



Asamblea General

Distr. general
3 de abril de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

35º período de sesiones

6 a 23 de junio de 2017

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación sobre su misión a Chile

Nota de la Secretaría

El Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, realizó una misión a Chile del 28 de marzo al 4 de abril de 2016, cuyas conclusiones se recogen en el presente informe. Chile ha emprendido reformas educativas sin precedentes, destinadas a dismantlar la herencia dejada por los enfoques basados en la lógica de mercado aplicados a la educación, que han generado un sistema educativo enormemente segregado y discriminatorio. El Relator Especial acoge con satisfacción el nuevo modelo de educación, que reconoce la educación como un derecho, y no como un bien de consumo. El informe presenta un análisis del sistema jurídico nacional emergente, que se está elaborando de conformidad con las normas internacionales y que constituye la base de las reformas. El proceso ha sido posible gracias a que la libertad de enseñanza se ha ajustado a las obligaciones internacionales y constitucionales del país sobre el derecho a la educación, de forma que esa libertad de enseñanza no pueda ejercerse sin restricciones. El informe ofrece un panorama general de las mejoras en materia de educación y basadas en la equidad encaminadas a ampliar el acceso a la educación a todos los niveles, destacando los retos que entraña la materialización concreta de las reformas. El Relator Especial subraya la necesidad de que las operaciones financieras de todos los sostenedores privados se investiguen rigurosamente, con transparencia y plena rendición de cuentas, y concluye con una serie de recomendaciones que deberían contribuir a reforzar las reformas.



Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación sobre su misión a Chile*

Índice

	Página
I. Introducción	3
II. Desmantelando la herencia dejada por las políticas educativas basadas en la lógica de mercado	3
III. Obligaciones internacionales contraídas por Chile respecto del derecho a la educación	4
IV. Sistema jurídico nacional relativo al derecho a la educación	4
A. Disposiciones constitucionales	4
B. Legislación nacional emergente.....	5
V. Libertad de enseñanza y sus límites constitucionales.....	6
VI. Transformando el escenario educativo	7
A. Avances en la educación parvularia.....	7
B. Avances en la enseñanza básica.....	8
C. Avances en la educación superior.....	9
D. Educación y formación tecnic profesional y desarrollo de competencias.....	10
E. Medidas de equidad para minimizar las desigualdades en la educación.....	11
VII. Algunos de los retos a los que se enfrenta la plena aplicación del programa de reformas	11
A. Plena realización del derecho a la educación inclusiva	12
B. Realización del derecho a la educación de calidad	13
VIII. Hacia un marco jurídico para financiar la educación	14
IX. Regulación de los establecimientos educacionales particulares	15
A. Prohibir a los establecimientos educacionales particulares subvencionados lucrarse con la educación	15
B. La obligación de perseguir fines educativos	15
C. Prohibir el lucro en todos los establecimientos educacionales particulares.....	16
D. Fiscalización de las operaciones financieras de los sostenedores educacionales particulares.....	16
E. Marco regulador.....	17
F. Parámetros principales del marco regulador	18
X. Conclusiones y recomendaciones.....	18

* Distribuido únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, realizó una visita oficial a Chile del 28 de marzo al 4 de abril de 2016 por invitación del Gobierno.
2. El primer día de la visita, el Relator mantuvo con la Presidenta, Michelle Bachelet, un diálogo muy enriquecedor sobre las reformas educativas, que estuvo centrado en las principales iniciativas y los nuevos enfoques de política en el ámbito de la educación. El Relator Especial quisiera expresar su más sincero agradecimiento a la Presidenta por haberle brindado esa oportunidad.
3. Durante los ocho días de su visita, el Relator Especial sostuvo conversaciones detalladas con la Ministra de Educación y su equipo, el Ministro de Desarrollo Social y altos cargos del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Asimismo, mantuvo un amplio diálogo con el Presidente y miembros del Tribunal Constitucional, así como con representantes de las Comisiones de Educación de ambas cámaras del Congreso Nacional.
4. El Relator Especial tuvo la oportunidad de visitar un establecimiento de educación parvularia, un establecimiento público de educación primaria, un liceo técnico y un centro de educación secundaria, y se reunió con profesores y directivos universitarios, administradores, estudiantes, padres y docentes en Santiago y Antofagasta. Además, se reunió con varios representantes de la comunidad internacional, entre ellos, representantes de los órganos de las Naciones Unidas con sede en Santiago, y con miembros del Instituto Nacional de Derechos Humanos y de organizaciones de la sociedad civil.
5. El Relator Especial agradece al Gobierno su invitación y plena cooperación durante la misión, y extiende su agradecimiento al personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Santiago y en Ginebra. Quisiera dar las gracias además a todas las personas que lo recibieron y se tomaron el tiempo de compartir sus experiencias en un espíritu de diálogo y cooperación.

II. Desmantelando la herencia dejada por las políticas educativas basadas en la lógica de mercado

6. Chile ha quedado en buena medida marcado por los 17 años de dictadura militar (de 1973 a 1990) encabezada por el General Augusto Pinochet. Su Gobierno aplicó una política económica liberal que dio lugar a la privatización de la educación sobre la base de principios orientados por la lógica del mercado. El sistema de educación que surgió durante ese período desarrolló mecanismos de selección al permitir a las escuelas cobrar cuotas, lo que, en realidad, dividió a la sociedad según la capacidad económica de las familias y creó un sistema que reforzó las desigualdades existentes.
7. Ello debe analizarse a la luz de la alarmante expansión de las escuelas privadas en Chile; el 94% de los alumnos de dichas escuelas procede del quintil más rico, mientras que las dos terceras partes del alumnado de las escuelas públicas provienen de la mitad más pobre de la población¹.
8. En la actualidad, gracias a la visión adoptada por la Presidenta, Chile vive un período histórico de transición en materia de educación. El Gobierno ha puesto en marcha el proceso para remediar los estragos causados por casi treinta años de aplicación de un enfoque de mercado de la educación, lo que dio lugar a disparidades educativas, con altos niveles de segregación y estratificación escolar cargados de discriminación estructural².

¹ *Educación para Todos, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/4*, pág. 11. Puede consultarse en http://es.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/UNESCO_LAC_Factsheet_SP.pdf.

² Véase “Decommodifying Education in Chile? Bachelet’s reforms in the face of persistent educational inequalities”, *Education in Crisis*, 5 de mayo de 2014. Puede consultarse en www.educationincrisis.net/blog/item/1122-decommodifying-education-in-chile?-bachelets-reforms-in-the-face-of-persistent-educational-inequalities.

9. Las reformas en curso tienen por objeto erradicar las importantes desigualdades del sistema educativo derivadas de la aplicación de políticas económicas liberales en el ámbito de la educación y restablecer la educación como un bien público, poniendo fin a la educación con ánimo de lucro. En Chile se están aprobando una serie de nuevas leyes de educación y se están revisando novedosos proyectos de ley con el propósito de dismantelar la herencia de las políticas educativas basadas en las leyes de mercado. El marco jurídico en desarrollo muestra la manera en que las obligaciones del Estado, dimanantes de los instrumentos internacionales de derechos humanos, pueden incorporarse al ordenamiento jurídico nacional posibilitando la adopción de medidas de políticas y programáticas a nivel nacional.

10. El Relator Especial rinde homenaje a la Presidenta por introducir reformas trascendentales que reconocen la educación como un derecho, y no como un bien de consumo, y por el nuevo modelo educativo, en el que la educación con fines de lucro no tiene cabida.

III. Obligaciones internacionales contraídas por Chile respecto del derecho a la educación

11. Chile, en cuanto Estado parte en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, ha contraído obligaciones jurídicas respecto del derecho a la educación. Ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que aborda de manera exhaustiva el derecho a la educación. Es también parte en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que prohíbe toda discriminación en la educación por motivo de origen nacional o social, posición económica o nacimiento, entre otros. Además, Chile ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece el derecho a la educación y proscribela discriminación por motivo de origen social y posición económica. También es Estado parte en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Todos esos instrumentos internacionales de derechos humanos consagran el principio fundamental de igualdad de oportunidades en la educación.

IV. Sistema jurídico nacional relativo al derecho a la educación

12. Las transformaciones que se están produciendo actualmente en el sistema educativo de Chile se materializan en la nueva legislación nacional promulgada en el ámbito de la educación, que se basa en la consideración del derecho a la educación como un derecho constitucional.

