

# *Derecho a la Educación*

---

## INTRODUCCIÓN

Además de los casos sobre discriminación señalados en los Informes Anuales anteriores, que en su mayoría correspondían a cancelaciones de matrículas de alumnos y discriminaciones en contra de escolares embarazadas, el año 2004 la atención se centró en las enormes dificultades que existen para que los estudiantes que logran egresar de los colegios ingresen a la educación superior. La escasez de recursos destinados a salvar las deficiencias económicas de la población es, como lo muestra la contingencia, una de las mayores dificultades en la búsqueda de estándares elevados de enseñanza en el país.

A 2002, del total de recursos de que dispone el Ministerio de Educación –el 18,7% del gasto público total y un 7,6% del producto interno bruto–, un 30,6% era destinado a cubrir las necesidades de la educación superior; de ese porcentaje, un 13,2% estaba destinado a cubrir becas y otras ayudas mientras que un 17,4% cubría los préstamos estudiantiles (Fondo de Crédito Universitario)<sup>1</sup>. De acuerdo a la Encuesta CASEN 2003, del total de la población escolar de Chile, un 92,6% se educa en establecimientos financiados con recursos fiscales, lo que evidencia un alza en comparación al año 2000 (91,1%). El promedio de años de escolaridad también ha subido; en 1990, el porcentaje de la población que exhibía 15 años y más de escolaridad era del 9%, en comparación con el 10,1% actual (CASEN 2003).

---

<sup>1</sup> Véase Indicadores de Educación en Chile (cit.), pp. 37-44.

La población de menores recursos también exhibe una leve mejoría en los beneficios que recibe del Estado. Los jóvenes (entre 15 y 24 años) que pertenecen al 10% de los hogares más pobres tienen, en comparación con sus abuelos y padres, más años de estudios. Así, un joven de escasos recursos tiene una escolaridad promedio de 10 años, enfrente de los 6,9 que muestran sus padres y los 3,8 de sus abuelos. Esas diferencias, como era de esperarse, no son tan amplias en los deciles de mayores ingresos<sup>2</sup>. Mientras la encuesta del Gobierno celebra el aumento del promedio de la población con 15 o más años de escolaridad, la población joven de menores ingresos muestra un promedio de 10.

Con todo, se trata, como muestra la realidad, de cifras insuficientes. Como se verá en los acápite que siguen, a pesar de que los niveles de cobertura han aumentado, la calidad de la educación se encuentra en fuerte entredicho. Estas deficiencias alcanzan a los sistemas que se utilizan para medir su nivel, a los profesores –y toda la polémica relativa a la evaluación docente– y a la escasa equidad que evidencia la distribución de los recursos con que cuenta el Estado. A lo anterior, todavía, es preciso sumar las críticas que se erigen en contra del sistema de financiamiento de la educación superior que, como se detalló en el Informe 2004, satisface las necesidades solo de aquellos alumnos que están matriculados en alguna de las universidades pertenecientes al llamado Consejo de Rectores<sup>3</sup>.

Las etapas educativas previas tampoco aprueban los estándares de calidad; recientes mediciones al sistema escolar (SIMCE), demuestran que la calidad de la educación está en fuerte entredicho. Lo que resulta preocupante, en el caso de estas mediciones, es el nivel que exhiben los colegios públicos en comparación con los privados, a pesar de algunas escasas excepciones. En parte, la incorporación de la Jornada Escolar Completa (JEC) está destinada a salvar esas deficiencias, tal como lo indica el mensaje del Gobierno; sin embargo, no ha estado ajena a cuestionamientos, debiendo sortear, como se verá, un requerimiento de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

En el caso de la enseñanza media, y a pesar de la reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la misma<sup>4</sup>, ella

<sup>2</sup> Hijos 14 años, padres 14,8 y abuelos 12,3.

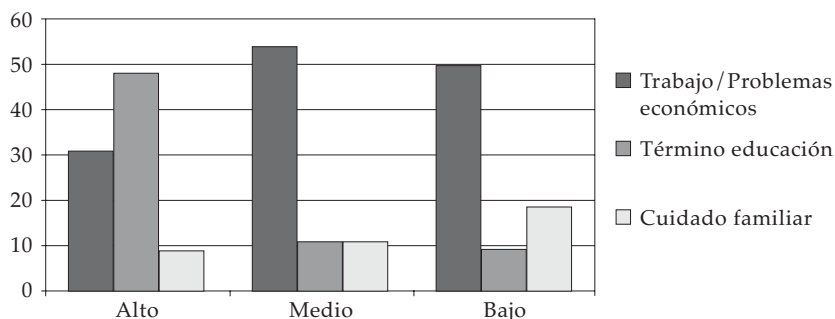
<sup>3</sup> Informe 2004 (cit.), pp. 289-292.

<sup>4</sup> Ley 19.876, publicada en el *Diario Oficial* 22 de mayo de 2003.

sigue enfrentando problemas. En 1990 un 46,6% de la población mayor de 19 años había completado su enseñanza media; hoy, ese porcentaje alcanza a 49,9%. Es decir, en 13 años –los datos corresponden, también, a la Encuesta CASEN 2003– este promedio solo ha subido 3 puntos porcentuales y muestra que más de la mitad de la población nacional, mayor de 19 años, no ha terminado ese nivel escolar. La cobertura de enseñanza media también aumentó, pero sin eliminar los problemas de deserción.

Entre las principales razones que se invocaron para no asistir a un establecimiento educacional en la población joven (entre 14 y 17 años), los hombres señalaron que ello se debe a la necesidad de trabajar o buscar trabajo (20,4%), no le interesa (19%), dificultades económicas (18,7%) y problemas de rendimiento (15,5%). Las mujeres, por su parte, señalaron que las principales causales de deserción son la maternidad (25,9%), el embarazo (12,7%) y, también, las dificultades económicas (11,4%).

De acuerdo a la IV Encuesta Nacional de Juventud<sup>5</sup>, las razones para no estudiar, por nivel socioeconómico, son las que indica el gráfico siguiente:



Para quienes continúan sus estudios, con todo, y logran sortear la enseñanza media, la tarea no ha sido fácil; enfrentados a la incertidumbre del nuevo sistema de acceso a las universidades (PSU), los alumnos provenientes de la enseñanza pública siguen manteniendo estándares educacionales muy por debajo de aquellos que lo hacen de la enseñanza privada.

<sup>5</sup> Primera Encuesta Nacional de Actividades de Niños y Adolescentes en Chile (cit.).

Todas las anteriores, en definitiva, son parte de las razones que subyacen a las diferentes iniciativas legales que, durante 2004, se iniciaron en materia de educación. Tal como lo anunció el Ministro de Educación, Sergio Bitar, a comienzos del año recién pasado, cuando fijó las metas fiscales en materia de educativa, las iniciativas –del año 2004– debían abarcar, si no todas, parte importante de las diferentes falencias que presenta el sistema. Ellas apuntaban a asegurar una igualdad real de oportunidades, a profesionalizar la actividad docente y a inyectar fuertes cambios a la enseñanza universitaria<sup>6</sup>. En esa línea, los proyectos estelares del Gobierno eran: (1) ley de acreditación de la calidad universitaria; (2) extensión del crédito universitario a los planteles privados, institutos profesionales y centros de formación técnica; (3) implementación de reglamentos destinados a evitar las discriminaciones arbitrarias –contra alumnas embarazadas e hijos de padres deudores–, y (4) modificaciones a las asignaciones del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y estatutos de las universidades estatales<sup>7</sup>. Todos estos objetivos fueron puestos sobre la mesa, de nuevo, en el mensaje presidencial de 21 de mayo<sup>8</sup> y, antes, por el Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, cuando reconoció que un acceso igualitario a la educación era la clave para reducir los problemas de distribución de la riqueza que Chile evidencia<sup>9</sup>.

## CALIDAD DE LA ENSEÑANZA Y PSU

En materia de calidad de la enseñanza, son tres los temas ejes. Primero, los bajos índices que los indicadores de enseñanza han venido mostrando. Esos estándares nos señalan que los puntajes más altos en las pruebas de medición corresponden a los colegios privados del sistema de enseñanza, desplazando en los niveles de excelencia a los del sistema gratuito (público y particular subvencionado). Segundo, el sistema de medición de calidad de la educación (SIMCE), por su parte, no han estado exentos de la crítica que ve en ellos sistemas descontextualiza-

<sup>6</sup> “‘Torta’ de leyes sobre educación se hornea a todo fuego en el Congreso”, *La Segunda*, 26 de abril de 2004.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> “Mensaje Presidencial 2003-2004”, *El Mercurio*, 22 de mayo de 2004 (C p. 5).

<sup>9</sup> “El desafío de ser más iguales”, *El Mercurio*, 7 de diciembre de 2003 (B p. 9).

dos para efectuar mediciones en el país. Todo lo anterior, por último, posee influencia en los niveles de ingreso a la enseñanza superior. La nueva Prueba de Selección Universitaria (PSU), de acuerdo a las cifras con que se cuenta, muestra que los colegios privados siguen predominando ampliamente en el acceso a los cupos disponibles en las universidades que pertenecen al Consejo de Rectores, cuestión que no pasaría de ser un dato más, si no es por el hecho que solo estas cuentan con un sistema estatal de financiamiento<sup>10</sup>.

En julio de 2004 un diario de circulación nacional se encargó de evaluar la calidad de los colegios en Chile<sup>11</sup>. El estudio concluyó, entre otras cosas, que los colegios particulares pagados poseían promedios más altos tanto en la PSU (2003) como en el SIMCE (2003). En efecto, de los colegios particulares pagados, el de más alto puntaje promediaba en el SIMCE 334.5 puntos, mientras que en la PSU 659.3. Las diferencias no son tan altas con los primeros lugares de los colegios particulares subvencionados (330 en SIMCE y en 634.4 PSU) y públicos (348 en SIMCE y 663.7 en PSU), pero fuera de los lugares de avanzada, sí existen diferencias notorias. Véase al respecto el siguiente cuadro:

Colegio	Ranking en su categoría	Puntaje SIMCE	Puntaje PSU
<b>Particular</b>	10°	321.5	641
<b>Subvencionado</b>	10°	306	606.3
<b>Público</b>	10°	293	572.2
<b>Particular</b>	20°	325.5	654.7
<b>Subvencionado</b>	20°	315	600.7
<b>Público</b>	20°	280	513.6

Fuente: El Mercurio<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Sobre el sistema de crédito universitario ver otro apéndice.

<sup>11</sup> "Ranking de Colegios", revista *El Sábado*, 17 de julio de 2004.

<sup>12</sup> El mismo reportaje, además, indaga en otras diferencias, entre ellas: superficie construida y sin construir de los colegios, número de profesores y cuántos de ellos con posgrado, con jornada completa y números de computadores por alumno.

Ahora bien, ocurre que mientras los colegios particulares y subvencionados exhiben puntajes más altos que los colegios públicos, las cuotas de colegiatura, divididas por 10 mensualidades, muestran similar diferencia.

Colegio	Ranking	Colegiatura
<b>Particular</b>	1°	261.800 (US\$ 430)
<b>Subvencionado</b>	1°	130.000 (US\$ 216)
<b>Público</b>	1°	0
<b>Particular</b>	10°	110.099 (US\$ 180)
<b>Subvencionado</b>	10°	Diferenciada
<b>Público</b>	10°	7360 (US\$ 12)
<b>Particular</b>	20°	123.000 (US\$ 205)
<b>Subvencionado</b>	20°	Hasta 8.800 (US\$ 14)
<b>Público</b>	20°	0

Fuente: *El Mercurio*.

Finalmente, el *ranking* elaborado por el diario señala, como conclusiones, que si bien no hay certeza sobre el peso de la familia, el apellido sí es un factor importante, particularmente a la hora de revisarse los antecedentes sobre el ingreso familiar y la educación de los padres (estos últimos factores, claves). A los colegios particulares ingresan alumnos del grupo socioeconómico más alto de la sociedad, mientras en los establecimiento subvencionados lo hacen aquellos del grupo medio-alto. Como es de suponer, a los colegios públicos ingresan los alumnos pertenecientes a las familias más vulnerables de la sociedad<sup>13</sup>. Este estudio es corroborado y actualizado por uno más reciente del Departamento de Evaluación, Medición y Registros Educativos; este segundo informe establece un *ranking* entre los colegios, de acuerdo al promedio ponderado en la PSU 2004. En la lista se aprecia cómo, dentro de los primeros 100 colegios –con mejor promedio ponderado–, hay solo 3 municipalizados<sup>14</sup>. Se

<sup>13</sup> "Ranking de Colegios (cit.), p. 54.

<sup>14</sup> *Ranking de colegios según promedio PSU 2004 (Lenguaje – Comunicación y Matemáticas)*, disponible en: <http://www.demre.cl/text/estadisticas/ranking.pdf>.

complementa la lista, de los primeros 100 colegios, con 6 subvencionados y 91 particulares. La misma unidad desarrolló un informe en el que indica cuáles son los establecimientos educacionales que aportan los mejores puntajes nacionales. De la lista de 78 colegios, 11 son municipalizados, 17 subvencionados y 50 particulares<sup>15</sup>.

Los resultados del SIMCE 2003 –entregados en 2004– no fueron tanto mejores. Se mantuvieron las debilidades en lenguaje y matemáticas, detectadas desde el año 2000 y, como se viene indicando, los estratos bajos de la sociedad siguen concentrando los puntajes más bajos. En lengua castellana, por ejemplo, solo un 6% de los alumnos pertenecientes al estrato bajo logró puntajes sobre los 300 puntos, mientras que en los estrato medio y alto el porcentaje es de 50%<sup>16</sup>. En matemáticas, por su parte, las cifras revelan la caída de los puntajes de los alumnos más modestos.

<b>Grupo Socioeconómico</b>	<b>Lenguaje (sobre 300 pts.)</b>	<b>Matemáticas (sobre 300 pts.)</b>
<b>Bajo</b>	6% (2.528)	4% (2.039)
<b>Medio bajo</b>	10% (11.128)	9% (10.163)
<b>Medio</b>	27% (15.375)	29% (16.109)
<b>Medio alto</b>	50% (16.163)	59% (19.274)
<b>Alto</b>	19% (45.194)	20% (47.585)

Fuente: *La Segunda*<sup>17</sup>.

