

.....  
—  
**7**

**Chile: entre el mercantilismo educativo  
y el derecho a la educación**

*Luis Eduardo Pérez Murcia*

Este estudio analiza en qué medida las políticas educativas adoptadas recientemente en Chile, en especial durante el último quinquenio, son plenamente coherentes con los contenidos básicos del derecho a la educación protegidos por la Constitución Política chilena y las normas internacionales de derechos humanos. A partir de dicho análisis se presentan los aspectos más problemáticos del diseño de las políticas educativas vigentes para garantizar el derecho a la educación básica y media, al tiempo que se señalan sus más importantes alcances y logros. En los casos en que la información disponible lo permita, se harán especiales referencias a las políticas educativas de la ciudad de Santiago de Chile.

El estudio se encuentra organizado en seis secciones: la sección 1 presenta algunos antecedentes de las políticas educativas chilenas vigentes y una descripción general de su funcionamiento; las secciones 2 a 5 analizan las políticas educativas para cada componente del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; finalmente, la sección 6 muestra un cuadro donde se sintetizan las principales lecciones aprendidas del sistema educativo chileno para mejorar las políticas educativas en Bogotá.

### **Antecedentes y contexto**

La evolución reciente de las políticas educativas chilenas se enmarca en dos contextos sociales y políticos muy distintos: la dictadura militar, que tuvo lugar en el período 1973-1989, y el retorno de la democracia en 1990.

En primer lugar, en el contexto de la dictadura militar, las políticas educativas en Chile se vieron fuertemente influenciadas por las reformas de mercado impulsadas por los organismos internacionales. Con todo

y que existen importantes discrepancias entre los expertos en políticas educativas en torno a si el sistema educativo chileno sigue el modelo de *vouchers* (una modalidad de subsidios a la demanda) al pie de la letra o si, por el contrario, se trata de un sistema que por sus características especiales se aleja de este modelo, autores como Contreras et al. (2004) sostienen que “el caso chileno constituye la experiencia internacional más importante de un sistema educacional basado en la competencia e incentivos”. Concretamente, mientras la tendencia general de las políticas educativas en América Latina y el Caribe coinciden en el diseño de mecanismos de provisión pública centrados en la oferta de escuelas y cupos escolares, el modelo educativo chileno se fundamentó en la incorporación de mecanismos de competencia e incentivos a través de subsidios a la demanda. La idea es simple: “por cada alumno que se matricula en un colegio público o privado subvencionado, el establecimiento educacional recibe un subsidio directo por parte del Gobierno. Si un alumno decide cambiarse a otro colegio, entonces será el nuevo establecimiento quien percibirá dicho subsidio” (p. 62). Chile es el país de América Latina en donde el concepto de mercado educativo está más claramente conceptualizado y extendido en las políticas educativas.

Conforme señala el estudio de Contreras et al. (2004), la experiencia chilena de competencia e incentivos se originó a inicios de los años ochenta:

En esa época las antiguas escuelas públicas, dependientes del Ministerio de Educación, son transferidas a los gobiernos locales dando origen al sector municipalizado de educación. Al mismo tiempo, se autorizó a escuelas privadas a operar bajo financiamiento público con la condición de que no cobraran pagos de matrícula a los estudiantes. Este sector de escuelas pasó a denominarse educación privada subvencionada. Los administradores de las escuelas reciben de parte del Estado una subvención o pago por estudiante. Este instrumento conforma la base de la asignación competitiva de recursos en el sector, puesto que se guía por la elección de la escuela que realizan los padres y por la competencia de los oferentes para atraer y retener alumnos. El monto de la subvención varía según factores relacionados con el costo de provisión del servicio –tipo y nivel de educación, localización geográfica del establecimiento– pero no depende de las características socioeconómicas de los estudiantes. El sistema de la subvención se asemeja a un esquema de *vouchers*, aun cuando sea el Estado quien transfiere los recursos financieros a los establecimientos en función de la

matrícula que asiste a clases. La subvención “sigue al alumno”, como requiere el sistema de *vouchers*, aunque los padres de familia pueden carecer del rol de clientes asertivos que imagina el esquema de subsidios a la demanda. (p. 62)

Con respecto a los *vouchers*, es importante aclarar, siguiendo a Peirano y Vargas (2005, p. 88), que el sistema de subsidio chileno, en la medida en que se asigna directamente a la escuela por estudiante matriculado, no adquiere, en estricto sentido, la forma de un *voucher*. Es decir, la forma de un vale que puede ser intercambiado por educación. El pago de la subvención sólo se hace efectivo una vez el establecimiento educativo acredite la asistencia regular a clase de los estudiantes. La misma será entregada previa presentación del certificado de matrícula y acta de rendimiento del año académico anterior.

Por esta vía, no solo se esperaba aumentar la cobertura sino mejorar la calidad de la educación. La idea es también sencilla: el sistema de *vouchers*

opera mediante subsidios directos a los individuos. Los establecimientos competirán por entregar mejores servicios educacionales y los padres matricularán a sus hijos en aquellos colegios de mejor rendimiento o que provean servicios. Esta competencia por proveer mejores servicios tendría como consecuencia que los mejores colegios “sobrevivirían”, mientras que los colegios de pobre desempeño tenderían a desaparecer del mercado. (Contreras et al., 2004, p. 62)

En segundo término, con el retorno de la democracia, los distintos gobiernos dieron un giro importante a la política educativa. Con el diagnóstico de que los problemas de calidad y equidad de la educación no serían resueltos por los mecanismos de mercado, se impulsó el desarrollo de políticas complementarias para atender las necesidades educativas de los grupos poblacionales más vulnerables y de las escuelas de peores resultados académicos del país (Cox y Lemaitre, 2002, pp. 281-296; Contreras et al., 2004, p. 66).

Pese a que el objetivo de la política educativa en Chile ha sido siempre mejorar la calidad y la equidad de la educación pública, se pueden observar diferencias notables en el rol asumido por el Estado. De acuerdo con Cox, el sistema educativo chileno pasó de ser administrado por un Estado

con marcado carácter subsidiario (en el período de la dictadura militar), en el que la política educativa se concentró en la asignación de recursos mediante la aplicación de un modelo de competencia, la dirección de instituciones oficiales y el impulso a la descentralización, a un sistema administrado por un Estado más proactivo (gobiernos democráticos desde 1990), que, además de asumir las funciones señaladas, impulsó el mejoramiento de la calidad en todo el sistema y adoptó programas especiales para mejorar la equidad en el sistema educativo (Cox, 2004, p. 18).

Según Cox, hay cuatro rasgos importantes en el contexto político en el que la educación chilena se ha desarrollado desde el retorno de la democracia: 1) la existencia de un acuerdo general en el sistema político en cuanto se refiere a la valoración de la importancia estratégica de la educación para el crecimiento económico, la integración social y la democracia, así como al tipo de políticas requeridas para mejorar el sistema educativo. El acuerdo se fundamenta en la complementariedad entre el Estado y el mercado para mejorar la educación chilena; 2) la garantía de una fuerte base financiera soportada en el crecimiento económico del país y en la adopción de medidas impositivas para favorecer las reformas educativas; 3) el posicionamiento de la educación en los espacios de decisión política. La reforma educativa ha sido impulsada por la Presidencia de la República, que a la vez ha liderado los acuerdos con la oposición en el Parlamento; 4) las políticas educativas han gozado de continuidad. Aunque en el período 1990-2006 han gobernado cuatro presidentes, el compromiso, los recursos y la prioridad del tema han permitido que el saldo sea acumulativo (Arellano, 2000; Cox, 2003, y OCDE, 2004, citados por Cox, 2004 p. 18).

Evidencia del compromiso de la sociedad chilena con la educación se puede apreciar con la ampliación de los años de educación obligatoria y gratuita. Puntualmente, con la reforma constitucional llevada a cabo en Chile en 2003 se amplió la educación obligatoria y gratuita de 8 a 12 años. Con la reforma, el Gobierno chileno adquirió la responsabilidad de garantizar educación pública, obligatoria y gratuita hasta el nivel medio y hasta la edad de 21 años. Conforme con el desarrollo constitucional, se promulgó la Ley sobre enseñanza media obligatoria hasta los 21 años y se impulsó un Plan de Escolaridad Completa que comprende diferentes estrategias orientadas a

garantizar el acceso a la educación, promover la permanencia en el sistema educativo y ampliar los años promedio de escolaridad del país. Sobre este último aspecto, el Ministerio de Educación de Chile sostiene: “al inicio de los 90, la escolaridad promedio de los chilenos era de 8,7 años, mientras que el año 2000 se elevó a 9,2 años; sin embargo, la escolaridad promedio de los más pobres es de sólo 7,8 años. Se estima que cerca de 300 mil chilenos menores de 21 años no han terminado su enseñanza media, especialmente en los sectores más modestos”<sup>1</sup>.

En síntesis, de acuerdo con Contreras et al. (2004), el sistema educativo chileno vigente puede caracterizarse como una combinación de elementos de mercado y de regulación estatal. Las escuelas privadas subvencionadas operan en un contexto semejante a un mercado, puesto que enfrentan en forma más abierta los incentivos de la competencia y poseen mayor flexibilidad para ajustar la dotación y remuneraciones de los profesores. En cambio, el sistema municipal opera en un contexto más protegido, producto del Estatuto Docente y una restricción presupuestaria más “blanda”. Ello, aun cuando está expuesto a la información pública de sus resultados y a la eventual competencia por parte de sostenedores privados.

Antes de presentar el análisis de la coherencia de las políticas educativas con las obligaciones estatales, es oportuno describir brevemente el funcionamiento general del sistema educativo chileno.

En primer lugar, el sistema educativo está conformado por cuatro niveles educativos: educación preescolar, educación básica, educación media y educación técnica y superior. La educación preescolar atiende a niños y niñas menores de 6 años, mediante una diversidad de instituciones y redes públicas y privadas. La educación básica comprende ocho grados de estudio (entre los 6 y los 13 años), que se ofrecen tanto en escuelas municipales como privadas<sup>2</sup>. Este nivel de educación se encuentra organi-

<sup>1</sup> Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: [www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=1&id\\_seccion=990&id\\_contenido=936](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=990&id_contenido=936) (2007, 9 de mayo).

<sup>2</sup> Existen dos modalidades de educación privada: la que se brinda en escuelas subvencionadas por el Estado, es decir, educación privada financiada por el

zado en dos ciclos de cuatro años cada uno. Durante los dos ciclos, con excepción de idioma extranjero inglés, el cual se imparte desde el primer año del segundo ciclo (5o. de primaria), los niños y las niñas reciben formación en las áreas de lenguaje y comunicación, educación matemática, comprensión del medio natural, social y cultural, educación tecnológica, educación artística, educación física y orientación. La educación media (14-17 años) comprende cuatro años y está organizada en dos modalidades: la científico-humanista, de tipo general, y la técnico-profesional, que combina estudios generales y formación para el trabajo. Este ciclo educativo se ofrece en liceos municipales y privados. Finalmente, la educación técnica se imparte en centros de formación técnica (postsecundarios de dos años de duración) y la universitaria, en universidades públicas y privadas<sup>3</sup>.

En cuanto a la organización del sistema educativo es oportuno señalar que la educación chilena es administrada por un sistema mixto, con un rol conductor del Estado nacional, una operación descentralizada de la educación pública y una fuerte área de gestión privada. En estrecha relación con este aspecto cabe advertir que a pesar de que el 43% de los estudiantes asisten a escuelas privadas, el Estado financia al 93%, mediante la modalidad de escuelas públicas municipales y escuelas privadas subvencionadas con recursos públicos. Un 7% de los estudiantes chilenos cursan sus estudios sin inversión del Estado en centros educativos privados, financiados por padres de familia o por asociaciones y gremios privados sin ánimo de lucro<sup>4</sup>.

En cuanto a la subvención, ésta se hace efectiva mediante un (...) subsidio estatal a las escuelas básicas y medias gratuitas y semigratuitas que se entrega en forma de una suma de dinero por alumno que asiste y se

---

Estado mediante una subvención para las familias por cada niño o niña matriculado (educación privada gratuita), y la educación privada financiada por las familias.

<sup>3</sup> Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: <http://subvenciones.mineduc.cl/destacados/Enero/N2002013018192518379.html> (2007, 09 de mayo).

<sup>4</sup> Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_seccion=211&id\\_portal=1&id\\_contenido=1027](http://www.mineduc.cl/index.php?id_seccion=211&id_portal=1&id_contenido=1027) (2006, 6 de abril).

calcula y se paga trimestralmente, tanto a las administraciones municipales como a las entidades privadas que poseen escuelas. El monto del subsidio y los mecanismos de su reajustabilidad, se fijan por ley. El monto del subsidio es uniforme para cada tipo o nivel de enseñanza y sólo tiene variaciones territoriales que benefician a las regiones alejadas del centro del país y en menor escala a las escuelas rurales<sup>5</sup>.