A. Disposiciones constitucionales

13. La Constitución de Chile de 1980 establece el derecho a la educación. En virtud de lo dispuesto en el artículo 19, numeral 10, de la Constitución, se asegura a todas las personas el derecho a la educación. La Constitución dispone que corresponde al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho y lo obliga a garantizar el acceso gratuito al sistema educativo desde el último año de la educación parvularia y durante la educación primaria (“básica”) y secundaria (“media”), que constituye la enseñanza obligatoria, debiendo, por tanto, financiarlo. En esas etapas, la educación es obligatoria para toda la población y debe ser gratuita.

14. El artículo 19, numeral 10, de la Constitución también establece el objetivo de la educación, que es el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida, y dispone que los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos.

Establece además que es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

15. En ese contexto, el Relator Especial observa que, aunque el derecho a la educación no esté contemplado en el artículo 20 de la Constitución, que enumera los derechos amparados constitucionalmente por el recurso de protección, en los procedimientos judiciales por violaciones de los derechos humanos, la amplia interpretación del poder judicial incluye el derecho a la educación, lo que abre el camino a su justiciabilidad.

B. Legislación nacional emergente

16. El proceso de reforma se ha traducido en una serie de iniciativas legislativas, algunas de las cuales ya se han aprobado como leyes y políticas nuevas, mientras que otras están en curso de elaboración como proyectos de ley.

17. La Ley General de Educación de agosto de 2009 (núm. 20370) es un instrumento legislativo de referencia, por cuanto que dispone que el sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile (art. 3). Esta Ley establece la obligación del Estado de asegurar la igualdad de oportunidades y la educación inclusiva, y especialmente de reducir las desigualdades en el sistema educativo (arts. 3 y 4).

18. La Ley de Inclusión Escolar de 2015 (núm. 20845), que entró en vigor el 1 de marzo de 2016, la víspera de la visita del Relator Especial, es un pilar fundamental de las reformas. La Ley es de suma importancia de cara al establecimiento del marco jurídico desde el que crear un sistema educativo inclusivo y preservar el derecho a la educación. Prácticamente todas las personas con las que se entrevistó el Relator Especial durante su visita se refirieron a esta Ley como la medida más significativa de la reforma. La Ley es una pieza clave que prepara el camino hacia un cambio de paradigma a largo plazo en la educación, hasta el momento en que el Estado asuma toda la responsabilidad como guardián y protector del derecho a la educación.

19. La Ley de Inclusión Escolar da más peso a las cuestiones políticas clave relativas a la calidad de la educación, que se reflejan en la Ley núm. 20501, de febrero de 2011, de Calidad y Equidad de la Educación³. Además, la Ley núm. 20903, de marzo de 2016, que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, está intrínsecamente relacionada con la calidad de la educación.

20. La visita del Relator Especial coincidió con la promulgación de la Ley núm. 20911, que crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado⁴. Entre los objetivos del Plan figuran promover el conocimiento, la comprensión y el compromiso de los estudiantes con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile. La Ley es digna de encomio, pues considera la ética como medio para reforzar el desarrollo, en el marco de una visión del mundo centrada en el ser humano.

21. La Ley núm. 20910 aprobada en marzo de 2016, por la que se crean 15 nuevos centros de formación técnicos estatales⁵, es otro hito legislativo que contiene reformas radicales de la educación superior, destinadas a ampliar las oportunidades, abriéndolas a realidades socioeconómicas diferentes, y a responder a las necesidades y los requisitos del desarrollo local y nacional.

22. El Relator Especial valora positivamente que en la reestructuración del sistema educativo y en el nuevo marco legislativo de Chile se haga sistemáticamente referencia a los instrumentos internacionales de derechos humanos relativos al derecho a la educación. La Ley de Inclusión Escolar persigue asegurar a todas las personas el ejercicio del derecho a una educación de calidad, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en los

³ Véase <https://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20501>.

⁴ Véase <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1088963>.

⁵ Véase <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1088775>.

tratados internacionales en vigor ratificados por Chile. El proyecto de ley que crea el sistema nacional de educación pública contiene disposiciones similares.

23. Además, las nuevas leyes de educación en diversas esferas fundamentales en Chile son ejemplos notables en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados por la Asamblea General en la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, celebrada en septiembre de 2015. El Objetivo 4 es garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todos durante toda la vida. Más concretamente, el objetivo 4.1 es asegurar, de aquí a 2030, que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y efectivos. La aprobación de instrumentos legislativos nuevos fue significativa en el marco de los compromisos contraídos en mayo de 2015 por Chile y los Gobiernos de todo el mundo con la Declaración de Incheon: Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos, y el Marco de Acción para la Educación 2030 adoptado por la UNESCO en noviembre de 2015 para modernizar la legislación en materia de educación estableciendo esta como un derecho fundamental y un bien público.

24. Durante su visita, el Relator Especial recibió información detallada de las autoridades nacionales y locales sobre el proyecto de ley que crea el sistema nacional de educación pública, al que se denomina coloquialmente “proyecto de desmunicipalización”. Esta es una parte significativa de la reforma legislativa y el Relator Especial espera que se promulgue pronto. Su objetivo principal es recuperar el control nacional de la gestión de la educación, que durante la dictadura se descentralizó a las municipalidades. El proyecto de ley busca eliminar la segregación social y, al igual que la Ley de Inclusión Escolar, se centra en la igualdad de derechos y oportunidades, al tiempo que procura lograr una educación de calidad integral e inclusiva.

25. El Relator Especial acoge con satisfacción el proyecto de ley relativo a los derechos del niño, que establece los recursos financieros necesarios para que todos los niños tengan igualdad de oportunidades para acceder a la educación parvularia. El proyecto de ley presta especial atención a los niños en situación de vulnerabilidad, entre ellos los niños con discapacidad, y propone la creación de un comité institucional interministerial de alto nivel encargado de garantizar los derechos del niño y de un Defensor de la Niñez. Este proyecto de ley demuestra la alta prioridad que Chile concede a los derechos del niño.

V. Libertad de enseñanza y sus límites constitucionales

26. Resulta alentador para el Relator Especial que el afán por modernizar la legislación en materia de educación siga siendo la premisa fundamental de las reformas en curso. Esa nueva orientación ha sido posible gracias a que la libertad de enseñanza se ha ceñido a las obligaciones internacionales y constitucionales relativas al derecho a la educación, con el fin de garantizar que la libertad de enseñanza quede circunscrita a unos límites, no permitiéndose que obstaculice la reforma en curso.

27. De acuerdo con el principio de libertad de enseñanza, en Chile los establecimientos educacionales, incluidas las instituciones religiosas, han impartido educación en nombre de la libertad de los padres y tutores legales para velar por que la educación religiosa y moral de sus hijos sea conforme a sus propias convicciones. Se informó al Relator Especial que un ejemplo de institución religiosa que hacía especial hincapié en los derechos humanos era la Universidad Católica Silva Henríquez, en Santiago.

28. En Chile se ha permitido a las fuerzas del mercado operar en el ámbito educativo en nombre de la libertad de enseñanza. En la reunión con miembros del Tribunal Constitucional, se informó al Relator Especial de que algunos miembros del Congreso habían pedido que la Ley de Inclusión Escolar se declarara inconstitucional. Asimismo, se le notificó que el debate sobre la libertad de enseñanza había encontrado muchas dificultades y que se articulaba en torno a dos puntos de vista opuestos: algunos destacaban el hecho de que la libertad de enseñanza estaba vinculada a la idea de que el Estado no

debería intervenir, mientras que otros opinaban que el Estado debería regular mejor la libertad de enseñanza para garantizar el derecho a la educación.

29. El Tribunal resolvió que regular el derecho a la educación no constituía una vulneración de la libertad de enseñanza y que dicha libertad no era un fin en sí, sino un medio para asegurar el derecho a la educación. El Tribunal dio preeminencia, en cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales del país, al derecho a la educación sobre la libertad de enseñanza. El Tribunal Constitucional es digno de aplauso por que, ante opiniones opuestas y un debate jurídico intenso, resolvió no impedir o poner en peligro las reformas educativas basadas en los derechos humanos en Chile.

30. Ha quedado ahora claramente establecido que el ejercicio de la libertad de enseñanza en Chile está sujeto a determinadas condiciones, a saber: a) los establecimientos educacionales deben contar con la autorización y el reconocimiento oficial del Estado; y b) los establecimientos educacionales pueden ejercer la libertad de enseñanza solo respecto de los planes de estudio en el marco estricto de las normas mínimas establecidas por el Estado. Además, los propietarios de establecimientos particulares que no reciben subvenciones pueden tomar pruebas selectivas de admisión, pero los establecimientos del Estado y los particulares subvencionados no pueden tomar pruebas selectivas de admisión, salvo los que requieran una especialización temprana, por ejemplo artística, en cuyo caso lo pueden hacer a partir del séptimo grado. En este caso, las pruebas no pueden incluir contenidos académicos.