En general, como lo muestra la siguiente tabla, y en comparación con la última medición, los colegios públicos bajaron sus puntajes, mientras que los particulares y los subvencionados subieron<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> <http://www.demre.cl/text/estadisticas/establecimientos.pdf>.

<sup>16</sup> “Debilidades en lenguaje y matemáticas de los alumnos. Acentuación, comprensión de textos, geometría...”, *La Segunda*, 6 de mayo de 2004, p. 4.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> “Prueba Simce de Segundos Medios revela estancamiento educacional”, *La Segunda*, 6 de abril de 2004, p. 2.

Establecimiento	Alumnos (%)	Lenguaje		Matemáticas	
		Promedio	Var. 2001	Promedio	Var. 2001
<b>Público</b>	46	241	+1	230	-3
<b>Subvencionado</b>	46	257	+2	250	+1
<b>Particular</b>	8	301	+3	317	+5

Fuente: La Segunda<sup>19</sup>.

Los sectores de la sociedad que más bajaron sus puntajes fueron los estratos sociales bajo y medio bajo. La siguiente tabla muestra mejor las variaciones de puntajes, por materia, por año y por segmento de la sociedad, dando cuenta, además, de puntajes decrecientes a nivel país.

Segmento	Promedio Año		
	1998	2001	2003
<b>Bajo</b>	226	220	216
<b>Medio bajo</b>	238	233	228
<b>Medio</b>	270	269	267
<b>Medio alto</b>	295	299	300
<b>Alto</b>	309	320	325
<b>País</b>	<b>250</b>	<b>248</b>	<b>245</b>

Fuente: El Mostrador<sup>10</sup>.

Aunque algunos colegios subvencionados anotaron mejoras durante las mediciones de 2004, se trata solo de casos esporádicos que mezclan buena gestión con mayores niveles de exigencia, pero, pareciera, a la luz de los antecedentes hasta acá entregados, que en caso alguno ello obedece a planes estructurados desde el gobierno<sup>21</sup>. Además, a la brecha existente entre colegios, se suma, ahora, la detección de diferencias entre el rendimiento de alumnos de un mismo establecimiento, diferencias

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> "Desde 2004 ¿Qué hacer ahora?", *El Mostrador*, 26 de julio de 2004.

<sup>21</sup> "Alumnos modestos sacaron la cara", *El Mercurio*, 14 de abril de 2004 (C p. 8).



que en algunos casos llegaban a los 324 puntos<sup>22</sup>. Los resultados del SIMCE, efectuado durante 2003, finalmente, indican que existe una estrecha relación entre el desempeño de los alumnos en ese test, con el nivel socioeconómico y cultural que incluye, entre otros factores, diferencias de nivel educacional, diferencias en el ingreso familiar y el grado ocupacional de los padres<sup>23</sup>.

Todos estos resultados negativos sobre la calidad de la enseñanza en Chile fueron recibidos por el Gobierno. Tanto así que, sobre esa base, decidió desechar las metas que se había fijado para el SIMCE 2005. En efecto, los magros resultados educacionales que arrojó el SIMCE en 2000 (32% de los alumnos con resultados negativos en matemáticas y 19% en lenguaje) y 2002, llevaron al Gobierno a anunciar planes destinados a rebajar, al menos a la mitad, dichos niveles. En abril el Ministro de Educación, Segio Bitar, señaló que habrá que ser más cautos y fijarse nuevos plazos<sup>24</sup>. Esos mismos resultados, sin embargo, lo llevaron a anunciar nuevas medidas para elevar los estándares de educación: desde 2004, padres y apoderados recibirán un informe individual con los resultados de sus pupilos; la implementación de una prueba de autoaplicación; el Ministerio desarrollará estándares de resultados para evaluar el rendimiento de los alumnos en la prueba SIMCE, y a partir de 2006 se evaluará el aprendizaje del inglés<sup>25</sup>.

Durante el tercer trimestre de 2004 surgió otro de los problemas que recibió atención de las autoridades, relativo a la inflación de las notas por parte de los colegios. De acuerdo a las cifras que se manejan, el 90% de 165 mil postulantes a las

---

<sup>22</sup> "Simce revela dispar rendimiento académico entre alumnos de un mismo colegio", *El Mostrador*, 20 de octubre de 2004.

<sup>23</sup> Véase, Brunner, José y Elacqua, Gregory, "Simce, desigualdad y profesores", *El Mercurio*, 11 de abril de 2004 (A p. 2). Con todo, existen algunas iniciativas interesantes, donde se afirma que la escasez de recursos no incide en la calidad de la educación ni en el rendimiento. La Sociedad de Instrucción Primaria reúne 17 colegios de alumnos de escasos recursos, pertenecientes a las 10 comunas más pobres de Santiago y cuyos alumnos disputan codo a codo los primeros lugares de la prueba SIMCE con los alumnos de los colegios particulares –que, pese a todo, lideran la prueba–. Pese a las novedades, es preciso indicar que se trata de una sociedad privada. "Para que brillen las mentes", *El Mercurio*, 11 de abril de 2004 (D p. 20).

<sup>24</sup> "Gobierno desecha metas Simce para 2005", *El Mercurio*, 13 de abril de 2004 (C p. 3).

<sup>25</sup> "Ministro Bitar anuncia 5 medidas... No sacamos nada con hablar de un promedio", *La Segunda*, 6 de mayo de 2004, p. 4.

universidades (149 mil 477) tiene un promedio igual o superior a 5 (bueno), lo que, a juicio del Consejo de Rectores, demuestra que los colegios “inflan” las notas de sus alumnos provocando distorsiones en la competencia académica entre colegios y al momento de postular a las universidades. El informe del Consejo trajo consecuencias para los alumnos, pues las 25 universidades pertenecientes a él, señalaron que comenzarían a aplicar una baja, en un plazo de 4 a 5 años, en la ponderación que reciben las notas de la enseñanza media<sup>26</sup>, lo que afectaría a un número importante –si no a la totalidad– de los alumnos que pretenden ingresar a la educación superior<sup>27</sup>. El Ministerio, por su parte, hizo un llamado a los colegios a objeto de que revisen las calificaciones que están recibiendo sus alumnos<sup>28</sup>. La respuesta del alumnado no se hizo esperar y, miles de ellos, marcharon en contra de las conclusiones del Consejo y las recomendaciones del Ministerio, protesta que, además, recibió el apoyo de varios parlamentarios<sup>29</sup>. Los reclamos tuvieron su eco, pues el Consejo decidió mantener la ponderación de notas para el año 2004, sin perjuicio de evaluar reformas al respecto<sup>30</sup>.

A pesar de ello, el conflicto no se resolvió del todo. El anuncio del Consejo, de reducir las notas para año 2005, pugna con la intención de la Universidad de Santiago (USACH) de mantener bonificación para los alumnos que postulen a sus aulas y se encuentren dentro del 15% mejor evaluado de sus colegios. Pese a la negativa del Consejo, el que dio por cerrado el tema, estudiantes, académicos y funcionarios de la USACH interpusieron un recurso de protección<sup>31</sup> en contra del Consejo de Rectores, argumentando que el acuerdo de ese organismo vulnera los derechos a la libertad de enseñanza y a la autonomía que toda universidad posee para decidir sus propias políticas<sup>32</sup>.

La anterior, sin embargo, es solo una de las caras de las deficiencias de este sector. Durante 2004, tanto el SIMCE como

<sup>26</sup> “Calificaciones son infladas por colegios”, *El Mercurio*, 8 de septiembre de 2004.

<sup>27</sup> “98% de alumnos será perjudicado por rebaja de notas para ingreso a Ues”, *La Tercera*, 10 de septiembre de 2004.

<sup>28</sup> “Llaman a colegios a revisar las notas”, *El Mercurio*, 9 de septiembre de 2004.

<sup>29</sup> “Liceanos reclaman por baja de notas”, *El Mercurio*, 6 de octubre de 2004.

<sup>30</sup> “Ues mantendrán el valor de las notas este año”, *La Tercera*, 20 de octubre de 2004.

<sup>31</sup> Recurso de Protección Rol 7358-2004.

<sup>32</sup> “PSU: acogen recurso de protección presentado por la Usach”, *El Mostrador*, 4 de noviembre de 2004.

la PSU fueron objetos de fuertes objeciones en cuanto efectivos indicadores de la calidad de la educación, el primero, y de ingreso a la educación superior, la segunda. Sobre el SIMCE, se ha señalado que “no indica más que cómo una generación es distinta o igual a otra (...) mide unos niños hoy, y dos años después mide otros niños, no los mismos”<sup>33</sup>. El SIMCE, de acuerdo al profesor Vidal Basualto, solo permite indicar qué niño está en mejores condición que otro para resolver un tipo determinado de problemas, pero no es un mecanismo que nos permita conocer si hay avances o retrocesos en la educación. Sus quejas apuntan también a la reforma, pues hay que estar conscientes –sostiene– que las mejoras requieren, más que una estructura (computadores, salas, etc.), un soporte educacional sólido. Estas reformas solo resuelve los problemas de los alumnos de los estratos medios y altos, relegando a “los del montón” a quienes solo se les enseña a resolver algunos tipos de problemas<sup>34</sup>. Similar es la conclusión a la que arriba el investigador Cristián Larroulet, cuando señala que “[n]ada se saca con gastar más si no se cambia el contexto y los incentivos dentro de los cuales operan las escuelas”<sup>35</sup>.

En el caso de la PSU, las críticas son mucho mayores. Como se sabe, el año 2003 debutó la nueva Prueba de Selección Universitaria (PSU) que venía a reemplazar a la añeja Prueba de Aptitud Académica (PAA). Al igual como ocurría con la PAA, los alumnos pertenecientes a los colegios particulares –como se ha mostrado, los que pertenecen a los estratos sociales más acomodados– concentraron los puntajes más altos de la PSU<sup>36</sup>. Un 65,2% de los puntajes de excelencia se radicó en los colegios particulares, cuestión que –como se verá– trae consecuencias no menores en la posibilidad de optar a los fondos estatales destinados al financiamiento de la educación superior. Dos son las críticas se han enarbolado, además, contra la PSU: la baja de puntajes entre los postulantes a educación superior y la baja calidad de acuerdo a los parámetros internacionales<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> “El SIMCE es un instrumento obsoleto”, *El Siglo*, 16 de abril de 2004, p. 12.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>35</sup> Véase Larroulet, Cristián, “Simce 2003: Fracaso de reforma parcial”, *El Mercurio*, 17 de abril de 2004 (A p. 2).

<sup>36</sup> Este punto se desarrolla más en extenso en el acápite referido a la Educación Superior.

<sup>37</sup> “Un estreno sin sello de calidad”, *El Mercurio*, 11 de enero de 2004 (D p. 19).

Sobre la baja que experimentaron los puntajes, el Gobierno señaló que esta se debía a la menor dispersión de puntajes que trajo como consecuencia que, la mayoría, se situara alrededor de los 500 puntos. O sea, hay menos puntajes peores, pero también menos puntajes mejores, lo que concentra una gran cantidad de postulantes en un mismo nivel. Aunque podría sostenerse que ello se debe a una mejor educación, algunos han señalado que “no hay forma de comprobar eso porque al cambiar la PAA por la PSU se cambió de instrumento, lo que impide efectuar una comparación de un año a otro”<sup>38</sup>. Por lo demás, aun cuando existe un acortamiento de la brecha entre los puntajes de postulación, lo relevante es que, en la cima, se siguen ubicando los alumnos que egresan de colegios particulares.

<b>Prueba</b>	<b>Lenguaje</b>	<b>Matemáticas</b>
<b>PAA (2003)</b>	<b>Público: 472</b> <b>Privado: 586</b>	<b>Público: 467</b> <b>Privado: 608</b>
<b>PSU (2004)</b>	<b>Público: 472</b> <b>Privado: 584</b>	<b>Público: 474</b> <b>Privado: 580</b>

Fuente: *El Mercurio*<sup>39</sup>.

La segunda crítica contra la PSU, como se dijo, es que no cumple con los estándares internacionales. Principalmente, se señala que la PSU carece de elementos que permitan predecir cómo les irá a los alumnos una vez que ingresen a la educación superior. Se señala, a modo de ejemplo, que en Estados Unidos las autoridades se dieron un plazo de 5 años para *testear* las nuevas pruebas. En Chile existen algunos reconocimientos en esa línea; por ejemplo, cuando el Consejo de Rectores eliminó la exigencia de los 450 puntos como puntaje mínimo para postular. Se trata, en definitiva, de un cambio demasiado apresurado que no consideró etapas de series de prueba y contrapruebas y que, además, se desarrolló en condiciones de incertidumbre que se mantuvieron hasta días antes de la rendición misma<sup>40</sup>. Y

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> “Baja de puntajes acorta diferencias”, *El Mercurio*, 13 de enero de 2004 (C p. 7).

<sup>40</sup> “Un estreno sin sello” (cit.).

esas deficiencias se siguieron detectando hasta final de 2004, cuando el Consejo de Rectores decidió reponer el puntaje mínimo de 450 puntos para postular<sup>41</sup>.

Finalmente, otro de los focos de conflicto detectados durante 2004 dice relación con la evaluación docente. En particular, varias de las deficiencias del sistema educacional apuntan al profesorado. En ese sentido, las reformas introducidas buscan evaluar constantemente a los profesores, evaluaciones que no han estado ajenas a dificultades. Durante 2004, un total de 113 municipios iniciaron las etapas de evaluación del profesorado, cubriendo, de esa forma, cerca de 13 mil maestros públicos. En palabras del Ministro de Educación, “[e]n un período de cuatro años todos los docentes públicos estarán con su evaluación terminada”<sup>42</sup>. Pero ¿cuáles eran las razones para que un número importante de profesores y asociaciones no estuvieran de acuerdo con esta nueva regulación? Ocurre que la nueva ley de evaluación docente<sup>43</sup> establece sistemas de calificación para los profesores que, en el caso de los que resulten calificados como “destacados” o “competentes”, acarrearán un aumento en sus sueldos del 25% y 15%, respectivamente. Ello generó fuertes críticas desde el profesorado, en especial desde el presidente de la Regional Metropolitana del Colegio de Profesores, Jaime Gajardo, quien señaló que estas reformas acaban con la “igualdad de sueldo a igual función docente”<sup>44</sup>. Además, los docentes que en dos períodos consecutivos resulten mal evaluados, deberán someterse a planes de superación profesional que genera costos importantes para su empleador que deberá pagar el curso y, además, el reemplazo de ese profesor mal calificado. Lo anterior generó las duras reacciones de Pedro Sabat, presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, empleadora de parte importante de los profesores que son objeto de la evaluación<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> “PSU: reponen mínimo de 450 puntos”, *La Tercera*, 30 de julio de 2004. A fines de 2004, se daban a conocer los resultados de la PSU de ese año; las cifras indican que un 35% de quienes rindieron la prueba, no lograron el puntaje mínimo para postular. “35% de quienes rindieron la PSU no logran puntaje mínimo para postular”, *El Mostrador*, 21 de diciembre de 2004.