Adicionalmente, con relación a la financiación, las administraciones municipales, en forma voluntaria, asignan algunos fondos a los sistemas escolares locales que de ellas dependen y que el Ministerio de Educación invierte directa o indirectamente en el funcionamiento de los centros escolares, a través del financiamiento de sus programas de asistencia a los estudiantes y de mejoramiento de calidad, que incluyen inversiones en infraestructura (solo para las escuelas públicas), material didáctico, textos de estudio, perfeccionamiento de maestros y profesores, y apoyo a la innovación educativa, entre otros<sup>6</sup>.

En cuanto a esquema de competencias, el Ministerio de Educación tiene, entre sus responsabilidades,

(...) fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles y promover el progreso integral de todas las personas a través de un sistema educativo que asegure igualdad de oportunidades y aprendizaje de calidad para todos los niños, jóvenes y adultos durante su vida, con independencia de la edad y el sexo; otorgándoles una educación humanista, democrática, de excelencia y abierta al mundo en todos los niveles de enseñanza, cautelando el buen uso de los recursos públicos y contribuyendo activamente a la garantía del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza<sup>7</sup>.

Para el cumplimiento de este mandato, compete al Ministerio de Educación "(...) determinar, fijar, diseñar e implementar las políticas y programas de protección que se estimen necesarias y apropiadas para cautelar las garantías constitucionales que consagran el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza y velar por la aplicación estricta de la normativa con tal objeto"<sup>8</sup>.

5. Ibíd.

6. Ibíd.

7. Ibíd.

8. Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de

En líneas generales se puede anotar que el Estado mantiene funciones relacionadas con el desarrollo de la normativa del sector educativo, la financiación y la vigilancia y evaluación de las instituciones educativas. Además, el Estado, en cabeza del Ministerio de Educación, es responsable de desarrollar programas de mejoramiento de la gestión educativa y de brindar acompañamiento a las instituciones educativas en la implementación de los diferentes programas.

El Estado nacional, además, contribuye a la educación descentralizada con apoyos técnicos e insumos materiales como distribución gratuita de textos de estudio y provisión de bibliotecas de aula a todos los alumnos de la educación básica, prestaciones o beneficios asistenciales a los estudiantes de bajos recursos, perfeccionamiento gratuito a los docentes, programas de mejoramiento de la calidad educativa y asesorías técnicas. A ellos tienen acceso por igual los centros municipales y particulares subvencionados<sup>9</sup>.

Finalmente, las competencias de administración directa de centros de educación básica y media están descentralizadas en las municipalidades o entidades privadas. Aunque el Ministerio de Educación aprueba los planes y programas de estudio con vigencia nacional y obligatoria, desde 1990, con la nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación, se reconoció la competencia de los centros educativos para elaborar y aplicar su propio currículum (“descentralización curricular”).

## Disponibilidad de educación

La disponibilidad de la educación en Chile se analiza a partir de dos dimensiones: la disponibilidad de cupos educativos y la disponibilidad de docentes.

---

Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=17](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=17) (2006, 6 de abril).

<sup>9</sup> Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=1&id\\_seccion=211&id\\_contenido=160](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=211&id_contenido=160) (2006, 6 de abril). Es importante mencionar que desde 1991 el Estado nacional financia los mejoramientos salariales de los docentes.

## Generación de cupos educativos

A partir de los años ochenta, la política de creación de cupos educativos en Chile se ha fundamentado, principalmente, en aumentar la participación de las escuelas privadas. Dicha política, aunque es común a lo observado en países como Colombia, Ecuador y Perú, se diferencia en el hecho de que mientras en estos tres países el aumento de los cupos en el sector privado se realizó con los recursos aportados por los padres de familia, en Chile la mayor parte de los nuevos cupos en las escuelas privadas se crearon con subvenciones del Estado, en lo que se conoce como la política de *vouchers* en escuelas subvencionadas con recursos estatales.

Evidencia de la importancia de esta modalidad de subsidios a la demanda en Chile está constituida por el hecho de que en el período 1981-1987, mientras el sector público experimentó una reducción de 418.000 cupos para los niveles preescolar, básico, medio y especial, el sector privado subvencionado incrementó los cupos en 538.000. Para entonces, la participación relativa del sector privado subvencionado se incrementó de 15,1% a 32,7% del total de la población escolar (Contreras et al., 2004, p. 66).

Con todo y que el modelo de *vouchers* contiene fórmulas innovadoras para proteger el derecho al cupo escolar de los niños y las niñas que no lo encuentran en el sistema público, además de que constituye un mecanismo eficiente para el manejo de los recursos y sigue una planeación impecable en términos de racionalidad económica, puede derivar en dificultades para el acceso al derecho a la educación de las poblaciones que habitan en las zonas rurales y urbano-marginales de las ciudades<sup>10</sup>. Dicho en otros términos, resulta altamente probable que los oferentes de educación, una vez evaluada la relación costo-beneficio económico, no encuentren rentable administrar establecimientos educativos en las zonas apartadas.

<sup>10</sup> El modelo de competencia no opera en zonas rurales apartadas. Dado que la población se encuentra más dispersa, las escuelas privadas tienen pocos incentivos para competir por los subsidios. Como bien sugieren Peirano y Vargas (2005, p. 87), es importante que el sistema de subsidios tenga en consideración esta variable para incentivar la oferta educativa en las zonas rurales.

Además de los posibles efectos discriminatorios en contra de las poblaciones de zonas apartadas, este sistema de subsidios puede derivar en efectos discriminatorios en contra de estudiantes pertenecientes a los sectores sociales más deprimidos social y económicamente, lo cual, su vez, tiende a agudizar los problemas de estratificación social de los mismos en función de su procedencia socioeconómica. Elacqua, Pacheco y Salazar (2006, p. 241) evidenciaron que las escuelas subvencionadas, en comparación con las escuelas públicas, atienden una menor proporción de estudiantes vulnerables. El estudio evidencia, además, que las escuelas subvencionadas concentran a los niños y las niñas vulnerables en un reducido número de establecimientos, por lo que la probabilidad de que estudiantes vulnerables y no vulnerables compartan una misma escuela es menor a la que se presenta en escuelas públicas<sup>11</sup>.

En efecto, parece evidente que, en un mercado educativo, las escuelas prefieren a los estudiantes que mayor probabilidad tienen de obtener altos logros que a los que enfrentan mayores dificultades para permanecer en el sistema educativo y que presentan bajos resultados. Así como los padres de familia selección la mejor alternativa de colegio, los colegios adoptan mecanismos para seleccionar a los “mejores” estudiantes. La problemática radica en que tal selección puede llevarse a cabo mediante prácticas de selección contrarias a la igualdad de oportunidades. Incluso si la selección se realiza con base en pruebas de conocimientos, los resultados pueden ser discriminatorios en la medida en que las pruebas objetivas tienden a desconocer el impacto que el entorno de aprendizaje y la formación previa tienen sobre la probabilidad de aprobar un examen de selección. El desconocimiento de los factores asociados al logro académico, además de la existencia de mecanismos de exclusión “invisibles” para favorecer el ac-

<sup>11</sup> Como bien mencionan los autores, el sistema subvencionado no es homogéneo. Este aspecto se evidencia por ejemplo en el hecho de que las escuelas privadas con ánimo de lucro matriculan, en promedio, una mayor proporción de estudiantes vulnerables que las escuelas privadas sin ánimo de lucro católicas y una menor proporción en comparación con escuelas privadas protestantes (Elacqua, Pacheco y Salazar, 2006, p. 235).

ceso de ciertos grupos sociales sobre otros, determinan en buena parte la falta de acceso de los grupos más vulnerables o el ingreso a centros educativos de menor calidad relativa.

Al respecto, como bien señalan Peirano y Vargas (2005, p. 81), el sistema de *vouchers* puede discriminar a niños y niñas con dificultades de aprendizaje, con problemas de comportamiento o que provienen de determinados sectores sociales. La idea es simple: las escuelas privadas administran pruebas de conocimientos para seleccionar a los estudiantes. Los resultados de dichas pruebas están estrechamente relacionados con las características socioeconómicas de las que provienen los estudiantes. En consecuencia, los niños y las niñas de los sectores más pobres se matriculan sistemáticamente en las escuelas públicas más pobres, donde no se aplican, regularmente, los exámenes de admisión.

A propósito, como argumentan estos mismos autores, el modelo de subsidios puede derivar en que las metas del *agente* (la oferta educativa privada) se distancien de las metas del *principal* (el Gobierno, en cabeza del Ministerio de Educación), es decir que se generen incentivos perversos o problemas de agencia. Concretamente, el sistema de subsidios puede derivar en que los agentes tengan el incentivo en disminuir los costos (aumentar las ganancias), ofreciendo educación de menor calidad, seleccionar a los estudiantes con mayores probabilidades de éxito para disminuir los costos de nivelar los resultados de los estudiantes con, v. g., dificultades de aprendizaje y, si el agente considera la posibilidad de captar financiación de los padres, seleccionar a los estudiantes cuyos padres tienen mayor capacidad de pago<sup>12</sup>.

A fin de corregir tales deficiencias es preciso que el modelo de *vouchers* se complemente con sistemas de incentivos adicionales para asegurar la cobertura de educación en las zonas más apartadas y deprimidas (v. g., vía una mayor subvención para las zonas de mayor atraso social) o adoptar

<sup>12</sup> La corrección de tales fallas implica, entre otras acciones, corregir las asimetrías de información entre los padres de familia. Aunque en Chile la información sobre educación circula en los diarios, es preciso indagar si todos los padres de familia acceden a la misma y si la utilizan para tomar la decisión en la elección de las escuelas. Véase Peirano y Vargas (2005, p. 84).

esquemas mixtos en los que se fortalezca la oferta educativa pública administrada directamente por el Ministerio de Educación o por los sectores municipalizados de educación<sup>13</sup>.

En conclusión, es preciso que los sistemas de competencia, como el sistema *vouchers*, consideren, a la hora de fijar las subvenciones, tarifas diferenciales para niños y niñas de los estratos más pobres, los cuales enfrentan mayores barreras de acceso a la educación, y para niños y niñas con dificultades de aprendizaje. Cabe suponer que si para los niños y las niñas de padres de familia con baja capacidad de pago o con problemas de aprendizaje se establece un subsidio más alto, las escuelas de alto nivel desarrollen estrategias pedagógicas para impartir enseñanza a estos estudiantes y así captar los recursos. De lo contrario, es muy probable que estos sectores de población sean sistemáticamente excluidos del sistema educativo. Como bien afirma la profesora Tomasevski (2004, párrafo 10), el libre comercio no contempla ninguna salvaguardia para los derechos de los pobres.

En igual sentido, Contreras et al. (2004, p. 69) manifiestan que:

los efectos relacionados con la selección de los alumnos se originan en el hecho que el servicio de la educación depende de las características de sus usuarios. Así, los establecimientos educacionales pueden exhibir mejores resultados si consiguen mejores alumnos. A su vez, la elección de los colegios por parte de las familias tendrá en cuenta los atributos del establecimiento y las características de sus alumnos. Esta relación de elección bilateral de alumnos y colegios origina agrupamientos de poblaciones y establecimientos (*sorting*<sup>14</sup>), con dos tipos de efectos sobre los resultados de la educación: (i) efectos relacionados con la composición de los estudiantes y (ii) externalidades asociadas a los efectos de los pares (*peer effects*).

<sup>13</sup> Con excepción de los subsidios para la educación de las personas con discapacidad, el sistema de subsidios chileno no corrige los montos ni en función de las diferencias socioeconómicas entre los estudiantes ni en función de sus habilidades para aprender. Por ello, autores como Peirano y Vargas (2005, p. 81) sostienen que el sistema de subsidios del modelo educativo chileno contiene elementos que lo hacen regresivo.

<sup>14</sup> Migración de los mejores estudiantes hacia las escuelas privadas.

## EL SISTEMA DE *VOUCHERS*

### ¿PROTEGE O RESTRINGE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN?

El sistema de *vouchers* es una de las formas tradicionales de mercantilización de la educación; su implementación, a la vez que puede contribuir a asegurar el derecho a la educación de las niñas y los niños beneficiados con el sistema, puede derivar en prácticas contrarias a los derechos humanos en general y al derecho a la educación en particular.

Sin desconocer que el espacio propicio para el pleno ejercicio del derecho a la educación es una escuela pública donde sea una realidad el principio de la gratuidad y donde todos los niños y las niñas, sin ningún tipo de discriminación, puedan realizar plenamente este derecho, cuando las escuelas públicas no están en capacidad de asegurar cupos a todos los niños y las niñas, la contratación de cupos con recursos del Estado en escuelas privadas puede convertirse en una alternativa para evitar la exclusión del sistema de estudiantes con padres sin capacidad económica para comprar educación en escuelas privadas no subvencionadas por el Estado. Entre dos males, la "mercantilización" de la educación parecería un *mal menor*, en la medida en que finalmente se protegería el interés superior de los niños y las niñas, al garantizarles en el presente el cupo escolar.