31. El Relator Especial recuerda que la libertad de las personas y las entidades para establecer y dirigir instituciones educativas no es ilimitada. Conforme a lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13, párrs. 3 y 4), esa libertad en la educación está sujeta al cumplimiento de normas mínimas que todas las instituciones educativas privadas han de respetar, en consonancia con lo dispuesto en instrumentos internacionales de derechos humanos. No hacerlo constituye una violación del derecho a la educación. La libertad de enseñanza no faculta a los sostenedores educacionales para socavar la educación como bien público o subordinarla a intereses privados en detrimento de la responsabilidad social de educar. El concepto de libertad de enseñanza no es contrario a la provisión pública de educación como una responsabilidad central y preponderante del Estado. El Estado sigue siendo el guardián del derecho a la educación en todas las circunstancias.

VI. Transformando el escenario educativo

32. Después de casi tres décadas de privatización en el ámbito de la educación, Chile tiene una de las desigualdades educativas más profundas y arraigadas de América Latina. Las reformas en curso son valiosas, por cuanto que, claramente, han puesto en marcha un proceso de transformación nacional con un cambio de paradigma. Sobre la base de leyes y políticas, está cobrando forma un nuevo modelo de educación basado en la igualdad de acceso a una educación pública de calidad.

A. Avances en la educación parvularia

33. Después de su elección en 2006, la Presidenta Bachelet inició una reforma profunda de la atención en la primera infancia, que consistió en la construcción de muchos miles de guarderías nuevas y la puesta en marcha de una iniciativa para el desarrollo del niño, “Chile crece contigo”, destinada a los niños menores de 5 años. En 2015, aproximadamente el 49% de los niños de entre 1 y 5 años estaban inscritos en educación parvularia con financiamiento público. Se hizo un esfuerzo concertado para que niños procedentes del 40% de hogares más pobres del país pudieran acceder a cuidados gratuitos en salas cuna (para menores de 2 años) o jardines infantiles (para niños de 2 y 3 años). La importancia de estos avances debe considerarse en el contexto del nuevo proyecto de ley relativo a los derechos del niño (véase el párrafo 25 anterior).

B. Avances en la enseñanza básica

34. En cuanto a la enseñanza básica⁶, en la actualidad hay en Chile tres tipos de establecimiento, en función de su forma de financiamiento:

a) Establecimientos públicos, dependientes del Estado y gestionados principalmente por las municipalidades, en los que la educación se imparte de forma gratuita. En 2011, el 40% de los alumnos asistían a estos establecimientos.

b) Establecimientos particulares subvencionados por el Estado, financiados de forma conjunta con subsidios estatales y copagos de las familias de los alumnos⁷, gestionados en su mayoría por propietarios privados. En 2011, el 53% de los alumnos asistían a estos establecimientos.

c) Establecimientos particulares pagados (independientes), financiados totalmente con las cuotas que se cobran a las familias de los alumnos. En 2011, el 7% de los alumnos asistían a estos establecimientos⁸.

35. Los tres tipos de establecimiento escolar están fuertemente estratificados por grupo socioeconómico: el 70% del alumnado de los establecimientos públicos municipales procede de los hogares con menos ingresos, mientras que el 75% del alumnado de los establecimientos particulares procede del quintil con ingresos más altos⁹. Además, debido a las grandes diferencias entre las municipalidades en lo que respecta a su capacidad, su voluntad política y sus calificaciones profesionales, el sistema de educación municipal de Chile ocasiona importantes disparidades en términos de calidad entre las escuelas públicas. Según el Ministerio de Educación, se planea introducir un convenio de desempeño basado en un nuevo acuerdo sobre educación con las municipalidades, en virtud del cual cada municipalidad se comprometerá a poner en marcha una serie de iniciativas acordadas en 2015.

36. Esas disparidades ponen de manifiesto la importancia del proyecto de ley que crea el sistema nacional de educación pública, que se propone crear un sistema nacional de educación de calidad uniforme, en el que el Gobierno nacional tenga la responsabilidad general de hacer una mejor gestión, al tiempo que se mantiene la ejecución descentralizada en manos de las autoridades municipales¹⁰.

37. La Ley de Inclusión Escolar de 2015 es otro hito legislativo, pues se propone poner fin a las disparidades en el acceso a la educación. Establece el deber del Estado de asegurar las condiciones necesarias para que todas las personas disfruten del derecho a una educación inclusiva de calidad. Dispone que los procesos de admisión deben ser transparentes y prohíbe a las escuelas solicitar la información que se utilizó en el pasado para excluir a alumnos por motivo de antecedentes socioeconómicos, nivel de escolaridad, estado civil y situación patrimonial familiar del alumno.

38. La Ley elimina el sistema de financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. El financiamiento compartido se había introducido en la Ley núm. 19247, de 15 de septiembre de 1993,

⁶ En el presente informe, el término “enseñanza básica” designa la educación primaria y primer ciclo de secundaria, puesto que así lo dispone la Constitución de Chile.

⁷ Antes de la aprobación de la Ley de Inclusión Escolar de 2015, todos los establecimientos escolares que recibían un subsidio del Estado, tanto públicos como particulares, también podían cobrar una cuota mensual a los alumnos.

⁸ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la educación 2014: Indicadores de la OCDE* (Publicaciones de la OCDE, 2014), pág. 439.

⁹ José Luis Drago y Ricardo D. Paredes, “La brecha de calidad en la educación chilena”, *Revista CEPAL* núm. 104 (agosto de 2011), pág. 170.

¹⁰ El artículo 5 del proyecto de ley dispone el establecimiento de la Dirección de Educación Pública, un servicio público centralizado dependiente del Ministerio de Educación. El artículo 10 establece la creación de los Servicios Locales de Educación Pública como servicios públicos funcional y territorialmente descentralizados en 15 regiones diferentes. El texto del proyecto de ley puede consultarse en www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/12/Mensaje-1174-363-Proyecto-de-Ley-que-Crea-el-Sistema-de-Educacion-Publica-firmado.pdf.

relativa a las donaciones con fines educacionales, y permitió tanto a los establecimientos particulares subvencionados de escolarización primaria y secundaria como a los establecimientos públicos municipales de escolarización secundaria cobrar tasas de matriculación en la máxima cuantía posible al tiempo que percibían subvenciones. Años más tarde se permitió a las escuelas privadas subvencionadas cobrar una cuota mensual adicional además del copago. La aplicación de la Ley de Inclusión Escolar dará a las familias la libertad de elegir cualquier establecimiento educativo, independientemente de su situación económica o capacidad financiera, y de acceder a la educación de forma gratuita.

C. Avances en la educación superior

39. En Chile hay tres tipos de establecimientos de educación superior:

- a) Las universidades, que imparten educación superior tanto profesional como técnica y pueden expedir títulos académicos.
- b) Los institutos profesionales, que imparten educación profesional y técnica, pero no pueden otorgar títulos académicos.
- c) Los centros de formación técnica, que imparten educación superior técnica. El alumnado de los institutos profesionales y los centros de formación técnica pertenece principalmente a los tres primeros quintiles con ingresos más bajos.

40. Si bien la tasa de escolarización en la enseñanza superior ha aumentado considerablemente en los últimos años, situándose en 2014 en aproximadamente el 40% de la población de entre 18 y 24 años¹¹, el acceso sigue dependiendo en gran medida de la renta familiar. Aproximadamente el 80% de los estudiantes están matriculados en universidades privadas y, en la actualidad, la educación superior es mayormente privada y muy costosa.

41. Para obtener una plaza en la universidad, los candidatos deben someterse a la prueba de selección universitaria, de la que se encarga el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo de la Universidad de Chile. Todos los graduados de la educación media pueden presentarse a la prueba, pero los resultados dependen en gran medida de los efectos acumulativos de haber accedido a una educación básica y media de determinado nivel de calidad, por lo que los grupos más vulnerables quedan rezagados.

42. Además, las universidades procuran obtener la acreditación institucional, en algunos casos recurriendo a medios poco fiables, puesto que esa certificación da acceso, entre otras cosas, a préstamos y becas estudiantiles, lo que a su vez permite a la universidad aumentar el porcentaje de matriculación y, por lo tanto, multiplicar las posibilidades de lucro. En algunos casos se concede la acreditación por uno o dos años solamente, pero ello permite a las instituciones cobrar cuotas durante toda la formación universitaria más allá de los años para los que tenían acreditación. Si no obtienen la acreditación para los años subsiguientes, las universidades deben cerrar, después de haber cobrado las tasas por estudios futuros y dejando a los estudiantes endeudados y sin una institución académica en la que continuar sus estudios.

