

COMENTARIOS DE UNICEF A LA ESTRATEGIA NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA 2019-2027 DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LOS ESTÁNDARES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

PRESENTACIÓN

Este documento tiene como propósito analizar la *Estrategia Nacional de Educación Pública* (en adelante la *Estrategia*) a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y los estándares del derecho a la educación de niños/as y adolescentes, de manera de contribuir a su fortalecimiento.

De acuerdo a la CDN y demás tratados internacionales que consagran el derecho a la educación¹, este último se compone de las siguientes dimensiones²:

- I. *El derecho al acceso.*** Implica que la educación debe estar disponible en todas las etapas de la niñez y después de ésta; que deben existir oportunidades de aprendizaje en cantidad suficiente para atender a todos los niños/as y adolescentes del país, resguardando que todos permanezcan en el sistema escolar, progresen según sus ritmos de aprendizaje y concluyan la educación obligatoria; y que el acceso a la educación debe ser en condiciones de igualdad de oportunidades, eliminando todas aquellas barreras que puedan impedir u obstaculizar el acceso de niños/as y adolescentes por razones económicas, físicas, materiales y que sean discriminatorias³.
- II. *El derecho a la calidad.*** Considera que todos los niños/as y adolescentes deben recibir una educación que los habilite mediante el desarrollo de competencias, aprendizajes y capacidades para la vida activa, para lo cual se debe prestar especial atención a los contenidos del currículum y programas de estudios; el proceso de enseñanza-aprendizaje que debe estar basado en el respeto de los derechos humanos; y a las condiciones para el aprendizaje, que incluyen la calidad de los profesores, la calidad de la infraestructura y los materiales, y la cantidad suficiente de recursos para financiar la calidad⁴.
- III. *El derecho al respeto en el entorno del aprendizaje.*** Contempla que el proceso educativo de niños/as y adolescentes debe ser respetuoso de sus derechos humanos, particularmente en la aplicación de la disciplina escolar y respeto de su dignidad, integridad, identidad y opinión.

IMPORTANCIA DE LA ESTRATEGIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

La **Estrategia** es el instrumento de planificación a 8 años que sentará las bases del nuevo Sistema de Educación Pública, el cual tiene por objeto proveer de “*una educación pública, gratuita y de calidad, laica, esto es, respetuosa de toda expresión religiosa, y pluralista, que promueva la inclusión social y cultural, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad, considerando las particularidades locales y regionales, garantizando el ejercicio del derecho a la educación de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en todo el territorio nacional*”⁵.

Por lo anterior, es imprescindible que la **Estrategia** incorpore de manera explícita los estándares del derecho a la educación. Esto permitirá, por una parte, que sea consistente con el marco legal que rige al sistema escolar nacional⁶ y en particular al nuevo Sistema de Educación Pública⁷. Por otra parte, también permitirá, en términos operativos, orientar a los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), y a sus establecimientos educativos, en la planificación y compromiso de acciones y metas concretas para ello.

Desde el enfoque basado en los derechos humanos, es importante tener presente que el Estado es el principal garante del derecho a la educación. En el caso de Chile, el Estado ha suscrito tratados internacionales de derechos humanos que consagran este derecho, asumiendo voluntariamente el compromiso de cumplir con los estándares internacionales que estos establecen⁸. De esta forma, que los establecimientos de educación pública vuelvan a estar bajo la administración directa del Estado, plantea una oportunidad para que estos sean un referente para el resto del sistema escolar en la realización del derecho a la educación.

Diversas investigaciones a nivel mundial señalan que la importancia de la educación pública, como medida de política pública, radica en que esta actúa como estándar del sistema escolar en su conjunto. Esto quiere decir que en la medida que los establecimientos de educación pública son de calidad, el resto de los establecimientos se ven forzados a brindar una educación de igual o mejor nivel, convirtiéndose en una alternativa de elección para las familias⁹.

PROPUESTAS

UNICEF, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la **Estrategia** desde el enfoque de derechos de la niñez, pone a disposición 18 propuestas de medidas concretas.

- (A) Las primeras 14 propuestas están ordenadas a partir de los estándares del derecho a la educación expuestos en el apartado de presentación de este documento.

