

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CHILE.
CONCEPTO, EVIDENCIA Y DESAFÍOS

Cristián Bellei y Gonzalo Muñoz

CRISTIÁN BELLEI

Sociólogo de la Universidad de Chile y Doctor en Educación de la Universidad de Harvard. Es investigador asociado del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) y académico de la Facultad de Ciencias Sociales, ambos de la Universidad de Chile. Ha investigado y publicado extensamente sobre política educacional, mejoramiento escolar, segregación, privatización y elección de escuelas.

GONZALO MUÑOZ

Sociólogo de la Universidad Católica de Chile y Doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad de Granada. Es Profesor e Investigador de la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales y del Programa de Liderazgo Educativo de la misma universidad. Es también integrante del Consejo Nacional de Educación (2024-2030).

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CHILE. CONCEPTO, EVIDENCIA Y DESAFÍOS¹

Con motivo de los procesos constituyentes realizados en Chile durante la última década, ha existido un intenso debate conceptual acerca de la mejor forma de regular el derecho a la educación en Chile (Bellei, 2021). Sin embargo, menos atención ha recibido la situación empírica de este derecho. El derecho a la educación no es solo una declaración normativa de principios y buenos deseos, sino un compromiso social con las oportunidades de desarrollo de cada persona. ¿Cuál ha sido la voluntad y capacidad de la sociedad chilena por cumplir ese compromiso y garantizar oportunidades formativas crecientes para su población? El propósito de este artículo es cubrir ese vacío echando luz sobre la realidad concreta del derecho a la educación en nuestro país.

Para cumplir nuestro propósito, en la primera parte revisamos los principales instrumentos de derechos humanos que regulan el derecho a la educación y elaboramos un marco conceptual para observar este derecho en la práctica. Describimos nuestra propuesta como una definición ambiciosa del derecho a la educación, entendiendo que su naturaleza es progresiva y que debe irse ajustando a los cambios sociales para mantenerse relevante. Así, formulamos un derecho a la educación en tres dimensiones: derecho a educarse, derecho a aprender, y derecho a recibir un trato digno y respetuoso en la esfera de la educación. En la segunda sección ponemos a prueba nuestra definición haciendo un ejercicio empírico de análisis de la situación chilena. Analizando evidencia secundaria, mostramos la situación actual de Chile en cada una de las tres dimensiones del derecho a la educación; cuando existe información confiable, hacemos también comparaciones históricas e internacionales. Finalmente, el artículo cierra discutiendo algunos desafíos para la institucionalidad, la política educacional y la práctica educativa chilena con miras a garantizar universal y equitativamente el derecho a una educación integral acorde a las demandas del siglo XXI.

1. Se agradece el financiamiento otorgado por ANID/PIA/Fondos Basales para Centros de Excelencia FB0003.

DERECHO A LA EDUCACIÓN: UN MARCO CONCEPTUAL

La educación institucionalizada, es decir, los procesos formativos provistos por organizaciones más allá de la socialización familiar, ha sido una preocupación histórica de las sociedades modernas. La centralidad adquirida por la educación resulta evidente al observar el gran activismo desplegado por los estados nacionales para regularla, financiarla y asegurar su provisión. El carácter de *institución social* que ha llegado a ocupar la educación en la esfera pública y política es tan relevante que ha pasado a ser parte de los componentes que definen los estados modernos (Meyer, 1977).

La promesa de la educación institucional masiva se alzó tempranamente en el siglo XIX como un modo de consolidar política, cultural e ideológicamente los nacientes estados nacionales. Ya sea en su versión más autoritaria, a modo de homogeneizar lingüística y culturalmente a poblaciones dispersas y heterogéneas, o bien en su vertiente más liberal que busca formar al soberano, es decir, preparar las bases para una sociedad democrática que se autogobierna, la educación emergió como un campo prioritario de acción pública y, en principio, con pretensiones de universalidad. Todo habitante debía ser capaz de conocer y comprender las leyes a las que está sujeto, y valorar los héroes y su identidad nacional. A inicios del siglo XX se agregó un motivo adicional: el desarrollo económico y la promesa de movilidad social. Las transformaciones en el mundo del trabajo —especialmente la introducción de tecnología— requerían nuevas habilidades, y la demanda social por mejores condiciones de vida fue crecientemente canalizada hacia mayores oportunidades educativas, haciendo coincidir, al menos en la retórica, las necesidades de la economía con las demandas de justicia social.

Es importante notar que estas tres visiones sobre la educación y su relevancia para la acción del estado estaban ya bastante consolidadas cuando entró en escena la noción del «derecho a la educación». Esto implica que la constitución y expansión de los sistemas de educación masiva, y las regulaciones públicas sobre la educación institucional, fueron originalmente inspiradas en visiones que ponían más énfasis en los intereses sociales y políticos que en la igualdad intrínseca, que supone la noción de que cada persona tiene un derecho humano inalienable a la educación. Cuando realizamos revisiones históricas de largo plazo sobre el acceso efectivo a la educación —como haremos en algunos aspectos en este artículo—, es clave no olvidar que en buena parte estamos haciendo un juicio retrospectivo, aplicando al pasado criterios del presente.

La idea de que todas las personas, independiente de sus características y condiciones, tienen un igual derecho a la educación y es deber del estado

garantizarlo es comparativamente más reciente. Establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, y ratificado como un derecho particular de la infancia por la Convención sobre los Derechos del Niño recién en 1989, solo en las últimas décadas el derecho a la educación ha tomado relevancia hasta volverse un criterio para la política pública y la acción de las instituciones educacionales. De hecho, es posible afirmar que algunas de sus consecuencias normativas están aún en desarrollo y son objeto de disputas, como quedó demostrado en el reciente debate constitucional ocurrido en Chile.

En efecto, una lectura de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que promueven el derecho a la educación deja claro que incluso en ellos ha habido cierta evolución y énfasis diversos. Por cierto, también existe un núcleo esencial común suficientemente bien establecido (Tomasevski, 2001). Para mostrarlo, analizaremos brevemente los tres instrumentos más importantes: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DDHH, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC, 1966), y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989).

En primer lugar, todos los instrumentos establecen claramente a qué tienen derecho las personas, delimitando en un sentido práctico e institucional el derecho a la educación. La Declaración Universal mandata que la educación sea gratuita, y luego aclara, «al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental» —que en general se ha entendido como la educación primaria—, la cual también debe ser obligatoria; luego establece que la enseñanza técnica y profesional debiera ser *generalizada*, mientras el acceso a la educación superior debiera ser «igual para todos, en función de los méritos respectivos». El DESC en lo fundamental reitera y afina estas nociones enfatizando que tanto en la enseñanza secundaria como superior debiera implantarse progresivamente la enseñanza gratuita. El DESC también condiciona el acceso a la educación superior, pero en lugar del mérito menciona «la capacidad de cada uno». Finalmente, el DESC promueve que «en la medida de lo posible» se provea de educación fundamental a quienes no la recibieron en su momento o desertaron de ella. Por último, la CDN asume en lo esencial la formulación del DESC, pero agrega dos elementos ausentes en los instrumentos anteriores: la obligación de los estados de «adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar» y de tomar «cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño».

En segundo lugar, los tres instrumentos de derechos humanos establecen fines o propósitos que la educación debiera buscar. De esta vinculación podemos inferir que no cualquier educación satisface el estándar del derecho humano a la educación. La Declaración Universal indica:

la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. (1948)

A esta definición, la DESC agrega que la educación debe desarrollar el sentido de la propia dignidad y que, además, debe «capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre». En este aspecto, la CDN, en cambio, desarrolla más comprehensivamente los fines de la educación, introduciendo varios elementos novedosos que vale la pena revisar *in extenso*. Para la Convención, la educación de las y los niños debe encaminarse a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural. (1989)

Por último, los tres instrumentos hacen una referencia final a asuntos que caben dentro de lo que se denomina la «libertad de enseñanza» —ciertamente, ninguno de estos instrumentos usa esa expresión—, aunque con énfasis diferentes. La Declaración afirma que «los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos». El DESC expande y acota este derecho de los padres —al que denomina en realidad «libertad»— a «escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza». Es decir, al tiempo que abre explícitamente una cierta equivalencia de las escuelas no-públicas, condiciona esta equivalencia al respeto de normas comunes establecidas por el Estado. El DESC también establece la libertad de los padres para hacer que sus hijos reciban la educación religiosa o moral de acuerdo con sus convicciones. Finalmente, el DESC protege la libertad de los agentes privados para «establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados» por la DESC y «de que la educación dada

en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado». Por su parte, la CDN reitera casi literalmente esta última norma respecto a la libertad de los particulares de crear y dirigir instituciones de enseñanza, siempre que respeten los principios establecidos por la misma Convención, que como vimos, son aun más extensivos. Cabe aclarar que, a su vez, la CDN no hace mención a la libertad de los padres de elegir la educación.

