar en la consolidación del derecho a una educación de calidad para todos nuestros NNA.

La educación de calidad constituye una de principales demandas ciudadanas de los últimos años, lo que se corrobora en el estudio *La Propuesta de Chile, Demandas Sociales en Tiempos de Crisis*,⁸⁹ que recoge y sistematiza las exigencias ciudadanas levantadas en el marco del llamado *estallido social*, iniciado en octubre de 2019. En lo referido al sistema escolar, las principales barreras identificadas en este estudio se refieren a la estructura del sistema educativo, aspectos curriculares y uso de recursos públicos. Sobre la estructura de la educación básica y secundaria, se plantea la necesidad de centralizar el sistema educativo en el Ministerio de Educación, mejorar la formación docente y modificar los métodos pedagógicos. Con relación a los aspectos curriculares, las propuestas apuntan a modificar la malla curricular incorporando la educación cívica y asumiendo la educación para el desarrollo integral. Respecto de los recursos públicos, se propone mejorar las remuneraciones docentes, cerrar las instituciones privadas y contar con más fondos para infraestructura.⁹⁰ Esta investigación da señales respecto de diversos aspectos del sistema educativo que requieren atención, sin embargo, no establece en profundidad lo que entenderemos por el derecho a una educación de calidad, lo que a nuestro juicio está totalmente relacionado con la implementación de los estándares de derechos humanos en educación.

Considerando lo señalado, este capítulo realiza un ejercicio diferente a los anteriores. En esta versión se analiza de forma longitudinal el

89 *La propuesta de Chile: demandas sociales en tiempos de crisis. Los cambios que Chile quiere después del estallido*, abril de 2020. www.lapropuestadechile.cl.

90 *Ibíd.*

cumplimiento de las recomendaciones efectuadas entre 2014 y 2019, lo que nos permite ir más allá de los debates contingentes y lograr una mirada sistémica respecto de cómo el Estado de Chile se relaciona con los derechos humanos en el sistema educativo. Si bien el Estado no tiene una obligación vinculante con las recomendaciones que este capítulo realiza, este análisis funciona como un *proxis* para identificar ciertos patrones de comportamiento en relación al cumplimiento de sus compromisos con los tratados y estándares internacionales de derechos humanos en educación. Un Estado activo y vigilante en asegurar el respeto de los derechos humanos debiera exhibir un patrón *sistemático*, al guiar la toma de decisiones mediante una estrategia de cumplimiento ajustada a principios específicos; *progresivo*, al avanzar en el tiempo de acuerdo con una estrategia; y *suficiente*, al abordar los temas de manera necesaria y completa, en el cumplimiento de sus compromisos con los tratados internacionales de DDHH. Nuestra hipótesis de trabajo es la siguiente: *Si el Estado de Chile tiene una atención sistemática, progresiva y suficiente a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, entonces se debiera evidenciar un cumplimiento robusto de las recomendaciones realizadas en los capítulos anteriores del Informe.*

Evaluable el cumplimiento de las recomendaciones desde una perspectiva longitudinal, en primer lugar, se aprecia una desatención importante a la mayoría de las recomendaciones, lo que se evidencia en que un 52% de ellas no han recibido atención alguna. Este incumplimiento se sostiene como una práctica en el tiempo y se distribuye de manera pareja a través de los distintos temas tratados, sin que necesariamente existan omisiones concentradas en materias específicas.

Respecto de la atención a las recomendaciones, el Estado ha realizado un avance significativo solo en el 16% (5 de 31) y en un 26% ha tenido un avance parcial (8 de 31). Los avances parciales no revelan una aproximación sistemática al cumplimiento de las recomendaciones, es decir, no parecen obedecer a una estrategia que guíe la toma de decisiones. Además, no revelan un patrón de progreso coherente que dé cuenta de avances que progresivamente vayan cubriendo compromisos incumplidos.