Igualmente, podría pensarse que, a la luz del derecho a la educación, lo que preocupa a un niño o niña en edad de enseñanza primaria es poder acceder a una escuela en la que la gratuidad sea una realidad, independientemente de que sea una escuela pública o privada subvencionada por el Estado. Cabe preguntarse: ¿es preferible una escuela pública, en la que las familias deben pagar derechos académicos, matrícula y pensión, a una escuela privada subvencionada por el Estado en la que existen expresas prohibiciones de realizar cobros a los padres de familia? Finalmente, lo que determina la universalización de la educación primaria y la exclusión de los niños y las niñas de los sectores más pobres no es la dicotomía público-privado, sino la presencia o ausencia de una educación efectivamente gratuita.

Con todo y las ventajas que puede ofrecer el sistema para garantizar la inclusión de niños y niñas sin cupo en el esquema público, el sistema de *vouchers* puede conducir a subvalorar la importancia de lo público y a reforzar la idea de mercado educativo. Con ello *puede abonarse terreno para excluir de una vez por todas a la educación del ámbito de los derechos y sumergirla en el de las mercancías.*

En sentido similar, la lógica mercantil puede multiplicar los efectos segregacionistas de las políticas educativas, en la medida en que las escuelas pueden elegir a los "mejores" estudiantes, *los más baratos de educar*, y excluir a los niños y las niñas con dificultades de aprendizaje, *los más costosos de educar*, los cuales ponen en *peligro* una porción de las ganancias de las empresas dedicadas a la venta de servicios educativos.

## Disponibilidad de docentes

En cuanto se refiere a la política docente en Chile, es importante mencionar, en primer lugar, que, por acuerdo entre Gobierno y agremiaciones de docentes, en 1991 tuvo lugar la expedición de un nuevo Estatuto Docente. Con esta normativa se buscó, además de mejorar las condiciones salariales y laborales de los docentes a niveles similares al modelo centralizado previo a las reformas autoritarias de Pinochet, fortalecer las relaciones entre los gremios de docentes y los administradores de las políticas educativas en el país.

Como cabría esperar, dicho Estatuto tuvo un importante impacto sobre el crecimiento del gasto público de la educación en Chile, dado que buena parte de los recursos se destinaron a mejorar la remuneración de los profesores<sup>15</sup>. De acuerdo con las cifras reportadas por Contreras et al. (2004, p. 67), “Entre 1991 y 2001 el gasto público por alumno en nivel básico crece en un 114% en términos reales, mientras que en la educación media el aumento es 214%. El aumento del gasto por estudiante en el conjunto del sistema financiado públicamente asciende a un 144% en el período citado”.

En segundo término, a pesar de los incentivos previstos para los docentes con el nuevo Estatuto Docente, el modelo de *vouchers* derivó en una flexibilización de sus condiciones de trabajo. Mientras en el modelo centrado en la oferta pública de educación la mayor parte de los docentes tenían la condición de empleados oficiales, con el sistema de subsidios a la demanda, el cual implica fortalecer más la oferta privada—así sea con recursos públicos—, la mayor parte de los docentes adquirieron el estatus de trabajadores del sector privado, lo cual modificó las condiciones de contratación y despido.

Con todo, es preciso señalar que la relación docentes-Gobierno es un factor de estabilidad del sistema educativo chileno. Después de la dic-

<sup>15</sup> El salario inicial docente anual con capacitación mínima para el nivel de primaria en Chile es de alrededor de 11.000 dólares. Después de 15 años de experiencia, el salario es cerca de un 17% mayor que al inicio, y en el momento de finalizar la carrera docente, éste llega a ser un 20% más (Ministerio de Educación de Chile, 2005a, pp. 5-6).

tadura, los gobiernos democráticos han dado especial reconocimiento a la labor docente y se han dispuesto políticas públicas importantes para promover tanto su formación y entrenamiento, dentro y fuera del país<sup>16</sup>, como la mejora de sus condiciones salariales. Como indicador cabe señalar que en un período de 14 años, comprendido entre 1990 y 2003, en nueve no se han presentado paros docentes<sup>17</sup>.

Finalmente, en cuanto se relaciona con los docentes, Chile ha invertido importantes recursos para mejorar las prácticas docentes. Puntualmente, las políticas se han concentrado en el desarrollo de actividades extracurriculares, acompañamiento por parte de los docentes del trabajo en grupo y seguimiento del trabajo individual, y en establecer estrategias para mejorar las relaciones entre profesores y estudiantes, basadas fundamentalmente en el respeto y reconocimiento mutuos. Todas estas estrategias acompañadas de innovaciones curriculares, pedagógicas y de los mismos recursos empleados para impartir las clases (Cox, 2004, p. 8).

### **Acceso a la educación**

La accesibilidad del sistema educativo chileno se analiza conforme con tres dimensiones: política de cobertura, gratuidad y educación de adultos.

<sup>16</sup> Como evidencia se puede señalar que, en el período 1996-2000, el Gobierno chileno adoptó un programa de becas de formación docente con una cobertura de 800 maestros por año. El programa comprendía tres meses de estudio en universidades extranjeras y tres meses de estudio en universidades chilenas. Adicionalmente, en el período 1998-2002, 44.000 docentes por año fueron entrenados en el nuevo currículo. Finalmente, entre 1997-2002 se emprendió un programa de formación inicial para los estudiantes de docencia en 17 facultades de universidades chilenas, a fin de renovar el plan de estudios de las facultades de docencia. Información sobre estos y otros programas puede consultarse en Cox (2004, p. 22).

<sup>17</sup> En este período, los docentes han entrado en huelga 40 días, distribuidos así: 1 día en 1991 y 1993; 4 días en 1994; 14 días en 1996 y 20 días en 1998. Véase Cox (2003, p. 21).

## Cobertura del sistema educativo

La política educativa chilena se fundamenta sobre el principio de que la matrícula de los niños y las niñas en un establecimiento escolar es un acto de confianza mutua y un vínculo generador de derechos y obligaciones jurídicas entre la escuela y la familia del estudiante, en función de asegurar la debida formación y educación de los estudiantes. Familia y escuela deben hacer todo lo posible por responder a ese compromiso mutuo para asegurar a los niños, las niñas y los jóvenes un ambiente positivo para su formación<sup>18</sup>.

En dicho contexto, el país presenta una tasa de cobertura neta de 92% para el tramo de edad entre 5 y 14 años y una cobertura de 68% para el rango 15-19 años, lo que evidencia que a pesar de que el país invierte el 7,5% del PIB en educación (aportes del Gobierno y las familias), un 8% de los niños y las niñas entre 5-14 años y un 32% de las personas entre 15-19 años siguen sin disfrutar del derecho a la educación (Ministerio de Educación de Chile, 2005a, pp. 5-6).

Dicha cobertura se da bajo la coexistencia de cuatro modalidades de oferta educativa: escuelas municipales administradas por gobiernos municipales; escuelas privadas subvencionadas con fondos públicos, según población atendida<sup>19</sup>; escuelas privadas financiadas con contribuciones de los padres de familia; y escuelas secundarias profesionales manejadas por corporaciones comerciales con fondos del Gobierno (Cox, 2004, p. 2).

Como se aprecia en el *cuadro 1*, la matrícula en Chile creció 22,35% en el período 1990-2004. Los tipos de oferta educativa de mayor crecimiento fueron las escuelas particulares subvencionadas por el Estado con una tasa de 56,78% y las escuelas particulares pagadas por las familias con 19,46%. El único tipo de oferta que decreció fue el sistema de corpo-

<sup>18</sup> Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=25](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25) (2006, 6 de abril).

<sup>19</sup> Como bien señalan Elacqua, Pacheco y Salazar (2006, p. 226), el sistema privado subvencionado es altamente heterogéneo, donde coexisten escuelas con fines de lucro y sin fines de lucro, estas últimas administradas especialmente por iglesias con diferente orientación religiosa.

**TASA DE CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA SEGÚN TIPO DE OFERTA**

	1990	2004	Tasa de crecimiento
Total matrícula	2.973.752	3.638.417	22,35
Escuelas municipalizadas	1.717.928	1.795.369	4,51
Escuelas particulares subvencionadas por el Estado	963.212	1.510.134	56,78
Escuelas particulares pagadas por las familias	235.342	281.140	19,46
Corporaciones educativas	57.270	51.774	-9,60

Fuente: Cálculos del autor con base en Ministerio de Educación de Chile (2004).

CUADRO

1

raciones educativas con 9,60%. En síntesis, se puede señalar que el 82,28% de la ampliación de cobertura del sistema educativo chileno entre 1990-2004 se explica por la ampliación de la oferta en escuelas particulares subvencionadas por el Estado; el 11,65%, mediante la ampliación de la oferta de las escuelas municipalizadas; y el 6,89%, mediante la expansión de las escuelas particulares pagadas por las familias.

De acuerdo con un estudio reciente de Elacqua, Pacheco y Salazar (2006, p. 232), el sistema educativo público municipal concentra el 60% de los establecimientos educativos y cubre el 52% de la matrícula. Entre tanto, el sistema privado subvencionado por el Estado representa el 34% de los establecimientos y el 41% de la matrícula<sup>20</sup>. Finalmente, el sistema privado pagado con los aportes de los padres de familia contribuye con el 6% de los establecimientos y el 7% de la matrícula.

Con relación a este tópico, contrario a lo que se podría esperar en un sistema educativo basado en el principio de la competencia en el mercado, la mayor parte de la ampliación de la oferta educativa chilena, 93%, se

20

Este 41% de la matrícula se divide de la siguiente forma: 25% escuelas privadas con fines de lucro y 16% escuelas privadas sin fines de lucro (Elacqua, Pacheco y Salazar, 2006, p. 232).

sustenta mediante la ampliación de la matrícula con recursos del Estado, y el restante 7% mediante la ampliación de la educación privada pagada por las familias.

En contraste con ciudades como Bogotá, el sistema educativo chileno tiene una alta tasa de cobertura de la educación con recursos públicos: 93% vs. 55,7%. A pesar de la alta proporción de educación financiada por el Estado (gratuita en el nivel de primaria y para algunos sectores en secundaria), desde la óptica del derecho a la educación, preocupa que la participación de las escuelas privadas pagadas por padres de familia presente una tasa de crecimiento positiva (19,46%), pasando de 235.342 cupos en 1990 a 281.140 en 2004.

Por otra parte, al comparar la proporción de la matrícula según tipo de oferta entre Chile y la ciudad de Santiago de Chile se puede observar que si bien las tendencias son las mismas, la proporción de educación privada subvencionada y de escuelas privadas financiadas por los padres de familia es mayor en la ciudad. Mientras en Chile el 41% de los estudiantes están matriculados en escuelas privadas subvencionadas y el 7,72% en escuelas privadas pagadas por padres de familia, en la ciudad de Santiago de Chile los porcentajes ascienden a 52% y 11,65%, respectivamente.

En cuanto a la distribución de la matrícula según niveles educativos, el 7,90% de los estudiantes están matriculados en párvulos, el 2,54% en educación especial, el 62,37% en educación básica y el 27,18% en educación media<sup>21</sup>. Así mismo, se puede observar que el 89,77% de la matrícula chilena se concentra en áreas urbanas y el 10,23% en áreas rurales. En contraste, en Santiago de Chile, el 95% de la matrícula es urbana y el 5% rural<sup>22</sup>.

Por otra parte, en lo que se refiere a la distribución de la matrícula según sexo, las cifras permiten observar que 51% de los estudiantes matriculados son hombres y el 49% mujeres, relación que se mantiene en la ciudad de Santiago de Chile.

Conforme con los compromisos internacionales en materia de derecho a la educación, Chile ha adelantado importantes esfuerzos financieros para lograr la universalización de la educación primaria, alcanzando una

<sup>21</sup> Cálculos del autor con base en Ministerio de Educación de Chile (2004).

<sup>22</sup> *Ibid.*

**MATRÍCULA SEGÚN TIPO DE OFERTA, 2004**

Tipo de oferta	Chile		Santiago de Chile	
	Total estudiantes	% del total	% del total	Total estudiantes
Escuelas municipalizadas	1.795.369	49,34	486.802	34,70
Escuelas particulares subvencionadas por el Estado	1.510.134	41,50	729.662	52,02
Escuelas particulares pagadas por las familias	281.140	7,72	163.450	11,65
Corporaciones educativas	51.774	1,42	22.667	1,61
<b>Total matrícula</b>	<b>3.638.417</b>	<b>100</b>	<b>1.402.581</b>	<b>100</b>

Fuente: Cálculos del autor con base en Ministerio de Educación de Chile (2004).

inversión promedio por estudiante de US\$2.110 por año, cifra que contrasta con el promedio en Colombia, el cual no alcanza los US\$500 por año.