<sup>42</sup> “Evaluación docente se amplía a 113 municipios extras”, *El Mercurio*, 15 de agosto de 2004.

<sup>43</sup> Ley 19.961, Sobre Evaluación Docente, publicada en el *Diario Oficial*, 14 de agosto de 2004.

<sup>44</sup> “Evaluación docente se amplía” (cit.).

<sup>45</sup> “Sabat exige financiar la evaluación docente”, *El Mercurio*, 19 de enero de 2004 (C p. 7).

En cumplimiento de la ley, el Ministerio dictó el reglamento, que, al igual que la ley, suscitó fuertes críticas y movilizaciones<sup>46</sup>. Finalmente, la Contraloría General de la República rechazó el reglamento<sup>47</sup>. Llama la atención la reacción de los profesores, quienes han sido fuertes opositores a la evaluación docente, al menos a la forma propuesta por el Estado. Parte importante de las críticas al sistema de enseñanza y sus deficiencias de calidad pasan por el profesorado; si la reforma a la educación –la incorporación de la Jornada Escolar Completa– pretende, en verdad, elevar los niveles de calidad de la misma, los profesores deben ser una piedra angular de la misma. A la fecha, parte importante de las deficiencias del sistema de enseñanza descansa en ellos.

En resumen, la calidad de la enseñanza en Chile dista de encontrarse en un nivel aceptable. Varias mediciones efectuadas durante 2004 demostraron que países que invierten menos recursos por alumno alcanzan niveles similares de calidad. Ello demuestra que se está subutilizando los recursos, es decir, que su distribución es deficiente. A pesar de que el Gobierno celebra los mayores niveles de cobertura de la educación, la calidad no puede dejarse en un segundo plano, en particular, en las escuelas públicas (municipalizadas y subvencionadas) que, como se vio, presentan puntajes bastante inferiores a la de los colegios particulares.

De acuerdo a las estadísticas sistematizadas en este acápite, uno tendría que llegar a la conclusión de que en Chile los niveles de calidad de la enseñanza dependen de la capacidad económica de las familias, todo lo cual va en contra de las exigencias del PIDESC, que dispone que el derecho a la educación debe “ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación” debiendo estar al alcance de todos, con independencia de sus capacidades económicas<sup>48</sup>. El Comité de DESC, por su parte, arriba a similares conclusiones al señalar que “está preocupado por la

---

<sup>46</sup> “Profesores piden retirar reglamento”, *El Mercurio*, 10 de septiembre de 2004.

<sup>47</sup> “Contraloría rechaza polémico reglamento que regula evaluación docente”, *El Mostrador*, 20 de octubre de 2004.

<sup>48</sup> Véase Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13, El derecho a la educación, 21° período de sesiones, 1999, U.N. Doc. E/C.12/1999/10, párrafo 6 letra b) números i) y iii).

disparidad en la calidad de la educación ofrecida en escuelas municipalizadas [en comparación con la que se entrega en] escuelas privadas”, recomendándole a Chile “continuar fortaleciendo los esfuerzos para mejorar la calidad de la educación en las escuelas municipales”<sup>49</sup>.

### **Jornada Escolar Completa**

En razón de lo señalado precedentemente, el Gobierno de Chile asume que uno de los mayores desafíos que debe enfrentar son los bajos índices de calidad de la educación escolar. La Constitución asegura (art. 19 N° 10) el derecho a la educación básica que, además, es obligatoria. Lo mismo ocurre, desde mayo de 2003, con la enseñanza media. En esa línea, el Gobierno viene implementando desde 1990 una serie de reformas destinadas, justamente, a elevar los índices de calidad del sistema de enseñanza. La ley sobre JEC es pilar fundamental de esas reformas que buscan asegurar una educación de calidad equitativamente distribuida<sup>50</sup>. O como el mismo Ministerio ha señalado:

“La medida de extender la jornada escolar diaria es comparable solo con los grandes esfuerzos que el país ha realizado por extender el derecho a la educación a la totalidad de su población. Todos los estudios demuestran que el mayor tiempo en la escuela o liceo está asociado a una mejor calidad de los aprendizajes en los niños y jóvenes. Esto es particularmente efectivo en los sectores de mayor vulnerabilidad social, donde la escuela es un espacio que protege al niño de riesgos como la vagancia, la deserción escolar, las drogas, la mendicidad y el trabajo infantil.

Las múltiples iniciativas de la Reforma requieren de mayor tiempo en la escuela o liceo. Demandan tiempos de trabajo mayores que los permitidos por la estrecha estructura temporal actual. Con la jornada extendida se implementan nuevas prácti-

<sup>49</sup> Véase Consideration of Reports Submitted (cit.), párrafos 29 y 59 (la traducción es nuestra).

<sup>50</sup> Mensaje N° 158-345, Proyecto de Ley que Modifica Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y ot., Ministerio de Educación, 27 de diciembre de 2001.

cas pedagógicas y se mejoran las relaciones humanas al interior de la comunidad escolar”<sup>51</sup>.

Así, el Gobierno explicita los objetivos de la reforma educacional que incorpora la JEC: elevar los índices de calidad de la educación, implementando nuevas prácticas pedagógicas que deberían disminuir los factores de deserción escolar que afectan, particularmente, a los sectores más vulnerables de la sociedad. En 1997 se publicó la Ley 19.532<sup>52</sup> que crea el Régimen de Jornada Escolar Completa (L. JEC), cuyo objetivo, en consonancia con lo dicho hasta ahora, era implementar en los establecimientos públicos y particulares subvencionados<sup>53</sup> un régimen de jornada escolar extendido que involucra, en esos colegios, a los cursos que van de 3<sup>er</sup> año de educación general básica a 4<sup>o</sup> año de enseñanza media. Como se trata de un proyecto que busca mejorar los índices de calidad en la enseñanza, existe un régimen de excepciones, es decir, existe la posibilidad de que algunos colegios, no obstante estar bajo la regulación del DFL N° 2 de 1996, se eximan de la obligatoriedad de incorporar la JEC. Se trata de aquellos colegios que, durante a lo menos dos mediciones consecutivas, hubieran demostrado altos niveles de calidad de conformidad a las pruebas nacionales de medición<sup>54</sup>. Ello no los libra, con todo, de futuras mediciones; en efecto, a partir de 2002 los colegios que se acogen a la excepción deberán mantener los mismos niveles de calidad que les permitieron eximirse<sup>55</sup>.

Se trata, en definitiva, de un importante proyecto donde el Estado cuenta con una fuerte herramienta para alentar su cumplimiento: establece las condiciones que permitirán a los colegios seguir recibiendo la subvención estatal. Como se verá, esta es una de las críticas que algunos sectores erigieron, durante 2004, en contra de las nuevas modificaciones que incorporó el gobierno del presidente Lagos, tema que terminó siendo zanjado por el Tribunal Constitucional. Ahora bien, la ley disponía que para el año 2003 el 100% de los colegios de-

---

<sup>51</sup> <http://www.mineduc.cl/jec/>, visitado 13 de septiembre de 2004.

<sup>52</sup> Ley 19.532, publicada en el *Diario Oficial*, 17 de noviembre de 1997.

<sup>53</sup> Regidos por el DFL N° 2 de 1996, Ministerio de Educación, 20 de agosto de 1998, Sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos (texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 2 de 1996).

<sup>54</sup> art. 1° inc. 3° L. JEC.

<sup>55</sup> Inc. 4° L. JEC.



bía estar bajo el régimen de JEC. Ese plazo fue prorrogado, a iniciativa de un Mensaje Presidencial, hasta el año 2007. Además, establece que a partir de 2003 los nuevos colegios subvencionados que se creen deberán, obligatoriamente, situarse bajo el régimen de JEC, quedando al margen, esos nuevos colegios, del sistema de excepciones<sup>56</sup>. Las razones para ampliar el plazo fue la constatación de que, en la práctica, un número importante de colegios aún no estaba en condiciones de asumir el cambio de jornada, particularmente por los costos que implicaba el cambio que el gobierno se encargaba de volver a regular (mecanismo de inversión para infraestructura y otros).

De acuerdo a las informaciones entregadas por el Ministerio de Educación, a abril de 2004 faltaba todavía por incorporar a la JEC a 2.244 establecimientos educacionales subvencionados, con una cifra cercana al millón de alumnos<sup>57</sup>. Ya en 2001 el plazo debió ampliarse en razón de la escasez de recursos económicos para solventar los gastos en infraestructura. A 2004, la situación no ha variado mucho. Muchos de los colegios no solo se enfrentaron a problemas económicos que les impedían cumplir con la infraestructura que exige la JEC; quienes poseían los recursos debieron construir en altura los nuevos espacios que exigía la reforma. Estos atrasos y las constantes reformas son, en parte, las razones que motivaron las críticas de la Corporación Nacional de Colegios Particulares, señalando que “el Gobierno siempre se fija metas que después no cumple”, acusando, además, al Ministerio de falta de diálogo y flexibilidad en la implementación de las nuevas medidas. El Ministro Sergio Bitar, replicando que las puertas de la cartera estaban siempre abiertas, señaló que solo con lo que se invirtió durante 2003 se había superado todo el gasto en educación de los 17 años de gobierno militar, aunque reconoció que espera que la economía chilena mejore y de esa forma se puedan destinar nuevos recursos a la construcción de nuevos colegios<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Mensaje N° 158-345 (cit.).

<sup>57</sup> “Falta de terrenos arriesga jornada escolar”, *El Mercurio*, 26 de abril de 2004 (C p. 8).

<sup>58</sup> Las cifras indican que se están construyendo 500 colegios anuales, con una inversión que, durante 2003, alcanzó los 150 mil millones de pesos. *Ibíd.*

Estado Final 2003	Municipales Establecimientos	Municipales Matrícula	Part. Subv. Establecimientos	Part. Subv. Matrícula	Total establecimientos	Total matrícula
<b>Total subvencionados</b>	6.137	1.771.712	4.160	1.327.948	10.531	3.099.660
<b>Deben ingresar a JEC</b>	6.095	1.768.948	3.144	1.241.693	9.239	3.010.641
<b>Con JEC o solución</b>	5.131	1.303.328	1.864	707.375	6.995	2.010.703
<b>Tarea pendiente en JEC</b>	964	465.620	1.280	534.318	2.444	999.938
<b>No deben ingresar a JEC</b>	276	2.764	1.016	86.255	1.292	89.019

*Fuente:* Ministerio de Educación.

En ese contexto de escasez de recursos y lento avance, no extraña la entrada de empresas privadas a la construcción de escuelas. Por ello, el Gobierno estudia la posibilidad de licitar la construcción de los nuevos colegios, si es que quiere cumplir con los plazos (ya prorrogados) de la JEC. De acuerdo a la información de prensa, el sistema en estudio es el mismo que se diseñó para el sistema penitenciario; los privados asumen la construcción y mantención de los colegios, a cambio de recibir la administración de algunos servicios como comidas y aseo. El ámbito educacional seguiría en manos del Estado<sup>59</sup>. Con ello, se abre la posibilidad de incorporar a privados al sistema educacional, a cambio de entregarles algunos aspectos de la administración, corriéndose el riesgo de privatizar la entrega de uno de los derechos fundamentales que el Estado asegura a sus ciudadanos.

A la dificultades evidenciadas en materia de infraestructura necesaria para la implementación de la JEC, se suman las críticas de la oposición que apuntan, ahora, a cuestiones de fondo de la reforma. Según el diputado José Antonio Kast (UDI), el tiempo extra que los alumnos han debido permanecer en los colegios que ya han implementado la JEC ha servido “solo para jugar fútbol”, al tratarse de una reforma improvisada<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> “Privados asumirán construir escuelas”, *El Mercurio*, 3 de mayo de 2004 (C p. 1).

<sup>60</sup> “Kast acusa a Bitar de mal aprovechar JEC”, *El Mercurio*, 19 de mayo de 2004 (C p. 9).

Pero, sin duda, las críticas más fuertes a las modificaciones en la implementación de la JEC son las que se formularon, desde la oposición, en contra de las modificaciones que se pretendía incorporar. Estas buscaban: (1) agregar nuevos requisitos para que los colegios puedan optar al régimen de subvención estatal, estableciéndose que para que los colegios pudieran optar al beneficio deberían demostrar que a lo menos un 15% de sus alumnos presentan condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, salvo que no se hayan presentado postulaciones para cubrir ese porcentaje<sup>61</sup>. (2) La prohibición para los colegios de esgrimir, como causal de no renovación de la matrícula, el no pago de compromisos económicos por el padre o apoderado con el establecimiento. (3) La prohibición de que los colegios que implementen procesos de selección cobren aranceles para participar en ellos mayores a los fijados por el Ministerio de Educación. (4) La obligatoriedad de contar, para optar al régimen de subvención, de un consejo escolar, entre otras.

Un grupo importante de parlamentarios de oposición –35 diputados de la Alianza por Chile– señaló que, en caso de que el Gobierno decidiera insistir con esas modificaciones, presentarían un requerimiento ante el Tribunal Constitucional (TC), a objeto de que este se pronunciara sobre la constitucionalidad de las mismas<sup>62</sup>. Los parlamentarios de Gobierno, por su parte, emplazaron a la oposición a desistir de su intento de poner en marcha los sistemas de control de constitucionalidad. Para ello, sostuvieron que debían permitir la entrada en vigencia de las reformas, pues al permitir la integración de niños pobres a colegios públicos y particulares subvencionados, se avanzaba en la construcción de una sociedad más justa y solidaria, para lo cual debían dejarse de lado los criterios de empresa, sobre todo cuando se trata de un derecho fundamental de la sociedad<sup>63</sup>. La oposición, sin embargo –apoyada por agrupaciones de sostenedores de colegios privados (Federación de Instituciones de Educación Particular, Fide, y la Cor-

---

<sup>61</sup> El reglamento sería el encargado de determinar los estándares para efectuar tal evaluación.