En resumen, los instrumentos de derechos humanos definen un derecho a la educación compuesto por un nivel de escolaridad fundamental que debiese ser universal y obligatorio; niveles y modalidades adicionales a esa educación elemental que debiesen ser crecientemente accesibles a todos; y un nivel superior que debiese distribuirse bajo criterios de igualdad de oportunidades. Además, establecen que esta educación debiera ser regulada públicamente y orientarse por fines y propósitos formativos coherentes con una visión de desarrollo humano integral (revisiones normativas con aplicaciones a Chile se encuentran en Salgado, 2017; Muñoz, 2011; Nogueira, 2008).

Esta doctrina, directamente referida al derecho a la educación, debe ser complementada con dos fuentes adicionales. Por una parte, los mismos instrumentos de derechos humanos desarrollan criterios adicionales comunes a todos los derechos, y algunos específicamente referidos a los derechos económico-sociales, así como a los derechos de los niños. En este aspecto, las interpretaciones doctrinarias se han expandido muchísimo, más allá de lo que podemos abarcar en este artículo. Para nuestros propósitos, solo mencionaremos cuatro criterios que creemos esenciales para implementar un enfoque comprensivo de la educación como derecho humano: la no discriminación, la justicia, la inclusión y el interés superior del niño. Por otra parte, los estados y organismos internacionales de derechos humanos y de desarrollo han ido estableciendo un conjunto de lineamientos políticos y objetivos de desarrollo por la vía de diferentes acuerdos, conferencias y compromisos de cooperación —Jomtiem y Dakar en educación, y los objetivos de desarrollo sostenible a 2030—. También en este plano de la política internacional el derecho a la educación se ha expandido notablemente, por ejemplo, agregando más explícitamente los compromisos de calidad de los procesos educativos y logros de aprendizaje, así como la equidad de género y la educación de la primera infancia.

En definitiva, una mirada contemporánea del derecho a la educación —insistimos, en un sentido político, no estrictamente normativo— debiera ser ambiciosa e integral (Bellei, 2021). A continuación, proponemos una definición operacional del derecho a la educación en tres dimensiones, que creemos sintetiza esta evolución que hemos señalado, y que sigue de cerca el marco propuesto por Unicef y Unesco (2008):

- Derecho a educarse (*acceso a la educación*). Se refiere al derecho a acceder, progresar y completar los ciclos educacionales. Esto implica oportunidades educativas disponibles y accesibles desde la infancia temprana hasta la adultez.
- Derecho a aprender (*calidad de la educación*). Se refiere al derecho a una educación de calidad, que ofrezca un currículum rico, integral y relevante; una pedagogía estimulante y efectiva; y condiciones propicias para el aprendizaje en el ambiente escolar.
- Derecho a un trato digno y respetuoso en la esfera de la educación (*educación respetuosa*). Se refiere al derecho a ser tratado con dignidad, respeto, no discriminación y justicia, en consideración al interés superior del niño en todo lo concerniente a la educación.

Aplicadas estas tres dimensiones al caso chileno, ¿qué podemos decir sobre la capacidad de la sociedad chilena de garantizar en la práctica esta noción ambiciosa del derecho a la educación? Es el análisis que desarrollamos en la siguiente sección.

DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CHILE EN LA PRÁCTICA

En la presente sección realizamos un ejercicio empírico siguiendo esta definición ambiciosa del derecho a la educación, analizando algunos indicadores que permiten entender cuánto y cómo nuestro país ha avanzado en garantizarlo en la práctica. Organizamos nuestro análisis para cada dimensión por separado, ejemplificando con algunos datos clave bajo una perspectiva histórica y también comparada cuando la evidencia lo permite.

Derecho a la escolaridad

A pesar del esfuerzo que se había realizado desde el Estado chileno en el siglo XIX, la educación primaria fue una experiencia minoritaria hasta bien entrado el siglo XX: para el centenario de la Independencia (1910) solo un tercio de los niños chilenos se educaba en una escuela primaria. Con la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria (1920) y luego con la creación de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales (1936), se inició un proceso de masificación de la educación básica, especialmente por medio de la expansión de la educación pública². En la década del 30 se logró que más de la mitad de los niños fuera

2. Esta llegó a representar un 80% de la matrícula escolar hasta antes del golpe militar de 1973.

a una escuela primaria, pero incluir a todos los niños de cada rincón del país en el sistema educativo se hizo cada vez más desafiante, y solo en la década del 60 se alcanzó una cobertura del 80%. En comparación con los países vecinos, la expansión del acceso en la educación primaria en Chile fue relativamente tardía. En 1950, Uruguay y Argentina alcanzaban una cobertura del 92% y 85% respectivamente, y para los sesenta Cuba llegaba a un 95% (Rama, 1987). Es solo a comienzos de los setenta que en Chile podemos hablar de un acceso universal a la educación primaria, el cual se ha mantenido hasta hoy. La tasa de matrícula en la educación básica actual, para los niños y niñas entre 6 y 14 años, es de un 99%. Este porcentaje supera el promedio de la OECD (OECD, 2024).

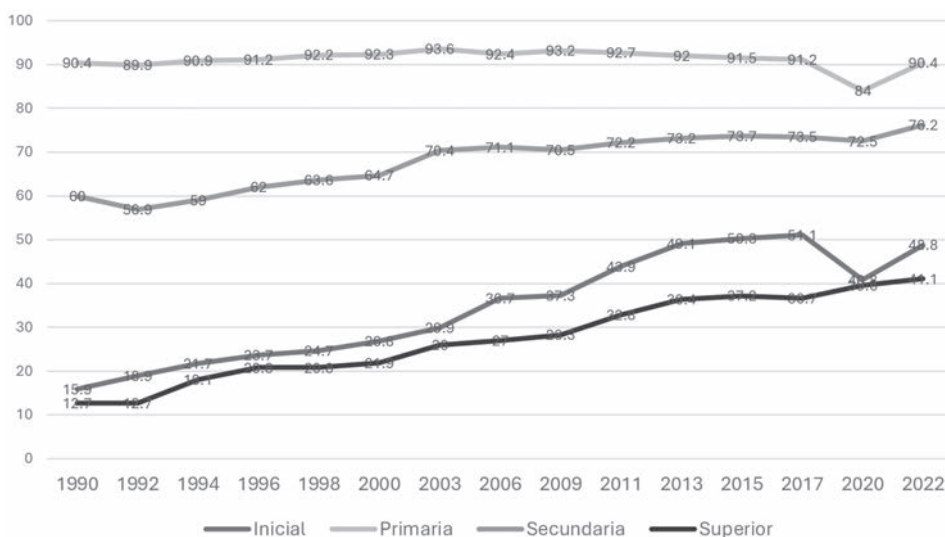
La educación secundaria se expandió mucho más tarde, lo que se explica tanto por la restricción estructural dada por la baja cobertura en la educación primaria, como también por una concepción elitista de la educación media, entendida como una transición a la universidad. En efecto, para el año 1950 solo un 10% de los jóvenes en Chile accedía a la educación secundaria. Fruto de las reformas de Frei Montalva, entre las que se contó la reestructuración de la enseñanza media, entre los años 1965 y 1970 se pasó de un 18% a un 33% de cobertura (Bellei y Pérez, 2010), iniciando en la práctica su masificación. La cobertura en este nivel siguió ampliándose y alcanzó un 80% a comienzos de los años noventa. Así, la expansión del liceo, aunque más tardía que la de la escuela, tuvo un ritmo muy superior: mientras el país necesitó 110 años para pasar del 10% al 80% de cobertura en educación primaria, solo transcurrieron 35 años para que la educación secundaria hiciese un tránsito parecido.