Sobre la suficiencia, los avances parciales sugieren un patrón de comportamiento que parece un fenómeno en sí mismo. Estos progresos revelan la intencionalidad del Estado de alinearse con los estándares internacionales, buscando caminos para cumplir formalmente con los tratados, sin que esto se traduzca en un cambio de condiciones suficientes para mejorar el trato efectivo de los derechos humanos de NNA. Por ejemplo, se avanzó en el cambio curricular relativo a la cultura y lengua de los pueblos originarios ancestrales, pero esta asignatura sigue restringida en su obligatoriedad a escuelas que cumplan con una cuota de estudiantes pertenecientes a estos pueblos, no otorgándose esa posibilidad a quienes asistan a escuelas que no cumplan

con dicha cuota. Otro ejemplo: si bien se avanzó en la generación de una política para promover la inclusión de estudiantes extranjeros, el currículo de la asignatura de Historia, Geografía y Ciencias Sociales mantiene un enfoque local y nacional, no alineado con una perspectiva inclusiva de reconocimiento y valoración de la diferencia.

En cuanto a la atención de la diversidad con foco en estudiantes con discapacidad, Chile ha avanzado con la promulgación del Decreto 83 que fomenta la inclusión educativa. No obstante lo anterior, los PIE mantienen un enfoque centrado en el déficit, asociando las necesidades educativas especiales a diagnósticos clínicos, lejos de la perspectiva educativa y social que está en la génesis del enfoque de las NEE. Otro claro ejemplo del fenómeno descrito es que la Ley 20.845, de Inclusión Escolar, solo aplica para establecimientos que reciben subvención estatal, dejando fuera de estas exigencias a los colegios particulares pagados.

Otra característica importante de constatar es la falta de sistematicidad que presenta el Estado en el cumplimiento de los compromisos con los tratados internacionales. Por ejemplo, el Plan Educación para la igualdad entre hombres y mujeres 2015-2018 del Mineduc, que respondía a los estándares internacionales de derechos humanos al abordar el género desde una perspectiva no binaria, nunca fue evaluado para identificar las fortalezas y desafíos del sistema educativo en su implementación. Más bien fue desechado por el gobierno de turno, el que se ha encargado de promover un enfoque de género que deja de lado las diversas orientaciones, identidades y expresiones de género. Lo mismo se observa con la implementación de la Ley de Inclusión Escolar que, tratándose de un instrumento que ha intentado corregir los altos índices de segregación educativa de nuestro país, ha sido tensionada en su ejecución, evidenciándose serios intentos por volver a los procesos de selección escolar del pasado, que solo contribuirían a perpetuar la discriminación de los NNA más pobres. En estos casos, queda de manifiesto la falta de una estrategia ceñida a principios específicos que orienten la toma de decisiones educativas. A su vez, se revela la falta de progresividad de las medidas que se implementan, precisamente, por la carencia de una estrategia sistemática.

Para complementar la evidencia anterior, nos remitimos a las observaciones y recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño en 2015, las que coinciden en muchos aspectos con las recomendaciones realizadas por este capítulo en sus distintas versiones. En este sentido, el Comité ha expresado una serie de preocupaciones por la falta de atención del Estado de Chile en materias tales como la discapacidad, la integración de estudiantes migrantes, respeto a la diversidad sexual, entre otras. Muchos de estos temas convergen en cómo el sistema educativo responde a los derechos de NNA, especialmente en materias relacionadas con el acceso y permanencia en el sistema; segregación,

desigualdad y discriminación; y la calidad de la educación que se entrega.

Respecto de la calidad, el Comité expresó en 2015 su preocupación a raíz de que nuestro país evaluara la educación solo a partir de la medición de indicadores referidos a aspectos cognitivos, sin considerar “valores y actitudes como la igualdad de derechos de hombres y mujeres, el desarrollo de la empatía, el respeto de los compromisos, la participación en la vida democrática y el respeto del medio ambiente”.⁹¹ Aunque, en la actualidad, las escuelas chilenas son evaluadas y clasificadas bajo el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC), que considera resultados asociados a indicadores de desarrollo personal y social, su ponderación en el cálculo global corresponde a un 33%. El 67% restante se atribuye a la distribución de estudiantes en niveles de aprendizaje de acuerdo a las últimas tres evaluaciones Simce. Esta distribución de porcentajes muestra la prioridad que tienen los resultados cuantitativos, asociados a asignaturas de carácter cognitivo, en la concepción de calidad educativa que orienta las políticas del país. Por otra parte, los indicadores de desarrollo personal y social son medidos a través de encuestas que difícilmente permiten comprender la calidad de las experiencias educativas de NNA, ya que su función es fundamentalmente de rendición de cuentas. Además, no cubren los diversos sentidos que los estándares internacionales de derechos humanos establecen respecto del propósito de la educación. Así, podemos identificar una respuesta insuficiente del Estado de Chile frente a la preocupación del Comité por la forma en que se evalúa la calidad de la educación. Probablemente, esto ocurre por una falta de aceptación real de los principios de derechos humanos que sustentan lo que debiera entenderse por “educación de calidad”.