De acuerdo con Cox (2004, p. 2), las mejoras de la educación chilena en el nivel de primaria durante el período 1990-2002 pueden agruparse, entre otros aspectos, en el aumento del acceso, con especial énfasis en el acceso de los dos quintiles más pobres de la población; el aumento de la jornada escolar, y la creciente disponibilidad de los recursos necesarios para el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En cuanto se refiere al primer aspecto, mientras en 1990 el 91,3% de los niños y las niñas con edades entre 6-14 años estaban matriculados en la escuela primaria, en el año 2002 el porcentaje ascendió a 97%<sup>23</sup>. El quintil de ingreso de mayor progreso fue el más pobre, que pasó de una tasa de matrícula de 95% en 1987 a 98% en 2000. Al mismo tiempo, la tasa de repetición experimentó una caída durante la década de los noventa. La proporción

<sup>23</sup> En 1982, la tasa de matrícula primaria, según cifras reportadas por el Ministerio de Educación de Chile, fue de 95,2%, lo que evidencia que, entre 1982-1990, la política educativa chilena tuvo un impacto regresivo sobre las tasas de matrícula (Ministerio de Educación de Chile, Compendio de Información Estadística, 1991, 2000, 2002, citado por Cox, 2004, p. 3).

de niños y niñas que terminaron la primaria a la edad esperada sin repetición de cursos tuvo una tendencia creciente. En igual sentido, las mejoras en el acceso en la primaria se pueden evidenciar en el hecho de que la tasa de estudiantes que no terminan la primaria ha seguido una tendencia decreciente durante la misma década.

Las políticas para mejorar el acceso a la primaria han estado acompañadas de políticas de asistencia social para los más pobres. Entre estas últimas, se pueden destacar la alimentación escolar, el seguro médico y la oferta de materiales de estudio. De acuerdo con Cox (2003, p. 6), en 2003, 867.589 estudiantes de primaria (39,8% de los matriculados en escuelas que operan con fondos públicos) recibieron almuerzo escolar. La misma agencia del Estado a cargo de la alimentación escolar, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), atendió el 100% de la demanda de gafas y audífonos para los niños y niñas con discapacidad auditiva (100.415 niños y niñas en 2003).

En cuanto se refiere a la ampliación de la jornada escolar, se adoptaron decisiones normativas orientadas a su extensión. Puntualmente, se pasó de 880 horas promedio por año en la década de los ochenta a 940 horas en 1994, y a clases en jornada completa desde 1996, lo que representa un promedio de 1.200 horas de clase al año. En 2003, el 70% de los estudiantes matriculados en primaria tomaron clases todo el día (Cox, 2004, p. 7).

La política de ampliación de la jornada se acompañó de programas de entrega de textos escolares y de acceso a las nuevas tecnologías. La política en este sentido ha tenido un marcado carácter progresivo en el sentido que antes de 1990 sólo se entregaban textos de matemáticas y lenguaje para el 50% de los niños y las niñas matriculados, expandiendo la cobertura al 85% de los estudiantes en 1991 y ampliando la oferta a cinco áreas del conocimiento (lenguaje, matemáticas, historia, ciencias e inglés). En 2001 se entregaron 11,4 millones de textos escolares para cubrir el 100% de los niños y las niñas matriculados en primaria y secundaria, lo cual demandó una inversión de US\$ 14,8 millones (Cox, 2004, p. 7).

En cuanto se refiere al acceso a las nuevas tecnologías, en especial a los computadores y a Internet, se puede señalar que, a partir del año 2000, Chile ha presentado notables avances en la materia. Para este año, el 88% de los estudiantes matriculados en primaria accedían a computadores dotados

de Internet, en tanto la cifra para secundaria llegaba al 97%. Es notable el hecho de que Chile tiene mayores niveles de acceso a computadores e Internet que países desarrollados como Francia, Italia y Japón, este último, además, líder en el desarrollo de microprocesadores y software<sup>24</sup>.

### Gratuidad

La inversión total del Estado chileno en educación ha presentado un aumento importante: mientras en 1990 representaba el 2,4% del PIB, en 2001 este porcentaje ascendió a 4,4% (Cox, 2004, p. 19). Al considerar la inversión del Estado y la de las familias en educación de manera conjunta, la relación como porcentaje del PIB aumentó a 7,5% para 2001 (Ministerio de Educación de Chile, 2005a, p. 5).

En estrecha relación, la inversión por estudiante ha experimentado un importante crecimiento en la última década. Con respecto a 1990, en 2001 la inversión en primaria creció 151,4% y en secundaria un porcentaje cercano a 200% (Cox, 2004, p. 19). La inversión promedio por estudiante según nivel escolar para 2001 arrojó los siguientes valores: US\$1.766 para preescolar, US\$2.110 para primaria, US\$2.085 para secundaria y US\$6.901 para educación superior (Ministerio de Educación de Chile, 2005a, p. 5).

El Estado financia la educación a través de subsidios por cada estudiante matriculado. Como bien señalan Peirano y Vargas (2005, p. 70), es un mecanismo similar al de subsidios a la demanda, solo que los recursos son transferidos directamente a las instituciones educativas. El monto de los subsidios se estima promediando la asistencia a clases durante los tres últimos meses del calendario escolar anual. El valor del subsidio por estudiante es determinado por el Ministerio de Educación con base en las estimaciones del costo promedio de la educación para cada nivel educativo.

Durante el año 1993, con la expedición de la Ley 19247, tuvo lugar la modalidad de financiamiento compartido, que permite a las escuelas privadas subvencionadas complementar la subvención fiscal con el cobro

<sup>24</sup> Véase Ministerio de Educación de Chile. Programa Enlaces. Estudio Internacional SITES M1 (IEA). El caso de Chile. Santiago, estudio citado por Cox (2004, p. 8).

## FINANCIACIÓN POR TIPO DE ESCUELA

Fuente	Subsidios según tipo de escuela	
	Públicas (municipales)	Privadas
Subsidios del Estado	Subsidio por estudiante según nivel educativo	Subsidio por estudiante según nivel educativo
Financiación compartida (Estado-familias)	Solo en secundaria con el acuerdo de los padres o representantes de los niños y las niñas	Puede operar en todos los niveles de la educación
Contribuciones municipales	Para cubrir déficit o contribuciones voluntarias	No
Inversión pública regular	Inversión en reparación o construcción de infraestructura	No
Recursos de infraestructura (extensión de la jornada escolar)	Compite por fondos	Compite por fondos
Proyectos focalizados por el Ministerio de Educación de Chile	Puede estar en el grupo focalizado	Puede estar en el grupo focalizado
Donaciones privadas con beneficios en reducción de impuestos	Todas las escuelas pueden recibirlos	Sólo escuelas administradas por instituciones sin ánimo de lucro pueden recibir estos fondos

3

Fuente: Peirano y Vargas (2005, p. 74).

a las familias con niños y niñas en niveles de educación secundaria y media. Aunque el esquema establece unos topes máximos, es preciso señalar que esta reforma es contraria a la obligación del Estado de asegurar *progresivamente* educación gratuita. Además, la reforma impacta negativamente sobre los grupos de menores ingresos, en la medida en que no disponen de los recursos para cubrir la subvención a cargo de la familia<sup>25</sup>.

25

De acuerdo con Contreras et al. (2004, p. 67), el cobro promedio ascendía

La introducción de la estrategia de financiamiento compartido tuvo un importante efecto sobre la oferta educativa y sobre la tasa de matrícula:

Así, entre 1990 y 1994, el número de establecimientos privados subvencionados se mantiene prácticamente fijo, para aumentar en un 23% en el período 1995 a 2001. Correspondientemente, la matrícula del sector aumenta en este último período en un 31%, después de haber permanecido prácticamente estable los años precedentes. (Contreras et al., 2004, p. 67)

Cabe señalar que hasta antes de la expedición de la Ley 19247 de 1993, el subsidio era la única fuente de financiación de las escuelas financiadas con recursos del Estado (pública y privada). Con la expedición de la Ley se generaron dos mecanismos adicionales: la financiación compartida entre Estado y padres de familia (sólo para secundaria cuando todos los padres de familia estén de acuerdo), y la financiación resultante de donaciones comerciales para propósitos educativos, las cuales se encuentran libres de impuestos. La cuota que pueden cobrar las escuelas a las familias se determina en una norma según el nivel educativo.

Con todo y que la autorización de cobros a las familias tiene de fondo una preocupación por la equidad en la asignación del presupuesto público, es decir, la preocupación por concentrar los escasos recursos del Estado en los sectores más pobres, lo que llevaría a garantizar la gratuidad de la educación solo para los más pobres, es claro que desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos podría considerarse que la Ley 19247 de 1993 tiene efectos regresivos sobre la realización del derecho a la educación. Puntualmente, y conforme establece el Pidesc, la educación debe ser progresivamente gratuita para los diferentes niveles. Se considera regresiva cualquier acción en la que un Estado, una vez esté avanzando hacia una política de gratuidad de carácter universal, emita una norma en la que admite el cobro de derechos académicos para los estudiantes cuyas familias tienen capacidad de pago. Conforme con las normas internacionales de derechos humanos puede señalarse que una vez los Estados han alcanzado un nivel de progreso, independientemente de que éste se encuentre por encima de los niveles mínimos protegidos, le está prohibido adoptar medidas que restrinjan el nivel de protección del derecho alcanzado.

---

a \$8.900, cifra que representa un 53% de la subvención estatal en el caso de enseñanza básica.

Para ilustrar el monto de dinero aportado por los padres de familia (recuérdese que solo está permitido para educación secundaria), se puede señalar que en 1998 el promedio de pago mensual de éstos fue de US\$ 12. Se aprecian diferencias significativas entre el sector privado subvencionado y el sector público. Mientras en el primero el 72% de los padres de las niñas y los niños matriculados aportaban cuotas mensuales, en el sector público solo el 4,6% lo hacía. En promedio, las contribuciones de los padres en las escuelas privadas subvencionadas alcanzaban el 35% del valor subsidiado por el Estado, en tanto en las escuelas municipales este valor era del 8% (Peirano y Vargas, 2005, p. 71).

Con respecto a la gratuidad, el Ministerio de Educación de Chile ha señalado que:

... dado que es un deber preferente del Estado velar por la educación gratuita en el nivel primario, la normativa y su fiscalización deben ser claras en el sentido de prohibir y sancionar todos aquellos cobros que no se ajusten a la legalidad. Para estos efectos, deben perfeccionarse los mecanismos e instancias que ayuden a prevenir las situaciones de cobros indebidos, asegurar la información a las familias, y mejorar los sistemas y vías de reclamación y su pronta satisfacción. (...) en ningún caso, el no pago de los aportes voluntarios puede ser causal de negación del ingreso o condicionalidad de la renovación de la matrícula de un alumno o alumna<sup>26</sup>.

En estrecha relación con la temática de la gratuidad, con la Ley 19532 de 1997 se estableció un sistema de becas (exenciones de pago) para las familias de menores recursos económicos. Este sistema se financia con recursos del Estado y con las contribuciones del sistema compartido (las contribuciones de otros padres de familia), y funciona como un fondo de becas administrado por cada escuela.

Finalmente, es oportuno señalar que el 93% de los recursos públicos de la educación provienen de presupuesto asignado y ejecutado por el Ministerio de Educación. El 7% restante proviene de recursos de las municipalidades, a través de contribuciones voluntarias o fondos para cubrir los

<sup>26</sup> Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=25](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25) (2006, 6 de abril).

déficits operacionales e inversión, encauzados a través del Ministerio del Interior.

De acuerdo con las cifras presentadas por Peirano y Vargas (2005, p. 74), entre el 70% y 80% del valor de los subsidios asignados por el Estado son invertidos por las escuelas (tanto las privadas subvencionadas como las municipales) para pago de sueldos, lo cual deja un margen estrecho para que las escuelas inviertan en infraestructura, muebles y equipo, y desarrollen programas pedagógicos. La estrechez del margen de recursos es relativa si se considera que el Ministerio de Educación de Chile asigna importantes recursos para programas de mejoramiento de infraestructura, dotación de mobiliario y tecnología, dotación de libros y desarrollo de estrategias pedagógicas.

### Educación de adultos

La tasa de alfabetismo de personas de 15 años y más en Chile es de 95,7%, tasa superior al promedio de países de América Latina y solo superada por Uruguay, Cuba y Costa Rica<sup>27</sup>.

A 2004, la matrícula de adultos en Chile alcanzaba 150.059 personas, de las cuales el 87% estaba en educación regular<sup>28</sup>; el 6% en el programa de Educación Fundamental de Adultos (EFA), que corresponde a un programa de estudios de enseñanza básica, con una duración máxima de 300 horas, y que entrega además una capacitación técnica; y el 7% en el programa de Educación Técnica Elemental de Adultos (ETEA), correspondiente a programas de estudio en educación básica o media con una duración mínima de 600 horas, según prescribe el Decreto 348 de 8/8/1988. Del total de estudiantes matriculados en el sistema regular, el 19% se encontraba en educación básica y el 81% en educación media.

<sup>27</sup> Información tomada de la página WEB del Banco Mundial. Disponible en: <http://devdata.worldbank.org/edstats/cd1.asp> (2005, 27 de noviembre).