El gráfico a continuación muestra la evolución de la cobertura en los diferentes niveles del sistema educativo desde 1990, incorporando ahora también los niveles no obligatorios: la educación inicial y la educación superior. Como hemos dicho, en estos casos las definiciones normativas de los tratados establecen como objetivo el que todas las personas tengan la posibilidad de acceso, objetivo en el que Chile ha ido avanzando sostenidamente. En la educación parvularia, la cobertura neta de 4 y 5 años aumentó del 40% al 80% promedio entre 2005 y 2022 (MIDESO, 2024), aunque esto sigue siendo menos que el estándar de la gran mayoría de los países de la OECD, que superan el 90% y el 96% de cobertura en los 4 y 5 años, respectivamente (OCDE, 2024); desde el 2011, el nivel de kínder o segundo nivel de transición (a los 5 años) es obligatorio en Chile y su cobertura ha ido aumentando progresivamente, hasta alcanzar hoy una cifra de 92% (MINEDUC, 2024).

La creciente demanda social por una mayor cobertura en los distintos niveles fue atendida por las escuelas y universidades privadas, ya que la educación pública en Chile no recibió apoyo para expandirse durante las últimas cuatro décadas.

Sin embargo, la creación de un *mercado educacional* no permite explicar por sí mismo este progreso en cobertura, ya que para su materialización fue necesaria la puesta en marcha de diversas políticas —como leyes de obligatoriedad, políticas compensatorias para las escuelas y estudiantes desaventajados, fondos públicos complementarios y aumentos significativos en el valor de las subvenciones—, lo que queda claro al observar que los períodos de mayor expansión efectivamente estuvieron asociados a estas políticas públicas específicas. La expansión de la escuela secundaria se dio a partir de mediados de la década de 1990, y la de la educación inicial y superior a mediados de la década de 2000 (Bellei y Muñoz, 2023), tal como se aprecia en el gráfico. Los datos también muestran un fuerte, aunque transitorio, impacto en el acceso causado por la pandemia covid-19, con claros signos de recuperación hacia el 2022³.

Evolución de la tasa neta de cobertura* en diferentes niveles educativos (1990-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (Ministerio de Desarrollo Social, 2023). *Tasa neta de cobertura: número total de personas que cursan un determinado nivel educativo, dividido por la población total del tramo de edad oficial de dicho nivel. Educación Inicial: 0 a 5 años; Educación Primaria: 6 a 13 años; Educación Secundaria: 14 a 17 años; Educación Postsecundaria: 18 a 24 años.

3. En cambio, no ha corrido la misma suerte la asistencia regular a clases, bajando la asistencia promedio de un 87% a 82% entre 2017 y 2023, y aumentando en el mismo período la proporción de estudiantes con inasistencia grave a clases, de un 24% a un 34%.

Una forma complementaria de analizar las oportunidades de acceso a la educación es observar el logro educativo. Dado que la educación media es actualmente el nivel obligatorio, analizar cuántas personas adultas alcanzan este nivel es una buena medida de la concreción —o piso mínimo— del derecho a la educación desde la perspectiva del acceso. En este caso, las cifras muestran que nuestro país ha logrado que una parte mayoritaria de su población cuente con este piso.

Actualmente en Chile, el logro educativo de personas de 25 a 64 años se distribuye de la siguiente manera: un 25% no completó el nivel de enseñanza media, un 42% completó hasta este nivel, y el 33% restante tiene algún título de educación superior (universitaria o técnico-profesional) (OECD, 2024). Es importante considerar que en los países de la OECD solo un 19% de la población equivalente no ha terminado la educación media, aunque al mismo tiempo Chile muestra mejores cifras que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe; así, por ejemplo, Costa Rica, Perú, Brasil o Argentina son todas sociedades en las que más de un 35% de su población adulta no cuenta con enseñanza media terminada. De hecho, las cifras más recientes de UNESCO para el continente muestran que, al año 2022, solamente un 52% de la población adulta contaba con educación secundaria completa (UNESCO, 2024).

Al igual que lo que hemos analizado para efectos de la cobertura, asegurar a la población un nivel mínimo de educación ha sido una tarea ardua, lenta y tardía en comparación con otras latitudes. De hecho, mientras que el segmento entre 20 y 34 años las personas que han completado la secundaria llega al 90% y las del grupo entre 35 y 49 alcanza el 80%, en la población mayor de 50 años solo un 46% completó este nivel educativo esencial (UNESCO, 2024), lo que confirma que la garantía del acceso a la educación secundaria es reciente y de ella se han beneficiado las generaciones más jóvenes. En los países desarrollados, en cambio, ya existía una garantía del acceso hace varias décadas (Bellei y Pérez, 2010).

El progreso de Chile en asegurar un nivel mínimo de educación se ha traducido también en un aumento gradual, pero importante, de los años de escolaridad promedio, especialmente desde que se estableció la obligatoriedad en la enseñanza media. Así, mientras a comienzos de los noventa la escolaridad promedio —para mayores de 18 años— rondaba los 8 años, en el 2006 dicha escolaridad alcanzó los 10 años y, en el 2022, 12 años (MIDESO, 2024). Este salto y en general el progreso en los indicadores asociados al nivel educacional de la población se explica, como ya hemos dicho, por la convergencia entre una mayor demanda social por educación, la disponibilidad de oferta educativa (principalmente privada) y algunas políticas clave, como la obligatoriedad y los programas de apoyo (Bellei y Muñoz, 2023).

Entre las políticas más relevantes que afectan positivamente el derecho a acceder a la educación están aquellas orientadas a contener la deserción escolar, que a su vez tiene en uno de sus principales predictores a la repitencia. En este plano los datos también son concluyentes. En cuanto a la educación primaria, las tasas de deserción disminuyeron de 2,5% en 1990 a 1,5% en 2004, y a 1% en 2010, manteniéndose estables desde entonces, con un aumento muy acotado en el contexto de la pandemia (MINEDUC, 2023). En consecuencia, la tasa estimada de finalización de la educación primaria aumentó del 90% a un 99% entre 1990 y 2022 (UNESCO, 2024). En la educación secundaria, el progreso fue aún más notable, alcanzándose una tasa de finalización del 90%, bastante por sobre el promedio (73%) de América Latina (UNESCO, 2024). Las políticas centradas en la reducción de las tasas de deserción —principalmente entre los estudiantes de menor nivel socioeconómico— fueron efectivas, disminuyéndola de 15% en 1990 a 7% en 2000, y a menos de un 2% en el año 2020 (MINEDUC, 2021). En cuanto a la repitencia, mientras en varios países de la región, como Argentina, México o Colombia, los niveles de repitencia han ido creciendo en la última década, en Chile se han reducido, pasando por ejemplo de un 8% a un 3% promedio en la educación secundaria entre el 2013 y el 2022 (MINEDUC, 2024).

Finalmente, otra forma de observar el logro educativo y la capacidad que tiene un sistema para proveer oportunidades a lo largo de la vida es la medida en la que se amplía el acceso a la educación superior. Éste también se ha incrementado de forma notable: Chile hoy cuenta, como dijimos, con un 33% de su población de entre 25 y 64 años con estudios de educación terciaria. En los países de la OECD la cifra promedio llega a un 40% (OECD, 2024). De acuerdo con la encuesta CASEN, en casi 15 años —del 2006 a 2022— se duplicó la población mayor de 18 años que había completado el nivel de educación superior, la cual aumentó del 12% al 26%. Este aumento es persistente en el tiempo y se intensifica desde el año 2017, fecha en la que comenzó a implementarse la gratuidad universitaria que actualmente beneficia a 2 de cada 5 estudiantes de este nivel educativo.

Derecho al aprendizaje

Respecto a la segunda dimensión del derecho a la educación, ¿qué podemos decir sobre el aprendizaje de los chilenos y chilenas? ¿Cuán cerca o lejos se encuentra nuestro país de lograr el objetivo de una educación que sea socialmente relevante y de acuerdo con las capacidades de las personas?