Ahora bien, tal como se planteó en el análisis de la respuesta del Estado de Chile frente al acceso a la educación de estudiantes que se encuentran bajo medidas de protección del Sename, nuestro país aún no cuenta con un marco regulatorio que permita coordinar la promoción y protección de derechos de NNA. En este contexto, es de total relevancia la pronta aprobación de la ley que establece el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, cuya tramitación aún se encuentra en el Senado a la fecha de cierre de la edición de este *Informe*. La carencia de este marco regulatorio es una muestra de la falta de sistematicidad, progresión y suficiencia para garantizar y proteger los derechos de NNA desde el Estado. Respecto del derecho a la educación, este marco regulatorio reforzaría la defensa de NNA pertenecientes a grupos históricamente discriminados, como aquellos en situación de discapacidad, inmigrantes, indígenas o en

91 *Ibid.*

situación de vulnerabilidad económica e incluiría como propósito de la educación lo establecido en la CDN.⁹²

Si la evidencia presentada previamente es un indicador del grado de sistematicidad, progresión y suficiencia de las medidas que adopta el Estado de Chile para garantizar el derecho a la educación de todos los NNA, entonces es posible inferir *que existe un severo problema de laxitud en la adherencia del Estado a los tratados internacionales de derechos humanos con los que él mismo se ha comprometido y que forman parte de su ordenamiento jurídico*. Lo anterior lo vemos reflejado en los múltiples ejemplos de recomendaciones no cumplidas, o en las que encontramos evidencia parcial de avance y, por supuesto, en aquellas en que se aprecian retrocesos. Así, a pesar del esfuerzo de la última década por alinear los marcos regulatorios del sistema educativo a los estándares internacionales de derechos humanos –lo que se evidencia en los principios establecidos en instrumentos como la Ley General de Educación de 2009,⁹³ el Decreto 83 de 2015,⁹⁴ o la Ley de Inclusión Escolar del mismo año–,⁹⁵ el Estado chileno no ha logrado consolidar un sistema educativo que se sostenga de manera sistemática, progresiva y suficiente en los estándares de derechos humanos en educación. Otro dato que avala esta tesis es la cantidad de denuncias de maltrato escolar que se reportan en las estadísticas de la Superintendencia de Educación, que en 2019 alcanzaron a 5.737. Esta cifra equivale al 48% de las denuncias totales efectuadas en forma anual en las 21 materias que la Superintendencia establece para estos efectos. Esta situación amenaza el corazón del propósito de la educación desde el enfoque de derechos humanos, que apunta al desarrollo de la personalidad y sentido de la dignidad humana.

Frente a esta problemática cabe preguntarse por las razones de la falta de sistematicidad, progresión y suficiencia en el cumplimiento de los estándares de DDHH de los NNA en el sistema educativo. La evidencia muestra que una de las causas de este fenómeno tiene que ver con la lógica de gobernanza mediante la cual se ha organizado la provisión de la educación y con los mecanismos que se han implementado para alcanzar sus metas.

Desde la década de los ochenta, el sistema educativo chileno ha estado sumido en un proceso de profundas reformas con el fin de mejorar la eficiencia y efectividad de su operación. Precisamente, en los años ochenta se implementaron reformas tales como la descentralización de la administración de las escuelas, la subvención a la demanda (*vouchers*), el ingreso de escuelas particulares subvencionadas, la liberalización de la

92 BCN, *Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez: proyecto informado por la Comisión de Familia y Adulto Mayor*, 9 de enero de 2017.

93 Ley 20.370.

94 Decreto 83.

95 Ley 20.845.

labor docente y la creación del Simce. En los años noventa fue el turno de la subvención compartida, la publicación del Simce para proveer información a los padres, madres y apoderados para la elección de escuelas y la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED). Durante las últimas dos décadas se implementó la Evaluación Docente, la Subvención Escolar Preferencial y la Agencia de la Calidad de la Educación.