43. La cuestión del acceso a la educación como un derecho se colocó en el centro del debate nacional a raíz de las protestas estudiantiles y las manifestaciones públicas masivas que tuvieron lugar en 2006 y 2011 contra la educación privatizada de Chile, que ha generado importantes desigualdades educativas. La mayoría de las reivindicaciones de los estudiantes abordaban la posibilidad legal de lucrarse con la educación en todos los niveles de enseñanza y la necesidad de aliviar la carga de las familias, en particular la que se derivaba del financiamiento de los estudios universitarios.

¹¹ Instituto Nacional de Derechos Humanos, "Informe complementario: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", marzo de 2014, pág. 25. Se puede consultar en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/CHL/INT_CESCR_IFL_CHL_18457_S.pdf.

44. En el momento de la visita del Relator Especial, todavía se estaban perfilando las reformas de la educación superior. Estas prevén el establecimiento de un sistema de aseguramiento de la calidad y de un nuevo sistema de acreditación, la creación de instituciones públicas y la modificación del régimen de financiamiento de la investigación, el desarrollo y la innovación. El Relator Especial confía en que las reformas incluirán un proceso participativo y que, cuando se aprueben, aumentarán la capacidad institucional para absorber el número creciente de estudiantes y mejorarán la calidad, la capacidad y el financiamiento de las instituciones de educación superior.

45. Durante su visita, se informó al Relator Especial de la decisión encomiable del Gobierno de ampliar el sistema de educación superior pública con dos universidades públicas nuevas en regiones que no contaban con ninguna: Aysén y O'Higgins.

D. Educación y formación tecnic profesional y desarrollo de competencias

46. En Chile hay pocos establecimientos acreditados que imparten educación tecnic profesional¹², entre otras razones porque no pueden acceder a financiamiento público. El sistema de acceso a fondos públicos para los establecimientos y el alumnado de educación técnica se concibió teniendo en mente una educación centrada en la universidad. Por consiguiente, los requisitos para acceder a esos fondos no son compatibles con las necesidades y capacidades requeridas en la educación tecnic profesional. En consecuencia, a esos establecimientos les ha resultado difícil acceder a financiamiento público, tanto como a sus estudiantes lograr el desempeño de nivel universitario que se exige para conseguir becas y préstamos.

47. El Gobierno reconoce que la educación tecnic profesional es fundamental para el desarrollo sostenible encaminado a construir un futuro mejor. La calidad y la pertinencia, así como el entorno productivo y social y el valor social de la educación tecnic profesional, son los tres pilares de acción de la reforma en ese sector de importancia estratégica.

48. El Relator Especial celebra la decisión de ampliar la educación superior técnica con 15 centros de enseñanza superior nuevos, uno en cada región de Chile. Con ello se subsanarán las carencias existentes en la educación terciaria pública. Ello demuestra la firme voluntad del Gobierno de fomentar una educación tecnic profesional de calidad que potencie la capacidad de sus beneficiarios para una transformación individual y social. De acuerdo con la ley aprobada en marzo de 2015 por la que se crean los centros, cada uno de ellos estará asociado con una universidad pública que tenga acreditación institucional. Los centros, que comenzarán a funcionar de forma gradual, también tendrán acceso a actividades de formación continua para el desarrollo de competencias, así como a educación cívica.

49. Durante la visita, se informó al Relator Especial sobre el marco nacional de cualificaciones para la formación tecnic profesional que los Ministerios de Educación y del Trabajo y Previsión Social están elaborando para posibilitar la organización de los procesos de aprendizaje como un continuo. El marco pretende normalizar las cualificaciones de los estudiantes en el sistema educativo, promoviendo la formación continua mediante la certificación de competencias y el reconocimiento de aprendizajes previos, haciendo además hincapié en las competencias por necesidad ocupacional. Pone el acento en la pertinencia de la educación y la formación para que las competencias se correspondan con las necesidades de las personas en un entorno socioproductivo.

50. Asimismo, se informó al Relator Especial de las medidas del Ministerio del Trabajo y Previsión Social para aumentar la formación en colaboración con el sector privado a fin de crear oportunidades para certificar competencias y vincular la formación con los programas laborales dentro del sistema educativo. Estos enfoques innovadores son útiles en

¹² Según datos oficiales, prácticamente todos los centros de formación técnica, tanto institutos profesionales como centros de formación técnica, son privados. Solamente 7 de esos establecimientos están acreditados y no persiguen fines de lucro, lo que representa una proporción mínima de los 50 establecimientos de educación terciaria, incluidas las universidades, que hay en Chile.

la creación de oportunidades de empleo y emprendimiento y para cubrir las necesidades de aprendizaje permanente que surjan.

E. Medidas de equidad para minimizar las desigualdades en la educación

51. Las reformas históricas que lleva adelante el Gobierno actual son un intento sin precedentes de reforzar la equidad aumentando las oportunidades educativas. El Relator Especial acoge con satisfacción las medidas adoptadas para introducir en Chile un sistema educativo basado en la equidad. Ya en 2008, la Ley núm. 20248 de Subvención Escolar Preferencial previó subvenciones adicionales para las escuelas públicas y particulares que recibían aportes estatales destinados a todos los estudiantes procedentes del quintil de ingresos más bajos. La Ley de Inclusión Escolar va más allá y reemplaza el sistema de financiamiento compartido con subvenciones estatales adicionales para aliviar a las familias de la carga que supone el copago.

52. El Relator Especial visitó la escuela primaria municipal Hermana María Goretti, en Santiago. La calidad de los servicios que presta le valió la asignación de recursos públicos adicionales, que se están invirtiendo en educación personalizada para niños en situación de vulnerabilidad, entre ellos, niños procedentes de familias de bajos ingresos.

53. Otra medida importante prevista en la Ley de Inclusión Escolar es la introducción de un sistema de cupos en la educación. En 2005, el Decreto núm. 196 estableció la obligatoriedad de todas las escuelas subvencionadas de contar con al menos un 15% de alumnos de familias con los ingresos más bajos como requisito para continuar recibiendo la subvención. En 2016, a raíz del requerimiento presentado por algunos miembros del Congreso contra la Ley de Inclusión Escolar ante el Tribunal Constitucional, se reabrió el debate sobre los cupos. El Tribunal concluyó que estos eran constitucionales, especialmente si el Estado los financiaba. Así pues, las escuelas particulares subvencionadas tienen que admitir, en virtud del sistema de cupos, a un 15% de alumnos procedentes de familias de bajos ingresos. De conformidad con la información facilitada por el Ministerio de Educación, en la actualidad, más de 5.000 establecimientos educativos sin fines de lucro reciben subvenciones para apoyar la educación gratuita. A partir de marzo de 2016, el aumento de un 20% de la subvención escolar preferencial beneficiará a más alumnos.

54. El Relator Especial visitó el Liceo Mariano Latorre, una escuela secundaria tecnicoprofesional de Santiago en la que la mayoría de los niños provienen de familias de bajos ingresos, que ha elaborado programas para complementar la educación técnica con enfoques humanísticos como, por ejemplo, programas para mejorar las relaciones y la vida en la escuela. Esto ha tenido un efecto positivo en la calidad de vida de los niños que experimentan violencia doméstica y ha contribuido a mejorar la tasa de abandono escolar en los últimos años.

55. Resultan alentadoras al Relator Especial las informaciones sobre otros programas y medidas, entre ellos, el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo, destinado a combatir la discriminación mediante la prestación de asistencia a estudiantes y la reserva de plazas universitarias para el 15% de los alumnos con mejores resultados académicos.

VII. Algunos de los retos a los que se enfrenta la plena aplicación del programa de reformas

56. El derecho a la educación, en términos de acceso y especialmente de acceso a la educación básica gratuita, así como el empoderamiento mediante la adquisición de conocimiento, valores, competencias y aptitudes como elementos cualitativos, son dos pilares interrelacionados del derecho a la educación que también se reflejan en las reformas educativas de Chile. El Relator Especial destaca a continuación algunos de los principales retos enfrentados a la hora de aplicar el programa de reformas.

A. Plena realización del derecho a la educación inclusiva

57. Los retos que supone la aplicación de la legislación relativa al derecho a la educación, especialmente la Ley de Inclusión Escolar, son inmensos por lo que se refiere a eliminar la segregación, subsanar las desigualdades y promover un sistema de educación inclusivo e igualitario. Hay que ofrecer igualdad de oportunidades educativas a todas las personas que siguen desatendidas (indígenas, personas con discapacidad, migrantes y otros sectores marginados de la sociedad, en especial las víctimas de la pobreza).