<sup>28</sup> Los decretos 190/75, 12/77 y 52/89 contemplan un plan de estudios de educación media humanístico-científica y técnico-profesional para adultos, en dos años lectivos. Véase Ministerio de Educación, Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto (2004, p. 73).

En Santiago de Chile, la matrícula de adultos para 2004 alcanzó 47.477 estudiantes, que equivalen al 31% de los adultos matriculados en el país. Del total de adultos matriculados, el 90% se encuentra en el sistema regular, el 1% en el programa EFA y el 9% en el programa ETEA.

Finalmente, y con relación a la temática de la educación de adultos, el Programa Mundial de Indicadores de la Educación, conocido como programa WEI por sus siglas en inglés<sup>29</sup>, analiza el porcentaje de población adulta según rangos de edad que accede a por lo menos educación secundaria alta (equivalente a la educación media en Colombia). Aunque un alto porcentaje de la población chilena enfrenta barreras para acceder a este nivel de educación, el país ha experimentado importantes progresos: mientras en el rango de edad 45-54 años, sólo 4 de cada 10 adultos tienen por lo menos educación secundaria alta, en el rango 25-34 años, la relación asciende a 6 de cada 100 (Ministerio de Educación de Chile, 2005a, p. 12).

### **Aceptabilidad de la educación**

Las políticas relacionadas con la aceptabilidad de la educación son analizadas a partir de tres dimensiones: las políticas de calidad, las políticas de equidad y las políticas orientadas a la promoción y respeto de los derechos humanos en el ámbito educativo.

#### **Políticas para mejorar la calidad de la educación**

En cuanto a la dimensión relativa a la evaluación de la calidad de los aprendizajes, el informe oficial presentado por el Ministerio de Educación de Chile a la OCDE en 2004 permite llegar a cuatro conclusiones: 1) durante la primera mitad de los años noventa se observó una ligera tendencia a mejorar los resultados de los estudiantes en las pruebas Simce; 2) la distribución social de los aprendizajes continúa estando concentrada en los grupos sociales de mayor ingreso; se considera que la distribución del co-

<sup>29</sup> World Education Indicators Programme (WEI). El Programa WEI es un proyecto desarrollado conjuntamente por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Unesco, a través del Instituto de Estadísticas de la Unesco- IEU para países que no hacen parte de la OCDE.

nocimiento es concentrada, comparable a los niveles observados en 1990; 3) los programas específicos dirigidos a los sectores rurales y en general a los más pobres han tenido un impacto positivo en mejorar las condiciones de aprendizaje de estos sectores de la población; aunque las diferencias entre, v. g., estudiantes de zonas rurales y el promedio nacional siguen siendo importantes, la tendencia es a su reducción; 4) las diferencias entre los resultados obtenidos por los estudiantes matriculados en el sistema municipal y el sistema privado subvencionado por el Estado son mínimas y tienden a desaparecer cuando se comparan grupos económicamente homogéneos<sup>30</sup>.

Conforme con el reconocimiento de dichas problemáticas, el sistema educativo chileno dispone de múltiples estrategias orientadas a mejorar la calidad de la educación, entendiendo por ésta, fundamentalmente, la mejora en los resultados de pruebas de conocimientos y competencias. La mayoría de las estrategias previstas se enmarcan en el modelo de *vouchers*, del que se espera que, dado que motiva la competencia entre escuelas por los recursos del Estado, contribuya a mejorar los resultados de los estudiantes.

Con respecto a esta materia, y a pesar de que el Gobierno chileno proyecta una relación positiva entre competencia y calidad como resultado del modelo de *vouchers*, es preciso señalar que no hay evidencia empírica contundente acerca de dicha relación. Por el contrario, existen estudios empíricos en los que se concluye que la relación entre calidad y subsidios a la demanda es inversa. Por ejemplo, el estudio de McEwan y Carnoy (1998) permite concluir que, en el período 1988-1996, los colegios públicos localizados en comunas con mayor presencia de escuelas privadas obtienen puntajes más bajos en las pruebas del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (Simce). El estudio de Hsieh y Urquiola (2002) para el período 1982-1988 permite concluir, a la vez, que "(...) los resultados del Simce en los colegios públicos, en relación a los resultados de la respectiva comuna, disminuyen a medida que aumenta la presencia de escuelas privadas subvencionadas". Las citadas investigaciones señalan, además, que la relación negativa entre competencia y calidad se explica en parte porque el

<sup>30</sup> Véase Ministerio de Educación de Chile. Informe oficial presentado por el Ministerio de Educación a la OCDE, 2004, citado por Cox (2004, pp. 11-17).

sistema de competencia ha provocado el traslado de los niños y las niñas con mejores características de aprendizaje a los colegios privados (Contreras et al., 2004, p. 75).

A propósito de estos resultados, autores como Aedo y Sapelli (2001) critican las conclusiones e implicancias de política de los trabajos comentados:

Los argumentos son de dos tipos. Primero, postulan que las conclusiones de estos trabajos se derivarían de estimaciones econométricas sujetas a fallas metodológicas: especificaciones sin fundamentos; falta de control por endogeneidad de la variable competencia, comparación de pruebas Simce que no son comparables en el tiempo, etc. Segundo, postulan que no se pueden juzgar las bondades de un sistema de competencia si los “precios” que guían las decisiones de asignación de recursos son incorrectos. En particular, argumentan que la selección es un resultado que se produce en la medida que la subvención no reconozca que es más caro educar a niños provenientes de hogares pobres o niños con problemas de aprendizaje.

De acuerdo con estos autores, la solución a las fallas de calidad asociadas al sistema de *vouchers* radicaría en fijar precios correctos antes que en eliminar el sistema de competencia.

En resumen, es posible afirmar que a pesar de que existen argumentos a favor y en contra del modelo de *vouchers*, la política de calidad se fundamenta en la competencia entre escuelas como estrategia para elevar el nivel de competencia de los niños y las niñas. Dicha estrategia ha estado acompañada de programas que brindan incentivos monetarios a los docentes. De fondo se encuentra el reconocimiento de que puede existir una relación positiva entre el pago a los profesores y el rendimiento de los estudiantes. En la práctica de la política, el Estado chileno entrega incentivos monetarios a los profesores de los colegios en los que los estudiantes obtienen los mejores resultados en las pruebas Simce. El programa se monitorea cada dos años y acorde con los resultados de los estudiantes se continúan entregando los incentivos o se reasignan a los colegios de mayor puntaje<sup>31</sup>. Estas iniciativas se desarrollan en el marco de las estrategias pre-

<sup>31</sup> Sobre el impacto de este programa sobre la calidad de la educación se sugiere consultar Contreras et al. (2003).

vistas en el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) de establecimientos municipales y subvencionados, adoptado en Chile en 1996.

Paralelamente, es importante señalar que la política de calidad en Chile se encuentra fuertemente asociada a la reforma curricular que tuvo lugar en los años noventa. De acuerdo con Gysling (2003), dicha reforma se fundamenta en tres necesidades básicas: 1) la necesidad de hacer la experiencia escolar armónica con los cambios profundos y seculares en la sociedad; 2) la necesidad de mejorar la calidad de la experiencia educativa y cumplir con las expectativas generadas en la mayoría; y 3) la necesidad de modernizar la valoración de la experiencia escolar, fortaleciendo su orientación democrática después de 17 años de autoritarismo. Con la reforma curricular se proyectaba la necesidad de formar a personas más flexibles, preparadas para una ciudadanía activa y capaz de adaptarse a los avances del conocimiento y la tecnología. El nuevo plan de estudios tenía que responder tanto a mejorar la competitividad como a mejorar la ciudadanía; es decir, responder tanto a las nuevas demandas de conocimiento y a las habilidades exigidas por el mundo del trabajo y el empleo, como a la necesidad de avanzar en la construcción de una sociedad cohesionada (Cox, 2004, p. 23).

El máximo desarrollo de la reforma curricular tuvo lugar con la política de extensión de la jornada escolar, consistente en ampliar tanto el número de horas diarias de clase (se pasó a jornada completa) como las semanas lectivas. Como es natural, dicha política demandó importantes recursos, en la medida en que un solo grupo de estudiantes aprovechaba la infraestructura escolar y en que se requería mayor tiempo de trabajo de los docentes. Con esta política, el Gobierno chileno proyectó impactar sobre la calidad de la enseñanza, en correspondencia con el hecho de que la reforma curricular demanda mayor tiempo para la exploración de los temas y su análisis detallado, y la puesta en marcha de mecanismos de evaluación que implican mayor nivel de comprensión, análisis y abstracción. "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 prácticas pedagógicas y se mejoran las relaciones humanas al interior de la comunidad escolar"<sup>32</sup>.

En el mismo sentido, los resultados en materia de calidad son medidos a través de indicadores como porcentaje de estudiantes que terminan un nivel educativo sin repetir ningún curso y el promedio de años para completar un nivel educativo. En primaria, según tipo de escuela, el porcentaje de estudiantes que se gradúan sin repetir ningún curso es 41,23 en el sistema municipal, 47,96 en el sistema privado subvencionado y 68,94 en el sistema privado sin subvención. Los años promedio para cursar primaria son 9,93, 9,59 y 8,83, respectivamente<sup>33</sup>.

Complementariamente, cabe señalar que, a fin de mejorar la calidad de la educación chilena, el Gobierno, en cabeza del Ministerio de Educación, ha dispuesto una serie de programas orientados a mejorar los aprendizajes y a nivelar los resultados que obtienen los diferentes tipos de escuelas. Este último aspecto con arreglo a la obligación del Estado de reducir las brechas entre la calidad de los aprendizajes que alcanzan los estudiantes pertenecientes a diferentes grupos socioeconómicos. Entre los programas vigentes se destacan el Programa MECE básica, Programa 900 escuelas, Programa rural, la Campaña de lectura y escritura, Programa de educación ambiental y Programa de educación intercultural bilingüe, entre otros.

- Programa MECE básica: está orientado a mejorar las condiciones de aprendizaje, los procesos de enseñanza y los resultados obtenidos en la educación básica tanto de escuelas municipales como de escuelas privadas subsidiadas con recursos del Estado, con especial énfasis en zonas rurales. El programa fue implementado entre 1992 y 1997 con apoyo financiero y técnico del Banco Mundial y desde entonces fue institucionalizado y financiado por el Ministerio de Educación de Chile. Dentro de las acciones del programa se destacan la entrega de textos, la dotación de bibliotecas de aula, la dotación de salas de cómputo, el desarrollo de un sistema de incentivos para que las escuelas generen mecanismos de mejoramiento e innovaciones. Finalmente, el programa incluye un sistema de incentivos para los

---

Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=21](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=21) (2006, 6 de abril).

<sup>33</sup> Cálculos del autor con base en las estadísticas del Ministerio de Educación de Chile, presentadas por Peirano y Vargas (2005, p. 76).

docentes de las escuelas que promuevan mejoras en los procesos de enseñanza (Cox, 2004, p. 25).

- Programa 900 escuelas: fue iniciado en 1990 para implementar acciones afirmativas con las escuelas de peores resultados. El programa tiene por objeto mejorar las condiciones de aprendizaje y los resultados de las escuelas que se encuentran entre el 10% de las que obtienen los peores resultados en el desarrollo de pruebas de competencias. Ofrece apoyo a docentes y estudiantes de los cuatro primeros años de educación primaria, a quienes brinda materiales para la enseñanza y aprendizaje de matemáticas y lenguaje. Además contempla una estrategia de acompañamiento a los estudiantes con mayores dificultades de aprendizaje, a través de monitores comunitarios capacitados por el programa. Las escuelas participan del programa por tres años; pasado este tiempo se evalúa si se presentaron mejoras, tomando como indicador las pruebas Simce. Una vez las escuelas institucionalizan las mejoras, salen del programa especial e ingresan al programa universal de escuelas y docentes del Ministerio de Educación de Chile<sup>34</sup>.
- Programa rural: provee apoyo para las escuelas rurales, dirigido tanto a docentes como a estudiantes. El programa proporciona libros de texto, bibliotecas y materiales de instrucción. Además, organiza microcentros de docentes que desempeñan su labor en zonas rurales. En los microcentros, los docentes se reúnen una vez al mes para recibir apoyo profesional y capacitación sobre materiales para la enseñanza, aportados por el programa. Se concentra especialmente en escuelas multigrado, las cuales representan el 78% de las escuelas rurales en Chile (Cox, 2004, p. 26).
- Campaña lectura, escritura y matemática: busca mejorar los aprendizajes de base en lenguaje y matemática de niños y niñas desde el segundo nivel de transición hasta 4o. año básico<sup>35</sup>. El programa responde a la necesidad de corregir las deficiencias en materia de lectura, escritura, dominio de los números y manejo de las operaciones aritméticas al terminar el primer ciclo básico de enseñanza, las cuales inciden sobre la repitencia y la deserción escolar. El pro-

<sup>34</sup> Las cifras de cobertura en términos de escuelas, estudiantes y profesores pueden consultarse en Cox (2004, p. 25).