<sup>62</sup> El Tribunal Constitucional se encarga de revisar la constitucionalidad de los proyectos de ley, mientras son tales, proyectos. Es decir, opera antes de que entren en vigencia como leyes.

<sup>63</sup> “‘Salvamento’ de último minuto a cambios JEC”, *El Mercurio*, 28 de mayo de 2004 (C p. 6).

poración Nacional de Colegios Particulares, Conasep)–, insistió en la medida<sup>64</sup>.

En concepto de los requirentes, las reformas atentaban contra la libertad de enseñanza, establecida en la Constitución (art. 19 N° 11), la libertad –igualmente tutelada– para desarrollar cualquier actividad económica, con tal de que no sea contraria a la moral, el orden público o la seguridad nacional (art. 19 N° 21), la no discriminación en el trato que el Estado debe a sus agentes económicos (art. 19 N° 22) y el principio de igualdad constitucional (art. 19 N° 2).

La Alianza por Chile acusaba al Gobierno de improvisación en materia educacional. De las reformas propuestas, dos de ellas causaban especial repudio en la oposición. La primera, la incorporación de una cuota de alumnos vulnerables (15%) que, en su concepto, no garantizaba una maximización del derecho a la educación pero sí afectaba la libertad de enseñanza<sup>65</sup>. La segunda, la prohibición de los establecimientos de invocar el incumplimiento económico de los padres y apoderados para no renovar la matrícula de sus alumnos. Esta segunda, afectaría el derecho a desarrollar actividades económicas de los particulares. A las críticas provenientes de la derecha, se sumaban las que provenían desde las agrupaciones de colegios particulares subvencionados, laicos y católicos. Estas agrupaciones anunciaban la quiebra de sus establecimientos en caso de aceptarse la incorporación de esas cuotas de alumnos vulnerables. Junto a ello, arreciaban las críticas por las nuevas facilidades en el pago que introducían las reformas. A la prohibición de invocar los incumplimientos económicos de padres y apoderados, se sumó la indicación del ejecutivo que buscaba que las mensualidades atrasadas de los apoderados se acumularan para ser pagadas a fin de año. La Fide señaló que sus establecimientos presentaban índices de morosidad cercanos al 50%, mientras en la Conacep, esa cifra era del 40%<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> “Requerimientos pos cambios a ley escolar”, *El Mercurio*, 19 de mayo de 2004 (C p. 1).

<sup>65</sup> “Educación y libertad de enseñanza”, *El Mercurio*, 24 de mayo de 2004 (A p. 4), y Sierra, Lucas, Cuotas Obligatorias de Alumnos “Vulnerables” en la educación subvencionada: defectos constitucionales, en Puntos de Referencia N° 266, junio 2003, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

<sup>66</sup> “Alerta de quiebra en colegios”, *El Mercurio*, 20 de mayo de 2004 (C p. 1). los reclamos de los colegios católicos, encontraron respuesta en las declaraciones de la Vicaría de Educación del Arzobispado de Santiago, “Vicaría objeto ‘exageración’ de colegios católicos”, *El Mercurio*, 2 de junio de 2004.

El TC se pronunció en mayo de 2004<sup>67</sup>. El requerimiento tuvo suerte dispar, pues mientras algunas de las reclamaciones fueron acogidas, la mayoría de ellas fue descartada por el Tribunal. Este comienza desarrollando algunas ideas en torno al derecho constitucional a la libertad de enseñanza, que es importante resumir acá. Señala que la educación es uno de los derechos que permite que las personas se desarrollen tanto en su plano espiritual como en el material (cons. 6). Dispone, enseguida, que si bien libertad de enseñanza es una cosa, y derecho a la educación, otra<sup>68</sup>, existen vínculos entre ambos, para concluir que: la primera (la libertad) no es absoluta y debe ejercerse con sujeción a la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional (cons. 12). Ahora bien, reconoce, además, que para el Estado existe una obligación de financiar la educación y que la ausencia de acciones judiciales que permitan hacer efectivo (“justiciable”) este derecho no supone que aquel posea absoluta discrecionalidad para eludirlo o satisfacerlo (cons. 23). Siendo ello así, dispone que si el Estado está obligado a financiar y a veces a cofinanciar la educación de sus ciudadanos, se halla igualmente habilitado para establecer el piso mínimo que deben cumplir los establecimientos que deseen recibir apoyo financiero de parte suya. Cuando el Estado interviene regulando la libertad de enseñanza, en el sentido antes descrito, entonces su actuación sería “inobjetable desde el punto de vista constitucional”, según el Tribunal (cons. 26).

Finalmente, de los requerimientos efectuados, el Tribunal establece la constitucionalidad de las normas que buscan: (a) incorporar un “Consejo Escolar” que asegure mayores niveles de participación de los apoderados; (b) la participación del Concejo Municipal, en determinadas forma (sic) y condiciones en la aprobación del presupuesto anual en los establecimientos del sector municipal, y (c) la que incorpora una cuota de un 15% de

---

<sup>67</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 410, 14 de junio de 2004, sobre proyecto de ley que modifica Régimen de Jornada Escolar Completa (versión en línea en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl)).

<sup>68</sup> La libertad de enseñanza es la que habilita a las personas (o grupos intermedios) para abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, donde la enseñanza que se imparte ahí será determinada por quienes sostienen el establecimiento. Dicho de otra forma, esta libertad asegura el derecho a los particulares de que el Estado no interferirá en los planes que pretende desarrollar. En el caso del derecho a la educación, en cambio, se apunta ya no a quienes administrarán y dirigirán el establecimiento, sino a quienes serán los pupilos del mismo.

alumnos en condiciones socioeconómicas vulnerables, como requisito para acceder al financiamiento estatal, señalando que se “trata de un instrumento idóneo para solucionar el problema que se persigue resolver: mayor posibilidad de educación para aquellos que se encuentran en condición de vulnerabilidad socioeconómica” (cons. 46), respondiendo, esta nueva exigencia, a “una contraprestación razonable a la subvención que se otorga y encuentra su fundamento final (...) en el inciso 4° del artículo 1° de la Constitución, en cuanto dispone que es finalidad del Estado crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible” (cons. 44), entre otras.

Declaró inconstitucionales, en cambio, las propuestas que buscaban incorporar facilidades para el pago de los compromisos económicos<sup>69</sup>, en particular, aquella que señalaba que no podrá aducirse como causal para la no renovación de la matrícula el no pago de los compromisos económicos contraídos por el padre o apoderado del alumno (con motivo del contrato de matrícula). Para sostener lo anterior, señaló que, de permitirse una reforma en el sentido propuesto, se “produce una grave alteración en el sistema de prestaciones entre las partes de la respectiva relación jurídica, lo cual puede acarrear graves consecuencias jurídicas” (cons. 83), pues los apoderados se verían alentados a la morosidad.

La sentencia del Tribunal Constitucional dejó contentos a todos los sectores políticos, que al día siguiente del fallo valoraron tanto la constitucionalidad de las normas que pasaron el control, como la inconstitucionalidad de las que no lo pasaron<sup>70</sup>. Ello, seguramente, no será la impresión de los sectores más pobres de la población, que ven cómo estándares económicos se interponen en la posibilidad de acceder a niveles dignos de educación. Tal y como se indicó en la introducción de este capítulo, la satisfacción de los DESC en Chile parece quedar supeditada a las mayores o menores capacidades económicas de las familias chilenas. Mientras el Tribunal Constitucional

---

<sup>69</sup> También declaró inconstitucionales las propuestas que buscaban incorporar nuevas obligaciones para los procesos de selección, pero por el hecho de pretender entregar su regulación a una ley común, debiendo ser, esas regulaciones, materia de ley orgánica constitucional (cons. 79).

<sup>70</sup> “Fallo sobre JEC evita la quiebra de colegios”, *El Mercurio*, 15 de junio de 2004 (C p. 7).

permite que las escuelas incorporen un porcentaje de alumnos en situación vulnerable (15%), impide que esos mismos estudiantes continúen sus estudios cuando sus padres no estén en condiciones de costear los “compromisos económicos” firmados con las instituciones.

El fallo, con todo, posee aspectos especialmente positivos, entre ellos, el de aceptar que la vigencia de los DESC no depende de la total discrecionalidad del Estado. Así, el Tribunal Constitucional afirma que el hecho que el derecho a la educación no posea tutela a través del recurso de protección “no supone que aquel [el Estado] posea absoluta discrecionalidad para eludirlo o satisfacerlo”. Ello supone, entonces, que no basta con que el Estado señale, como acostumbra a hacerlo, que es él el soberano para determinar la forma en que asigna los recursos<sup>71</sup>.

Pero la JEC no solo significa nueva infraestructura para los establecimientos y nuevas reglas relativas a las subvenciones. Como se trata de regímenes en que los alumnos deben pasar parte importante del día en los colegios, es necesario incorporar regímenes de alimentación, útiles y servicios de salud que permitan una tarea tal. En ese contexto, y de acuerdo a la encuesta CASEN 2003, el Estado se ha encargado de aportar recursos para que los hogares más necesitados puedan solventar los costos que importa un nuevo sistema. Los hogares del decil más necesitado reciben, en promedio, \$ 54.190 y los del segundo más necesitado \$ 50.194. Ello, de acuerdo a las cifras, significa un aumento adicional promedio de \$ 29.516 por hogar.

Existe, además, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que no ha estado ajena a problemas en su funcionamiento durante 2004. La misma encuesta (CASEN 2003) señala que, del total de sus recursos, más de la mitad (50,4%) está destinado a cubrir las necesidades del gasto efectivo del 20% de los hogares más necesitados. Sin embargo, las cosas, en la práctica, no han funcionado todo lo bien que el gobierno quisiera. Durante agosto de 2004 se dieron a conocer los resultados de un estudio encargado por la JUNAEB, “Prevalencia y condiciones de la deserción escolar en Chile”, el que terminó revelando una deficiente entrega de recursos económicos por parte de dicho organismo. En el informe se indicó que el 51% de los alum-

---

<sup>71</sup> Véase las precisiones sobre la exigibilidad en la introducción a los DESC.

nos de colegios de la capital señaló no haber recibido beneficios alimentarios, mientras que el 90% de aquellos que dejan la enseñanza (“desertores”), dijo no haber recibido atención médica. De los mismos encuestados, un 69,5% dijo que jamás le habían entregado útiles escolares, cifra que, en el caso de aquellos que aún no comienzan la educación, llegaba al 72,2%.

El mismo estudio centró sus esfuerzos en determinar las principales causales de deserción escolar; concluyó que la mayoría de aquellos que dejaban el sistema de enseñanza, lo hacía por necesidades económicas que, las más de las veces, los empujan a trabajar, privilegiando el sustento de la familia que el aprendizaje. Además, se indicó que los docentes presentan serias falencias a la hora de enfrentar situaciones críticas de alumnos que están por dejar el sistema; esa escasa capacitación termina empujando a los alumnos a desertar. Por lo mismo, se recomendó centrar los esfuerzos en aquellos alumnos que se encuentran en riesgo social y en capacitar a los docentes para permitirles afrontar con éxito las situaciones en que se ven involucrados ante posibles casos de deserción.

Todos los aspectos deficitarios que se detallan en el informe corresponden, justamente, a los ámbitos en que debía influir la actividad de la JUNAEB. La jefa de la Unidad de Investigación de la misma, Amalia Cornejo, señaló que el plan piloto que se está implementando está destinado a favorecer a los alumnos más necesitados. Sobre las demás fallas detectadas, dijo que el programa actualmente está enfocado solo a la alimentación de los alumnos<sup>72</sup>. Cabe señalar que durante marzo de 2004 se dio a conocer que el 94% de los contratistas de la JUNAEB habían sido multados por irregularidades en el cumplimiento de sus obligaciones<sup>73</sup>.

Con todo, las adjudicaciones han continuado. En agosto de 2004 se informó que el gobierno había adjudicado \$ 199 mil millones para financiar proyectos relativos a la JEC. Se dijo que, a esa fecha, el 79% de las escuelas subvencionadas están en la JEC o tienen recursos asignados para ingresar a ella, punto, este último, que relativiza la información que se entrega, pues no se conoce con detalle cuántas son las escuelas que efectivamente

---

<sup>72</sup> “Informe revela deficiente entrega de recursos por parte de la Junaeb”, *El Mostrador*, 15 de agosto de 2004.

<sup>73</sup> “97% de los contratistas de la Junaeb ha sido multado por irregularidades”, *El Mostrador*, 19 de marzo.



han implementado ya la JEC. El total de los fondos que se adjudicaron corresponden a 313 proyectos, de los cuales 12 están destinados a la construcción de establecimientos nuevos.

### **Educación Superior: acceso al crédito universitario y nuevos proyectos**

Como se ha señalado en los Informes Anuales anteriores, uno de los principales problemas que evidencia la educación superior es la falta de equidad en el acceso a los fondos que el Estado entrega a las personas para pagar una carrera universitaria. El panorama, en materia de educación universitaria, es, más o menos, el que sigue.

Como se señaló en el acápite referido a *Calidad de enseñanza y PSU*, en general los colegios que aprueban los *test* de calidad son colegios privados de difícil acceso para el común de las personas. El acceso a ellos es caro y muchas veces incorpora otros estándares, como la necesidad de un vínculo (familiar) con ex alumnos o la compra de acciones del establecimiento. A esos colegios van los jóvenes que pertenecen a las familias que están en condiciones de pagar las sumas y de cumplir con los requisitos que ellos requieren. Esos mismos jóvenes son los que cuentan con recursos para, una vez egresados de la enseñanza media o durante ella, preparar, a través de preuniversitarios, la PSU. Como esos jóvenes se encuentran en mejores condiciones para enfrentar la PSU, son ellos quienes logran los mayores puntajes en esa prueba copando el mayor número de los cupos que las universidades tradicionales ofrecen a los postulantes. El problema, como se enunció, es que de todas las universidades (institutos profesionales y centros de formación técnica), solo las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores reciben apoyo estatal para que sus alumnos puedan pagar sus estudios. Entonces, ocurre que los jóvenes que no tienen problemas económicos y que han tenido una mejor preparación, excluyen de los fondos estatales a aquellos que, dada su peor condición social, obtienen bajos puntajes en la PSU y no pueden ingresar a ese grupo de universidades.