58. El mayor nivel de escolarización de la población urbana en comparación con la rural limita la equidad. El sistema de educación privatizada en Chile ha socavado la prestación de educación pública. Es necesario intensificar los esfuerzos destinados a mejorar las condiciones en las escuelas de zonas remotas y rurales y a eliminar las diferencias en el acceso a una educación de calidad entre las zonas rurales y urbanas (véase CRC/C/CHL/CO/4-5, párr. 68 d)).

59. El Gobierno debe intensificar los esfuerzos destinados a garantizar la igualdad de oportunidades educativas de las niñas rurales e indígenas. Hay un gran número de estudiantes indígenas y las Becas Indígenas no son suficientes en número de beneficiados ni en cantidad para permitirles cubrir los gastos relacionados con la educación fuera de sus comunidades o viviendas (véase CERD/C/CHL/CO/19-21, párr. 15). El Relator Especial reconoce la importancia de adoptar más medidas para establecer un sistema de educación intercultural bilingüe, conforme a lo previsto en la Ley Indígena (núm. 19253) y para incluir las preocupaciones de los grupos indígenas en la reforma educativa.

60. La Ley General de Educación obliga a los establecimientos educacionales con un alto porcentaje del alumnado indígena a impartir clases que les permitan mantener su dominio de la lengua indígena y el conocimiento de la historia y la cultura de su pueblo. Es importante que los planes de estudios para niños, jóvenes y adultos reconozcan la diversidad de culturas y orígenes étnicos y enseñen el idioma, la visión del mundo y la historia de sus pueblos de origen para fomentar un diálogo armonioso en la sociedad¹³. El Relator Especial hace hincapié en que los cambios en la percepción cultural son importantes para crear una nueva sociedad integrada.

61. Chile también tiene que atender las necesidades educativas de los migrantes llegados de los países vecinos. Durante su misión, el Relator Especial visitó el Liceo de Hombres de Antofagasta, en el que tanto niños como niñas cursan todos los niveles obligatorios de educación: parvulario, básico y medio, y en el que el número de alumnos extranjeros es más elevado que el de nacionales. Observó que, al aplicar programas de integración y técnicas pedagógicas creativas, la escuela constituía un buen ejemplo de educación inclusiva, en la que la discriminación o la exclusión en la educación no tienen cabida.

62. El Relator Especial pone de relieve los progresos logrados en relación con la igualdad de oportunidades a niños con discapacidad, prevista en la Ley núm. 20422 de 2010 y en varios decretos que establecen las normas para una educación inclusiva. A este respecto, debe reconocerse la importancia de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para eliminar las barreras a la educación inclusiva. En su misión, el Relator Especial visitó el jardín infantil público Girasol, en Antofagasta, y comprobó la sólida estructura del centro, de las zonas de recreo y de las aulas para todos los niños, y el hecho de que contaba con docentes especializados para atender a niños con necesidades especiales.

¹³ Informe nacional presentado a la UNESCO en 2007 sobre las medidas adoptadas entre 2000 y 2005 para aplicar la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, citado en la comunicación de la UNESCO al examen periódico universal de Chile de 2014, pág. 3. Puede consultarse en www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRCLUNContributionsS18.aspx.

B. Realización del derecho a la educación de calidad

63. La calidad deficiente de la educación pública sigue produciendo niveles altos de segregación y discriminación por motivos socioeconómicos. Chile debe tomar las medidas necesarias para eliminar las agudas disparidades que existen actualmente en la calidad de la educación entre las escuelas privadas, subvencionadas y públicas y asegurar que todos los centros educativos cuenten con una infraestructura adecuada y personal docente debidamente capacitado (véase E/C.12/CHL/CO/4, párr. 30 b)).

64. La privatización de la educación se ha impuesto gracias a la falsa propaganda que instaló la creencia de que la educación privada con fines de lucro es de mejor calidad que la educación pública. Las conclusiones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos han desmontado esos conceptos erróneos. Pese a sus protestas en contrario, algunas escuelas privadas tienen peores instalaciones, y el recurso a contratos de corta duración y a la contratación de docentes jóvenes menos costosos perjudica a la profesión docente. Esos establecimientos no son un modelo para un país moderno como Chile.

65. El Relator Especial reconoce la importancia del proyecto de ley que crea el sistema de educación pública, que parece prometedor, puesto que dispone la provisión de una educación de calidad que permita a los alumnos acceder a oportunidades de aprendizaje para un desarrollo integral.

66. El Gobierno ha adoptado una serie de medidas institucionales para aplicar la Ley núm. 20529 de 2011 que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización, y algunas disposiciones de la Ley General de Educación de 2009. Entre esas medidas cabe citar la creación del Consejo Nacional de Educación, que evalúa los planes de estudio de los establecimientos de educación parvularia, básica y media; el establecimiento de la Agencia de la Calidad de la Educación, que evalúa el desempeño académico de los alumnos y los resultados de las escuelas mediante la realización de investigaciones y la elaboración de informes sobre temas como la relación entre la condición socioeconómica de la familia o el género de los alumnos y los buenos resultados académicos; y el establecimiento de la Superintendencia de Educación, que vela por que las escuelas dispongan de los elementos necesarios para garantizar una educación de calidad, conforme a lo previsto en la ley¹⁴.

67. Se informó al Relator Especial sobre el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación¹⁵, que evalúa el sistema educativo en asignaturas como lenguaje y comunicación (comprensión de lectura y escritura), matemática, ciencias naturales, historia, geografía y ciencias sociales. En la actualidad, el Gobierno está reformulando las pruebas para que reflejen mejor los principios incorporados en la reforma educativa, como la creatividad, la inclusión social, la resolución de problemas y el trabajo en equipo. También se informó al Relator Especial que, para mejorar la calidad de la educación pública, se ha puesto en marcha un plan estratégico de infraestructura escolar; que en 2015 se elaboró un plan de acción para que el sistema garantizara la calidad de la educación y la equidad en todos los niveles; y que, en el marco del sistema nacional de evaluación, se había aprobado un nuevo plan nacional de evaluaciones para 2016-2020.

68. Los objetivos de la educación previstos en los instrumentos internacionales de derechos humanos son un elemento esencial para el logro de la calidad, y la importancia que se concede a los valores de los derechos humanos en la educación chilena es una característica encomiable de las reformas. Los objetivos de la educación están recogidos en la Ley de Inclusión Escolar, que establece que el sistema de educación debería orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana. El proyecto de ley que crea el sistema nacional de educación pública busca promover el conocimiento, la comprensión y el compromiso de los y las estudiantes respecto de los derechos humanos e incluye disposiciones sobre la potenciación de su pleno desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico. Se enriquecen así los objetivos de la educación. Hoy en día es indispensable promover los valores de derechos humanos comunes, conforme se dispone en

¹⁴ Véase www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1028635.

¹⁵ Véase www.simce.cl.

la Ley núm. 20911 que crea el Plan de Formación Ciudadana, para combatir la tendencia a la búsqueda de valores materiales y a otorgar a la educación una función meramente instrumental. Esto es sumamente importante, ya que hoy en día la misión humanística de la educación está siendo desnaturalizada.

69. La calidad de la educación depende de los contenidos plasmados en el plan de estudios. Una característica importante de las reformas de la educación chilena es que todos los establecimientos educacionales deberán atenerse a un marco normativo nacional en materia de calidad que contemplará cierta flexibilidad para adaptar y contextualizar los planes de estudio, con certificación en cada etapa educativa. De ese modo, las escuelas podrán adaptar sus planes de estudio a las diversas necesidades y contextos culturales de su alumnado.

70. Para impartir una educación de calidad es indispensable contar con docentes calificados, capacitados y desarrollados profesionalmente. El Relator Especial se congratula por la Ley núm. 20903, que crea el sistema de desarrollo profesional docente. Se prevé que la Ley conseguirá mejorar la preparación de los docentes y el valor que la sociedad concede a esa profesión. Mediante un nuevo proceso de selección, se espera que los docentes estén mejor reconocidos y calificados, y que reciban una mejor remuneración.

71. No obstante, el Relator Especial observa con preocupación que casi el 20% de los docentes en Chile son interinos o contratados por la comunidad¹⁶, lo que hace que la profesión docente sea precaria y se desprofesionalice, algo que no debería permitirse.

72. El Relator Especial también toma nota de algunos programas establecidos recientemente, como un programa de posgrado para docentes de educación básica y un programa de perfeccionamiento para docentes de educación media tecnic profesional.

