



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Santiago
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UNA MIRADA COMPARATIVA

Argentina, Chile, Uruguay y Finlandia

Vernor Muñoz



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Santiago
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe

El derecho a la educación: una mirada comparativa

Argentina, Chile, Uruguay y Finlandia

Vernor Muñoz

Publicado en 2013 por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
(OREALC/UNESCO Santiago)

© UNESCO 2013
Todos los derechos reservados

ISBN

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de las autoras y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

Diseño de cubierta: UNESCO Santiago

La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe solicitó la realización de este estudio como una forma de contribuir a un debate informado que, con el aporte de todos los actores relevantes, permita seguir desarrollando un sistema educativo en Chile en favor del Derecho a la Educación.

Queremos agradecer a todos los que contribuyeron a la construcción de este documento, muy particularmente a su autor, Vernor Muñoz y su equipo, al Ministerio de Educación de Chile y al Foro de Educación de Calidad para Todos.

En la UNESCO tenemos el firme propósito de seguir apoyando a los países de nuestra región en la implementación de acciones que permitan avanzar hacia la justiciabilidad del derecho humano a una educación de calidad para todos y todas.



Jorge Sequeira

Director de la Oficina Regional
de Educación para América Latina y el Caribe
OREALC/UNESCO Santiago

Contenido

Introducción	5
1. Metodología	8
El marco conceptual del derecho a la educación.....	10
2. Los marcos normativos: elementos de su historia	12
Argentina	12
Chile.....	16
Uruguay	15
Finlandia	29
3. Una mirada comparativa al derecho a la educación en Argentina, Chile, Uruguay y Finlandia	32
Disponibilidad	32
El derecho a la educación.....	33
Objetivos de la educación.....	35
Obligatoriedad.....	38
Financiamiento.....	41
Gratuidad	45
Organización	49
Accesibilidad	50
No discriminación	53
Aceptabilidad	54
Adaptabilidad.....	59
4. Conclusiones	62

El derecho a la educación: una mirada comparativa

Argentina, Chile, Uruguay y Finlandia

Vernor Muñoz¹

Introducción

Los esfuerzos por conducir la educación hacia sus propósitos centrales nos han llevado a denunciar las tendencias mercantilistas que definen a la educación como un servicio negociable y no como un derecho humano.

Esos propósitos se inspiran en los principales instrumentos del derecho internacional de los Derechos Humanos (la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros) y han sido esclarecidos por algunos órganos de tratados².

Sabemos que el derecho a la educación no se reduce al acceso a la escolarización formal y tampoco consiste en una garantía que el Estado debe asegurar únicamente a los niños, niñas y adolescentes, puesto que se trata de un derecho humano que, por definición, todas las personas, independientemente de su edad, pueden exigir³.

La educación es entonces, además de una garantía individual, un derecho social cuya máxima expresión es la persona en el ejercicio de su ciudadanía; no se reduce a un periodo de la vida sino al curso completo de la existencia de los hombres y las mujeres.

Precisamente por ello, la necesidad de restituirle a la educación su sentido substancial, destinado a lograr el desarrollo de la personalidad y dignidad humana, constituye el principal objetivo que motiva nuestro trabajo, reconociendo que se trata de un derecho de permanente práctica, que debe

¹ Profesor e investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Costa Rica, tutor de la Universidad de Alcalá. Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la educación (2004-2010), miembro del Consejo Deliberativo del Fondo Regional de la Sociedad Civil para la Educación y consultor de diversas agencias de la ONU y de organizaciones internacionales de defensa y promoción de los derechos humanos.

² Comité sobre los derechos del Niño, el Comité contra la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³ Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

tutelarse en el marco de la convergencia y el aprendizaje de todos los demás derechos humanos.

La UNESCO fundamenta su labor en estas premisas y abraza varios objetivos que son compartidos universalmente:

- lograr la educación de calidad para todas y todos y el aprendizaje a lo largo de la vida;
- movilizar el conocimiento científico y las políticas relativas a la ciencia con miras al desarrollo sostenible;
- abordar los nuevos problemas éticos y sociales;
- promover la diversidad cultural, el diálogo intercultural y una cultura de paz;
- construir sociedades del conocimiento integradoras recurriendo a la información y la comunicación⁴.

Los informes de seguimiento de Educación para Todos, avizoran la terrible crisis en la cual está inmersa la educación⁵, caracterizada por la indiferencia, las políticas nacionales de educación poco enérgicas y el escaso interés de las agencias de cooperación y de la comunidad internacional en el momento de transformar sus promesas en actos.

Es evidente que existen avances, pero los esfuerzos para que los Estados transformen a la educación como eje central de sus acciones aún no muestran resultados prometedores.