- (B) Las propuestas 15 y 16, buscan facilitar la coordinación entre la implementación progresiva del nuevo Sistema de Educación Pública y la instalación de pilotos de las Oficinas Locales de la Niñez, que serán parte del futuro Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Niñez, bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el cual tiene como propósito asegurar el acceso de los niños/as, adolescentes y sus familias, a los servicios públicos que estos requieran para la protección y realización de sus derechos conforme a la CDN. Actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso el proyecto de ley de Garantías que crea dicho sistema¹⁰.
- (C) Por último, al final de este documento también se incluyen 2 propuestas para mejorar aspectos de planificación de la *Estrategia*, las cuales corresponden a las propuestas 17 y 18.

(A) *Propuestas a partir de los estándares del derecho a la educación*

I. DERECHO DE NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES AL ACCESO A LA EDUCACIÓN

ESTÁNDAR N°1: Asegurar la disponibilidad de la educación durante todas las fases de la niñez, mediante el fortalecimiento de cada uno de los niveles de enseñanza.

❖ Propuesta de medida concreta

1. *Fortalecer todos los niveles de la educación pública.* Se requiere que la *Estrategia* incorpore acciones y metas específicas para el fortalecimiento de la educación básica y la enseñanza media científico humanista, al igual que las medidas orientadas a fortalecer la educación parvularia y la enseñanza media técnico profesional, como se señala en la actual *Estrategia*. El derecho a la educación es universal, es decir, debe ser asequible para todos los niños/as y adolescentes y estar disponible en todas sus etapas de desarrollo (art. 28, CDN).

ESTÁNDAR N°2: Asegurar el acceso de los niños/as y adolescentes a la educación en igualdad de oportunidades.

❖ Propuesta de medida concreta

2. Incluir de manera efectiva y en igualdad de oportunidades (art. 28, párr. 1, CDN) a los estudiantes que se encuentran en situación de desigualdad y desventaja, con especial atención a las niñas y adolescentes mujeres; migrantes, indígenas, LGBTI, con discapacidad, que están bajo cuidado alternativo residencial y los/as adolescentes que se encuentran privados de libertad¹¹. Para ello se requiere que la **Estrategia** incorpore acciones concretas que orienten a los SLEP y establecimientos educativos respecto de la forma de aplicar los enfoques de equidad de género, igualdad de oportunidades y de interculturalidad, de manera que los principios de inclusión y respeto por la diversidad se vuelvan una realidad. La actual **Estrategia** solo incorpora una línea de acción para la adaptación de la infraestructura para los/as alumnos/as con discapacidad, esta corresponde a una medida que por ley ya debiera existir¹².

ESTÁNDAR N°3: Asegurar la permanencia de los/as estudiantes y su progreso educativo hasta concluir la educación obligatoria.

❖ Propuestas de medidas concretas

3. Prevenir la deserción escolar (art. 28, letra e, CDN) mediante sistemas de alerta temprana que detecten y den respuesta inmediata a posibles casos de exclusión, y que aborden, a través de programas educativos y con metas específicas asociadas a estos: el rezago escolar, la sobre edad, las dificultades de aprendizaje y la inasistencia crónica. Esta última es la única acción incorporada en este sentido en la **Estrategia**, y si bien es necesaria, por sí sola es insuficiente. A nivel mundial está demostrado que medidas de carácter sistémico y preventivas son las más efectivas y eficientes para prevenir y abordar la exclusión escolar¹³.
4. Definir mecanismos de acompañamiento y apoyo a las trayectorias educativas, conforme a las necesidades y ritmos de aprendizaje de cada alumno, con la finalidad que todos permanezcan y progresen hasta finalizar la educación obligatoria. En la **Estrategia** se hace referencia a las trayectorias educativas para favorecer la continuidad de estudios en la educación superior de los estudiantes de liceos técnicos profesionales, pero no se formula como una medida dirigida a todos los estudiantes durante su proceso escolar.

II. DERECHO DE NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

ESTÁNDAR N°4: Asegurar que los/as estudiantes aprendan los conocimientos fundamentales para desarrollar al máximo sus potencialidades.

❖ Propuesta de medida concreta

5. Asegurar aprendizajes de calidad que les permitan enfrentar favorablemente los desafíos actuales y aportar en su abordaje. En la **Estrategia** las metas de aprendizajes de los estudiantes están circunscritas a los resultados en la prueba SIMCE, dejando de lado competencias claves como la creatividad, la innovación, la flexibilidad, la empatía, el pensamiento crítico, el control de impulsos y manejo de las emociones, entre otras¹⁴. Estas competencias son las fundamentales para que los alumnos puedan hacer frente a desafíos actuales, tales como la creciente automatización en el campo laboral, el cambio climático, los flujos migratorios, la baja representatividad política, la desconfianza hacia las instituciones, el cuestionamiento hacia los derechos humanos y la inestabilidad de las economías.