VIII. Hacia un marco jurídico para financiar la educación

73. La magnitud de las reformas en todos los niveles de la educación requiere enormes recursos. El Relator Especial señala que la aplicación de casi todas las leyes, políticas y programas que implica la reforma educativa requiere más apoyo presupuestario. No obstante, según la información facilitada por el Ministerio de Educación, los recursos asignados a varias esferas clave en 2015 fueron escasos: un 6% del presupuesto nacional de educación se destinó a mejoras y renovaciones, otro 6%, a apoyo pedagógico, un 7%, a la mejora de las competencias de dirección, y tan solo un 3% a fomentar la participación de la comunidad educativa en los procesos decisivos.

74. El Gobierno tendrá que inyectar muchos más fondos al proceso de reforma educativa para, entre otras cosas, ampliar el acceso a una educación pública de calidad, facilitar libros de texto gratuitos y, en su momento, garantizar una educación superior gratuita.

75. El Relator Especial encomia a la Presidenta Bachelet por primar su agenda educativa haciendo hincapié en su vinculación a la reforma tributaria, con el fin de otorgar recursos financieros más sustanciosos a la educación pública. Ello está en consonancia con la obligación del Estado, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y de la Constitución nacional, de destinar recursos para hacer efectivo el derecho a la educación y es un ejemplo notable de movilización de recursos nacionales en favor de la educación.

76. Las asignaciones presupuestarias a la educación deben establecerse sobre una base sólida y duradera. Es fundamental que exista un marco jurídico para velar por que el apoyo político y financiero sea sostenible. Los esfuerzos para fomentar unas oportunidades educativas más amplias pueden ser infructuosos si no se basan en un marco jurídico que garantice la inversión pública sostenida en el sector y que reconozca la importancia estratégica de la educación como base del desarrollo humano.

¹⁶ *Educación para Todos, Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/4: Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos*, págs. 286 y 287. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002261/226159s.pdf>.

77. Puesto que Chile ha aprobado una nueva legislación educativa, es necesario que apruebe una ley sobre el financiamiento de la educación para que el proceso de reformas no se vea limitado por la falta de recursos. Esa ley podría basarse en el artículo 19 de la Constitución y en el artículo 4 de la Ley General de Educación, que establecen la obligación del Estado de financiar un sistema de educación gratuito para asegurar el acceso a él de todas las personas, incluidos los estudiantes de hasta 21 años de edad en educación secundaria.

78. Un marco jurídico para el financiamiento de la educación permitiría destinar los recursos necesarios a la educación de forma duradera y sostenida. Como parte de ese marco, podrían formularse políticas y planes para alentar al sector empresarial a asumir su responsabilidad social y contribuir a los recursos nacionales destinados a la educación, como es el caso en varios países.

IX. Regulación de los establecimientos educacionales particulares

79. El Relator Especial se congratula de la importancia otorgada a eliminar la educación con fines de lucro en los establecimientos educacionales subvencionados por el Estado, que se basa en el principio de que la educación es un bien público, como parte del proceso de reformas.

A. Prohibir a los establecimientos educacionales particulares subvencionados lucrarse con la educación

80. La Ley de Inclusión Escolar establece la obligación de erradicar de forma progresiva y por completo la educación con fines de lucro en las escuelas subvencionadas por el Estado antes del 31 de diciembre de 2017. Además, exige a esos establecimientos que dediquen todos los recursos obtenidos a fines educativos y que los sometan a la auditoría de la Superintendencia de Educación.

81. No obstante, la Ley se aplica únicamente a la educación obligatoria y no prohíbe la educación con fines de lucro en los primeros años de educación parvularia. Además, no prohíbe a las escuelas obtener un lucro a través de otras esferas ligadas a la educación, como las consultorías, la alimentación, los libros de texto y los uniformes. Asimismo, se han mantenido debates sobre el carácter lucrativo de las entidades técnicas pedagógicas, que fueron autorizadas a establecerse legalmente como organizaciones con fines de lucro.

B. La obligación de perseguir fines educativos

82. Un elemento importante de la Ley de Inclusión Escolar es la creación del concepto de fines educativos mediante la definición de 11 categorías de gasto asociadas al Proyecto Educativo Institucional de cada establecimiento, para que los recursos públicos solo puedan destinarse a alguna de esas categorías. De conformidad con la Ley, los recursos públicos y cualquier excedente obtenido deberían reinvertirse en el Proyecto, eliminando así el lucro en los establecimientos subvencionados. En consecuencia, todos los establecimientos que reciben subvenciones del Estado deberán estar organizados como entidades sin fines de lucro a más tardar el 31 de diciembre de 2017, de forma que su funcionamiento sirva únicamente a fines educativos.

83. El Relator Especial considera importante que se aplique por igual el criterio de “fines educativos” a todos los sostenedores de educación, independientemente de que reciban subvenciones del Estado, para asegurar que la educación con fines de lucro no tenga cabida en el sistema educativo.

C. Prohibir el lucro en todos los establecimientos educacionales particulares

84. Si bien en Chile se está prohibiendo progresivamente el lucro en los establecimientos particulares subvencionados, todavía es posible establecer escuelas particulares con fines de lucro en virtud de la Ley núm. 3654 de 1982 de educación primaria obligatoria, siempre que estas no reciban subvenciones públicas. Esos establecimientos permanecen fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Inclusión Escolar y, en tanto organizaciones con fines de lucro, cobran cuotas a los estudiantes. Ello constituye una limitación importante de la reforma educativa, que no abarca todo el espectro de establecimientos privados, sino, hasta el momento, solo los establecimientos que reciben subvenciones del Estado.

D. Fiscalización de las operaciones financieras de los sostenedores educacionales particulares

85. Durante la visita del Relator Especial, el Presidente de la Comisión de Educación y Cultura del Senado informó a este de que la posibilidad de nacionalizar las escuelas particulares independientes quedaba descartada en razón de la enorme suma de dinero que piden los propietarios como indemnización por los costos de uso del inmueble en el que operan esos establecimientos. Los propietarios y comodatarios de establecimientos particulares independientes a veces exageran cuando se cuestiona su “negocio educativo”, aduciendo, por ejemplo, el elevado costo de la infraestructura y los edificios escolares, incluido el derivado del uso del inmueble, y la necesidad de recibir una indemnización por unas pérdidas financieras infladas. Es posible que se opongan a las reformas y a las medidas destinadas a fiscalizar sus operaciones financieras.

86. El Relator Especial considera de suma importancia inspeccionar a fondo las operaciones financieras de los sostenedores de educación privados, independientemente de que estén subvencionados por el Estado o no. El Estado tiene la obligación jurídica y la responsabilidad política y moral de regular el mercado libre en la educación. Los intereses corporativos y el financiamiento de la educación por empresas, que pueden dar lugar a, por ejemplo, la imposición de cuotas exorbitantes, plantean cuestiones no solo sobre la asequibilidad de la educación superior, sino también sobre cuestiones éticas cuando las universidades desnaturalizan su función social para lucrarse poniendo la independencia académica como pretexto.

87. El Relator Especial recuerda que, de conformidad con las normas y los principios internacionales que regulan el derecho a la educación, las condiciones generales en que discurre la actividad lectiva en establecimientos educativos particulares, incluidas las cuotas cobradas a los estudiantes, están sujetas a un control y normativa, del mismo modo que esos establecimientos no pueden seguir un plan de estudios que no se ajuste al plan de estudios nacional. Los sostenedores de educación privados pueden asumir su responsabilidad social para complementar la prestación pública de educación, pero en ningún caso pueden reducir la educación a un negocio. El Relator Especial considera que el concepto de educación como un derecho, y no un bien de consumo, adoptado por la Presidenta Bachelet, debería por definición aplicarse en todos los establecimientos educacionales particulares, independientemente de que estén subvencionados o no.

88. Por consiguiente, el final de la educación con fines de lucro debe abarcar a todo el sistema educativo y a todos los sostenedores de educación. Teniendo en cuenta que es posible que los sostenedores privados intenten maximizar el lucro obtenido con la educación, es necesario que se establezcan normas y reglas estrictas que controlen la acumulación de ingresos por los propietarios de establecimientos educacionales particulares por vía de todas las fuentes, en particular mediante el cobro de cuotas. Las autoridades públicas pueden establecer políticas que solo permitan a los sostenedores privados cobrar cuotas módicas y que prohíban aumentarlas sin autorización previa. La necesidad de regular las cuotas de los establecimientos educacionales particulares es evidente si se tiene en cuenta que en la actualidad hay centros de formación técnica sin acreditación que cobran cuotas promedio más elevadas que los centros acreditados.