Lo anterior se ve ratificado por las cifras que arrojó la Encuesta CASEN 2003. Si bien entre 1990 y 2003 la cobertura de enseñanza superior aumentó de 16% a un 37,5%, los mayores incrementos se produjeron en los quintiles de mayor ingreso de

la población. Esto es, acceden en mayor número a las universidades los jóvenes de las familias de mayores recursos. Los quintiles más bajos, aunque aumentan sustancialmente su cobertura, se encuentran muy por debajo de los de mayor ingreso. El quintil más bajo pasó de un 4,4% de cobertura, en 1990, a un 14,5% en 2003. El segundo quintil de más bajos recursos, por su parte, lo hizo de 7,8% a 21,2%.

La ausencia de dineros provenientes del Estado las más de las veces afecta seriamente a los hogares de la clase media chilena, mientras que, para los de los estratos más bajos, los precios de la educación la hacen prohibitiva. Que la oferta fiscal sea escasa y, además, exclusiva –solo para universidades del Consejo de Rectores– influye negativamente en estos antecedentes. De acuerdo a investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, un 80% de las familias estaría bajo los niveles que permiten asegurar estudios para sus hijos sin tener que recurrir a créditos<sup>74</sup>. De los alumnos que llegan a rendir la PSU, un 53,6% señala que los ingresos en sus hogares no superan los 278 mil pesos mensuales. De 119.033 postulantes a las universidades, en 2004, entonces, 62.594 poseen escasos recursos. De ellos, solo en 14% accede a la universidad, en comparación con el 60% que lo hace en el segmento más adinerado. Cuando los padres de los jóvenes son deudores de las universidades, además, se siguen consecuencias negativas para estos últimos; algunas de las noticias de 2004 lo demostraron, entre ellas, que algunos de sus hijos se ven en problemas a la hora de optar al crédito de las universidades tradicionales, justamente porque sus padres aún no pagan sus créditos contraídos 10 ó 15 años antes.

Con todo, los dineros que el Estado destina a cubrir el Fondo Solidario son insuficientes. Es decir, a los problemas de equidad que evidencia el fondo, se suman, además, la escasez de recursos. A mediados de 2004 se fueron dando a conocer una serie de situaciones en que se mostraba el déficit en que se encuentran sumidas varias de las universidades públicas del país. Al menos 25 de las universidades tradicionales exhiben números rojos en créditos, señalándose que el 2004 faltaron 19 mil millones de pesos para cubrir las necesidades de estas instituciones. El rector de la Universidad de Chile, Luis Riveros,

---

<sup>74</sup> “Falta de crédito afecta a hogares de la clase media”, *El Mercurio*, 22 de enero de 2004 (C p. 3).

elaboró una lista en la que aparecía, en primer lugar, la Universidad de Valparaíso (2.613 millones), seguida de la Universidad Católica (2.500 millones) y la Universidad Tecnológica Metropolitana (2.030 millones). En esta última, además, la crisis económica se tradujo en despidos masivos y ajuste considerables en vistas a lograr los ahorros suficientes que llevaron a varios de sus funcionarios a recurrir a la Contraloría General de la República<sup>75</sup>.

Los esfuerzos del Gobierno, en este plano, han estado centrados en ampliar el fondo estatal a todas las universidades –incluidas las *privadas*– y centros de formación técnica, y en diseñar un sistema de acreditación universitaria, destinado, como se verá, a elevar los niveles de calidad de la enseñanza universitaria técnica. Ocurre, entonces, que el Gobierno pretende entregar fondos estatales a los alumnos que se encuentren matriculados en las universidades que sean capaces de entregar una enseñanza de calidad.

**Acreditación Universitaria.** El sistema de acreditación fue incorporado con el objeto de poder establecer parámetros de calidad en la educación superior<sup>76</sup>, en razón de la incontrollable oferta educacional, que es vista con sospecha respecto de las condiciones de la enseñanza que entregan. Se detectó que un número importante de universidades, públicas y privadas, se expanden fuertemente abriendo nuevas carreras y sedes, en condiciones muy diferentes –por debajo– en términos de infraestructura, laboratorios, bibliotecas y docencia<sup>77</sup>. Ello, lejos de beneficiar la elección de quienes egresan de los colegios, produce sobre saturación del mercado. Por ejemplo, de las vacantes universitarias ofrecidas por las universidades, el 50% quedó sin ocupar<sup>78</sup>. Además, varias de las sedes ni siquiera estaban en los catastros del Ministerio de Educación (37,8% de las mismas).

La acreditación, entonces, debería ser el freno a esa sobreoferta del mercado educacional, permitiendo, de acuerdo a sus objetivos, solo el funcionamiento de los planteles que lo-

---

<sup>75</sup> “UTEM se suma a crisis universitaria”, *El Mercurio*, 21 de julio de 2004 (C p. 9).

<sup>76</sup> Oficio N° 4765, de 21 de enero de 2004, proyecto de ley del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

<sup>77</sup> “El ofertón de carreras profesionales”, *El Mercurio*, 16 de marzo de 2004 (C. p. 3).

<sup>78</sup> *Ibíd.*

gren pasar los estándares que se fijen, al entregar información fidedigna sobre la calidad de los mismos, lo que debería conducir a mejores elecciones de parte de los postulantes. El sistema que se propone, de acuerdo a la Secretaria Técnica de Acreditación, María José Lemaitre, debería “garantizar equidad entre los estudiantes de educación superior, sobre todo a los que viven lejos de la capital”<sup>79</sup>. El proyecto, además, pretende incorporar un sistema de control con fuerte participación de los usuarios del sistema de educación. Para ello, se incorpora la posibilidad de que las agencias de acreditación –como se verá, entidades privadas que funcionan bajo control estatal– denuncien posibles infracciones a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Además, se agrega un nuevo precepto a esa normativa que permite que padres, apoderados y estudiantes puedan reclamar ante el Ministerio de Educación respecto de las acciones u omisiones que la infrinjan<sup>80</sup>.

La acreditación ha sido una propuesta que no ha estado exenta de problemas; sus detractores han señalado que afecta al mercado educacional al permitir la intervención del Estado, vulnerando el derecho asegurado en la Constitución a desarrollar libremente la educación. En otras palabras, se sostiene que la existencia de una autoridad estatal de acreditación que monopoliza la acreditación afectaría la pluralidad de los planteles que ofertan sus servicios<sup>81</sup>. Los criterios que se utilizarán para acreditar la calidad también han sido criticados<sup>82</sup>. A ello debe sumarse la protesta de los estudiantes que manifestaron que este proyecto sería “un paso más para la privatización del sistema”,<sup>83</sup> junto con reclamar la escasa y casi nula participación que han tenido en la elaboración del mismo.

Aunque durante 2004 la acreditación no era obligatoria ni siquiera para las universidades miembros del Consejo de Rectores, varios planteles educacionales comenzaron voluntariamente a realizarla en la Comisión Nacional de Acreditación de Pre-

---

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> “Expertos consideran crucial ley de acreditación que tramita Senado”, *El Mostrador*, 8 de julio de 2004.

<sup>81</sup> “Información y Universidades”, *El Mercurio*, 13 de mayo de 2004 (A p. 3).

<sup>82</sup> Véase, Velasco, Sebastián, “Acreditación y criterios de calidad”, *El Mercurio*, 20 de julio de 2004 (A p. 2).

<sup>83</sup> “Avanza proyecto de acreditación universitaria pese a oposición de estudiantes”, *La Segunda*, 7 de julio de 2004.

grado (CNAP)<sup>84</sup>. La CNAP deberá supervisar el trabajo de las agencias privadas encargadas de analizar la calidad de los planteles; a fines de junio ya se había constituido la primera de estas agencias<sup>85</sup>. El 6 de agosto de 2004 se entregó el primer *ranking* con los resultados que, hasta entonces, arrojaba el proceso de acreditación voluntaria. A la fecha señalada, 13 instituciones se habían acreditado (8 universidades tradicionales, 3 privadas y 2 institutos profesionales) y 22 nuevas se incorporaban al proceso. No deja de llamar la atención de que, una vez hecha esta primera evaluación, las universidades tradicionales hayan sido las que obtuvieron las acreditaciones por un período más largo. Los resultados que se alcanzaron en este proceso son diferentes a los que detectó la encuesta técnica elaborada por una conocida revista nacional, diferencias que pueden deberse a la falta de determinación con que se establecen los parámetros de medición de la calidad en el sistema de acreditación<sup>86</sup>.

En el plano legislativo, en julio de 2004, la Comisión de Educación del Senado aprobó, por 4 votos contra 1, la idea de legislar sobre la acreditación universitaria. El voto en contra fue del senador Sergio Fernández (UDI). Votado en la Comisión el proyecto, la oposición comenzó a evaluar la posibilidad de impugnar en el Tribunal Constitucional la constitucionalidad del mismo, tal cual había acontecido con el proyecto de JEC. De acuerdo a las informaciones aparecidas en la prensa, el senador Fernández señaló que el proyecto de acreditación vulneraba el derecho fundamental referido a la libertad de enseñanza. En su concepto, aunque estima necesaria la regulación, cree que debe evitarse la presencia de una agencia estatal encargada de la acreditación, pues ello limitaría la autonomía de las instituciones educacionales. Apoyando esa idea, María de los Ángeles Santander –investigadora del Instituto Libertad y Desarrollo– apuntó que el problema de este proyecto es que “plantea que una agencia [pública] única será la encargada de definir criterios de evaluación o fijar

---

<sup>84</sup> El proyecto de ley contempla la creación de la Comisión Nacional de Acreditación, encargada de verificar y promover la calidad de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica (art. 6°). Sobre su composición, arts. 7° y ss.

<sup>85</sup> “‘Notables’ del área educacional crean la primera agencia de acreditación”, *El Mostrador*, 22 de junio de 2004.

<sup>86</sup> *Ranking* anual de universidades chilenas, revista *Qué Pasa*, <http://www.quepasa.cl/revista/1490/32.html>, visitado el 28 de diciembre de 2004.

montos para el cobro de las empresas que certifiquen, [lo que atenta] contra la libertad que tienes las instituciones". El mercado, insiste, debería ser el encargado de regular la oferta educativa<sup>87</sup>.

Presentada la propuesta desde la Comisión a la Cámara Alta, se votó a favor de legislar por 39 votos contra 1 (del senador de RN Mario Ríos) y una abstención. Los partidos de oposición que habían manifestado su rechazo al proyecto (RN y UDI), terminaron votando a favor de él, luego de que se les asegurara, desde el Ministerio de Educación, que se incorporarían una serie de reformas al proyecto<sup>88</sup>. El senador Fernández, por su parte, señaló que mientras tanto no presentará el requerimiento, aunque reiteró las críticas al proyecto<sup>89</sup>.

**Aportes estatales y crédito universitario.** Antes de dar una mirada a la situación del crédito universitario, es necesario ilustrar el debate que se ha generado en torno al Aporte Fiscal a las universidades. Este aporte es de dos clases, directo (AFD) –solo para universidades pertenecientes al Consejo de Rectores– e indirecto (AFI), para todas las universidades, dependiendo del número de alumnos con puntajes altos que se matriculen en ellas. Durante 2004 se discutieron varios proyectos destinados a modificar los criterios de asignación del AFI, uno de los cuales pretende incorporar los rendimientos escolares como vara de medición<sup>90</sup>. Esta última propuesta ha generado intensas discusiones, particularmente por los escándalos que se han desarrollado en torno a la inflación de notas, como se describió antes.

---

<sup>87</sup> "Derecha evalúa impugnar proyecto de Ley de Acreditación", *El Mostrador*, 12 de julio de 2004.

<sup>88</sup> "Senado aprobó idea de legislar sobre acreditación superior", *El Mercurio*, 22 de julio de 2004 (C p. 6).

<sup>89</sup> El proyecto de acreditación –indicó– "interviene el sistema con una orientación estatista, que afecta la libertad de enseñanza (...) que no puede definirse en una comisión, pues este tipo de instancia puede manejar criterios que no se avengan con los proyectos universitarios que se estén planteando". "Descartan recurrir a TC por certificación de educación superior", *El Mostrador*, 14 de julio de 2004.

<sup>90</sup> "Calidad vs. equidad, pugna del AFI", *El Mercurio*, 18 de agosto de 2004 (C p. 7). El tema no es menor, si se considera la polémica detallada más arriba, sobre la inflación de notas detectada por el Consejo de Rectores (acápites sobre Calidad de la Enseñanza).

A este respecto es posible detectar algunas situaciones de inequidad. Durante 2004 el Gobierno entregó por concepto de AFI 17 mil 348 millones de pesos entre las universidades públicas y privadas que lograron captar los 27.500 mejores puntajes de la PSU. En el *ranking* de las universidades que recibieron los aportes más altos de AFI, los 5 primeros lugares están ocupados por universidades tradicionales<sup>91</sup>. Esto quiere decir que las universidades tradicionales captan recursos estatales al menos por tres vías: por medio de los fondos que se les entregan para los créditos universitarios, a través del AFD y por medio del AFI. Un estudiante que desea obtener crédito postulará a las universidades que cuentan con él –las del Consejo de Rectores–, arrastrando, de esa forma, los fondos del AFI. Si los estudiantes que ingresan a las universidades tradicionales son los de mayores recursos (mejor preparados para la PSU y con una base de enseñanza más sólida), resulta entonces que el AFI no siempre se entrega a quienes lo necesitan<sup>92</sup>. Al mismo tiempo, esos fondos son el motivo de una descarnada lucha entre los planteles en el intento de captar los puntajes más altos, pues ellos van de la mano con recursos que ingresan al establecimiento y que las universidades pueden utilizar discrecionalmente. Desde luego, no se trata de plantear que el AFI vaya solo a las universidades privadas, sino de que se mejoren los estándares conforme a los cuales se distribuye el mismo, a fin de que se trate de un verdadero aporte a quienes más lo necesitan y no un incentivo para salir a la caza de los puntajes más altos, por el solo hecho de que ellos traen de la mano nuevos recursos.

<b>Distribución AFI</b>	<b>1990</b>	<b>2003</b>
Inst. C/ AFD	87,8%	82,4%
Inst. S/ AFD	12,2%	17,6%

*Fuente:* Ministerio de Educación<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> “17 mil millones a Aporte Fiscal Directo”, *El Mercurio*, 3 de febrero de 2004 (C p. 8).