Según el informe mundial de seguimiento de la Educación para Todos (EPT) 2011⁶, el déficit global de financiación previsto se cifra en 20.000 millones de dólares anuales y las desigualdades dentro de los países son un reflejo de la disparidad que se da a nivel internacional en lo que respecta a la enseñanza secundaria.

Esta realidad no se la vive de forma pasiva e indiferente, pues es conocido que cientos de miles de personas han generado movimientos de exigibilidad del derecho a la educación. Últimamente, la expresión más notable se la vivió en Chile, donde se hizo además evidente el protagonismo político de niños, niñas, adolescentes y jóvenes universitarios.

⁴ En www.unesco.org/new/es/unesco

⁵ Véase, por ejemplo: UNESCO. 2008. *Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*. En <http://www.unesco.org.uy/educacion/fileadmin/templates/educacion/archivos/EFA2009Resumen.PDF>

⁶ UNESCO. 2011. *Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*.

La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, con sede en Santiago de Chile⁷, motivada por el masivo reclamo por una educación gratuita y de calidad que han demandado y protagonizado las y los estudiantes en este país, solicitó la realización del presente estudio –que tiene como fin analizar el marco normativo que rige la educación– como una forma de contribuir a mejorar la perspectiva de derechos humanos en torno al sistema educativo chileno.

La UNESCO ha considerado que un mecanismo idóneo de procurar el análisis, es mediante el método de comparación entre Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia, con énfasis en la legislación chilena. Esta propuesta permite resaltar las particularidades jurídicas y comprender, a partir de ello, las virtudes y los obstáculos que establece la normativa vigente, en el proceso de acercamiento de la educación a los derechos humanos.

Los tres primeros países vecinos son parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁸ y Finlandia se constituye en un referente externo, con un sistema socio cultural distinto y además cualificado como uno de los sistemas educativos que logró mejores resultados en los últimos informes PISA⁹. La revisión del marco normativo finlandés¹⁰, a su vez permite ampliar la perspectiva y proponer nuevas miradas que enriquezcan la actividad legislativa y jurisprudencial en torno a la educación y son útiles para la construcción de estándares regionales, inspirados en la necesidad de respetar, proteger y realizar el derecho humano a la educación.

El objetivo del estudio fue determinado por la Oficina Regional de la UNESCO en Santiago de Chile y tiene como referencia las obligaciones establecidas en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, tal como fueran esclarecidas por el órgano de tratado correspondiente en su Observación General número 13¹¹.

El estudio no detalla las particularidades legales en cada país, ya que se sacrificaría lo esencial por lo accesorio; tampoco tuvo como fin el análisis del funcionamiento de los sistemas educativos, por lo que no indaga acerca de los

⁷ A su vez es la Oficina Nacional ante Chile.

⁸ Uruguay y Argentina son miembros y Chile es asociado.

⁹ Programme for International Student Assessment.

¹⁰ El estudio utiliza traducciones no oficiales de las normas vigentes en Finlandia.

¹¹ Comité de derechos económicos, sociales y culturales. 21º período de sesiones. 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999. E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999. Observaciones generales 13 (21º período de sesiones, 1999). El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto).

obstáculos que amenazan la realización del derecho a la educación más allá de lo que dicen las normas.

Evidentemente, dada la complejidad y en ciertos casos la “aridez conceptual” de ciertas normas, resultó necesario adicionar algunas informaciones y comentarios que permiten dilucidar el contenido de la legislación. Además, se utiliza un lenguaje accesible para un público amplio, a fin de facilitar la comprensión de los términos técnicos.

El trabajo está dividido en acápites. El primero de ellos expone la metodología del estudio e introduce el marco conceptual y normativo del derecho humano a la educación, según lo expuesto en la Observación General 13 del Comité de derechos económicos, sociales y culturales. El segundo acápite ofrece una contextualización histórica de los marcos legales en los países concernidos, que incluye una breve caracterización de las disposiciones constitucionales y legales en torno a la educación. El tercer acápite presenta el análisis crítico-comparativo de la normativa vinculada a educación en cada uno de los países seleccionados. El cuarto acápite ofrece las conclusiones y recomendaciones.

Para aquellas personas que deseen conocer en detalle las disposiciones normativas, pueden remitirse a los anexos, disponibles en formato digital únicamente, que contienen un listado categorizado de la normativa pertinente y un resumen del articulado más relevante de los instrumentos domésticos.