E. Marco regulador

89. El Estado es la autoridad legítima facultada para aplicar medidas de estricta regulación financiera que contemplen todos los aspectos de la educación impartida por todos los establecimientos educacionales particulares. Es necesario un marco regulador fuerte para poner coto efectivo a la búsqueda del lucro con la educación. De conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes, las obligaciones de los Estados de respetar y proteger el derecho a la educación se aplican, independientemente de que el sostenedor de educación sea público o privado. Chile debería crear y aplicar un marco para regular y supervisar los establecimientos educacionales particulares, que garantice el respeto del principio de no discriminación y promueva la inclusión y el respeto de la diversidad (véase CRC/C/CHL/CO/4-5, párr. 68 h)).

90. Los principios de derechos humanos y el interés público en la educación exigen que el fraude y las prácticas de encubrimiento y corrupción en la educación se investiguen rigurosamente, con transparencia y plena rendición de cuentas, y que aquellos hallados culpables de permitirse el ejercicio de esas prácticas comparezcan ante la justicia. Es importante revisar las políticas de contratación pública y cómo aplicarlas a los sostenedores de educación particulares.

91. La Ley de Inclusión Escolar establece la obligación que incumbe a las escuelas particulares subvencionadas de proporcionar información sobre sus operaciones y faculta a la Superintendencia de Educación para supervisar el uso de la subvención. Los beneficiarios de la subvención deben rendir cuentas por el uso de la subvención, que debe dedicarse a fines exclusivamente educativos. Para poner fin al lucro con la educación, esas obligaciones de rendición de cuentas deben aplicarse también a todos los establecimientos educacionales particulares, independientemente de que reciban o no subvenciones del Estado.

92. Asimismo, es importante investigar las prácticas relativas al pago del arrendamiento de edificios escolares donde funcionan los establecimientos educacionales particulares y regular tanto esas operaciones como la gestión escolar, adoptando un enfoque riguroso basado en la legitimidad y la ecuanimidad. El Relator Especial confía en que se exija a todas las entidades que establecen una escuela particular, independientemente de que reciban la subvención del Estado, que se registren debidamente ante las autoridades públicas competentes, como entidad con personalidad jurídica reconocida, con toda la responsabilidad ante la ley que esa condición implica.

93. El cierre de la Universidad del Mar pone de manifiesto la necesidad de contar con un sistema regulador estricto. Después de que, en 2010, la Comisión Nacional de Acreditación avalara la calidad de la enseñanza universitaria y la condición institucional de la universidad, los estudiantes matriculados en esa institución pudieron acogerse a los programas estatales de apoyo para financiar su educación. En mayo de 2012, un proceso de auditoría y supervisión desembocó en un proceso judicial contra la universidad por obtención ilegal de la acreditación. También se la acusaba de utilización simultánea de recursos públicos en las operaciones de la institución y de incumplimiento grave de sus compromisos académicos. Además, se descubrió que las autoridades académicas carecían de la formación adecuada y que algunas ejercían con títulos falsos¹⁷. Debe evitarse que se produzcan casos similares en otras instituciones de educación superior, para lo que han de adoptarse medidas que les impidan acceder fraudulentamente a la acreditación u obtenerla legalmente, pero con validez de tan solo unos pocos años.

¹⁷ Instituto Nacional de Derechos Humanos, “Informe complementario: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, marzo de 2014, pág. 26. Se puede consultar en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/CHL/INT_CESCR_IFL_CHL_18457_S.pdf.

F. Parámetros principales del marco regulador

94. Las prácticas abusivas y fraudulentas pueden estar estrechamente relacionadas con la búsqueda de lucro mediante la educación y deberían sancionarse de manera efectiva. Es necesario que se establezca un marco regulador exhaustivo y estricto que contemple un sistema de sanciones para garantizar que el “negocio educativo” no tenga cabida en ningún sistema de educación. Dicho marco debería establecer normas prescriptivas, prohibitivas y punitivas. Las normas prescriptivas deberían establecer claramente las condiciones bajo las cuales se permita a los sostenedores privados operar, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho constitucional. Los instrumentos de derechos humanos contienen normas y reglas mínimas vinculantes que los establecimientos educacionales particulares deben cumplir.

95. Las normas prohibitivas son necesarias para proscribir la educación con fines de lucro y acabar con la propaganda comercial falsa. Esas normas deben prohibir las cuotas exorbitantes, como las que actualmente cobran algunas universidades privadas en Chile.

96. Las normas punitivas son necesarias para hacer cumplir la ley y para asegurar que las prácticas fraudulentas sean punibles y los autores de esos delitos sean enjuiciados. Las autoridades nacionales competentes deberían investigar a fondo las prácticas fraudulentas, estableciendo las sanciones procedentes. Podría ser necesario imponer sanciones a través de procesos penales por prácticas fraudulentas y corruptas que pongan en peligro la realización de los derechos humanos.

X. Conclusiones y recomendaciones

97. Es sumamente importante proteger el derecho a la educación plenamente contra las fuerzas privatizadoras y preservar la educación como un bien público, en cumplimiento de las obligaciones dimanantes del derecho internacional de los derechos humanos.

98. Las reformas educativas sin precedentes que Chile ha emprendido son dignas de encomio, pues dismantlarán la herencia dejada por el enfoque de mercado aplicado a la educación, que ha conducido a un sistema educativo enormemente segregado y discriminatorio. El Relator Especial expresa su satisfacción por el nuevo modelo de educación adoptado por el Gobierno, que encarna la visión de la Presidenta Bachelet, en el que se reconoce la educación como un derecho, no como un bien de consumo, y en el que la educación con fines de lucro no tiene cabida. Resulta alentador para el Relator Especial el hecho de que el sistema legislativo nacional emergente, que constituye la base de las reformas, se ajusta a las normas internacionales.

99. La Ley de Inclusión Escolar de 2015 es una medida significativa en el proceso de reforma, por cuanto garantiza a todas las personas el derecho a acceder a la educación pública gratuita sin discriminación ni exclusión. Por tanto, el derecho a la educación deja de estar determinado por la situación económica o la condición social.

100. Asimismo, el hincapié en la promoción de la calidad a todos los niveles de la enseñanza chilena es un avance positivo. Se están diseñando políticas y leyes para ampliar el acceso a la educación superior pública y se ha aumentado el apoyo presupuestario a los candidatos procedentes de entornos desfavorecidos. La apertura de nuevos centros de formación técnicos estatales es también una importante muestra del compromiso del Gobierno de crear nuevas vías de educación pública orientada al desarrollo de competencias. Además, las nuevas leyes y políticas que se están elaborando enriquecen los objetivos de la educación con valores humanos, principios éticos y educación cívica, y contribuyen al desarrollo profesional del cuerpo docente.

101. La aplicación efectiva de las leyes en el ámbito del derecho a la educación, especialmente la Ley de Inclusión Escolar, plantea inmensos retos si se quiere garantizar la igualdad de oportunidades educativas a todas las personas que siguen desatendidas, en especial las víctimas de la pobreza. En efecto, la creación de un

sistema de educación inclusivo es una tarea difícil, en la que el Gobierno no debe escatimar ningún esfuerzo. Dar forma concreta al programa de reformas exige una aplicación más eficaz de las nuevas leyes para promover la educación como una función pública básica y velar por que todos los sostenedores privados asuman su responsabilidad social en la entrega de educación. Chile debe tomar todas las medidas necesarias para cumplir su deber de garante y regulador de la educación como derecho humano fundamental de todas las personas. La educación, en su condición de bien público, debe ampararse en todo el sistema educativo.

102. Habida cuenta de esas conclusiones y de los aspectos destacados en el presente informe, el Relator Especial desea formular las recomendaciones que figuran a continuación.

Poner fin a la educación con fines de lucro en todos los establecimientos educacionales particulares

103. El Estado debería adoptar medidas legislativas y de políticas apropiadas para prohibir la educación con fines de lucro en todos los niveles educativos y en todos los establecimientos educacionales particulares. Puesto que muchos sostenedores privados intentan obtener el máximo lucro con la educación, es necesario que se establezcan normas y reglas estrictas que controlen las operaciones financieras de todos los establecimientos educacionales particulares, independientemente de que estén subvencionados o no.

104. El Gobierno debería intensificar las reformas a fin de erradicar, de la totalidad de los establecimientos educacionales particulares, independientemente de que reciben aportes del Estado, toda fuerza orientada al lucro y devolver a la educación su condición de función pública básica y de responsabilidad social fundamental.

105. Es importante revisar las políticas de contratación pública y cómo pueden aplicarse a los sostenedores educacionales particulares. El Estado es la autoridad legítima facultada para regular todos los aspectos del sistema educativo.