<sup>92</sup> “5,3% de los estudiantes universitarios pertenecen al quintil más pobre, mientras que, al más alto, pertenece un 39,4% del estudiantado, quienes, además, obtienen los más altos puntajes”. Véase Pérez, Víctor, *Desigualdad de oportunidades*, *El Mercurio*, 24 de marzo de 2004 (A p. 2).

<sup>93</sup> Véase, Santander, María, *Financiamiento a estudiantes de la educación superior: comentarios y propuestas*, Serie Informe Social N° 82, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, 2004.

En esa vía es que se han planteado varias de las reformas al AFI durante 2004; así, algunos han señalado que ese aporte debería ir en beneficio de los estudiantes de menores recursos y a favor de ellos y no de los planteles. Es decir, se ha planteado la necesidad de introducir cambios al AFI a objeto que vaya a favor de aquellos estudiantes provenientes de los quintiles de más bajos recursos. A pesar de estas ideas, algunos rectores se mantienen firmes en su negativa a ese cambio, mucho menos al de traspasar fondos estatales a universidades privadas. Tal es el caso del rector de la Universidad de Santiago, Ubaldo Zúñiga, quien señaló que cada peso que ingresa a una institución privada, se transforma en un peso privado, obviando el cariz de equidad que se le quiere entregar al AFI<sup>94</sup>.

El AFD también ha sido objeto de discusiones en torno a su modificación, particularmente en lo relativo a su transparencia en la asignación y uso del mismo. De acuerdo a algunas cifras de prensa, las universidades del Consejo de Rectores reciben, por concepto de AFD, 98 mil millones de pesos que se reparten entre las universidades estatales del Consejo y las privadas del mismo<sup>95</sup>. Ninguna de esas modificaciones, sin embargo, dice relación con la posibilidad de incorporar a otras universidades (fuera del Consejo) o la idea de integrar criterios de equidad en su distribución.

Ahora bien, de todos los problemas que enfrenta el sistema de enseñanza superior de Chile, el más grave ha sido, sin duda, el crédito universitario. Entre las diferentes falencias de este, pueden mencionarse, (1) la crisis del fondo estatal para la asignación de esos recursos, (2) el escaso nivel de recupero de los dineros ya entregados por el Estado, y (3) las desigualdades que el proceso implica –como se ha demostrado en el *Informe 2004*–. Algunas modificaciones se han venido implementando, en especial en lo relativo a los sistemas de *recuperabilidad* de los fondos estatales y a la posibilidad que el crédito pueda destinarse, también, a los alumnos de universidades ajenas al Consejo de Rectores.

La crisis del sistema crediticio del Estado en esta materia se evidenció cuando a comienzos de 2004 se dio a conocer el número de personas que habían recibido préstamos del Estado,

---

<sup>94</sup> “Universidades en pugna por aporte indirecto”, *El Mercurio*, 4 de febrero de 2004 (c p. 7).

<sup>95</sup> Ejecutivo revisará recursos para “Ues”, [www.emol.cl](http://www.emol.cl), 13 de julio de 2004.



pero que aún no lo pagaban. Pero no se trata de un tema nuevo, ya en el 2000 el Presidente Lagos había reconocido las falencias del régimen y la necesidad de que el Gobierno solucionara cuanto antes la crisis del fondo. Mientras el Ministro Bitar afirmaba que estarían disponibles 103 mil millones para cubrir créditos durante 2004, algunos rectores señalaban que esa cifra no era superior a los 86 mil millones. Lo anterior, sin tomar en cuenta que los fondos disponibles no alcanzan a cubrir más de la mitad de los requerimientos del sector, lo que empezó a movilizar a los sectores estudiantiles. Pero el tema es mucho más complejo; de esos 103 mil millones, el Estado coloca 50 mil y los restantes 56 mil deben ser recuperados por los propios planteles a través del cobro de las deudas<sup>96</sup>. Como se verá, la capacidad de los establecimientos para recuperar esos fondos se vio sobrepasada por la realidad, para lo cual requirieron el auxilio estatal. A los problemas de dinero que evidencia el Estado se suman las críticas desde el Gobierno a la mala administración de recursos por parte de las universidades del Consejo de Rectores, que sería parte importante del problema<sup>97</sup>.

Tal como se había anunciado, la crisis del sistema de créditos llevó a los universitarios a las calles a manifestar su disconformidad. Las demandas por más fondos para cubrir los créditos se suman a las movilizaciones anunciadas para que se eliminen las nuevas exigencias que el Ministerio impuso para otorgar crédito. De acuerdo a la Confederación de Federaciones de Chile (Confech), el Ministro Bitar habría ordenado a las universidades establecer, como piso mínimo para entregar el crédito, un puntaje ponderado de 475 puntos en la PSU, lo que, de acuerdo a la Confech, colocaba a 1.500 jóvenes en riesgo de dejar la universidad<sup>98</sup>.

El Rector de la Universidad de Chile, Luis Riveros, advirtió que el sistema de créditos se encontraba fuera de control, que el Gobierno no era capaz de dimensionar el real déficit que aque-

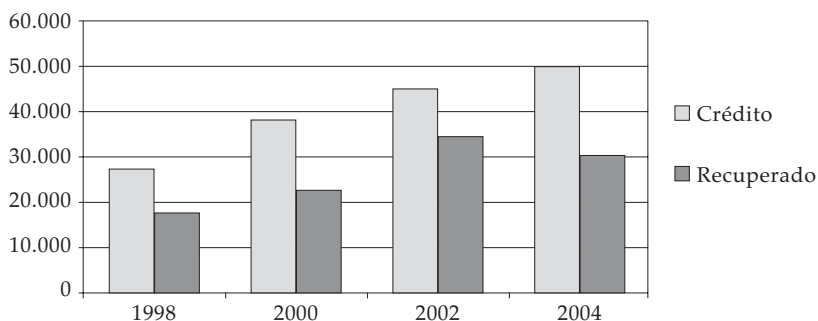
<sup>96</sup> "El Gobierno entrega fondos para ayudas estudiantiles", *El Mercurio*, 18 de marzo de 2004 (C p. 7).

<sup>97</sup> "Bitar reconoce que hay fallas de gestión en 'Ues' estatales", *El Mercurio*, 24 de julio de 2004.

<sup>98</sup> "Confech: hay 1.500 jóvenes en riesgo de dejar la universidad", *El Mercurio*, 22 de marzo de 2004 (C p. 6), y "Tomas e Incidentes por créditos universitarios", *El Mercurio*, 24 de abril de 2004 (C p. 7). "En Concepción las movilizaciones terminaron con la toma de la sede de la UDI y 52 alumnos detenidos, en Arica con 20, en Iquique 6, igual número en Valparaíso. 52 universitarios detenidos en protestas", *El Mercurio*, 29 de abril de 2004 (C p. 7).

jaba a los créditos universitarios y que, de mantenerse una situación tal, se corre el riesgo de iniciar una escalada de mermas para el erario. Más allá de los grandes números, las cifras revelan problemas concretos; las protestas de universitarios en Concepción y Chillán, tenían su fundamento en la necesidad de buscar una solución para un grupo de 79 alumnos que, por no tener acceso a fondos para créditos, se verían obligados a dejar la universidad. En el caso de la Universidad de Chile, esta señaló que unos 1.700 alumnos de primer año de sus planteles se encontraban, a mediados de 2004, sin cobertura. De acuerdo a las informaciones disponibles a esa fecha, el déficit asciende a los \$ 19 mil millones en el país<sup>99</sup>.

Como se ha señalado, parte importante de la crisis del sistema estatal de financiamiento de la educación superior, lo constituye la imposibilidad en que se ven las universidades de recuperar los créditos entregados en años anteriores<sup>100</sup>. Del total de recursos que el Estado destina a los créditos, la mitad –o más– corresponde a dineros que los mismos planteles deben encargarse de recuperar. La práctica mostró que las universidades estatales eran solo capaces de recuperar un 3,8% anual de los créditos que, en los hechos, se traduce en que las universidades solo son capaces de recuperar la mitad de lo que el Estado les entrega por conceptos de crédito. De acuerdo a las cifras entregadas por el Ministerio de Educación, el panorama, desde 1998, ha sido el que sigue<sup>101</sup>:



<sup>99</sup> "U. de Chile destaca grave crisis del crédito", *El Mercurio*, 30 de junio de 2004 (C. p. 3).

<sup>100</sup> Para el 2003, las universidades habían recuperado un 5% de su cartera. Para 2004, se hicieron las mismas proyecciones, pero, como se señaló, los planteles recaudaron solo un 3%.

<sup>101</sup> Fuente: Ministerio de Educación, en "U. de Chile destaca" (cit.).

El cuadro recién ilustrado demuestra que las universidades públicas han sido ineficientes a la hora de recuperar los dineros que han entregado por concepto de créditos. La excusa de varias de ellas es que no poseen recursos para perseguir a sus deudores. A la hora de diseñar los nuevos sistemas de cobro, ninguna de estas instituciones fue capaz de realizar una autocrítica a la forma en que se habían conducido durante estos años y que tiene al sistema educacional chileno sumido en una gran deuda.

Todo esto llevó a que se iniciaran múltiples gestiones para obtener el pago de esos fondos que, en caso de recuperarse, significarían un importante ingreso para el Fisco. Primero se fijó un plazo a los morosos para que repactaran las deudas, lo que obtuvo algunos resultados; de acuerdo a la jefa de la División de Educación Superior, Pilar Armanet, cerca de 40 mil deudores repactaron sus montos, lo que significa un ingreso al Estado de unos 18 mil millones de pesos. Sin embargo, 65 mil profesionales morosos no tuvieron igual comportamiento, cifras que son más graves si se toma en cuenta que se trata de 700 mil millones de pesos que el Gobierno deja de recibir por concepto de recupero de los dineros prestados<sup>102</sup>.

El Consejo de Rectores, entonces, adoptó una postura más firme, que incluyó la criticada decisión de publicar en los diarios de circulación nacional los nombres de quienes figuraban como deudores del sistema (más el Rol Único Tributario (RUT) y el monto de la deuda). Esto coincidió con el acuerdo que alcanzó el Consejo con el Ministerio, que aceptó bajar la captación de 106 mil millones a 98 mil<sup>103</sup>, lo que, en estricto rigor, no hace más que salvar las responsabilidades de las universidades del Consejo que no recuperaron lo que debían (de acuerdo a las estimaciones estatales), pero que en ningún caso alivia la crisis del crédito. Junto con la publicación de las listas, comenzó también el cobro judicial de las deudas (88.242 personas), lo que hizo incurrir en nuevos gastos a las universidades, esta vez judiciales. En el mismo sentido, el Gobierno designó una comisión encargada de estudiar una nueva estructura para el crédito, comisión que propuso al Estado como único agente cobrador<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> "Postulación a créditos hasta el 18 de enero", *El Mercurio*, 3 de enero de 2004 (C p. 6).

<sup>103</sup> "El Gobierno transa por los créditos 'UES'", *El Mercurio*, 26 de marzo de 2004 (C p. 1).

<sup>104</sup> La configuración de esa comisión no estuvo exenta de problemas, a raíz de una disputa entre el rector de la Universidad de Chile y el rector de la UC de Valparaíso. "Rectores en pugna por los créditos", *El Mercurio*, 24 de mayo de 2004 (C p. 1).

La lentitud de los procedimientos judiciales llevó al gobierno a pensar en alternativas aún más radicales; así, para los deudores futuros, el Gobierno comenzó a idear un sistema de retención de impuestos –“igual como funciona en Australia”, señaló el Ministro– que operará sobre la base del cruce de información financiera de quienes sean beneficiarios del sistema de créditos. De esta forma, la Tesorería General de la República tendrá derecho a acceder a la información financiera de todos quienes aparezcan como morosos del sistema, determinar si tienen derecho o no a devolución de impuestos y, en caso de que sí lo tengan, retener de esas sumas a devolver montos que se imputarán a la deuda del moroso. Además, el proyecto facultará al Servicio de Impuestos Internos para que entregue información a las autoridades, relativas a las rentas de los deudores<sup>105</sup>. Para lograr esto, el Gobierno anunció el envío de un proyecto al Congreso, pues se requiere de múltiples atribuciones legales de las que entonces carecía, proyecto que, en diciembre de 2004, fue aprobado<sup>106</sup>.

La Federación de Estudiantes de Chile, por su parte, proponía la reforma del actual sistema solicitando la creación de una agencia encargada de entregar y de cobrar los créditos, despojando a las universidades de tal gestión. Planteó, además, la necesidad de que esos fondos se entreguen directamente a los alumnos más necesitados y no, como ocurre hasta ahora, a las universidades. Con todo, la mayoría de los dirigentes de las federaciones estuvo de acuerdo con la iniciativa del Gobierno en torno al cobro de los créditos.

Con todo, ello no invisibilizó la situación en que se encuentran muchos de esos deudores. La enseñanza en Chile no es barata y los aranceles cada vez hacen que sea más difícil entrar a las universidades. Un alumno que egresa de una universidad puede llegar a deber unos \$ 20 millones, aunque el promedio es de \$ 2,5 millones. En el caso de los alumnos que se matriculan en universidades que no pertenecen al Consejo de Rectores, en institutos profesionales o centros de formación técnica, el panorama es aún peor, si se toma en cuenta que los intereses por créditos en el sistema financiero privado son muchos más altos.

---

<sup>105</sup> “Retención de impuestos, otra forma de cobrar los créditos”, *El Mercurio*, 14 de junio de 2004 (C p. 8).

<sup>106</sup> “Congreso aprueba cobro a morosos universitarios”, *La Tercera*, 2 de diciembre de 2004.