ESTÁNDAR N°5: Asegurar las condiciones para el aprendizaje de los/as estudiantes que han demostrado ser efectivas y sostenibles en el tiempo.

❖ Propuestas de medidas concretas

6. Mejorar progresivamente las condiciones laborales de los docentes de la educación pública, con la finalidad de que estas sean comparativamente mejores que en otro tipo de establecimientos educativos. Si bien la **Estrategia** hace mención a mejorar los procesos de atracción, selección, retención y desarrollo de los profesores y educadores/as de párvulos, no se otorgan orientaciones concretas y nuevas que permitan a los SLEP y establecimientos educativos contar efectivamente con profesionales altamente calificados.
7. Priorizar los recursos financieros de la educación pública para la atracción y selección de docentes, educadores/as de párvulos y educadores/as diferenciales altamente calificados. Si bien este tipo de medidas requiere de una implementación progresiva, es importante que desde un comienzo el Sistema de Educación Pública distribuya los recursos de manera eficiente y efectiva. En esta línea, la evidencia científica es contundente: la mejora de la calidad educativa se debe principalmente al rol pedagógico que los profesores ejercen¹⁵.

8. Avanzar progresivamente en asegurar las condiciones laborales para el adecuado ejercicio de la profesión docente en los establecimientos de educación pública. Además de los recursos financieros se requiere ajustar, de acuerdo a los estándares internacionales, la carga laboral, las horas lectivas/no lectivas, el número de estudiantes por grupo curso, y los espacios de cuidado personal, entre otros aspectos que no son abordados en la **Estrategia**¹⁶.
9. Incluir el detalle presupuestario para la implementación de la **Estrategia** y hacerlo público. Uno de los estándares que establece la CDN para dar cumplimiento a los derechos de los niños/as y adolescentes (art. 4) es la asignación y ejecución de recursos presupuestarios a fin de dar efectividad a los derechos de todos los niños¹⁷. Para poder verificar dicho esfuerzo, se requiere que el presupuesto de la **Estrategia** esté disponible de manera clara, sencilla y oportuna para todas las personas que lo quieran revisar y consultar, con especial atención a los propios estudiantes de la educación pública, sus familias y a los distintos actores que intervienen en la toma de decisiones, como es el caso del Poder Legislativo¹⁸. La **Estrategia** no tiene recursos financieros asociados, pues la ley que la regula establece que estos se encuentran sujetos a la Ley de Presupuestos, sin embargo, desde el punto de vista de la planificación en política pública, se omite uno de sus componentes centrales para evaluar si las actividades y metas planteadas son factibles de implementar y alcanzar. Desde el enfoque de derechos de la niñez, por su parte, los presupuestos públicos son una medida que permite verificar el compromiso y el esfuerzo que realizan los Estados para dar cumplimiento a los derechos de niños/as y adolescentes¹⁹.

III. DERECHO DE NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES AL RESPETO EN EL ENTORNO DEL APRENDIZAJE

ESTÁNDAR N°6: Asegurar el buen trato y respeto a la integridad de los/as estudiantes en el contexto educativo.

❖ Propuesta de medida concreta

10. Asegurar que todos los estudiantes aprendan y se desenvuelvan en ambientes educativos respetuosos y protectores de sus derechos humanos. Se requiere que la **Estrategia**, además de hacer referencia a la implementación de la Política Nacional de Convivencia Escolar, otorgue lineamientos concretos para que los establecimientos educativos puedan poner en práctica el respeto y la protección de los derechos humanos de los estudiantes en todas las actividades que estos realizan. Esto cobra especial importancia al momento de resolver conflictos y aplicar medidas disciplinarias, pues en ambos casos deben ser compatibles con la dignidad humana de los estudiantes y conforme a los derechos consagrados en la CDN (art. 28, párr. 2, CDN).

ESTÁNDAR N°7: Asegurar el respeto a la identidad de los/as estudiantes en el contexto educativo.