Control de las prácticas abusivas

106. El Estado debería elaborar normas y reglas estrictas para controlar los ingresos percibidos por las escuelas particulares, especialmente a través del cobro de cuotas y de los beneficios acumulados. El marco normativo debería ser preceptivo, prohibitivo y punitivo, a fin de que los sostenedores privados respeten la ley y no vulneren las normas y principios del derecho a la educación. El fraude y las prácticas de encubrimiento y corrupción en la educación deben investigarse rigurosamente, con transparencia y plena rendición de cuentas, y los involucrados en esas prácticas deben comparecer ante la justicia.

107. La Superintendencia de Educación debería tener potestad para garantizar la rendición de cuentas de los sostenedores educacionales privados. Las autoridades nacionales deberían investigar a fondo las prácticas fraudulentas, incluida la evasión de impuestos cometida por sostenedores educacionales privados. Chile debería velar por que se fiscalicen regularmente las operaciones financieras de todos los sostenedores privados y la información obtenida se haga pública.

Obligaciones de los establecimientos educacionales particulares de presentar informes

108. La normativa debería establecer requisitos detallados en materia de rendición de informes financieros y de desempeño, aplicables a todas las escuelas particulares. Debería ser obligatorio para esos establecimientos informar regularmente a las autoridades públicas competentes sobre sus operaciones financieras, con arreglo a las disposiciones prescriptivas, y declarar, de forma totalmente transparente, que no persiguen fines de lucro con la educación.

Promoción del carácter justiciable del derecho a la educación

109. El derecho a la educación es un derecho justiciable, y las políticas públicas deberían promover su justiciabilidad para que cualquier persona pueda acudir a un tribunal de justicia para hacer valer sus derechos en caso de violación, especialmente cuando el responsable sea un establecimiento educacional particular. Debería alentarse a los órganos judiciales y cuasijudiciales, como el Instituto Nacional de Derechos Humanos y el Defensor de la Niñez, que está previsto en la futura ley sobre derechos del niño, a que investiguen de oficio las violaciones del derecho a la educación. El Gobierno debería llevar a la práctica las recomendaciones formuladas por dichos mecanismos.

Establecimiento de un marco jurídico para el financiamiento de la educación

110. El suministro de recursos suficientes a la educación es indispensable para hacer realidad las reformas, ya que el Gobierno tendrá que dedicar muchos más recursos a ampliar la educación pública de calidad, incluida la educación superior técnica. Chile debería aprovechar la reforma tributaria como una medida importante para aumentar el presupuesto nacional destinado a la educación.

111. Pueden formularse políticas y planes para alentar al sector empresarial a asumir su responsabilidad social y contribuir a los recursos nacionales para la educación, como ocurre en varios países.

112. Habida cuenta de que Chile ha promulgado nueva legislación educativa, es necesario que apruebe una ley sobre el financiamiento de la educación que garantice la disponibilidad duradera y sostenida de recursos públicos para la educación, en especial teniendo en cuenta que la educación no es solo un derecho en sí mismo, sino que es esencial para el ejercicio de todos los demás derechos humanos.

Expansión de las oportunidades de educación pública de calidad

113. A fin de dismantelar por completo la educación con fines de lucro, Chile debería ampliar las oportunidades de educación pública de calidad. Se debe fomentar la confianza en el sistema de educación pública como proveedor de una educación de calidad. Si la educación pública de calidad, que es una obligación básica del Estado, es gratuita, no hay ninguna razón por la que los padres quieran optar por la educación privada.

114. Chile debería elaborar normas para el control de la calidad y un marco nacional de cualificaciones junto con un sistema de evaluación de la educación y formación tecnicoprofesional que se aplique por igual en todo el país.

Difusión de la legislación en el ámbito de la educación

115. Las nuevas leyes de educación deberían darse a conocer ampliamente a fin de crear una mayor conciencia pública sobre el derecho a la educación como un derecho constitucional. Idealmente, Chile debería compartir su experiencia y su nuevo modelo educativo con otros países y con la comunidad internacional.

Promoción de la libertad de enseñanza, con todos sus límites

116. Debería ponerse en marcha una campaña nacional de información para lograr una mejor comprensión de la libertad de enseñanza, con todos sus límites, de conformidad con las normas internacionales, a fin de asegurar que el principio del derecho a la educación no se distorsione para permitir una privatización sin restricciones.

117. De conformidad con las normas y los principios internacionales sobre el derecho a la educación, las cuotas que se cobran a los estudiantes en todos los establecimientos educacionales particulares deberían estar sujetas a control y regulación, de la misma manera que esos establecimientos no pueden aplicar planes de estudios que no se ajusten a esas normas y principios. Bajo ninguna circunstancia debe permitirse que la educación, que es una responsabilidad social, se reduzca a un

negocio. El concepto de la educación como un derecho, y no un bien de consumo, se aplica a todos los establecimientos educacionales particulares, independientemente de que estén subvencionados.

Dar la máxima importancia a los valores de derechos humanos y a la ética en la actividad educativa

118. El Gobierno debería asignar especial importancia a la elaboración del Plan de Formación Ciudadana, de conformidad con la Ley núm. 20911, y hacer hincapié en los valores y la ética para fortalecer el desarrollo sobre la base de la noción de la centralidad del ser humano. Esto debería reflejarse en el plan nacional de estudios como el contenido fundamental de la educación, concediendo una importancia primordial a la misión humanística de la educación. En ese contexto, debería ampliarse el contenido de las asignaturas que actualmente se evalúan en el sistema para garantizar la calidad de la educación, a fin de abarcar los objetivos de la educación establecidos en diversas leyes centradas en los valores de derechos humanos y la ética, de forma que la evaluación sea integral.

119. El Gobierno debería reconocer la función de los docentes como custodios de la educación de calidad y eliminar la enseñanza por contrata a fin de revalorizar la profesión docente.

Promoción de la formación continua y el desarrollo competencias

120. Todas las partes interesadas deberían cooperar y fortalecer los programas que ejecuta actualmente el Ministerio del Trabajo y Previsión Social para aumentar la formación en colaboración con el sector privado a fin de crear oportunidades no solo para certificar competencias, sino también para vincular la formación con los programas laborales dentro del sistema educativo.

Garantizar el interés público y la responsabilidad social en la educación superior

121. La nueva legislación en el ámbito de la educación superior debería procurar fomentar la excelencia profesional, promover la independencia académica y garantizar que las universidades no se alejen de su función social o se subordinen a intereses empresariales.

122. La reforma legislativa y normativa de la educación superior que se prevé debería tener plenamente en cuenta la internacionalización de la enseñanza superior y sus repercusiones en Chile. Es importante no perder de vista las cuestiones relacionadas con la acreditación de las instituciones de educación superior y el reconocimiento de los títulos y calificaciones, y se debería contar con la plena participación de la comunidad académica, incluidos los estudiantes. Habida cuenta de que un gran número de universidades de Chile son privadas, se debería también llegar a un equilibrio entre la autonomía de las universidades y sus funciones sociales.

Fomento de los idiomas y la cultura indígenas

123. Las reformas encaminadas a la educación inclusiva deberían reconocer plenamente la necesidad de garantizar el derecho a la educación de los pueblos indígenas. Se debería prestar mayor atención a los programas de promoción de los idiomas y la cultura indígenas en aplicación de la Ley Indígena de 1993, contando con la plena participación de los pueblos indígenas.

Promoción de la función de la comunidad intelectual y las organizaciones de la sociedad civil, y apoyo a la misma

124. El Relator Especial insta a las organizaciones de la sociedad civil y a la comunidad intelectual, así como a estudiantes, padres y asociaciones comunitarias, a que colaboren con el Gobierno en la promoción de una cultura que valora la educación como un derecho humano, una causa noble y una responsabilidad social, en

la que el lucro privado no tiene cabida. A ese respecto, deberían alentarse y apoyarse la investigación, las actividades y las consultas a expertos.

125. El Relator Especial acoge con agrado el nuevo panorama de la educación en Chile, que viene a reafirmar que la educación no es un privilegio de los ricos, sino un derecho inalienable de todas las personas. Los esfuerzos de Chile para cambiar el sistema educativo actual y sentar las bases de un futuro cambio en la cultura educativa deben apoyarse. La comunidad internacional, las Naciones Unidas y todas las partes interesadas deben aprovechar esta oportunidad de apoyar a Chile en sus esfuerzos por amparar el derecho a la educación frente a las fuerzas privatizadoras y de preservar la educación como un bien público. Los principios de justicia social y de equidad deberían ocupar un lugar privilegiado en las reformas introducidas en el sistema educativo de cara a la construcción de un Chile mejor para las generaciones presentes y futuras.