Un primer aspecto es lo que conocemos tradicionalmente como «alfabetización». Durante la mayor parte del siglo xx, el nivel educativo de las sociedades se midió por el grado en que su población sabía leer y escribir. La lectoescritura sigue siendo una puerta esencial en los países como el nuestro para el aprendizaje y la erradicación del analfabetismo, objetivo que se ha ido alcanzando progresivamente a lo largo de la historia. A comienzos del siglo xx, la mayoría de la población era analfabeta. Para hacerse una idea de lo que pasaba en el resto del mundo: en Estados Unidos, hacia 1840, el 75% de sus habitantes, incluyendo a las personas negras esclavizadas, eran alfabetos (Collins, 1989); Chile alcanzaría porcentajes semejantes recién un siglo más tarde. De acuerdo a los censos, en 1920 Chile lograba que la mitad de su población supiera leer y escribir. Luego se produjo un estancamiento y recién en las décadas del 40 y 50 se produjeron los avances más relevantes: de un 42% de analfabetismo en 1940 a un 18% en 1960, para seguir disminuyendo a un 10% en 1970 y a un 5% a comienzos de los 90. En la actualidad, menos de un 3% de la población de 15 años o más no sabe leer ni escribir. Podemos decir que el objetivo se ha alcanzado casi en plenitud —en el grupo menor de 24 años esta cifra se reduce a 0,7—, aunque no podemos soslayar que los países avanzados alcanzaron estos porcentajes al menos medio siglo antes; que iniciamos la alfabetización más tarde que algunos países cercanos, como Argentina y Uruguay; y que nos demoramos más que otros, como Cuba o Venezuela, en contar con políticas decididas para combatir el analfabetismo, entre las que se encuentra el desarrollo de un sistema robusto de educación de adultos (Bellei y Pérez, 2010).

Sin embargo, la visión sobre la alfabetización se ha complejizado y ampliado hace ya algunas décadas a la idea de *alfabetización funcional*: las personas deben contar con un set de competencias básicas que les permitan participar en las actividades sociales, políticas o económicas. El estudio más relevante que se ha realizado al respecto es lo que se conoce como PIACC (Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos). Este estudio, realizado en el año 2015 y en el que participaron 34 países, midió las competencias en comprensión lectora, matemáticas y resolución de problemas informáticos en adultos de 16 a 65 años. Los resultados impactaron el debate público en Chile y sirven, aun hoy, para matizar la visión que hasta el momento hemos venido construyendo en este artículo sobre el ejercicio del derecho a la educación, en este caso expresado en aprendizajes relevantes. En promedio los chilenos y chilenas obtuvieron un muy bajo desempeño en las competencias medidas por esta encuesta: 2 de cada 3 personas adultas mostró un nivel de logro bajo en comprensión de lectura o razonamiento matemático, mientras que un 48% tuvo bajo desempeño en ambas competencias, lo que quiere decir que solo pudieron

completar con éxito tareas básicas, como comprender una instrucción escrita o resolver un problema matemático simple (MINEDUC, 2016). Los resultados de Chile estuvieron muy lejos del promedio de la OECD. Por ejemplo, en el desempeño matemático, un 62% de los adultos se situaron en el segmento de más baja competencia, mientras que en los países de la OECD esa cifra alcanza solo un 23%. Además, este estudio mostró que el desempeño en comprensión lectora de la población chilena se mantuvo constante en comparación con la medición realizada 17 años antes⁴. Si bien estos datos son todavía más preocupantes para la población más desaventajada socioeconómicamente, el estudio PIACC mostró que el bajo desempeño en estas competencias esenciales es un problema transversal en la sociedad chilena; de hecho, casi un tercio de los adultos con educación postsecundaria solo alcanzaron el nivel inferior de rendimiento en esta evaluación (OCDE, 2016).

En cuanto a los logros de aprendizaje de la población que se encuentra en edad propiamente escolar, el cuadro siguiente intenta sintetizar la información que proporcionan las evaluaciones internacionales en las que ha participado Chile (PISA, TIMSS e ICCS). Se trata de estudios que tienen ya varias aplicaciones y que el mundo educativo reconoce como indicadores válidos, aunque parciales —ya que solo abordan algunas áreas del conocimiento—, de la calidad de la educación⁵. Incorporamos también en este cuadro los resultados de estudio PIACC, que hemos analizado previamente. Considerando esta evidencia en conjunto, es posible extraer tres conclusiones: primero, el nivel promedio de desempeño de los estudiantes chilenos es bajo; segundo, este desempeño aumentó significativamente durante la década del 2000, pasando de un nivel bajo a uno medio-bajo en el contexto internacional (Mourshed et al., 2010);

-
4. Chile ya había participado en los dos estudios que antecedieron al PIACC: la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos, EIAA (1994 a 1998), y la Encuesta de Alfabetización de Adultos y Habilidades para la Vida, ALL (2002 a 2006).
 5. No se utiliza acá el SIMCE para analizar la trayectoria chilena a largo plazo. Aunque el SIMCE se aplica desde 1988, sus características técnicas y los continuos cambios en el currículo nacional dificultan su comparabilidad longitudinal. En todo caso, la tendencia general del SIMCE es consistente con la interpretación general: tanto en Lectura como en Matemáticas, los logros promedio aumentaron levemente en la década del 2000 y se estancaron en la década siguiente.

y tercero, estos avances se estancaron durante la última década⁶. Si nos centramos en el estudio PISA, que diagnostica los niveles de aprendizaje en Lectura, Matemáticas y Ciencias de los jóvenes de 15 años, obtenemos un reflejo claro de estas tendencias generales. Chile mejoró sostenidamente los niveles de aprendizaje en las tres áreas evaluadas por PISA en el período 2000-2009; sin embargo, desde 2012 el desempeño del país se ha estancado en una meseta, ya que no se han producido variaciones positivas sostenidas en ninguna de las áreas de aprendizaje.

A pesar de esta mejora en la década del 2000, y de una cierta resiliencia para sostener sus resultados después de la pandemia —el país fue uno de los pocos en el mundo que no redujo sus niveles de aprendizaje en ninguna de las áreas entre el 2018 y el 2022—, el desempeño de Chile sigue siendo bajo en promedio. Según la prueba PISA 2022, aunque Chile es líder en cuanto al desempeño estudiantil en América Latina, sus logros son significativamente inferiores al promedio de la OCDE, con aproximadamente un tercio de los estudiantes bajo el nivel básico 2 en lectura y más de la mitad debajo del nivel 2 en matemáticas, es decir, que no han alcanzado las competencias básicas en la materia evaluada. Además, este rendimiento relativamente bajo es transversal a los diferentes grupos sociales, y los estudiantes chilenos de nivel socioeconómico alto también obtienen resultados inferiores a la media en comparación con sus pares de la OCDE (OCDE, 2024). En síntesis, podríamos decir que la nota que Chile obtiene en materia de aprendizajes es peor que la que emerge del análisis del acceso, aunque deben reconocerse los avances que el país ha tenido durante algunos períodos, especialmente en aquellos donde las políticas han puesto énfasis en el apoyo a las escuelas y a los estudiantes más desaventajados (Bellei y Muñoz, 2023).

6. Los resultados de TIMSS en Matemáticas son la excepción: aumentaron sostenidamente entre 2003 y 2019. Una hipótesis plausible es que TIMSS, al evaluar conocimientos basados en el currículo oficial, está más alineado con las políticas educativas chilenas, fuertemente orientadas a la implementación curricular y a la evaluación de conocimientos en Lenguaje y Matemáticas. Esto difiere de PISA que evalúa habilidades de orden superior, que han sido menos priorizadas por el currículo, la pedagogía y las pruebas estandarizadas nacionales (Bellei y Morawietz, 2016).