❖ Propuestas de medidas concretas

11. Desarrollar una caracterización exhaustiva y detallada de los estudiantes de la educación pública, incluidos los que actualmente asisten a la educación municipal. Esto permite conocer el sujeto de atención y a partir de ello plantear las medidas de igualdad de oportunidades que el Sistema de Educación Pública debe adoptar, de manera que todos sus estudiantes puedan desplegar al máximo sus potencialidades de desarrollo (art. 29, letra a, CDN). Si bien la **Estrategia** incluye cifras de caracterización sobre los niños/as y adolescentes que acceden a la educación pública, estas son muy generales y no tienen asociadas acciones concretas para su abordaje, como es el caso de las cifras de matrícula de estudiantes indígenas y extranjeros. La mayoría de las cifras incluidas en la **Estrategia** son respecto de los resultados que se derivan de la prueba SIMCE, sin incorporar, por ejemplo, aspectos socioeconómicos y una caracterización diferenciada según niveles de aprendizaje. Esto repercute en que no se incorporen líneas de acción que orienten la implementación de la equidad, el respeto y la valoración por la diversidad, y la interculturalidad.
12. Considerar en la caracterización de los estudiantes sus expectativas, intereses y necesidades de aprendizaje. Para ello es clave realizar un proceso participativo en el cual se asegure como principales protagonistas a los alumnos de la educación pública y municipal (art. 12, párr. 1, CDN), de manera que estos se identifiquen con los procesos de transformación que implican la transición desde el modelo de educación municipal al de educación pública administrado directamente por el Estado²⁰.
13. Incluir en la caracterización, aspectos sobre las familias de los estudiantes, incluidas también sus expectativas, de manera de favorecer una relación colaborativa entre los establecimientos educativos y las familias. Está ampliamente demostrado que una relación positiva y estrecha entre la familia y la escuela impacta favorablemente en los aprendizajes de los estudiantes. De esta forma, la **Estrategia** debe incluir acciones concretas para el involucramiento de los padres y las madres en todos los niveles educativos, no sólo en la educación parvularia, que es el énfasis considerado actualmente. En el caso de los adolescentes, el apoyo, acompañamiento y supervisión de los padres hacia sus hijos repercute en mejores aprendizajes y en que estos se expongan menos a situaciones de riesgo²¹.

ESTÁNDAR N°8: Asegurar el respeto al derecho a la participación de los/as estudiantes en el contexto educativo.

❖ Propuesta de medida concreta

14. *Fortalecer los mecanismos de participación de los estudiantes y respetar su derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que les afecten (art. 12, párr. 1, CDN).* Es fundamental que la **Estrategia** establezca líneas de acción que permitan a los estudiantes, progresivamente y conforme a su edad, participar de las decisiones que se adoptan en los establecimientos de educación pública. Este tipo de medidas reviste de legitimidad y sostenibilidad en el tiempo a las decisiones adoptadas^{22 23}. El ejercicio de una participación responsable y respetuosa requiere de estrategias prácticas de aprendizajes. No es posible aprender a participar sin la posibilidad de actuar.

(B) *Propuestas para la coordinación entre el Sistema de Educación Pública y el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñez a nivel territorial*

PRECISAR Y FORTALECER LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN entre los Servicios Locales de Educación Pública y los municipios, para asegurar la protección y realización integral de los derechos de los estudiantes de la educación pública.

❖ Propuestas de medidas concretas

15. *Incorporar como línea de acción, el establecimiento de una mesa de trabajo entre los SLEP y los municipios que permita el acceso oportuno de los estudiantes de la educación pública que lo necesiten, a los servicios y programas sociales disponibles en los territorios como, por ejemplo: Centros Comunitarios de Salud Mental, SENDA, OPD, Juzgados de Familia, entre otros. Para ello es clave definir protocolos de actuación para la derivación y atención de casos. Esta medida podría otorgarle un valor agregado a la educación pública en comparación con el resto de los establecimientos educativos, además de favorecer que estos puedan concentrarse en su labor formativa y los demás servicios públicos desempeñen adecuadamente el rol que les corresponde respecto al cumplimiento de los demás derechos de niños/as y adolescentes. Si bien la **Estrategia** tiene acciones referidas a la coordinación de los SLEP*

con otros servicios públicos en sus Objetivos Estratégicos 4 y 5, no se especifican los mecanismos mediante los cuales esta coordinación se debe realizar.

16. Incorporar metas e indicadores asociados al acceso de los estudiantes de la educación pública a la oferta disponible en el nivel local para la realización integral de todos sus derechos, fruto de la coordinación entre los SLEP y los municipios. La incorporación de metas e indicadores en este sentido promoverá la implementación de acciones específicas por parte de los SLEP para asegurar que los estudiantes de la educación pública accedan a los servicios y programas sociales que así lo requieran.

(C) *Propuestas para para mejorar aspectos de planificación de la Estrategia.*

FORTALECER LA COHERENCIA INTERNA de los componentes de planificación de la *Estrategia* de manera de asegurar que estos contribuyen al cumplimiento de su objetivo definido por ley.