<sup>35</sup> Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=1&id\\_seccion=991&id\\_contenido=937](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=991&id_contenido=937) (2006, 6 de abril).

grama desarrolla tanto estrategias didácticas y pedagógicas dirigidas a los docentes para que mejoren su trabajo en el aula como acciones orientadas a los padres de familia, a quienes se les entregan cartillas para que acompañen el desempeño de los niños y las niñas.

- Educación ambiental: busca crear actitudes responsables por parte de los niños y las niñas con todo aquello que los rodea. El programa imparte formación teórica y práctica orientada al reconocimiento por parte de los menores de la diversidad natural y el desarrollo de prácticas de respeto y protección<sup>36</sup>.

Con todo y estos programas, es importante plantear que dentro de las demandas estudiantiles se señala la existencia de una fuerte relación entre calidad y pobreza. Las escuelas más pobres son las que presentan peores resultados en el desarrollo de pruebas de competencias:

Si bien es cierto que en los últimos años el gasto público en educación se ha incrementado significativamente, no existen mecanismos eficientes para asegurar que los recursos lleguen a los establecimientos educacionales. En muchos casos, los dineros que perciben las municipalidades por concepto de subvención educacional no llegan al destino preestablecido, pues pasan por muchas manos. Muchas de las municipalidades no tienen la capacidad para gestionar eficientemente el servicio educacional, pues tienen serios problemas económicos y/o sus municipios son muy pequeños. Esto genera una inmensa desigualdad, pues las comunas con más recursos ofrecen una educación de mayor calidad, mientras que las comunas más pobres mantienen serias deficiencias<sup>37</sup>.

### Políticas para disminuir la brecha entre la calidad de la educación a la que acceden los diferentes grupos sociales según su capacidad de ingreso

Al tiempo con los impactos esperados en materia de calidad, producto de la ampliación de la jornada escolar, el Gobierno chileno proyectó

<sup>36</sup> Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=23](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=23) (2006, 6 de abril).

<sup>37</sup> Propuesta de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana de Santiago de Chile. Santiago de Chile, 30 de noviembre de 2005, p. 26.

mejorar los resultados en materia de equidad en la distribución de los aprendizajes. En particular, se espera que la ampliación de la jornada contribuya tanto a mejorar los resultados académicos de los niños y las niñas más pobres, como a protegerlos de la deserción escolar e incluso del trabajo infantil.

Mientras los niños y las niñas permanecen en la escuela reciben orientación para el desarrollo de las actividades regulares y de tareas y de más actividades extraclase. Son justamente los hogares más pobres los que no disponen de personas que asuman el cuidado de los niños y las niñas, una vez terminan la media jornada escolar (Cox, 2004, p. 23; Ministerio de Educación de Chile, 2005a, p. 31). Al respecto, el Ministerio de Educación de Chile sostiene lo siguiente:

la medida de extender la jornada escolar diaria es comparable sólo 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<sup>38</sup>.

Con relación al tópico de la equidad, Peirano y Vargas (2005, p. 75) analizan si el sistema de subsidios chileno impacta en la distribución equitativa de educación de calidad. A partir de los resultados de las pruebas Simce correspondientes al período 1988-1994 para los estudiantes de los grados 4o. y 8o. en las áreas de lenguaje y matemáticas, al comparar el tipo de escuela, los autores concluyen que los establecimientos privados sin subvención tienen mejores resultados que las escuelas privadas subvencionadas y que las escuelas municipales. Los autores advierten que esta conclusión ha demandado la realización de estudios especializados en Chile, en la medida en que los resultados de las pruebas se ven seriamente influenciados por las características socioeconómicas de los estudiantes que asisten a los tres tipos de escuelas.

<sup>38</sup>

Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=21](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=21) (2006, 6 de abril).

Pese a lo polémico del tema, es preciso advertir que aunque la conclusión general es cierta y las características sociodemográficas son determinantes en los resultados de las pruebas, con el tiempo, las diferencias entre los resultados del sector privado no subvencionado y el sector subvencionado (privado y público) se han acortado. Así, mientras en 1988, en lenguaje de 4o. grado, los niños y niñas de las escuelas municipales contestaban correctamente el 50,20% de las preguntas, los del sector privado subvencionado, el 58%, y los del sector privado sin subvención, el 79%, en 1994 los porcentajes ascendieron a 63,44, 69,93 y 83,69, respectivamente. Mientras la diferencia entre privado sin subvención y municipal en 1988 era de 28,8 puntos porcentuales, en 1996 la diferencia se redujo a 20,25 puntos. La misma tendencia se puede apreciar en matemáticas.

En conclusión, a pesar de que la brecha en los puntajes evidencia diferencias notables en la calidad de la educación que reciben los niños y las niñas según tipo de establecimiento educativo, puede existir una relación positiva entre la financiación de la educación por parte del Estado y el cierre de la brecha. Es claro que la relación no es: más recursos de subsidios, más calidad, sino que está mediada por el tipo de programas de mejora de la calidad implementados por el Gobierno chileno. En el mismo sentido, mientras la tasa de respuestas correctas en el sector oficial creció a razón del 26% en el período 1988-1994, en el sector privado sin subvención solo aumentó 5,93%. De mantenerse constante esta tendencia y las políticas de inversión, cabría esperar cerca de 17 años para igualar los resultados en los dos tipos de establecimientos<sup>39</sup>.

En resumen, el sistema educativo chileno dispone de programas efectivos orientados a mejorar la calidad de los aprendizajes de los niños y las niñas en general y una política dirigida a favorecer las condiciones de aprendizaje de las escuelas que exhiben los peores resultados. Como ejemplo de esta experiencia se puede señalar que la ciudad de Santiago de Chile viene implementando desde 2002 un Plan de Asistencia Técnica en escuelas críticas, en las que se aportan metodologías para la planificación de las clases, el desarrollo de rutinas de aprendizaje, el apoyo en el aula a los estudiantes de bajo nivel de logro, se brin-

<sup>39</sup> Cálculos del autor con base en las estadísticas del Ministerio de Educación de Chile presentadas por Peirano y Vargas (2005, p. 75).

dan ayudas didácticas y pedagógicas, y se ofrecen apoyos para la especialización y mejoramiento de las capacidades docentes. La iniciativa contempla el ejercicio de una evaluación docente de las escuelas seleccionadas, a fin de focalizar en las que exhiban los resultados más críticos en términos de las pruebas Simce, tasas de repitencia y niveles de deserción (Herrera, 2006, pp. 4-7).

### Políticas para promover el respeto y la promoción de los DDHH en la escuela

A fin de asegurar a todos los niños y las niñas una práctica educativa respetuosa de los derechos humanos, la formación de valores fundamentales en el reconocimiento de la diversidad, la convivencia pacífica, la autonomía y la solidaridad, el Gobierno chileno puso en marcha una política nacional de convivencia escolar.

Dicha política tiene entre sus objetivos transversales armonizar y potenciar el derecho a la educación con la libertad de enseñanza. Puntualmente, bajo el entendido de que para construir una sociedad más justa, democrática y tolerante es necesario alcanzar una convivencia armónica entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, el Gobierno chileno dispuso medidas orientadas a garantizar la complementariedad entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

El derecho a la educación tiene como propósito asegurar que todas las personas y en especial los niños, niñas y jóvenes, independientemente de sus características socioculturales, económicas o personales, tengan acceso a los conocimientos, capacidades y valores necesarios para su desarrollo personal y su bienestar social. Desde esta perspectiva el derecho a la educación es la piedra angular del compromiso social con la igualdad de oportunidades entre las personas. La libertad de enseñanza encarna el principio de la diversidad. Ella no sería posible si cada comunidad escolar no pudiera, dentro de los marcos legales, definir y elaborar su propio proyecto educativo. Tampoco sería posible si los padres no pudieran elegir entre distintas opciones. Al mismo tiempo, la libertad y la diversidad obligan a la comunidad educativa a reconocer y valorar aquellas diferencias que se expresan al interior de cada establecimiento; a conducirlas y no a castigarlas, a darles espacio y educarlas en la tolerancia y en el respeto<sup>40</sup>.

En estrecha relación con estos planteamientos y considerando que el objetivo no reside en formular una política uniforme de convivencia escolar, el sistema educativo chileno diseñó un modelo de convivencia que se fundamenta en el respeto y promoción de los derechos consagrados en la Constitución Política, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de los Derechos del Niño y las normas locales que regulan la política educativa.

La política se sustenta sobre ocho principios: 1) todos los actores de la comunidad educativa son sujetos de derecho; 2) los niños, las niñas y los jóvenes son sujetos de derecho; 3) la educación como pleno desarrollo de la persona; 4) convivencia democrática y construcción de ciudadanía en la institución escolar; 5) convivencia escolar: un ámbito de consistencia ética; 6) respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia; 7) igualdad de oportunidades para niños y niñas, mujeres y hombres; y 8) desarrollo de normas de convivencia (Ministerio de Educación de Chile, s.f.).

Cabe aclarar que el diseño de la política prevé mecanismos de participación y distribución de competencias para todas las agencias responsables del sistema educativo, al igual que para los padres de familia y los estudiantes.

A pesar de la existencia de políticas para promover el respeto a la diversidad, los estudiantes chilenos se han mostrado preocupados por la reproducción de formas de discriminación en contra de mujeres gestantes y lactantes, y personas con diversa orientación sexual en las escuelas. De acuerdo con la postura de los estudiantes, esto se explica en parte porque la escuela reproduce formas de enseñanza de la sexualidad que se limitan al plano biológico, invisibilizando temáticas importantes para el desarrollo de los estudiantes, como el uso adecuado de los preservativos, la prevención de enfermedades de transmisión sexual, el apoyo a mujeres gestantes y lactantes y la eliminación de prácticas machistas y feministas<sup>41</sup>.

Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=25](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25) (2006, 6 de abril).

<sup>41</sup> Propuesta de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana.

## PROMOVER PRÁCTICAS INCLUSIVAS DESDE LA UNIVERSIDAD

Mejorar las prácticas educativas en términos de respeto, protección y promoción de los derechos humanos implica cambios profundos en los sistemas educativos. En muchos aspectos, la no discriminación de personas con diversa orientación sexual, de mujeres gestantes y lactantes o la eliminación del castigo corporal en las escuelas implican cambios culturales y la derrota de prejuicios, que no todos los maestros y las maestras están dispuestos a implementar.

Por ello, además de promover procesos de formación para los docentes en ejercicio, es preciso que los Estados dispongan de políticas que aseguren que quienes se preparan para ejercer la labor docente en el futuro entiendan la escuela como un espacio de libertad, donde se promueve el libre desarrollo de la personalidad y el pleno respeto de los derechos humanos.

Los futuros docentes deben aprender desde sus primeros semestres de formación profesional que los niños y las niñas son sujetos con derechos y que su misión es contribuir a su realización. En este sentido, la experiencia chilena de vincular temáticas de derechos humanos y reconocimiento de la diversidad desde los procesos de formación universitaria genera muchas posibilidades para avanzar en la construcción de una escuela en la que los docentes respeten, protejan y promuevan acciones a favor de los derechos humanos.

Como bien señala Cox (2004, p. 28), es dable concluir que un país puede mejorar su oferta educativa en una década: duplicar o triplicar su inversión, reformar el currículo y formar a los docentes para tal fin, mejorar la infraestructura, dotar a las escuelas de los materiales y la tecnología necesaria para la enseñanza y asistir a los grupos sociales más vulnerables para proteger su permanencia en la escuela y garantizar buenos resultados. Lo que es mucho más complejo, en un período similar, es cambiar el perfil de los docentes. El gran reto de las políticas educativas es generar transformaciones de las prácticas docentes, que, como se ha demostrado en diferentes estudios, son determinantes en los resultados que obtienen los niños y las niñas, no solo en cuanto a los resultados de pruebas, sino a la permanencia misma dentro del sistema educativo.

na de Santiago de Chile. Santiago de Chile, 30 de noviembre de 2005, p.  
19.

## Permanencia en el sistema educativo

El componente de adaptabilidad de la educación se analiza a partir de dos dimensiones: las políticas para combatir la deserción escolar y las políticas para adaptar la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de los diferentes sujetos y grupos poblacionales.

### Políticas para combatir la deserción escolar y para incentivar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo

En primer lugar, es importante mencionar que conforme con las normas internacionales de derechos humanos que protegen la permanencia de los niños y las niñas en la escuela, el Gobierno chileno ha puesto de presente en la política pública que la responsabilidad de la permanencia de los niños y las niñas en la escuela recae sobre el conjunto de la sociedad, en cabeza de las autoridades educativas, las escuelas, los profesionales asociados y las familias.