Las reformas nombradas han estado caracterizadas por comprender la provisión de los servicios públicos desde la lógica de la gestión pública.⁹⁶ Esta doctrina se refiere a un esfuerzo generalizado y sostenido para reemplazar la antigua administración pública por una lógica centrada en la idea de administrar un gobierno como una empresa.^{97, 98, 99} Lo anterior, mediante políticas de descentralización, promoviendo la competencia, definiendo metas explícitas y evaluaciones de desempeño, ejerciendo mayor énfasis en el control del cumplimiento de las metas, y utilizando incentivos extrínsecos tanto individuales como colectivos.¹⁰⁰ Esta forma de regular los servicios públicos ha sido descrita como “neutral políticamente” y con foco en mejorar en lo técnico la eficiencia y eficacia en la provisión del servicio educativo.¹⁰¹

En educación, la doctrina de la Nueva Gestión Pública nace como una apuesta para reformar las burocracias estatales tradicionales, las cuales eran objeto de críticas por su ineficiente uso de los recursos y por su falta de efectividad en los resultados que alcanzaban.¹⁰² Expertos señalaban que las políticas educativas basadas en entradas (*inputs*) –por ejemplo, la inversión de dinero en educación o disminución de la razón profesor estudiantes– eran un fracaso y llamaron a incorporar mecanismos de gobernanza que utilizaran la rendición de cuentas para promover el cumplimiento de metas (*outputs*).¹⁰³ El objetivo de estos diseños de política fue aumentar la *productividad* del sistema educativo, entendiendo por productividad el valor de las salidas (*outputs*) dividida

96 David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*, Addison-Wesley Press, 1992.

97 Peter Aucoin, “Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes, and pendulums”, *Governance*, 3(2), 1990.

98 Christopher Hood, “A public management for all seasons?”, *Public Administration*, 69(1), 1991.

99 Robert B. Denhardt y Janet V. Denhardt, “The new public service: Serving rather than steering”, *Public Administration Review*, 60(6), 2000.

100 Christopher Pollitt, “Is the emperor in his underwear?”, *Public Management Review*, 2(2), 2000.

101 Christopher Hood, “A public management for all seasons?”, *Public Administration*, 69(1), 1991.

102 John E. Chubb y Terry M. Moe, *Politics, markets, and America's schools*, Brookings Institution Press, 1990.

103 Eric A. Hanushek, “The failure of input-based schooling policies”, *The Economic Journal*, 113(485), 2003.

por el volumen de entradas (*inputs*) usadas para producirlas. Para motivar el cumplimiento de metas, el mecanismo de gobernanza que utiliza esta doctrina se centra en el uso de sistemas de responsabilización (*accountability*), los que motivan la mejora en la eficiencia y efectividad en la provisión del servicio educativo, creando los incentivos necesarios para que los actores educacionales centren su atención en cumplir las metas valoradas por el sistema. Estos esquemas de regulación laboral asumen que las y los docentes actúan en forma estratégica y no necesariamente motivados por la misión de la organización o por los beneficiarios del servicio educativo, lo cual implicaría que los incentivos de política deben regular el auto-interés docente para motivarlos hacia el logro de metas y responder a las necesidades de los beneficiarios del servicio educativo.^{104, 105}

Siguiendo esta lógica, vale la pena preguntarnos si el foco en la productividad se traduce en mejoras en la efectividad de la provisión del servicio educativo. Y la respuesta es que esto no necesariamente ocurre así. Tomemos el ejemplo de la ley SEP. Este instrumento entrega una serie de recursos extraordinarios por cada niño considerado como prioritario, que se matricula en un establecimiento que haya firmado el Convenio de igualdad de oportunidades y excelencia educativa (*input*). A cambio, el sostenedor se compromete a cumplir una serie de metas específicas (*outputs*), particularmente Simce que, de no ser cumplidas, le significará aplicación de sanciones. El propósito de esta normativa es ofrecer mayor equidad en el ámbito educativo, además de mejorar la calidad de la educación de las y los estudiantes más pobres del país. En este punto cabe preguntarse: ¿al mejorar el Simce se produce una mayor calidad de la educación? No necesariamente. Si bien esta política ha mostrado incrementos importantes en puntajes de pruebas estandarizadas, también se ha identificado una serie de distorsiones en las prácticas de los adultos, que afectan de manera sustantiva la equidad y la calidad de educación que reciben las y los niñas/os más vulnerables. Esto, pues mientras los adultos buscan cualquier medio para cumplir la meta (*output*) el sentido de la política pública y su propósito último queda excluido.