Síntesis de los resultados de Chile en los estudios internacionales

Examen internacional	Enfoque de la evaluación	Principales tendencias de Chile
<p>Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, PISA (OCDE).</p> <p>Chile participó en 2000, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018 y 2022.</p>	<p>Conocimientos y habilidades clave para la vida en sociedad, en Lectura, Ciencias Naturales y Matemáticas para estudiantes de 15 años. En 2022 participaron 81 países/economías.</p>	<p>Rendimiento por debajo de la media de los países participantes y por debajo de la media de los países con niveles socioeconómicos similares en todas las áreas (2022).</p> <p>En Lectura (2022), el 34% de los estudiantes chilenos está debajo del nivel 2 (considerado «básico»); el 56% en Matemáticas y el 36% en Ciencias Naturales. Promedios de la OCDE (2022): 26%, 31% y 25%, respectivamente.</p> <p>Aumento significativo en Lectura, Matemáticas y Ciencias en el periodo 2000-2009; no hay variación significativa en ningún área evaluada entre 2009-2018. Sistema mantiene sus resultados postpandemia (baja no significativa estadísticamente).</p>
<p>Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias, TIMSS (IEA).</p> <p>Chile participó en 1999, 2003, 2011, 2015 y 2019.</p>	<p>Logros de aprendizaje de los estudiantes de 4° y 8° grado en Matemáticas y Ciencias Naturales. En 2019 participaron 64 países.</p>	<p>Desempeño por debajo de la media de los países participantes y por debajo de la media de los países de nivel socioeconómico similar en todas las áreas y niveles evaluados (2019).</p> <p>En Matemáticas (8° básico, 2019), el 30% de los estudiantes chilenos está bajo el nivel mínimo. En Ciencias (8° básico, 2019), el 22%. Promedio internacional: 13% y 15%, respectivamente.</p> <p>Aumento significativo en Ciencias (8° grado) entre 2003 y 2011, y sin variación significativa entre 2011 y 2019; aumento significativo en Matemáticas (8° grado) entre 2003 y 2019.</p>
<p>Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, ICCS (IEA).</p> <p>Chile participó en 1999, 2009 y 2016.</p>	<p>Aprendizaje, actitudes, percepciones y actividades de los estudiantes de 8° grado en educación cívica y ciudadana. En 2016, participaron 24 países.</p>	<p>Rendimiento inferior a la media de los países participantes (2016).</p> <p>En 2016, el 50% de los estudiantes chilenos está debajo del nivel B (considerado «acceptable»). Media internacional: 37%.</p> <p>No hay variaciones significativas entre 1999 y 2016.</p>

Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos, PIAAC (OCDE).	Competencias de adultos de 16 a 65 años en comprensión lectora, matemáticas y resolución de problemas en entornos informáticos. En 2015 participaron 34 países.	Rendimiento inferior a la media de los países evaluados (2015). En 2015, el 53% de los adultos en lectura y el 62% en razonamiento matemático obtuvieron una puntuación de nivel bajo. Media de la OCDE: 19% y 23%, respectivamente. No hay variaciones significativas entre 1998 y 2015. Mejor rendimiento de las generaciones más jóvenes (por ejemplo, el 39% de la población de 16 a 24 años obtuvo un rendimiento bajo en Lectura, mientras que el 53% de la población entre 35 a 44 años obtuvo un rendimiento bajo). El rendimiento aumenta en función del nivel educativo.
---	---	--

Fuente: elaboración propia a partir de la información oficial de cada evaluación.

Finalmente, es importante incluir los resultados de la primera participación de nuestro país en el Estudio de Habilidades Socioemocionales (SSES, por su sigla en inglés), que entregó un panorama sobre un área que todavía está poco estudiada a nivel nacional e internacional, complementario a otros esfuerzos que el Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación han hecho en el último tiempo por contar con mediciones que vayan aportando a un diagnóstico más integral de los aprendizajes. El estudio, realizado el 2023 con estudiantes de 15 años de 16 países o sistemas educativos locales, entiende las habilidades emocionales como aquellas capacidades vinculadas con la forma en la que las personas se relacionan con las demás, gestionan sus emociones, abordan sus tareas y se perciben a sí mismas. Se estudiaron habilidades como el rendimiento en tareas académicas, la regulación emocional, la colaboración, la apertura de mentalidad o la relación con otras personas; también se construyó un índice de salud y bienestar.⁸ Aun cuando se trata de una primera aproximación, los datos muestran que los estudiantes chilenos, en comparación con los de otros países, están entre quienes presentan menor satisfacción con la vida, mayor sensación de ansiedad por las clases y pruebas, y una peor evaluación de las relaciones personales, además de una autoimagen corporal que también está

7. Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos, EIAA (1994 a 1998), y Encuesta de Alfabetización de Adultos y Habilidades para la Vida, ALL (2002 a 2006).

8. Más detalles sobre este estudio y los dominios evaluados pueden encontrarse en <https://www.agenciaeducacion.cl/estudios-internacionales/sses/>

entre las más bajas de los países estudiados. Además, Chile es uno de los países que muestra las mayores brechas en el manejo de habilidades socioemocionales en favor de los estudiantes socioeconómicamente más aventajados y de los estudiantes hombres (Agencia de Calidad de la Educación, 2024).

Derecho a un trato digno y a condiciones de igualdad de oportunidades

La tercera dimensión del derecho a la educación es el derecho a ser tratado con dignidad y respeto, sin discriminaciones, favoreciendo el desarrollo de una experiencia educacional con foco en el bienestar de los estudiantes y en consideración al interés superior del niño. Hemos identificado cinco áreas que configuran esta experiencia: a) las condiciones básicas en las que se desarrolla el proceso educativo; b) la igualdad de oportunidades que tienen distintos grupos sociales a una educación de calidad; c) el trato respetuoso y no discriminatorio en la educación; d) la calidad de las relaciones y la convivencia en la escuela; y e) el nivel de integración e inclusión en el que se despliega el proceso educativo.

En el ámbito de las condiciones básicas en las que opera este proceso, los datos muestran que Chile ha ido avanzando progresivamente en varias áreas desde el fin de la dictadura y cuenta con un piso de recursos que está por sobre la mayoría de los países de América Latina (Cox, 2003; Muñoz y Weinstein, 2009). Esto incluye la «jornada escolar completa» —que aumentó el tiempo promedio de enseñanza en un 30%—, la enorme inversión en infraestructura y equipamiento asociada —que, en todo caso, requerirá renovarse fuertemente en los próximos años—, la distribución de libros de texto —que tiene cobertura universal en las escuelas financiadas con fondos públicos—, material didáctico, computadores —de acuerdo a PISA 2018, un 92% de los estudiantes en Chile tiene acceso a computadores en sus escuelas, cifra superior a los países de América Latina⁹ y cercana a la de la OECD, que llega a un 95%—, internet y bibliotecas, transporte escolar y provisión de alimentación —que llega a todas las escuelas financiadas por el estado y a dos tercios de sus estudiantes—, y mejores condiciones de trabajo para los profesores, directores y asistentes de la educación, incluyendo sus salarios (Weinstein y Muñoz, 2009; Bellei y Vanni, 2015; Bellei y Muñoz, 2023).

El progreso en estas condiciones materiales, que impactan muy directamente la experiencia escolar, fue posible gracias a un aumento significativo de la

9. Con la excepción de Uruguay, reconocido internacionalmente por el esfuerzo que ha hecho en el área de la informática educativa con su Plan Ceibal.

inversión educativa después de 1990, pasando del 2,5% al 6% del PIB durante los últimos 30 años, que, en términos reales, implica un aumento de seis veces el gasto público en educación. Tal incremento nos vuelve uno de los países que más invierte en educación, en relación con esta medida proporcional comparativamente (UNICEF, 2023; OECD, 2024). Sin embargo, el gasto promedio por alumno sigue siendo significativamente inferior a los países de la OECD —6.300 dólares al año en la educación primaria frente a los casi 12.000 dólares que promedian los países desarrollados—. Es relevante considerar que una parte importante del aumento en la inversión educacional se explica por la educación superior que, por lo demás, tiene un fuerte componente de aporte privado (aunque esto ha comenzado a cambiar como fruto de la política de gratuidad iniciada en 2016) (OECD, 2024).