Tipo de crédito	Crédito fondo solidario	Crédito Corfo
<p><b>Condiciones</b></p> <p><b>Devolución</b></p>	<p>Crédito blando entregado por el Estado, en UTM y con una tasa de interés del 2% anual. Cubre parte o todo el arancel.</p> <p>Cuenta con dos años de gracia luego del egreso. Posteriormente, se paga un monto de 5% del ingreso mensual, por 15 años. Si transcurre ese plazo sin que se cubra el total del crédito, el exceso no se paga.</p>	<p>Crédito comercial con interés del mercado que no puede exceder el 8,5% anual. Exige aval, tiene un tope de 150 UF y las demás condiciones son definidas por cada uno de los bancos que lo entrega.</p> <p>Plazos de hasta 15 años y los bancos fijan período de gracia con los clientes. Se paga íntegro.</p>

El problema es que las deudas del sistema no solo afectan a los morosos del sistema. La Universidad Austral de Chile (estatal) decidió no entregar crédito universitario a 3 jóvenes cuyos padres se encontraban morosos del sistema de créditos con que habían estudiado en esa misma universidad<sup>107</sup>. La medida motivó el rechazo de varios sectores, entre ellos el Ministerio de Educación y senadores de la Comisión de Educación. La institución, finalmente, revocó la medida, señalando que “legalmente no podían castigar a la segunda generación por las deudas de sus padres”. Este hecho, entre otros, llevó a la Confech a convocar a una movilización en demanda de mayores recursos del Gobierno para solventar los créditos, la que se realizó el mismo día en que se revirtió la decisión<sup>108</sup>.

Mientras la crisis de los créditos, destapada con mayor fuerza en 2004, aún no pasa, ya se vislumbran los problemas para el período 2005-2006. A las marchas y protestas de los alumnos, que critican al Gobierno por la falta de recursos, se suma el hecho de que los proyectos estrellas del Gobierno en la materia (créditos para universidades ajenas al Consejo y la reingeniería del crédito) no estarán aprobados antes de mediados del año

<sup>107</sup> “Universidad niega créditos a alumnos con padres deudores”, *El Mercurio*, 26 de abril de 2004 (C p. 1).

<sup>108</sup> “U. Austral no discriminará a los hijos de los deudores”, *El Mercurio*, 28 de abril de 2004 (C p. 7).

2007. El Ministro Bitar, por ello, llamó a los estudiantes y a los planteles a tener paciencia y a asumir que este período que se viene encima –entre 2005 y 2007– será una etapa de transición<sup>109</sup>.

Finalmente, de todos los proyectos propuestos por el Gobierno, quizás el de mayor importancia, por la trascendencia y por ser uno de los asuntos a los que se les ha dado seguimiento en los Informes Anuales anteriores, es el financiamiento de las universidades que no pertenecen al Consejo de Rectores.

Hasta ahora, las únicas universidades que reciben fondos del Estado, a objeto de que estos sean repartidos entre sus alumnos como crédito, son las universidades que pertenecen al Consejo de Rectores y aquellas que, con posterioridad a 1981, se deriven de estas. Quedan fuera de la posibilidad de acceder al crédito todas aquellas personas que se matriculen en universidades ajenas al Consejo, como así también los alumnos pertenecientes a institutos profesionales y centros de formación técnica. Esta situación afecta a los jóvenes que se encuentran dentro de los niveles de más bajos recursos en Chile. Como se ha señalado antes, los jóvenes de las familias más acomodadas asisten a los establecimientos educacionales que luego, en la PSU, obtienen los mejores resultados. Siendo ello así, la oferta de enseñanza pública es copada por quienes se ubican en los quintiles más altos, dejando fuera a quienes se ubican en los lugares de más abajo y que, por lo tanto, deben matricularse o en universidades que no poseen crédito fiscal, o en institutos y centros que tampoco cuentan con él. Prueba de ello son las cifras a que antes hacíamos mención: solo un 14% de los jóvenes del segmento más pobre ingresa a la universidad, mientras que un 60% del sector más acomodado lo hace<sup>110</sup>.

El Gobierno, durante 2004, sometió a votación el proyecto<sup>111</sup> que, como se verá, entre otras cosas amplía el crédito universitario a las universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica. En términos generales, el proyecto tiene dos objetivos: de una parte, velar porque la falta de recursos económicos no sea un obstáculo para el acceso a la

<sup>109</sup> “‘Ues’ complicadas con créditos 2005-2006”, *www.emol.cl*, 31 de agosto de 2004.

<sup>110</sup> “Mayor acceso a ‘Ues’ presiona por crecientes fondos del Estado”, *El Mercurio*, 22 de agosto de 2004.

<sup>111</sup> Mensaje del Presidente de la República, Boletín 3223-04, Cámara de Diputados.

educación superior y, de otra, incentivar el ahorro familiar. Este nuevo sistema deberá coexistir durante algún tiempo con el actual<sup>112</sup>.

Lo primero que el proyecto hace es detallar la garantía estatal para los créditos. Para que esta garantía opere se requiere que las universidades, institutos y centros de formación se encuentren reconocidos por el Estado, lo que conecta este proyecto con la denominada “ley de acreditación”, es decir, los planteles acreditados son los que permitirán a sus alumnos acceder al crédito<sup>113</sup>. Los alumnos también deben cumplir algunos requisitos para poder acceder al respaldo fiscal: ser chilenos o extranjeros con residencia definitiva; estar matriculados en algunas de las instituciones señaladas antes; acreditar la condición socioeconómica familiar que motive el préstamo; demostrar excelencia académica<sup>114</sup>; haber egresado de la enseñanza media dentro de los 12 años anteriores a la solicitud; y otorgar un mandato especial para el cobro del crédito. Estos requisitos serán fiscalizados por la Comisión Administradora del Sistema de Créditos.

Como se dijo, el proyecto pretende incentivar el ahorro familiar. Para ello, se crea un sistema de ahorro que administrarán los bancos y cuyo único objetivo será la educación de los hijos de la respectiva familia. Esos dineros contarán con una garantía estatal en caso de quiebra de la institución y serán inembargables. Junto a todo lo anterior, se pretende establecer un subsidio estatal que, en caso de operar, se sumará a los ahorros individuales descritos recién. Para ello, los alumnos –o sus familias– deberán cumplir con algunas condiciones, entre ellas: que la cuenta de ahorro posea, al menos, 24 meses de antigüedad; tener en esa cuenta 80 UF (o 40 en el caso de Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales); condiciones socioeconómicas que justifiquen el subsidio; destinar esos fondos, efectivamente, a los estudios de sus hijos, entre otros.

---

<sup>112</sup> Santander, María, *Financiamiento a estudiantes* (cit.), p. 22.

<sup>113</sup> Algunos sectores han planteado críticas en este sentido; los fondos estatales –han sostenido– irían en beneficio solo de los alumnos de aquellos planteles que cuenten con la aprobación de sus planes de estudios por el Estado, lo que atentaría contra la libertad de enseñanza.

<sup>114</sup> De acuerdo a lo señalado en el acápite sobre calidad de la enseñanza, este es uno de los puntos que mayor debate ha suscitado, en particular con el fenómeno que se ha denominado “inflación de notas”.

Que una familia ahorre o no, trae importantes consecuencias, porque solo aquellos que ahorren podrán tener acceso al subsidio estatal, como se ha visto. Pero eso no es todo; en condiciones de igualdad para acceder al crédito universitario, los alumnos pertenecientes a familias que hayan ahorrado en esas cuentas, tendrán preferencia frente a los que no. Ello puede traer como consecuencia que se perpetúe la desigualdad, pues las familias de los sectores de menores recursos las más de las veces ni siquiera están en condiciones de ahorrar y son las familias que se encuentran en las condiciones de mayor necesidad; sin embargo, a través de este proyecto, el Estado prefiere entregar su asistencia social –doble, como se ve– a familias que no se ubican necesariamente en los quintiles de menores recursos, pues se trata de personas que al menos podrán ahorrar.

Respecto al crédito en sí, el proyecto establece que contará con garantía de la institución educacional mientras el alumno estudie y con una garantía estatal que regirá desde que el alumno egrese. Respecto de la garantía del establecimiento educacional, esta se hará efectiva cuando el alumno deserte, o sea, si el alumno abandona sus estudios la universidad (instituto o centro) deberá devolver los dineros a la institución financiera que los haya otorgado<sup>115</sup>. Una vez que el alumno egresa, la garantía por la devolución de los créditos la asume el Estado. De todas formas, el proyecto incorpora sistemas destinados a obtener la devolución de los dineros prestados; de una parte, se dispone que los estudiantes deben entregar un mandato especial e irrevocable que faculte la deducción de sus remuneraciones de los montos adeudados. De otra, se faculta a la Tesorería General de la República para que pueda retener de las devoluciones de impuestos de los morosos, sumas que vayan a cubrir las deudas. La primera de esos sistemas de cobro, desde luego, tendrá éxito en la medida que el deudor posea trabajo.

Hasta el cierre de este Informe, el proyecto que busca modificar el sistema de acreditación seguía su rumbo en el Congreso. Con todo, cabe señalar que los estándares que el nuevo sistema debe satisfacer son los de equidad e igual accesibilidad, esto es,

---

<sup>115</sup> Algún estudio señaló que se trataba de un sistema “perverso” que alentaría a las universidades y demás establecimientos a mantener en sus filas a alumnos de escaso rendimiento; por ejemplo, se señala que si un plantel está entre la disyuntiva de expulsar o no a un alumno –por su mal rendimiento– elegirá mantenerlo para que no se haga efectiva la garantía por deserción. Véase, Santander, María, *Financiamiento a estudiantes* (cit.), p. 24.



que el sistema debe estar encaminado a que los niveles económicos de los alumnos y sus familias no sean obstáculo para su acceso a la educación superior. De la misma forma, el que gran parte de las universidades públicas se mantenga expectante, sin tomar medidas concretas de recupero de los fondos económicos ya entregados, es una de las experiencias que debería tomarse en cuenta para que el sistema de créditos sea centralizado, esto es, para que los dineros o vayan directamente al alumno necesitado o vayan a cubrir los montos que debe pagar en la universidad, pero, en una y otra hipótesis, debe erradicarse la práctica nefasta de entregar esos fondos directamente a las universidades para que ellas los administren discrecionalmente. Finalmente, no debe dejarse de mencionar que, pese a los esfuerzos que se realizan, los estándares de derecho internacional –vinculantes para Chile– son mucho más exigentes; así, la Observación General 13 dispone que “[l]a educación debe estar al alcance de todos (...), mientras la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita”<sup>116</sup>.

## Derechos de los alumnos

Como se señaló, dos de los aspectos importantes que pretendía incorporar el mensaje del Ejecutivo, de 2001<sup>117</sup>, eran la prohibición de sanción a los alumnos cuyos padres se encontraran en situación de incumplimiento económico, así como la obligatoriedad de incorporar en los reglamentos internos de los establecimientos, que el embarazo, la lactancia o paternidad, no pueden ser causales de exclusión o de medidas restrictivas que impidan el ingreso o permanencia al establecimiento. La primera de estas opciones, como se analizó antes, fue rechazada por el Tribunal Constitucional al momento de conocer de los requerimientos sobre la posible inconstitucionalidad de la ley JEC. La segunda de estas situaciones, en cambio, fue regulada a partir de 2004 en un reglamento autónomo.

Sobre la situación de las alumnas madres y alumnas embarazadas, cabe señalar que, desde marzo de 2004, se encuentra

---

<sup>116</sup> Véase Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos (cit.), párrafo 6, letra b) número iii).

<sup>117</sup> Mensaje N° 158-345 (cit.).

rigiendo en nuestro país un nuevo reglamento que impide a los colegios adoptar cualquier tipo de medidas que signifiquen afectar los derechos de estas alumnas. En estricto rigor, este nuevo reglamento viene a constituirse en el complemento necesario que exigía una anterior regulación<sup>118</sup>. De acuerdo a la nueva regulación, “las autoridades directivas, los docentes, los paradocentes y los alumnos y alumnas de los establecimientos educacionales deberán tener un especial respeto a la dignidad y condición de la alumna embarazada o madre”<sup>119</sup>, ratificando, además, que estas alumnas poseen los mismos derechos que los demás alumnos y alumnas; en consecuencia, no podrán ser objeto de discriminación, “en especial el cambio de establecimiento, la expulsión, la cancelación de matrícula, la negación de matrícula, la suspensión u otra similar”<sup>120</sup>. Se trata de una innovación no menor, sobre todo si se toma en cuenta el hecho que, como se indicó, el embarazo y las consecuencias de él, en el sistema educacional, era uno de los factores que generaba deserción escolar<sup>121</sup>.

Ahora bien, otro de los aspectos siempre problemáticos en el derecho a la educación es la cancelación arbitraria de matrículas. Los colegios suelen argumentar infracciones genéricas a reglamentos escolares y, apoyados en la autonomía de la voluntad, suelen no renovar los *contratos de prestación de servicios educacionales*<sup>122</sup>. El problema radica en el hecho de que esas cancelaciones son arbitrarias, toda vez que su fundamento es la

---

<sup>118</sup> Ley 19.668, de 10 de julio de 2000, había incorporado ya a la LOC de Enseñanza, la regla siguiente: “Artículo Único: El embarazo y la maternidad, no constituirán impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos de educación de cualquier nivel. Estos últimos deberán, además, otorgar las facilidades académicas del caso”. Pese a lo notable de este avance, el Departamento de Educación Católica, Obispado de Valparaíso, recalcó que si bien se establecen derechos en favor de estas mujeres, se deja de lado la mención a los deberes que involucra la maternidad, criticando el reglamento por no poseer mención alguna a “lo valórico” siendo ello una tentación para confundir libertad con libertinaje. Véase la declaración en [http://www.jesus.cl/iglesia/paso\\_iglesia/documentos/documento.php?id=2066](http://www.jesus.cl/iglesia/paso_iglesia/documentos/documento.php?id=2066).

<sup>119</sup> Art. 4°.

<sup>120</sup> Art. 2°.

<sup>121</sup> “Reglamento impedirá sanciones contra alumnas embarazadas”, *El Mostrador*, 8 de marzo de 2004. También, véase Informe 2003, pp. 410-413.

<sup>122</sup> En este sentido, los colegios señalan que la prestación de servicios educacionales es un contrato como cualquier otro. De esta forma, si una de las partes (el colegio) manifiesta su intención de no perseverar en él, nadie puede obligarla a hacerlo. “Los Derechos en la mochila”, *El Mercurio*, 31 de marzo de 2004 (C p. 3).

distinción carente de razones que la sustenta. Por lo mismo, y motivado por varias acciones que se presentaron antes tribunales de justicia<sup>123</sup>, el Ministerio de Educación habilitó la Oficina 600 MINEDUC encargada de recibir denuncias, entregar orientación y apoyar, a través de sistemas de mediación, las faltas de matrículas, discriminaciones arbitrarias, cobros indebidos, violencia escolar, entre otras. Los casos de cancelación de matrículas, expulsiones y suspensiones, motivadas por diferencias arbitrarias, siguieron sucediéndose durante 2004. Acá pasamos revista a los más importantes que, como se verá, todos caen dentro de un mismo ámbito de infracciones constitucionales.