Es preciso considerar que las metas inmediatas de una política pública –efectos de política fácilmente medibles– son resultados intermedios, mientras que el fin (*outcome*) son los resultados últimos esperados de su implementación. En el sistema educativo chileno, los tratados ratificados por el Estado y la declaración de principios sellados

104 Kathleen M. Eisenhardt, "Agency theory: An assessment and review", *The Academy of Management Review*, 14(1), 1989.

105 Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public management reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*, Oxford University Press, 2011.

en las políticas educativas de la última década, representan los fines que debiera alcanzar el sistema educativo. Sin embargo, mediante la gobernanza a través de incentivos –y por el hecho de no tener alicientes orientados a alcanzar estos propósitos (*outcomes*)–, dichos principios de orientación no están en el centro de atención de las personas encargadas de implementar las políticas públicas en educación. En otras palabras y parafraseando a Campbell, uno tiene lo que incentiva.¹⁰⁶

Tal como se ha planteado en la parte 1 del presente capítulo, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, el propósito de la educación debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad humana y sentido de su dignidad, desarrollando al máximo las aptitudes, capacidad mental y física de los NNA. A su vez, debe inculcar el respeto por el medio ambiente natural y promover el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales; el respeto a los padres, a la propia identidad cultural, idioma, valores nacionales del país en que se vive, del país de origen y de otras civilizaciones. De esta manera se estará formando a personas capaces de desenvolverse en una sociedad libre y favoreciendo la comprensión, tolerancia y amistad entre las naciones y grupos raciales, étnicos o religiosos.¹⁰⁷ De lo anterior, se desprenden dos aspectos a ser considerados en relación al concepto de educación de calidad: (a) que la educación de calidad hace referencia a la dignidad e integralidad del ser humano; y (b) que el derecho a la educación no solo es relevante desde la óptica de quienes lo ejercen, sino que también “desde la perspectiva de la sociedad en que se inserta”.¹⁰⁸ A partir de esta mirada, la discusión sobre los propósitos del sistema educativo desborda el debate meramente técnico, y adquiere un carácter ético. Esto implica un proceso de deliberación política, que nuestra sociedad no ha experimentado en profundidad. Sobre esto último, el actual proceso de discusión constitucional resulta una oportunidad para debatir respecto del sentido del sistema educativo con miras a materializar los propósitos fundamentales de la educación desde un enfoque de derechos humanos.

La emergencia de la pandemia ha intensificado las contradicciones que manifiesta el sistema educativo en materia de respeto a los derechos humanos. Desde el comienzo de este año, las autoridades ministeriales han insistido en continuar la gestión del modelo educativo mediante los sistemas de gobernanza señalados y promoviendo una suerte de

106 Donald T. Campbell, “Assessing the impact of planned social change”, *Evaluation and Program Planning*, 2(1), 1979.

107 *Convención sobre los Derechos del Niño* (art. 29); *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Parte III, art. 13).

108 Constanza Salgado, “El derecho de los niños a una educación de calidad”, *Constitución política e infancia, una mirada desde los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile*, Unicef, 2017, pp. 291-328.

normalidad en el funcionamiento para alcanzar las metas del sistema. La vuelta a clases, conseguir la cobertura curricular, la promoción de estudiantes de un curso a otro y la rendición del Simce han sido algunos de los temas centrales en que las autoridades han puesto su atención. Sin embargo, cada uno de estos aspectos de la gobernanza del sistema ha perdido relevancia práctica frente a las sensibles necesidades expresadas por los NNA en el contexto de esta pandemia. Al respecto, algunos académicos plantean que no se debiera hablar de deserción, sino de exclusión escolar, debido a que no es el o la estudiante quien deserta, sino que existen múltiples factores que obligan al NNA a interrumpir su trayectoria escolar.¹⁰⁹

Por otra parte, una de las decisiones de emergencia, tomada en las actuales circunstancias, ha sido la de priorizar el currículo, reduciendo significativamente la cantidad de objetivos de aprendizaje que deben ser abordados en el proceso educativo. Esta priorización, que establece aprendizajes imprescindibles, debiera ser considerada como un primer paso para pensar en un nuevo currículo para Chile, tomando en cuenta que las bases curriculares de 1° a 6° año básico pronto cumplirán 10 años desde su entrada en vigencia.¹¹⁰ De esta manera, la pandemia ha abierto una oportunidad de iniciar la discusión de un nuevo currículo para la educación escolar, cuyo diseño debiera considerar los estándares de derechos humanos en esta materia como el principal horizonte de sentido.