En rigor, la política educativa chilena ha puesto en evidencia que fenómenos como la expulsión o la deserción escolar representan un fracaso del sistema escolar y no de los niños y las niñas<sup>42</sup>. En lo que respecta a la expulsión, el Ministerio de Educación ha expresado que ésta, al igual que la no renovación de la matrícula representan medidas extremas que deben ser evitadas y deseablemente erradicadas de las escuelas y liceos. "Ellas dan cuenta del fracaso del establecimiento en su objetivo de desarrollar ciertas aptitudes y valores en el estudiante. Además, constituyen hechos delicados que acarrear consecuencias significativas para el alumno o alumna y su familia"<sup>43</sup>.

A este propósito, y con el objetivo de preservar el derecho de los niños y las niñas a permanecer en el sistema educativo, el país ha dispuesto

<sup>42</sup> La tasa de repitencia en Chile es de 2% en primaria y de 2,7% en secundaria. La tasa de deserción es de 0,5% en primaria y 8% en secundaria. Cifras para 2003 tomadas de Unesco (2005).

<sup>43</sup> Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=25](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25) (2006, 6 de abril).

estrategias de soporte técnico dirigidas a las escuelas para que los profesionales vinculados promuevan acciones conducentes a dar apoyo adicional al proceso de desarrollo académico, emocional, conductual y al sistema de valores de los estudiantes en todo el proceso educativo. "Es deber prioritario de las autoridades educativas a nivel nacional, regional y comunal redoblar esfuerzos para asegurar los apoyos necesarios a los estudiantes que están experimentando mayores problemas, y a los docentes que deben ayudarlos. La carencia de estos elementos incide fuertemente en que la expulsión se convierta además en posterior deserción escolar y en el consecuente fracaso del sistema y riesgo de la persona y la sociedad"<sup>44</sup>.

Además, prescribe la política orientada a proteger la permanencia de los niños y las niñas:

Si pese a todo, lamentablemente el alumno o alumna es marginado de la comunidad escolar, las obligaciones de la escuela no se agotan ahí. Teniendo en vista el interés superior del estudiante y el compromiso asumido con su formación, las escuelas y liceos deben orientar y apoyar a los padres respecto de alternativas educativas que contribuyan al positivo desarrollo y evolución del estudiante que ha tenido problemas y colaborar en su reubicación. Los padres tienen el derecho a elegir el establecimiento educacional de sus hijos y es tarea de los educadores y las autoridades informarlos adecuadamente sobre las opciones educativas que tienen. Debemos buscar todos los mecanismos que hagan más eficaz esta tarea, pues se encuentra comprometido el derecho de un niño, niña o joven a la educación<sup>45</sup>.

Además de los programas antiexpulsión de estudiantes, el Gobierno chileno dispone de una serie de programas para evitar la deserción escolar. Entre los principales están el Programa subvención diferenciada pro retención y el Programa liceo para todos.

El primero, el Programa subvención diferenciada pro retención, tiene por objetivo aumentar los índices de retención escolar, a través de la asignación de una subvención que se entrega a los establecimientos educativos que atienden a los estudiantes más pobres que cursan entre 7o. básico y 4o. medio, a fin de que inviertan en medidas que eviten su deserción es-

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

colar, en especial, de adolescentes embarazadas, y niños, niñas y jóvenes que trabajan. La subvención es "(...) diferenciada porque entrega más recursos a los establecimientos educacionales que atienden a estudiantes más pobres y es pro retención porque su objetivo es que los alumnos y alumnas en riesgo de desertar permanezcan en el sistema escolar y completen sus 12 años de escolaridad"<sup>46</sup>.

El pago de la subvención sólo se hace efectivo una vez el establecimiento educativo acredite la asistencia regular a clase de los estudiantes. La misma será entregada previa presentación del certificado de matrícula y acta de rendimiento del año académico anterior.

El Programa liceo para todos busca reducir las tasas de deserción escolar con especial énfasis en el nivel de educación media. El programa se concentra en los establecimientos educativos de las comunidades que presentan mayores tasas de deserción escolar, en donde se dispone, entre otros, de programas de formación continua a docentes y directivos, becas para las poblaciones más pobres, mejoramiento de los internados y desarrollo de capacidades de la comunidad educativa para que actúe de forma preventiva para evitar la deserción.

Reconociendo que la deserción escolar es un fenómeno que obedece a múltiples causas, el Programa liceo para todos trabaja en dos ámbitos: el pedagógico y el psicosocial. El primero, apoya a los liceos para construir prácticas educativas pertinentes, que respondan a la diversidad estudiantil y que aseguren procesos educativos de calidad. Entre los principales programas desarrollados en este ámbito se encuentran la nivelación reconstitutiva en lenguaje y matemáticas; el aprendizaje en servicio, el cual consiste en aplicar los conocimientos teóricos para resolver problemas reales que afectan a la comunidad, y un sistema de tutorías entre pares, en el que los estudiantes de mayor logro en un área apoyan el proceso de aprendizaje de los que tienen bajo logro en esa área.

El segundo ámbito, el psicosocial, está orientado a fortalecer el desarrollo de un entorno educativo que promueva las relaciones interpersonales respetuosas de las diferencias y que genere entornos de aprendizaje que respondan a la realidad en que viven los estudiantes. Entre sus

---

<sup>46</sup>

Ibíd.

principales programas se encuentra la atención psicosocial con apoyo de las universidades, en la que se desarrollan tres líneas de acción: comprensión del sujeto juvenil, convivencia escolar y gestión educativa para abordar la dimensión psicosocial. Además, se dispone de becas para los estudiantes en mayor riesgo de desertar del sistema educativo y mejoramiento físico de los internados, a fin de que dispongan de un ambiente acogedor para los estudiantes<sup>47</sup>.

La definición de las acciones a ser emprendidas en cada liceo dependen del diagnóstico que realizan los mismos para identificar, con la participación de la comunidad educativa, los principales factores asociados a la deserción escolar. Una vez éstos son detectados, los fondos que asigna el Ministerio de Educación se priorizan en las acciones que mayor impacto esperado tengan para asegurar la permanencia de los niños, las niñas y los jóvenes en la escuela.

Finalmente, cabe señalar que el Plan de Escolaridad Completa que tiene lugar en Chile contempla un programa de transporte escolar para los estudiantes de zonas rurales, que busca facilitar tanto su acceso como disminuir el riesgo de su deserción y un programa de re-escolarización para niños y niñas que han abandonado la escuela.

La temática del transporte escolar es un punto que ocupa un lugar importante en las demandas de los estudiantes de educación media de la región metropolitana. De acuerdo con sus denuncias, es preciso que el Ministerio de Educación de Chile adopte medidas para asegurar la reposición del pase escolar en caso de pérdida, que se amplíe su uso en los períodos de práctica, que se prohíba y vigile el cobro de tarifas ilegales en algunas zonas de la región metropolitana de Santiago de Chile que no respetan los derechos adquiridos con el pase y que se asegure la cobertura de los estudiantes de educación media. "(...) en el momento en que la educación básica fue obligatoria, los estudiantes básicos obtuvieron el beneficio del transporte gratuito. No existe ninguna razón para que ello no ocurra en el ámbito secundario"<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: <http://lpt.mineduc.cl/> (2005, 27 de noviembre).

<sup>48</sup> Propuesta de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana de Santiago de Chile. Santiago de Chile, 30 de noviembre de 2005, p. 26.

## LA REFORMA DEL DÍA ESCOLAR COMPLETO ¿A QUIÉNES FAVORECE?

La escuela debe ser un espacio que proteja y promueva los derechos de los niños y las niñas. Sin embargo, los niños y las niñas más pobres rara vez llegan a la escuela, y quienes lo logran enfrentan muchos peligros para su permanencia. Son justamente los niños y las niñas más pobres quienes están más expuestos a las diversas formas de explotación infantil, los que disponen de menos tiempo en sus hogares para las actividades académicas y los que en muchas ocasiones menos acompañamiento reciben por parte de sus padres. No hay que olvidar que una vez termina la jornada escolar, las familias más pobres no tienen a quien asignar el cuidado de los niños y las niñas. Como consecuencia, éstos enfrentan un riesgo mayor de abandonar el sistema educativo.

La jornada escolar completa en Chile implicó una importante inversión de recursos para la construcción de nuevas aulas, el mejoramiento de los ambientes escolares, el desarrollo de actividades pedagógicas para motivar la presencia de los niños y las niñas, contratar nuevos docentes y ajustar las horas laborales de los docentes contratados, entre otros aspectos.

Los defensores de la jornada escolar completa señalan que, con ella, los niños y las niñas de los sectores más pobres reciben acompañamiento para reforzar sus aprendizajes en áreas críticas como matemáticas y lenguaje, además de que disponen de un sistema de tutorías para que jóvenes de niveles educativos superiores acompañen de forma solidaria el desarrollo de actividades académicas para los niños y las niñas con dificultades de aprendizaje. Todo ello, señala el Gobierno chileno, contribuye a mejorar el acceso, la calidad de los aprendizajes y la permanencia de todos los niños y las niñas, en especial de los más pobres.

En contraste, los críticos de la reforma señalan que busca favorecer los intereses mercantiles de las empresas educativas que reciben más recursos por mantener a los niños y a las niñas todo el día en el aula. Las movilizaciones estudiantiles en Chile ocurridas durante el segundo trimestre del 2006 ponen en evidencia el inconformismo de los estudiantes por la forma como se ha implementado la *Jornada del Día Escolar Completo*. De acuerdo con el mensaje de estudiantes y académicos de la Universidad de Chile frente a las movilizaciones de estudiantes secundarios, éstos señalan que la reforma, más que orientarse a la necesidad de una formación integral y ciudadana de los jóvenes chilenos, busca satisfacer los intereses de algunos actores del mercado y a cumplir los compromisos asumidos con los tratados de libre comercio.

Además, conforme con los planteamientos de los estudiantes esgrimidos en el documento *Propuestas de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana*, la jornada escolar completa debe resolver, entre otras problemáticas, las relacionadas con la sobrecarga horaria de áreas como matemáticas, lenguaje e historia, la falta de adecuación de la infraestructura, la insuficiencia de raciones alimenticias y la ausencia de espacios reales de participación para que los estudiantes definan áreas de interés en las cuales invertir la extensión de la jornada.

## Adaptar la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas

El marco general de la política educativa chilena dispone mecanismos orientados a proteger la permanencia de los niños y las niñas con mayor riesgo de deserción del sistema educativo. Por lo mismo, el Gobierno chileno ha dispuesto de medidas dirigidas a garantizar la educación que mejor se adapte a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas. Sobre el particular, el Ministerio de Educación ha señalado la necesidad de

(...) establecer instancias que permitan atender las especiales necesidades de los alumnos y alumnas sin que ello signifique la exclusión de su entorno escolar. Estamos conscientes de que no todos los estudiantes tienen iguales facilidades para el aprendizaje. Es importante reconocer esas diferencias al interior de los sistemas de enseñanza y evaluación. Es un deber de todos evitar que las características o aptitudes del alumno o alumna se constituyan en un factor de discriminación o exclusión. Por el contrario, el desafío educativo consiste justamente en dar iguales oportunidades de aprendizaje a alumnos y alumnas con desiguales capacidades o condiciones<sup>49</sup>.

Para alcanzar dichos fines, la política se ha concentrado, además de proteger la permanencia de los sectores de menores ingresos, como se mencionó en la sección anterior, en adaptar la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje de las personas con discapacidad y de las poblaciones indígenas.

En el ámbito de las personas con discapacidad, Chile es uno de los pocos países de América Latina en donde, con la participación de diferentes sectores de la sociedad, en particular asociaciones de personas con discapacidad, expertos en educación de este grupo poblacional, profesores y asociaciones de padres de familia, se ha puesto en marcha una política de educación especial que tiene entre sus fundamentos principales el reconocimiento de la diversidad, la valoración de las capacidades de las personas con discapacidad y el principio de adaptabilidad de la escuela a las necesidades especiales de aprendizaje<sup>50</sup>. Puntualmente, la política parte de reconocer que

<sup>49</sup> Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=25](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25) (2006, 6 de abril).

<sup>50</sup> El Decreto Supremo de Educación No. 490/90 es la primera norma chilena

(...) el sistema educativo debe proveer los recursos humanos, técnicos y materiales necesarios para la equiparación de las oportunidades de los alumnos con necesidades educativas especiales, así como las orientaciones técnicas con el objeto de lograr aprendizajes de calidad. (Ministerio de Educación de Chile, 2005b, p. 10)

Con fundamento en estos principios y conforme con las normas de protección de las personas con discapacidad, el Estado chileno dispone de distintas modalidades de educación para las personas con discapacidad: las escuelas especiales, que atienden estudiantes con discapacidad sensorial, intelectual, motriz, de la relación y comunicación, y trastornos específicos del lenguaje; establecimientos de educación regular con proyectos de integración escolar y con grupos diferenciales, para aquellos estudiantes que presentan discapacidad y dificultades de aprendizaje; y, finalmente, escuelas y aulas hospitalarias para niños y niñas que se encuentran en centros médicos (Ministerio de Educación de Chile, 2005b, p. 18).