En febrero de 2004, siete alumnos del Liceo Arturo Alessandri, de la Comuna de Providencia, fueron expulsados del establecimiento –aun antes del inicio formal de clases (marzo)– por un trabajo de Artes Visuales que no agradó a la directora del mismo. A pesar de que existía una orden dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago de que el colegio no perseverara en esa medida, el establecimiento, dependiente de la Municipalidad de Providencia, no la acató y mantuvo alejados a los alumnos. Lamentablemente para los alumnos, el tema relativo a su expulsión se vio cruzado por las disputas políticas entre el Intendente de la Región Metropolitana, Marcelo Trivelli, y el Alcalde de Providencia, Cristián Labbé. Mientras el primero –en conjunto con el Instituto Nacional de la Juventud– apoyaba a los alumnos, el segundo entregaba total respaldo a la directora del establecimiento<sup>124</sup>. Todo esto transformó el caso en una serie de acusaciones y dichos que dejaba en un segundo plano, muy desplazados, a los alumnos y su derecho a la educación. A principios de marzo, el colegio acató la orden del tribunal y reintegró a los alumnos bajo condición, cláusula que no fue aceptada por sus padres<sup>125</sup>.

El segundo de los casos ocurrió durante junio de 2004, cuando una alumna del Centro Politécnico San Ramón, de La Cisterna, fue expulsada. La razón que entonces se esgrimió, fue el lesbianismo de la escolar. De acuerdo a las informaciones reco-

<sup>123</sup> Véase Informe 2003, pp. 416-417.

<sup>124</sup> El trabajo desarrollado por los alumnos, recreaba en un video la toma de su liceo en el año 1985. “Polémica por cancelación de matrículas a alumnos de liceo”, *El Mercurio*, 29 de febrero de 2004 (C p. 7).

<sup>125</sup> “Intendencia apoya a alumnos expulsados de liceo de Providencia”, *El Mostrador*, 2 de marzo de 2004.

piladas, la alumna Gabriela M. se encontraba fuera del colegio paseando de la mano con su pareja, cuando fue sorprendida por el inspector general del establecimiento, motivo por el cual fue citada por la directora del establecimiento, quien le comunicó que “no la quería aquí [en el colegio]”. Pese a todo, el establecimiento permitió, semanas después, el reintegro de la alumna, quien así lo hizo. Una vez que volvió al colegio, ninguna de las autoridades se acercó a ella a comentarle los motivos de esta decisión. El colegio, además, en declaraciones públicas –y cartas dirigidas al Ministro de Educación– señaló “que [la alumna] nunca fue expulsada ni menos discriminada”. Lo curioso, con todo, es que no se señalaban razones para justificar la inasistencia de la alumna al colegio, durante el tiempo en que no lo hizo<sup>126</sup>.

En septiembre de 2004, dos alumnos fueron expulsados del Liceo Metropolitano bajo la acusación de haber sido sorprendidos teniendo sexo oral en uno de los baños del establecimiento. El director del Liceo, indicó que ambos alumnos serían reubicados en otros establecimientos, para no sufrir atrasos, pero que no volverían a su establecimiento. Consultado por la decisión, señaló que “este colegio no discrimina a ningún tipo de alumnos ni por homosexualidad ni por lesbianismo, pero en este caso ellos fueron sorprendidos en actos inmorales en los baños, situación que fue totalmente comprobada”<sup>127</sup>. Este caso, sumado al de Gabriela M., llamó la atención de la Unidad de Apoyo a la Transversalidad del MINEDUC, donde reconocieron que existe una falta de preparación del profesorado a la hora de enfrentarse a esta realidad. La situación cambió cuando se anunció la presentación de un recurso de protección que buscaría revertir la medida adoptada por el establecimiento. A ello debe sumarse, además, la solicitud formal de reintegro elaborada por el secretario regional ministerial de Educación Metropolitana<sup>128</sup>. Antes de que ambas acciones tomaran forma, el director del colegio decidió reintegrar a los alumnos, señalando que no tenía pruebas para expulsarlos<sup>129</sup>. Con todo, a finales de año

---

<sup>126</sup> “Estudiante lesbiana vuelve a clases sin que el colegio explique motivos de marginación”, *La Tercera*, 24 de junio de 2004.

<sup>127</sup> “Liceo expulsa a dos alumnos gay”, *El Mercurio*, 14 de septiembre de 2004.

<sup>128</sup> “Exigirán reintegro de dos alumnos”, *El Mercurio*, 21 de septiembre de 2004.

<sup>129</sup> “Liceo reintegrará a alumnos expulsados por su orientación sexual”, *El Mostrador*, 21 de septiembre de 2004.

la situación de ambos alumnos era irregular; a las presiones que recibieron en el colegio<sup>130</sup>, se suma la expulsión de uno de ellos por deudas de los padres y la repetición del otro<sup>131</sup>.

Finalmente, en noviembre de 2004, el Liceo Chile-España de Concepción, suspende a dos alumnas por el hecho de mantener una presunta relación lésbica. A diferencia de los casos anteriores, las menores, acá, no reconocen su lesbianismo. En razón de rumores de que las alumnas mantendrían esa relación, el director del establecimiento decidió prohibirles la posibilidad de juntarse durante los recreos. A pesar de esa prohibición, una funcionaria las sorprendió saliendo juntas del baño, motivo que la dirección del establecimiento encontró suficiente para suspenderlas e imputarles una relación lésbica, todo ello, acompañado con malos tratos de palabra (“nos trató pésimo, nos dijo que éramos lesbianas y que nos iba a echar”)<sup>132</sup>. El caso llegó a tribunales; el abogado de las menores presentó una querrela por injurias y calumnias, en contra de la dirección del colegio Chile-España, por el hecho de haberlas suspendido difundiendo rumores infundados sobre su condición sexual. La querrela se suma, además, a la denuncia presentada por un cabo de Carabineros, por agresión psicológica y a una demanda civil destinada a obtener la indemnización de los perjuicios ocasionados con motivo del grave daño moral causado a las menores. Junto a todo lo anterior, finalmente, se interpuso un recurso de protección que busca revertir la medida adoptada por el colegio<sup>133</sup>.

Los casos recién relatados poseen un componente común: se trata de situaciones de cancelación, expulsión y/o suspensión de alumnos, en razón de su condición sexual. En razón de esto, el MOVILH elaboró una propuesta de proyecto destinada a evitar la discriminación hacia homosexuales en los establecimientos educacionales. Para ello, se propone utilizar la nueva figura

---

<sup>130</sup> “Escolares homosexuales relatan conflictos al interior del liceo”, *La Tercera*, 27 de septiembre de 2004.

<sup>131</sup> En conversación personal con Rolando Jiménez, presidente del Movimiento de Liberación Homosexual (MOVILH), nos señaló que uno de ellos nunca volvió al establecimiento, justamente por la discriminación de la cual había sido objeto. La madre del otro, que debió dedicar todo su tiempo al caso de su hijo, perdió el trabajo y ello le impidió seguir pagando el colegio, motivo por el cual ahora tenía deudas que motivaban la cancelación de la matrícula.

<sup>132</sup> “Colegio suspende a dos alumnas por mantener presunta relación lésbica”, *La Tercera*, 4 de noviembre de 2004.

<sup>133</sup> “Querrela de alumnas acusadas de lesbianas”, *El Mercurio*, 11 de noviembre de 2004.

de los Consejos Escolares<sup>134</sup> que deben encargarse de analizar temas que consideren pertinentes para la comunidad escolar. Ante la propuesta, el Ministro Bitar estimó que es la comisión de "Evaluación y Recomendaciones sobre Educación Sexual" la instancia en la que estos temas deberían resolverse<sup>135</sup>.

Sobre el mismo tema, hacia fines de año, ADIMARK dio a conocer los resultados de una encuesta realizada en colegios municipalizados, subvencionados y pagados, relativa a la aceptación de escolares homosexuales y lesbianas. Un 63,4% de los padres, un 59,1% de los profesores y un 57,9% de los alumnos encuestados se mostraron en desacuerdo con el hecho de que las adolescentes lesbianas oculten su condición al interior del colegio. La tendencia se repite cuando la pregunta está referida a la condición de los adolescentes homosexuales (64,4% de los padres, 59,4% de los profesores y 56,8% de los alumnos)<sup>136</sup>.

En un ámbito distinto, pero siempre dentro de las discriminaciones, uno de los casos que llamó más la atención fue el de la estudiante afroecuatoriana Lisette Urbano, quien huyó de Antofagasta debido a constantes bromas y humillaciones de parte de sus compañeros de curso por su color de piel. La alumna recibió el apoyo del Ministerio de Educación y comenzó tratamientos psicológicos y de nivelación escolar que deberían mejorar su integración y reforzar su escolaridad<sup>137</sup>. A pesar de que a semanas de conocida la noticia un canal nacional informó que las razones que la menor tuvo para huir habían sido conflictos de orden familiar, no deja de llamar la atención el caso, en especial por tratarse de fenómenos a los que en Chile suele no prestársele demasiada atención. En este sentido, se nota una falta de conocimiento y de aceptación de parte de los alumnos, pero también una falta de manejo de estas situaciones de parte del profesorado. Por lo demás, las humillaciones y bromas, relativas a su color de piel, habían existido.

Otro de los temas que es necesario relatar es la situación de agresión que se evidencia en algunos establecimientos. En abril de 2004 una profesora de la escuela Cullinco Alto, en Puerto

<sup>134</sup> Ver acápite sobre Jornada Escolar Completa.

<sup>135</sup> "Buscan fórmula que evite discriminación hacia homosexuales en colegios", *El Mostrador*, 15 de septiembre de 2004.

<sup>136</sup> "Escolares y padres rechazan discriminación homosexual en colegios", *El Mercurio*, 29 de noviembre de 2004.

<sup>137</sup> "La escolar ecuatoriana confía en arrepentimiento de compañeros", *El Mercurio*, 11 de noviembre de 2004.

Saavedra, fue multada por tirar de las orejas a uno de sus alumnos. El Juzgado de Garantía de Carahue le impuso a la profesora una multa de una UTM (US\$ 50), señalando que, si bien las maestras están habilitadas a sancionar a sus alumnos por sus malas conductas, los castigos nunca pueden causar lesiones pues ello constituye un delito<sup>138</sup>. Durante el mismo mes de abril se conoció el caso de Jimmy Espinoza, alumno que fue golpeado por su profesor cuando él, junto a otros compañeros, no ingresaban a la sala de clases luego de la orden del mismo. Este caso reviste mayores problemas que el anterior, pues el alumno, producto del golpe del profesor, perdió la visión del ojo izquierdo. De acuerdo a los primeros informes, la cachetada que le pegó el profesor le provocó una cicatriz ocular postraumática que le causó un trastorno de agudeza visual. Días después se conoció la noticia de que Jimmy, cuando era menor, se había clavado una aguja en el mismo ojo, razón que arguye la defensa del profesor para eximirlo de responsabilidades. Con todo, lo concreto es que estos dos casos –y el segundo en particular– evidencian la necesidad de educar a los profesores respecto al trato que entregan a sus alumnos, en particular ante estas situaciones de agresión. La madre del menor interpuso en contra del profesor y en contra de todos quienes resulten responsables, una denuncia por lesiones leves y una demanda de indemnización de perjuicios, para obtener la reparación del daño causado y de la operación a que debió ser sometido el menor que costó 1,5 millones de pesos (US\$ 2500)<sup>139</sup>.

Las cancelaciones de matrícula, por motivos diversos a los planteados hasta acá, sigue siendo uno de los aspectos que causa mayor nivel de vulneración a los derechos de los alumnos<sup>140</sup>. En el Colegio Nueva Aurora de Chile, subvencionado, se conoció el caso del alumno Isaac Moreno Navarrete, quien posee déficit atencional y problemas de lenguaje y que fuera suspendido de clases a partir de octubre de 2004 hasta el final del año escolar, permitiéndosele solo rendir pruebas. Previos intentos de mediación, el día 3 de diciembre se presentó un recurso de

<sup>138</sup> “Maestra multada por tirón de orejas”, *El Mercurio*, 27 de abril de 2004.

<sup>139</sup> El procedimiento se encuentra, al momento del cierre de este informe, en su etapa de prueba. Las acciones son patrocinadas por la Clínica de Acciones de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales.

<sup>140</sup> La información relativa a los casos que se describen a continuación proviene del Comité de los Derechos de los Estudiantes, a través de comunicación personal con su presidenta, Ángela Figueroa.

protección, que dio pie a nuevas negociaciones con el colegio, las cuales terminaron con el cierre anticipado del año escolar.

En el Colegio Edmundo D'Amicis, municipal, se ha detectado otra situación de vulneración de derechos fundamentales. Los alumnos de un curso eran maltratados por una de sus profesoras, resultando ser, el más afectado, el alumno Felipe Rojas. Felipe no habla y tiene una serie de problemas físicos, en especial la salivación de su boca, por lo cual la profesora lo amarraba de sus manos durante toda la jornada de clase, incluidos los recreos, lo cual era observado por la secretaria del establecimiento, que denunció los hechos a la directora, la cual, a pesar de la gravedad de los hechos, nunca tomó medidas. En ese contexto, la secretaria del colegio llamó a Carabineros y la denuncia pasó al 4° Juzgado del Crimen. Hoy la profesora hace clases en un colegio para niños autistas de la Dirección de Educación Municipal de Santiago. La acción ha sido apoyada por los apoderados del curso, que buscan respuesta a los maltratos de sus hijos.

Las situaciones de vulneración de los derechos de los alumnos siguen siendo cotidianas. Pese a la forma en que está establecida en la Constitución la acción de protección, en la práctica esta ha estado lejos de ser una herramienta eficaz en la defensa de los derechos de las personas. El hecho de que la acción de protección no tutele el derecho a la educación –y solo algunos aspectos de aquel– no es una traba para que, otros derechos, como el derecho a la igualdad, operen como estándares efectivos para el control del ejercicio de las facultades que poseen los colegios (cancelación de matrículas y otras). Ello pasa, de todas formas, porque los tribunales de justicia asuman una protección más vigorosa de los derechos de las personas y que, en el caso de colegios particulares, el hecho de serlo no impida aplicar el principio de igualdad.