En términos generales, frente a la situación de pandemia y ante tanta incertidumbre, emerge la necesidad de buscar orientaciones más amplias que guíen la toma de decisiones y se conviertan en un apoyo a las personas, de tal manera que sus decisiones sean saludables desde una perspectiva ética. Desafortunadamente, la insistencia en el cumplimiento de las metas de corto plazo, por sobre la orientación a los propósitos del sistema, ha gatillado una serie de desencuentros entre los profesionales de la educación, los gremios, las autoridades y los padres y apoderados. La incertidumbre y desorientación de las comunidades educativas ha aumentado a medida que avanza este año escolar, al punto de verse obligadas a definir sus propias prioridades a nivel local con el objeto de cumplir su labor de la mejor manera posible.

109 *La Tercera*: "Promoción automática: inclusión educativa ante crisis sanitaria", 8 de septiembre de 2020.

110 *El Mostrador*.cl: "La 'priorización curricular' como primer paso para reformar el currículum escolar", 30 de mayo de 2020.

CONCLUSIONES

- El Estado de Chile ha cumplido con cinco de las treinta y una recomendaciones realizadas por el *Informe*, entre 2014 y 2019. En ocho de las recomendaciones existe evidencia de avances parciales, con importantes deudas si es que aspiramos a un cumplimiento robusto de los estándares. Respecto de dieciséis recomendaciones no existe evidencia de avance y en otras dos se observan retrocesos que han empeorado la situación del respeto de derechos humanos de NNA en el sistema educativo chileno.
- Lo anterior, sumado a la falta de avances respecto de recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, demuestra la existencia de un severo problema de laxitud en la adherencia del Estado a los tratados internacionales de derechos humanos con los que él mismo se ha comprometido y que forman parte de su ordenamiento jurídico. Esta laxitud se evidencia en falta de sistematicidad, progresión y suficiencia en el cumplimiento de los estándares de derechos humanos de los NNA en el sistema educativo.
- Las reformas educativas implementadas por Chile, desde la década de los ochenta a la fecha, se fundamentan en una doctrina cuyo fin es mejorar la eficiencia y efectividad de la provisión del servicio educativo. En dicha doctrina se crean incentivos para que los actores educativos centren su atención en cumplir metas de corto plazo que no reflejan los propósitos de la educación fijados por los estándares internacionales de derechos humanos.
- La pandemia que experimenta el país ha profundizado las contradicciones que manifiesta el sistema educativo en materia de respeto y garantía a los derechos humanos. Las autoridades ministeriales han promovido una forma de funcionamiento que mantiene la atención en las metas a corto plazo, sin hacerse cargo de los propósitos de la educación ni de las necesidades esenciales de los NNA en el contexto actual.

RECOMENDACIONES

- Se recomienda al Estado de Chile impulsar iniciativas concretas, basadas en experiencias exitosas de otros países, con el fin de identificar mecanismos que permitan alinear de manera efectiva la gobernanza del sistema educativo con los estándares de derechos humanos.
- Se recomienda al Estado de Chile desarrollar una estrategia que permita evaluar la sistematicidad, progresividad y suficiencia de

las medidas que adopta para integrar los estándares internacionales de derechos humanos en educación.

- Como fruto de un debate político amplio, se recomienda a los diversos actores sociales y políticos, definir los propósitos del sistema educativo chileno, su relación con los estándares internacionales de derechos humanos y con el modelo de sociedad que se quiere forjar a partir de la educación. Lo anterior cobra especial relevancia en el contexto de debate constitucional en que nos encontramos como país.
- Se recomienda al Ministerio de Educación ofrecer orientaciones respecto de la implementación pedagógica en período de pandemia y sobre el eventual retorno a clases, en base a principios que permitan a las comunidades educativas tomar decisiones sustentadas en el respeto de los derechos humanos de los NNA. Lo anterior supone considerar los criterios de flexibilidad y adaptabilidad, tomando en cuenta la complejidad de la situación actual. Asimismo, se recomienda visualizar la situación que se vive en el país como una oportunidad para cambiar las bases curriculares, por lo menos de educación básica, considerando los estándares de derechos humanos como horizonte de sentido.