Un segundo aspecto es el grado en que los distintos grupos sociales acceden y se desarrollan en el sistema educativo. Acá la situación chilena es más bien mixta, en el sentido de que existen brechas importantes en acceso y aprendizajes, que reflejan la falta de un trato igualitario. Sin embargo, varias de estas brechas muestran progresos positivos en el tiempo. Un ejemplo claro en cuanto al acceso es la cobertura de la educación secundaria: en el quintil V (el de mayores ingresos), la tasa neta de cobertura de educación media se acerca al 80%, mientras que en el quintil I logra un 74,2. Esta brecha se ha ido acortando en el tiempo, cuestión mucho más notoria en la educación superior, donde la tasa neta de asistencia del quintil I prácticamente se ha triplicado desde el 2006 a la fecha —13,5% a 38%—, mientras que en el caso del quintil IV o V el progreso es más bien acotado: de 35% a 45% en el caso del IV y de 53% a 57% en el caso del V quintil (MIDESO, 2024). Esta reducción de las brechas en el acceso también se produce por género, lo cual se expresa en que la escolaridad promedio sea cada vez más parecida —hoy 12,1 años en hombres; 11,9 años en las mujeres— y en el aumento en las tasas de asistencia de las mujeres tanto en la educación media como superior. Existe un desafío mayor en cuanto a la igualdad de oportunidades en el acceso para la población migrante, que en el sistema escolar ya representa un 7% del total de la matrícula en el año 2023: en la educación media, la tasa neta de matrícula de los jóvenes migrantes llega a un 64%, mientras que para los nacidos en Chile es un 77%.

En el plano de los logros de aprendizaje, la brecha de rendimiento por nivel socioeconómico es muy alta en nuestro país: según la prueba PISA, considerando las tres áreas evaluadas, la diferencia de rendimiento promedio entre los estudiantes del quintil más pobre y los del quintil más rico equivale a casi 3 años menos de escolaridad (OCDE, 2019). La desigualdad disminuyó ligeramente en la década de 2000, pero se ha mantenido constante desde entonces, excepto en

el caso de matemáticas, donde se produjo un cierre relevante de las brechas entre el quintil más rico y el más pobre en las últimas mediciones, explicado porque el segmento más pobre de estudiantes mejora significativamente sus desempeños en matemáticas al mismo tiempo que empeora el de los grupos más aventajados. Las brechas de género en este caso tienen signos distintos dependiendo del ámbito de aprendizaje: las mujeres obtienen mejores resultados en lectura, aunque en ciencias y matemáticas los resultados favorecen a los hombres y esta brecha se ha acrecentado en los últimos años (OECD, 2023). Asimismo, los datos muestran una diferencia significativa —18 puntos promedio, equivalentes en magnitud a las diferencias por género en matemáticas y ciencias— en los aprendizajes entre la población migrante y quienes nacieron en Chile.

Una tercera área es el derecho a un trato no discriminatorio en educación. Al respecto, recientemente Chile ha dado pasos muy importantes en la normativa y las políticas institucionales con el objeto de garantizar una relación entre las familias/niños y proveedores de educación —las escuelas y sus sostenedores— en las que no existan prácticas discriminatorias. Hasta hace muy poco la evidencia mostraba que, si bien desde el 2009 la legislación prohibía cualquier tipo de discriminación en el acceso de los estudiantes —hasta sexto básico—, la admisión selectiva seguía siendo una práctica masiva por parte de los colegios, principalmente a través de pruebas de ingreso, vía evaluaciones estandarizadas u otras modalidades, y entrevistas a las familias. Los estudios mostraron, por ejemplo, que un 47% de los colegios privados subvencionados y un 83% de los privados sin subvención aplicaba esta «técnica» para decidir la admisión de niños en la educación básica e incluso inicial, cuestión que se complementaba con prácticas derechamente discriminatorias en los procesos de admisión (Villalobos y Valenzuela, 2012; Carrasco, Gutiérrez y Flores, 2017; Ramos et al., 2022).

La ley de inclusión prohibió las prácticas de selección y discriminación de alumnos, especialmente en los procesos de admisión escolar, pero también en la expulsión (Carrasco et al. 2017). Además, para evitar la discriminación, todas las escuelas subvencionadas, públicas y privadas, comenzaron a regirse por un nuevo sistema de admisión escolar centralizado y basado en la preferencia de las familias, con asignación aleatoria de las vacantes en casos de sobredemanda. La Ley de Inclusión fue fuertemente resistida por los propietarios de colegios privados, la Iglesia Católica y la oposición de derecha (Bellei, 2016; Muñoz y Weinstein, 2019), pero en la práctica ha sido un paso adelante en el ejercicio del derecho a la educación, promoviendo un trato igualitario y no discriminatorio.

El panorama es menos alentador al observar el área de la convivencia escolar y la forma en la que ha evolucionado la violencia en las escuelas y liceos en Chile. Las cifras indican un aumento progresivo de las denuncias

que recibe la Superintendencia de Educación Escolar en este plano, llegando a más de 12.500 el año 2023, lo que representa un aumento de casi el 60% respecto a 2014. Una revisión más detallada muestra que han aumentado los casos de discriminación, la violencia entre estudiantes y el maltrato a adultos (Superintendencia de Educación Escolar, 2024). El estudio sobre habilidades socioemocionales que mencionamos más arriba complementa estos datos con una observación también preocupante: los estudiantes en Chile tienen un bajo índice de satisfacción con sus relaciones personales, especialmente a nivel de compañeros (OECD, 2024). Sabemos que la convivencia y la conflictividad en el espacio escolar empeoró de forma drástica después de la pandemia, haciéndose evidente que el sistema escolar requiere muchas más herramientas, recursos y apoyos para hacer frente a este tema.

Los estudios de opinión pública con series temporales sobre las percepciones que existen acerca de la educación (CEP 2024; Espacio Público-IPSOS, 2023) confirman que la convivencia escolar y las situaciones de violencia se ha transformado en el principal o uno de los principales problemas para las familias con estudiantes y para la sociedad en su conjunto. Esto convive con la percepción de que la experiencia escolar, especialmente en contextos vulnerables, no está al margen del consumo y tráfico de drogas, cuestión consistente en la evidencia especializada al respecto: el último Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar (8vo básico a 4to medio), realizado en el año 2021, mostró que un 52% de los estudiantes dijo haber visto consumo de drogas en el colegio o sus alrededores en el último año, y que un 62% reconoce haber visto tráfico de drogas en el contexto escolar en ese mismo período (SENDA, 2022).

Una quinta y última área que hemos definido es el grado de integración/inclusión en los espacios educativos. Se trata, por cierto, de un concepto que aplica a diferentes aspectos relevantes de la experiencia formativa; acá solo ejemplificamos con uno que ha mostrado ser crítico en Chile: la segregación socioeconómica. La evidencia acumulada en las dos últimas décadas ha mostrado que, en términos comparativos, las escuelas chilenas están fuertemente segregadas en función del nivel socioeconómico de las familias (OCDE, 2019). Por ejemplo, de acuerdo con el indicador de «aislamiento» que mide la recurrencia con la que cierto tipo de estudiantes —por ejemplo, los más desaventajados socioeconómicamente— se encuentran aislados de otros tipos de estudiantes, Chile es uno de los países donde mayor concentración de estudiantes socialmente aventajados/desaventajados existe, solo detrás de Colombia, Perú y Panamá, en un contexto de más de 60 sistemas educativos estudiados (OECD, 2023).

Los factores que producen la segregación son múltiples, incluyendo la segregación residencial, sin embargo, la evidencia muestra que en Chile los factores más importantes se relacionan con el esquema de mercado en el que operan las escuelas, incluyendo la privatización, la competencia, el cobro a las familias, los procesos de selección/expulsión de estudiantes y la atomización de la oferta escolar, todo lo cual resulta en la tendencia de las escuelas a especializarse en distintos «nichos de mercado» (Contreras et al., 2010; Valenzuela, Bellei, y De Los Ríos, 2014; Zancajo, Bonal, y Verger, 2014; Santos y Elacqua, 2016). La elección de escuela por parte de las familias también es un factor que agudiza la segregación escolar, ya que la clase media ha tendido a alejarse de las escuelas gratuitas, públicas y no selectivas, a las que asocian con ambientes inseguros, indisciplinados e influenciados por la marginalidad social (Bellei et al., 2018; Ramos et al., 2022); la clase alta, por su parte, se encuentra hiper segregada, asistiendo casi exclusivamente a escuelas privadas que cobran aranceles muy elevados y tienen una connotación elitista (Madrid, 2016). Algunas de las políticas pro-equidad mencionadas, como el aumento de la gratuidad y el control de las prácticas de selección/discriminación de estudiantes, podrían fundamentar la evidencia más reciente que muestra una evolución favorable de Chile en algunos de sus indicadores de segregación, como la disminución del peso del factor socioeconómico en los resultados educativos.