El autor agradece a Jorge Sequeira y Paz Portales, Director y Coordinadora de Programa, respectivamente, de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO; al equipo del Ministerio de Educación de Chile por su completa apertura y colaboración; Petra Packalen, Asesora del Secretariado de la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Junta Nacional de Educación de Finlandia; a las y los colegas Tere Arteaga, Claudio Vicente Millacura Salas, Virginia Goldaracena, Mariela Belski, Camilla Croso y Christian Courtis, quienes le prestaron apoyo durante la preparación de este estudio.

1. Metodología

El objetivo de este estudio fue realizar un análisis comparativo del marco legal que hace a las leyes de educación y a otras vinculadas con la temática, en cuatro países: Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia.

La noción metodológica de “comparación” para Solá de Cañizares implica la comparación científica de sistemas jurídicos distintos o de un aspecto de los mismos y de las causas que los han producido y los efectos que han resultado

en los medios sociales respectivos; para Julio Ayasta Gonzales el derecho comparado tiene como objeto la confrontación de los sistemas jurídicos de diversos países, para determinar lo que hay de común y diferencial entre ellos y determinar sus causas; para García Máñez no solo se puede comparar el marco legal sino también las instituciones o sistemas jurídicos de diversos lugares o épocas¹².

Entonces, el método comparativo en derecho, considera distintos elementos como por ejemplo: instituciones o sistemas jurídicos, jurisprudencia, ejecutorias, normas jurídicas y costumbres jurídicas. Para el presente trabajo se consideraron, sin embargo, las leyes de educación en vigencia de los cuatro países y algunas otras conexas, para así determinar las notas comunes y las diferencias que entre ellas existen, y derivar de tal examen conclusiones sobre la evolución de tales leyes y criterios para su perfeccionamiento y reforma. La referencia conceptual que permite establecer la comparación, es la que ofrece el marco conceptual de la Observación General número 13 del Comité de derechos económicos, sociales y culturales.

Para realizar este proceso se consideró el Análisis Categorical Temático como el método indicado para comparar las leyes propuestas, gracias a este análisis, se obtienen categorías de estudio a través del empleo de la codificación simple y categorización¹³.

El Análisis Categorical Temático¹⁴ está compuesto por tres flujos de actividad concurrentes, que consisten en la reducción de datos¹⁵, el despliegue¹⁶ y la explicación dinámica¹⁷ de los mismos.

¹² Torrez, J. (2008). *Derecho comparado*. Revisado: 11 de octubre de 2011. Disponible: <http://www.articuloz.com/leyes-articulos/derecho-comparado-397236.html>

¹³ Strauss, A. & Corbi, J. *Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Ed. Universidad de Antioquia. 2002

¹⁴ Abela, J. *Las Técnicas de Análisis de Contenido*. Centro de Estudios Andaluces. Revisado el: 11 de octubre del 2011. Disponible: <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>

¹⁵ Se refiere al proceso de seleccionar, focalizar, simplificar, abstraer y transformar los datos de campo. Es una tarea que se la realiza continuamente a través de todo proyecto cualitativo. El proceso de reducción de los datos no es algo separado del análisis sino parte del mismo. Son decisiones analíticas sobre cuáles segmentos codificar, cuáles dejar, qué patrones resumen mejor un cierto número de segmentos, qué argumentos que van surgiendo tomar. La reducción es una forma de analizar que afila, clasifica, enfoca, descarta y organiza datos en tal forma que se pueda llegar a conclusiones finales y verificarlas. Es una condensación de los datos. En el presente trabajo de comparación se utilizó la codificación como estrategia de reducción.

¹⁶ Es el ensamblaje de información que está organizado, comprimido y que permite sacar conclusiones y tomar acciones

¹⁷ Es sacar conclusiones y verificar, notar regularidades, patrones, explicaciones, configuraciones posibles, flujos causales y proposiciones. Las conclusiones son también verificadas a medida que prosigue el análisis

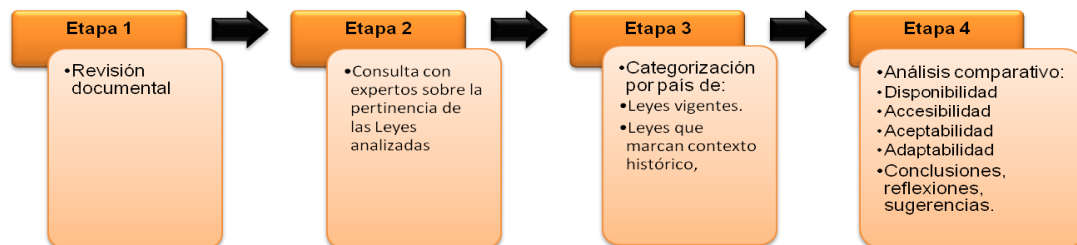
Es con base en esta metodología que se desarrolló el trabajo analítico comparativo que se detalla en las siguientes etapas:

Etapa 1: Revisión documental que determinó las leyes vigentes a ser analizadas en cada uno de los países

Etapa 2: Consulta con expertos sobre la pertinencia de la legislación analizada.