❖ Propuestas de medidas concretas

17. Verificar si los Objetivos Estratégicos definidos en la *Estrategia* contribuyen al logro del objetivo del Sistema de Educación Pública, el cual consiste en proveer “una educación pública, gratuita y de calidad, laica, esto es, respetuosa de toda expresión religiosa, y pluralista, que promueva la inclusión social y cultural, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad, considerando las particularidades locales y regionales, garantizando el ejercicio del derecho a la educación de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en todo el territorio nacional”²⁴. Esto implica realizar un ejercicio de operacionalización de los 6 Objetivos Estratégicos definidos en la *Estrategia* de manera de verificar si las metas, líneas de acción y actividades contribuyen al cumplimiento de estos.
18. Definir e incorporar a los responsables de las líneas de acción definidas en la *Estrategia*, a los actores que intervienen en el cumplimiento de estas, así como los tiempos necesarios para su implementación. Esto permite monitorear la gestión en cuanto a los avances de la *Estrategia* y así poder rendir cuentas de estos.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (ratificada por el Estado de Chile en 1971); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificada por el Estado de Chile en 1971); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ratificada por el Estado de Chile en 1989); Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por el Estado de Chile en 1990); y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ratificada por el Estado de Chile en 2008).

² UNICEF & UNESCO (2008). *Un enfoque de la Educación para Todos basado en los derechos humanos*. EE. UU., NY: UNICEF, Francia, París: UNESCO.

³ Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999). *El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*. E/C.12/1999/10

⁴ Comité de los Derechos del Niño (2016). *Observación General N°19 sobre sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño*. CRC/C/GC/2016/19.

⁵ Ley 21.040, artículo 6 de 2017.

⁶ Ley General de Educación, N°20.370, artículo 3 de 2009.

⁷ Ley que crea el Sistema de Educación Pública, N°21.040, artículo 3 de 2017.

⁸ Óp. Cit. 1.

⁹ Esta situación es independiente de su nivel de cobertura, ya que hay países como Holanda en donde la mayoría de los establecimientos educativos son privados, sin embargo la educación pública es de excelencia.

¹⁰ Boletín N°10315-18

¹¹ Comité de los Derechos del Niño (2001). *Observación General N°1. Propósitos de la Educación*. CRC/GC/2001/1

¹² Ley que establece Normas sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad, N°20.422, artículo 36 de 2010.

¹³ UNICEF (2017). *Improving Education Participation. Policy and Practice Pointers for Enrolling All Children and Adolescents in School and Preventing Dropout*. UNICEF Series on Education Participation and Dropout Prevention, Volume 2. Geneva: UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States.

Bruce, M., Bridgeland, J. M., et al. (noviembre, 2011). *On Track for Success: The Use of Early Warning Indicator and Intervention Systems to Build a Grad Nation*. Civic Enterprise & The Everyone Graduates Center at Johns Hopkins University. Recuperado de www.civicerprises.net

¹⁴ Scott, C. (2015). *El Futuro del aprendizaje 2 ¿Qué tipo de aprendizaje se necesita en el siglo XXI?* Investigación y Prospectiva en Educación UNESCO, París [Documentos de Trabajo ERF, No. 14].

¹⁵ Ávalos B. (2018). *Docencia profesional y su ejercicio. La profesión de la docencia*. Disponible en:

<https://www.cned.cl/file/409/download?token=X51TWoe9>

McKinsey & Company (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, McKinsey & Company, Social Sector Office. http://www.mckinsey.com/client-service/socialsector/resources/pdf/Worlds_School_Systems_Final.pdf

¹⁶ OECD (2018). *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*, PISA, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301603-en>

¹⁷ Óp. Cit. 4, párr. 30.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ ACNUDH (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para al desarrollo*. Suiza, Ginebra: Naciones Unidas.

²¹ Moore, K.A., Whitney, K. and Kinukawa, A. (2009). *Exploring the Links between Family Strengths and Adolescent Outcomes*. Child Trends Research brief. No. 2009-20; Jackson, A.C. et al. "An overview of prevention of multiple risk behavior in adolescence and young adulthood." *Journal of Public Health* | Vol. 34, No. S1, pp. 131-140

²² Óp. Cit. 13

²³ Comité de los Derechos del Niño (2009). *Observación General N°12. El derecho al niño a ser escuchado*. CRC/C/GC/2009/12

²⁴ Óp. Cit. 5