En la perspectiva de avanzar hacia la plena realización del derecho a la educación de las personas con discapacidad, el Estado chileno ha dispuesto estrategias para ampliar el acceso a la educación, mejorar el currículo y la gestión escolar, mejorar la integración escolar y la atención de la diversidad, fortalecer las escuelas especiales, promover la participación de la familia, la escuela y la comunidad en los procesos educativos, mejorar la formación inicial y en servicio de los docentes y profesionales de la educación especial y regular, aumentar el financiamiento de la educación especial, reforzar los equipos técnicos del Ministerio de Educación y difundir la importancia de la diversidad y el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad (Ministerio de Educación de Chile, 2005b, pp. 48-63).

En términos de resultados, es posible señalar que de acuerdo con las cifras presentadas por el Ministerio de Educación en 2005, 198.994 es-

---

na en la que se consagra el deber del Estado de integrar a los niños y las niñas con discapacidad a las aulas regulares. Posteriormente, en 1994 se promulgó la Ley No. 19.284 sobre la plena integración social de las personas con discapacidad. En esta norma se ordenó al Ministerio de Educación reglamentar y asegurar la integración a la enseñanza regular de la población escolar con discapacidad.

tudiantes con discapacidad fueron atendidos por el sistema educativo, cifra que representa el 5,46% del total de la matrícula del país. Del total de estudiantes matriculados, el 56% cursó los estudios en escuelas especiales y el 44% en escuelas integradoras<sup>51</sup>. En estrecha relación con el tamaño de la población con discapacidad atendida por el sistema escolar, es importante señalar que la tasa de matrícula de las personas con discapacidad en el rango de edad 5-26 años alcanza el 66%<sup>52</sup>.

Sobre el particular, como se mencionó en el acápite correspondiente a disponibilidad de educación, el Gobierno chileno dispone de una subvención especial para las personas con discapacidad, que busca proteger el acceso de este grupo poblacional a las escuelas públicas y subvencionadas con recursos del Estado. La idea consiste en asignar un monto monetario mayor para personas con discapacidad, de manera que las diversas escuelas tengan el incentivo de impulsar estrategias educativas que respondan a las necesidades especiales de aprendizaje de los niños y las niñas con discapacidad y que garanticen calidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Con todo y que el sistema educativo chileno ha presentado avances en materia de atención a personas con discapacidad, es pertinente señalar que entre sus retos más importantes se encuentra promover un currículo para las escuelas especiales que sea equivalente en materia de logros y competencias al que obtienen las personas con discapacidad en las escuelas regulares. Esto permitirá a las autoridades educativas validar y certificar los estudios y promover el acceso a la educación superior. Lo anterior, sin desmedro de configurar un sistema educativo que valore las diferencias y diseñe estrategias particulares para potenciar las diversas capacidades de las personas con diferentes tipos de discapacidades.

Por otra parte, es imperativo que el Gobierno chileno continúe invirtiendo en la formación de los docentes, a fin de que respondan a las necesidades de aprendizaje de las personas con discapacidad y establecer claros

---

51 Cálculos del autor con base en las estadísticas del Ministerio de Educación de Chile (2005b, p. 18).

52 Cálculos del autor con base en las estadísticas del Ministerio de Educación de Chile (2005b, p. 19).

mecanismos para vigilar el tamaño de los grupos, bajo el entendido que la educación de las personas con discapacidad requiere un compromiso especial por parte de los docentes y un tiempo adicional por parte de la comunidad educativa. Complementariamente, es preciso que se continúen impulsando estrategias orientadas al reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad y a la promoción de prácticas no discriminatorias en todos los ámbitos, en especial, dado su importante rol en la construcción de una sociedad más democrática y justa, en la escuela.

Cabe considerar la posibilidad de que, a fin de promover el acceso de las personas con diversos tipos de discapacidad, el Gobierno chileno adopte un esquema de subvención diferencial conforme con el tipo de discapacidad. Lo anterior, en la medida en que los requerimientos para impartir enseñanza varían con el tipo de discapacidad.

Por último, en lo que respecta a la educación de grupos indígenas, el Gobierno chileno diseñó un Programa de educación intercultural bilingüe. Este programa fue instaurado en el Ministerio de Educación en 1996 y se institucionalizó como un programa focalizado a partir del año 2000. Una vez surtida la fase de institucionalización se sistematizaron las lecciones aprendidas y se implementaron estrategias orientadas a la protección del derecho a la educación de los pueblos indígenas aymara, atacameño y mapuche<sup>53</sup>.

Dichas estrategias están concentradas en promover la creación de orientaciones didácticas inherentes a la realidad cultural y lingüística de los estudiantes indígenas, a fin de mejorar la cobertura de la educación étnica, elevar la calidad de los aprendizajes y promover el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural del país.

---

<sup>53</sup>

Información tomada de la página WEB del Ministerio de Educación de Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=28](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=28). Página visitada el 06 de abril de 2006.

## Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá

El siguiente cuadro presenta una síntesis de las principales lecciones que se pueden derivar de las políticas educativas chilenas para promover el respeto, protección y realización del derecho a la educación. El mismo se construye conforme con los componentes esenciales del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Disponibilidad	<p>Conforme prescriben las normas internacionales de derechos humanos, el Estado es el primer obligado en materia de inversión en educación. Por lo mismo, el Estado no solo está obligado a invertir en las escuelas públicas sino a facilitar la disponibilidad de educación para los sectores excluidos del sistema público que no disponen de recursos para acceder a la escuela privada.</p> <p>Con arreglo a dichas normas, la experiencia chilena de subvencionar escuelas privadas, con todo y los peligros evidenciados en este estudio, puede contribuir a asegurar a los niños y las niñas excluidos del sistema educativo un mecanismo real y oportuno para proteger su derecho al cupo escolar.</p> <p>Cabe aclarar que es imperativo que estas estrategias se implementen sin desmedro de una política de fortalecimiento de la educación pública gratuita. Reconociendo que el derecho a la educación no tiene reparación posible, en la medida en que los años que pasan los niños y las niñas fuera de la escuela afectan su proyecto de vida presente y futuro, el esquema de subvención es una alternativa a estudiar para remediar el problema de cupos en el corto plazo.</p>
Accesibilidad	<p>Con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, Chile ha desarrollado una normativa y una política educativa acorde con la misma para asegurar a todos los niños y las niñas educación primaria gratuita.</p> <p>Además de la prohibición establecida en la legislación chilena para que ni las escuelas públicas ni las privadas subvencionadas cobren tarifas a los padres de familia, el Estado chileno ha diseñado e implementado esquemas de subsidios dirigidos a los sectores más pobres, con el fin de asegurar su accesibilidad económica, geográfica y física. Entre los principales subsidios se encuentran la alimentación escolar, la entrega de libros y útiles escolares para estudiantes y para padres, con el objeto de que refuercen los aprendizajes con los niños y las niñas, y los recursos destinados para transporte escolar.</p>

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Aceptabilidad	<p>El Ministerio de Educación ha impulsado iniciativas orientadas a fortalecer la enseñanza y los procesos de aprendizaje en las áreas de matemáticas y lenguaje, que son justamente en las que los estudiantes enfrentan más dificultades.</p> <p>Los niños y las niñas de los sectores más pobres reciben acompañamiento para reforzar sus aprendizajes en estas áreas y apoyo por parte de tutores en el desarrollo de sus deberes académicos. Este programa dedica especial atención a los niños y las niñas con dificultades de aprendizaje.</p> <p>Por otra parte, es importante señalar las iniciativas orientadas a fortalecer la enseñanza del idioma inglés, lo que incluye becas de preparación de docentes en países de habla inglesa y pasantías en universidades locales. Mediante esta estrategia se están mejorando las metodologías de enseñanza del idioma en todos los niveles educativos.</p>
Adaptabilidad	<p>El Gobierno chileno diseñó e impulsó un plan de acción para la integración educativa en la que se establecen estrategias concretas orientadas a la adaptación de la escuela a las necesidades de los niños y las niñas con discapacidad.</p> <p>El plan de acción establece una acción conjunta entre la escuela y el sector de bienestar social, a fin de que los niños y las niñas con discapacidad reciban los cuidados médicos, la nutrición y la educación que se adapte a sus necesidades y que potencie sus capacidades.</p> <p>Las escuelas son dotadas de profesionales con experiencia en la formación de personas con discapacidad, y de los materiales y adaptaciones físicas requeridas para el acceso, la permanencia y la garantía de aprendizajes de calidad para los niños y las niñas con discapacidad.</p> <p>Finalmente, cabe señalar la importancia de los programas para promover la permanencia de los niños y las niñas en las escuelas, que incluye, entre otras estrategias, la asignación de subvenciones pro retención. Es pertinente destacar la prioridad que han asignado los programas a los niños y las niñas que cursan los años en que las tasas de deserción son mayores, en especial, los primeros años de cada nivel educativo y los cursos de cambio de nivel.</p>

## Referencias bibliográficas

- Aedo, Cristian y Sapelli, Claudio (2001). "El sistema de vouchers en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile". *Estudios Públicos* 82, 35-82.
- Comisión de Derechos Humanos (2004). *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación*. Sexto informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski. Documento E/CN.4/2004/45.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999). *Observación General No. 13 relativa al derecho a la educación (art. 13)*. 21° período de sesiones, 1999. Documento. E/ C.12/1999/10.
- Contreras, Dante, Flores, Lorena, Lobato, Félix (2003). *Monetary incentives for teachers and school performance. Evidence for Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Contreras, Dante, Larrañaga, Osvaldo, Flores, Lorena, Lobato, Félix y Macías, Víctor (2004). *Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Cox, C. y Lemaitre, Ma. J. (2002). "Market and State Principles of Reform in Chilean Education". *Cuadernos de Economía* 39(118), 281-296.
- Cox, C. (2003). "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX" (cap. I, pp. 19-114). En: C. Cox (ed.). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Innovation and reform to improve the quality of primary education: Chile*. Santiago de Chile: Unesco.
- Elacqua, Gregory, Pacheco, Paula y Salazar, Felipe (2006). "Segmentación escolar en Chile: consecuencia inesperada de un sistema de vouchers". En: Muñoz, Vernor (ed.). *El oro por las cuentas. Miradas a la mercantilización de la educación*. San José: Imprenta LIL, S.A.
- Gysling, Jacqueline. (2003). "Reforma Curricular. Itinerario de una transformación cultural" (pp. 213-252). En: Cox, C. (ed.). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

- Herrera Zeppelín, Alma (2006). *Plan de asistencia técnica a escuelas críticas de la región metropolitana. 2002-2005: una nueva mirada a la asesoría en las escuelas de más alta vulnerabilidad*. Santiago de Chile: Mineduc.
- Ministerio de Educación de Chile (2003). *Compendio de Información Estadística, 1991, 2000, 2002*. Santiago de Chile: Mineduc.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Estadísticas educativas*. Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto. Santiago de Chile: Mineduc.
- \_\_\_\_\_ (2005a). *Una mirada a la educación: resultados del Programa Mundial de Indicadores WEI 2004*. Santiago de Chile: Departamento de Estudios y Desarrollo División de Planificación y Presupuesto.
- \_\_\_\_\_ (2005b). *Política Nacional de Educación Especial. Nuestro compromiso con la diversidad*. Santiago de Chile: Mineduc.
- \_\_\_\_\_ (s.f.). *Programa Enlaces. Estudio Internacional SITES MI (IEA). El caso de Chile*. Santiago de Chile: Mineduc.
- \_\_\_\_\_ (s.f.). *Resumen ejecutivo política de convivencia escolar*. Santiago de Chile: Mineduc.
- Peirano, Claudia y Vargas, Jaime (2005). "Private schools with public financing in Chile". En: Wolf, Laurence, Navarro, Juan Carlos y González, Pablo (eds.). *Private Education and public policy in Latin America*. Washington, DC: PREAL.
- Propuesta de trabajo de estudiantes secundarios de la región metropolitana de Santiago de Chile. Santiago de Chile, 30 de noviembre de 2005.
- Tomasevski, Katarina (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Unesco (2005). *Compendio general de estadísticas 2005*. Montreal: Instituto de Estadística de la Unesco.

### Sitios de Internet visitados

- [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=17](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=17).
- [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=21](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=21)
- [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=25](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=25).
- [http://www.mineduc.cl/index0.php?id\\_portal=28](http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=28)
- [http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=1&id\\_seccion=211&id\\_contenido=160](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=211&id_contenido=160).

[http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_portal=1&id\\_seccion=991&id\\_contenido=937](http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=1&id_seccion=991&id_contenido=937)

[http://www.mineduc.cl/index.php?id\\_seccion=211&id\\_portal=1&id\\_contenido=1027](http://www.mineduc.cl/index.php?id_seccion=211&id_portal=1&id_contenido=1027)

[http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Capitulo\\_III\\_2004.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Capitulo_III_2004.pdf)

<http://subvenciones.mineduc.cl/destacados/Enero/N2002013018192518379.html>

<http://devdata.worldbank.org/edstats/cd1.asp>