Desafíos para la institucionalidad, la política y la práctica del derecho a la educación

En este artículo hemos presentado una noción ambiciosa del derecho a la educación, que rescata la evolución internacional del debate y los tratados de derechos humanos sobre esta materia. El derecho a la educación así definido está compuesto por tres grandes dimensiones: acceder a la educación, aprender, y ser tratado con dignidad. Ciertamente, lo que se considera estándares o criterios de satisfacción del derecho a la educación en cada aspecto ha variado en el tiempo y —dada su naturaleza progresiva— varía también según el contexto. Así, hemos ensayado un análisis empírico para el caso chileno, mostrando ciertos indicadores básicos que permiten dar cuenta actual y longitudinalmente de cada una de estas dimensiones.

En términos generales, hemos afirmado que la escolarización en Chile fue tardía, lenta y desigual, pero que en las últimas décadas se ha consolidado la universalización de los ciclos fundamentales y la masificación de ciclos adicionales (como la educación inicial y la superior o postsecundaria). En cuanto

a los aprendizajes, en cambio, la evidencia muestra que —aplicados estándares contemporáneos, es decir, aquellos que habilitan una vida en sociedad en el siglo XXI— estos son en promedio insatisfactorios, incluyendo una proporción significativa de la población —entre un tercio y la mitad de los estudiantes, pero llegando a dos tercios de los adultos— cuyos logros son derechamente insuficientes. Por último, al considerar el trato que los estudiantes reciben en el sistema educacional, hemos mostrado un panorama matizado: especialmente en las últimas décadas, el país ha provisto de buenas condiciones materiales y apoyo social a los estudiantes para facilitar su educación, lo que ha contribuido significativamente a reducir las brechas de género, clase social y zona de residencia. No obstante, persisten prácticas discriminatorias y fenómenos de segregación, violencia y mala convivencia que han afectado severamente y, en algunos casos, crecientemente la experiencia educacional de los estudiantes. En definitiva, es posible afirmar que los desafíos de la garantía efectiva del derecho a la educación en Chile se encuentran fundamentalmente en aspectos cualitativos de este derecho, es decir, en la capacidad de organizar experiencias educacionalmente integrales y desafiantes, en un marco de convivencia sana, respetuosa y segura para todos.

¿Qué implicancias tiene este diagnóstico para la institucionalidad, la política y la práctica educativa? Cerramos este artículo esbozando algunas de ellas.

En términos institucionales, el extenso y controvertido debate constitucional, recientemente ocurrido en Chile, mostró las dificultades para construir un acuerdo nacional al respecto. Como hemos visto, los instrumentos de derechos humanos, junto con definir el derecho a la educación, también establecen algunas condiciones institucionales relacionadas (Atria, 2014; Bellei, 2021). En general, tanto a nivel de estos instrumentos como de la práctica alrededor del mundo, se reconoce que el derecho a la educación es un derecho que se satisface institucionalmente y en el cual el Estado tiene un rol primordial. Esto ha implicado que la educación sea fuertemente regulada, y principalmente financiada y provista por instituciones públicas. Para prevenir excesos autoritarios y totalitarios, y garantizar los derechos de las minorías religiosas y culturales, estos instrumentos también consagran la libertad de enseñanza, tanto en el sentido de la provisión de educación por entes no-estatales como de decisión de los padres, especialmente en materias religiosas y morales (Tomasevski, 2001; Barrera-Rojas, 2024).

Como consecuencia de la reforma educacional de mercado implantada en los ochenta, Chile muestra un claro desbalance en ambos aspectos, es decir, existe una educación pública debilitada en extremo y una educación privada pobremente alineada con el bien común. ¿Está el país dispuesto a fortalecer

prioritariamente la educación pública para que se convierta en la columna vertebral del sistema educacional y sea, en la práctica, la garantía institucional del derecho a la educación en Chile, como lo es en casi la totalidad de los países desarrollados? ¿Será posible aplicar sobre la educación privada las regulaciones y políticas que permitan efectivamente alinearla con el interés público, y en especial con la garantía del derecho a la educación sin discriminaciones de ningún tipo? Las recientes reformas que han llevado a la creación de la «Nueva Educación Pública» y la «Ley de Inclusión» apuntan en esa dirección y son los cambios institucionales más promisorios, aunque aún incompletos, hechos en Chile desde la reestructuración neoliberal de la Dictadura (Ávalos y Bellei, 2019; Muñoz y Weinstein, 2019).

Como hemos visto, los avances en materializar el derecho a la educación han venido de la mano de políticas educacionales efectivas, por lo que no da lo mismo la agenda de prioridades que se defina ni el compromiso y competencia que se despliegue luego en impulsarla. En las últimas décadas, el país ha transitado un camino sinuoso al respecto: luego de aplicar desde los ochenta un modelo radical de mercado que privatizó e hizo más inequitativo e ineficiente el sistema educacional, los gobiernos democráticos introdujeron un conjunto de programas y cambios educacionales focalizados en mejorar la calidad y equidad de la educación. Aunque los logros son parciales, estos han resultado importantes para que, al aplicar un esquema de aseguramiento de la calidad fuertemente orientado por la evaluación estandarizada del desempeño escolar, se intente modernizar y hacer más efectivo el conjunto del sistema. La combinación práctica de estas orientaciones de política —puesto que ellas no se han reemplazado, sino superpuesto— ha dado como resultado un modelo híbrido de regulación del sistema educacional, cuya efectividad ha demostrado ser muy baja (Bellei y Muñoz, 2023). ¿Cómo puede el país salir de este estancamiento y mover el sistema educacional hacia uno orientado por un derecho ambicioso a la educación?

El hecho de que actualmente los principales desafíos se sitúen a nivel de la calidad educativa, entendida en un sentido amplio, es decir, como la provisión de oportunidades educativas con un enfoque integral y la generación de contextos de convivencia sanos y respetuosos, constituye un reto mayor para la política educacional chilena, dado que sus dos principales paradigmas de política (competencia de mercado y *performance based accountability*) en realidad no tienen propuestas concretas sobre cómo mejorar sustantivamente la educación y se encuentran muy distanciados de la práctica educativa. Una aproximación integral al derecho a la educación requiere un trabajo mucho más intensivo, que busque fortalecer las instituciones y desarrollar capacidades profesionales en

todos los niveles del sistema, lo cual requiere políticas y programas de apoyo que provean recursos y acompañen a los jardines, escuelas y liceos en los desafíos de su práctica educativa. Inesperadamente, las particulares —y, en varios sentidos, dramáticas— condiciones creadas por la pandemia han abierto este camino, por cuanto han obligado a las autoridades educacionales a involucrarse más directamente en las necesidades concretas de las escuelas y diseñar programas de apoyo con objetivos educacionales definidos y con un enfoque integral, es decir, promoviendo la recuperación de aprendizajes fundamentales y, simultáneamente, preocupándose por el bienestar socioemocional, la convivencia y la asistencia a clases.

Finalmente, el hecho de que la garantía práctica del derecho a la educación descansa en la creación de estas comunidades educativas sanas, respetuosas y estimulantes pone de manifiesto la importancia de las dimensiones pedagógicas, sociales y culturales. La centralidad de la profesión docente es acá indiscutible. Los docentes deben ser formados en esta visión ambiciosa del aprendizaje integral y apoyados luego para poder encarnarla en la práctica pedagógica, lo cual supone buenas condiciones de trabajo y políticas curriculares y evaluativas coherentes con ella; también supone, por parte de los docentes, una elevada responsabilidad profesional y un compromiso ético con su labor de enseñanza. En la dimensión social, el sistema educativo debe promover la diversidad y la inclusión, inhibiendo las tendencias segregadoras y excluyentes tan arraigadas en nuestras organizaciones educativas. Esto no solo exige políticas de desegregación e inclusión, sino de acompañamiento de las comunidades para abordar productivamente los nuevos desafíos y oportunidades que se presentan cuando se acepta y valora la heterogeneidad en su interior. Por último, hemos dicho que buena parte del avance en la escolarización se produjo gracias a la demanda social por mayor y mejor educación. ¿Existe actualmente, entre las bases de la población, un movimiento motivado por la mejora educativa y el ejercicio de un derecho a la educación como hemos definido en este artículo? ¿Qué tan extendida es en la sociedad chilena la visión de una educación comprensiva, acorde a las demandas del siglo XXI? Producir un contexto sociocultural que comprenda, respalde e incluso demande un nuevo paradigma educativo es también un desafío de la agenda futura por el derecho integral a la educación.

REFERENCIAS

- Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. LOM Ediciones.
- Ávalos, B., y Bellei, C. (2019). Recent education reforms in Chile: How much of a departure from market and new public management systems? En C. Ornelas (Ed.), *Politics of education in Latin America: Reforms, resistance and persistence* (pp. 123-145). Sense-Brill Publishers.
- Barreras-Rojas, J. (2024). Educational adequacy: Harmonizing the right to education, parents' rights, and educational freedoms under the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights. *George Washington International Law Review*, 55(3), 357-393.
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. LOM Ediciones.
- Bellei, C. (2016). Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 232-247.
- Bellei, C. (2020). Educación para el siglo 21 en el siglo 21: ¿Tomamos el tren correcto? En M. T. Corvera y G. Muñoz (Eds.), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno* (pp. 69-90). Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Bellei, C. (2021). Educación pública integral como derecho humano fundamental. *Anales de la Universidad de Chile*, (19), 317-338.
- Bellei, C., y Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación: La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. Hunneus y J. Couso (Eds.), *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista*. Editorial Universitaria.
- Bellei, C., y Pérez, V. (2010). Conocer más para vivir mejor: Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario. En R. Lagos Escobar (Ed.), *Cien años de luces y sombras* (pp. 85-112). Editorial Taurus.
- Bellei, C., y Morawietz, L. (2016). Strong content, weak tools: Twenty-first-century competencies in Chilean educational reform. En F. M. Reimers y C. Chung (Eds.), *Teaching and learning for the twenty-first century* (pp. 69-92). Harvard Education Press.
- Bellei, C., y Muñoz, G. (2023). Models of regulation, education policies, and changes in the education system: A long-term analysis of the Chilean case. *Journal of Educational Change*, 24(1), 49-76.

- Bellei, C., Muñoz, G., Rubio, X., Alcaíno, M., Donoso, M. P., Martínez, J., De La Fuente, L., Del Pozo, F., y Díaz, R. (2018). *La nueva educación pública: Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Universidad de Chile.
- Bellei, C., y Vanni, X. (2015). Chile: La evolución de la política educativa, 1980-2014. *Educación en América del Sur*, 1980, 179.
- Bonal, X., y Bellei, C. (Eds.). (2018). *Understanding school segregation: Patterns, causes, and consequences of spatial inequalities in education*. Bloomsbury Publishing.
- Canales, M., Bellei, C., y Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Estudios Pedagógicos*, 42(3), 89-109.
- Carrasco, A., Gutierrez, G., y Flores, C. (2017). Failed regulations and school composition: Selective admission practices in Chilean primary schools. *Journal of Education Policy*, 32(5), 642-672.
- Carrasco, A., Bonilla, A., y Rasse, A. (2019). Capital profesional del sector particular subvencionado en Chile: ¿Una oferta diversa o desigual? En A. Carrasco y L. Flores (Eds.), *De la reforma a la transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*. Ediciones UC.
- Casas, L., Correa, J., y Wilhelm, K. (2001). Descripción y análisis jurídico acerca del derecho a la educación y la discriminación. *Cuadernos de Análisis Jurídico*, 12, 157-230.
- CEP. (2024). *Resultados de Encuesta CEP: Herramienta de series temporales*. www.cepchile.cl
- Collins, R. (1989). *La sociedad credencialista*. Ediciones Akal.
- Contreras, D., Sepúlveda, P., y Bustos, S. (2010). Cuando las escuelas son las que eligen: Los efectos de la selección en Chile. *Social Science Quarterly*, 91(5), 1349-1368.
- Cox, C. (2003). *Políticas educativas en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria.
- Elacqua, G. (2012). El impacto de la elección escolar y las políticas públicas en la segregación: Evidencia de Chile. *Revista Internacional de Desarrollo Educativo*, 32(3), 444-453.
- Elacqua, G., Martínez, M., y Santos, H. (2015). Políticas de vouchers y la respuesta de las escuelas con fines de lucro y religiosas: Evidencia de Chile. En *Handbook of International Development and Education*. Edward Elgar Publishing.

- Espacio Público-IPSOS. (2023). *Resultados de encuesta Espacio Público-Ipsos: Chilenas y chilenos boy*. www.espaciopublico.cl
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Falabella, A., y De la Vega, L. F. (2016). Políticas de responsabilización por desempeño escolar: Un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno. *Estudios Pedagógicos*, 42(2), 395-413.
- Hsieh, C. T., y Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 90(8-9), 1477-1503.
- INDH. (2022). *Informe anual de situación de los derechos humanos en Chile*.
- Madrid, S. (2016). Diversidad sin diversidad: Los colegios particulares pagados de élite y la formación de la clase dominante en una sociedad de mercado. En J. Corvalán, A. Carrasco, y J. E. García-Huidobro (Eds.), *Mercado escolar y oportunidad escolar: Libertad, diversidad y desigualdad*. Ediciones UC.
- Meyer, J. W. (1977). The effects of education as an institution. *American Journal of Sociology*, 83(1), 55-77.
- MIDESO. (2024). *Situación educacional de la población: Encuesta CASEN 2006-2022*. Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Educación de Chile. (2022). *Informe anual de educación 2022*. www.mineduc.cl
- Ministerio de Educación de Chile. (2024). *Políticas de inclusión y equidad en la educación chilena*. www.mineduc.cl
- Montt, P., y Vallejos, J. (2019). Education market dynamics and stratification in Chile: Segregation and polarization trends. *Education Policy Analysis Archives*, 27(99), 1-27.
- Morawietz, L., Bellei, C., y Carrasco, A. (2015). La segregación educativa en América Latina: Evidencias, modelos explicativos y políticas para enfrentarla. *Revista Iberoamericana de Educación*, 68(1), 11-30.
- OECD. (2023). *Education at a glance 2023: OECD indicators*. www.oecd.org
- OCDE. (2024). *Chile: Revisiones de políticas nacionales de educación 2024*. www.oecd.org/chile
- Orellana, V., y Carrasco, A. (2017). Educational reforms in Chile: An analysis of policies to reduce inequality in access and achievement. *International Journal of Educational Development*, 56, 46-55.

- Poblete, X., y Carrasco, A. (2018). Participación, política y construcción de legitimidad en las reformas educacionales en Chile. *Política y Gobierno*, 25(2), 339-372.
- Ríos-Aguilar, C., y Hernández-León, R. (2018). *Education in Latin America: Challenges and opportunities for educational quality*. Springer.
- Sepúlveda, J., y Bellei, C. (2015). Las reformas estructurales en educación y el derecho a la educación: Un enfoque desde el caso chileno. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 45(3), 97-123.
- Soto, R., y Abarzúa, M. (2023). Diversificación de los actores y el financiamiento en la educación chilena. *Revista de Economía y Políticas Educativas*, 34(1), 55-70.
- UNICEF. (2022). *Estado mundial de la infancia 2022: En defensa de la educación inclusiva*. <https://www.unicef.org/es/informes/estado-mundial-de-la-infancia-2023>
- UNESCO. (2023). *Repensar la educación en un mundo cambiante: Informe mundial 2023*. <https://www.unesco.org/gem-report/es>