Etapa 3: Primer vaciado de datos (reducción de la información): Se construyó una matriz que permitió volcar la información sobre leyes vigentes y algunas otras que marcan un contexto histórico, además de reflexiones generales sobre marco legal estudiado. (Anexos 1 al 4).

Etapa 4: Una vez que se contó con la información de cada uno de los países fue posible realizar una comparación que permita determinar elementos comunes, diferencias y derivar en conclusiones críticas que permitan avizorar falencias, fortalezas que impulsen reformas que respeten los principios del Derecho a la Educación y su ejercicio pleno. La construcción del informe final estuvo transversalizado por los cuatro elementos conceptuales y normativos que caracterizan el derecho a la educación, según la interpretación internacionalmente aceptada que ha hecho el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas.



El marco conceptual del derecho a la educación

El comité indica que, “si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

a) **Disponibilidad.** Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos,

instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

b) **Accesibilidad.** Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

i) **No discriminación.** La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.

ii) **Accesibilidad material.** La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).

iii) **Accesibilidad económica.** La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

c) **Aceptabilidad.** La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza.

d) **Adaptabilidad.** La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

Al considerar la correcta aplicación de estas "características interrelacionadas y fundamentales", se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos."

2. Los marcos normativos: elementos de su historia

ARGENTINA

La Constitución Nacional argentina, fue promulgada el 25 de mayo de 1853, siendo reformada en 1994.

En 1884 se aprobó la Ley 1420, la cual regía la enseñanza primaria. Esta ley no garantizaba una igualitaria calidad educativa, por lo que cada provincia contaba con su propia oferta, con distintos grados de calidad según las poblaciones que las recibían.

Entre 1985 y 1988 se realiza el Congreso Pedagógico Argentino, cuyas conclusiones sentaron las bases transformadoras, sumadas a otros hechos significativos, tales como la constitución del Consejo Federal de Cultura y Educación, la redefinición de las funciones de Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el proceso de descentralización y transferencia de los servicios educativos a las distintas jurisdicciones provinciales.

Estos acontecimientos allanaron el camino para la sanción de la Ley Federal de Educación en el año 1993. Por primera vez, Argentina cuenta con un instrumento normativo que abarca todos los niveles y modalidades del sistema educativo, con aplicación en todo el territorio¹⁸.

La Constitución vigente hace referencia a la educación, en tres artículos: el artículo 5, establece que "cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, derechos y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure... la educación primaria...". El artículo 14 establece que todos los habitantes gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: "...de enseñar y aprender...". Por último, el artículo 67 establece como atribución del Congreso Nacional el "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria..."¹⁹.

Como consecuencia del convulsionado año 2001, cuando se produce la destitución del entonces presidente de la República Fernando De La Rúa, surge la necesidad de consolidar bases políticas e institucionales que permitieran la

¹⁸ *La transformación educativa en Argentina y la ley federal de educación.*
En <http://www.mflor.mx/materias/temas/transedu/transformacioneducativa.htm>

¹⁹ Documento del Ministerio de Cultura y Educación *Aplicación de la Ley Federal de Educación.*

intervención del Estado frente a las demandas sociales. En este contexto la educación se constituye en una variable de gobernabilidad.

Tras la sanción de las leyes de Financiamiento Educativo y de Educación Técnica, el gobierno nacional impulsó una consulta para una nueva ley de educación: la Ley de Educación Nacional (LEN) fue aprobada en el 2006 durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), siendo Daniel Filmus Ministro de Educación²⁰.

La ley busca la universalización progresiva de los servicios educativos²¹; crea el Consejo Federal de Educación²², al que le atribuye las funciones de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Además, se establecen los órganos consultivos del Consejo Federal: el Consejo de Políticas Educativas, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Actualización Curricular.

Las decisiones tomadas por el Consejo son de carácter obligatorio, lo que significa una recentralización de las decisiones en el Estado Nacional.

El Consejo Federal de Educación acuerda y define los criterios organizativos, los modelos pedagógicos y demás disposiciones necesarias para universalizar progresivamente los servicios educativos para los niños/as de cuatro años de edad, priorizando a los sectores más desfavorecidos y asimismo implementar la jornada extendida o completa.

La LEN introduce elementos que hacen cambios en la estructura educativa, como es el caso del artículo 17, referido a la estructura del Sistema Educativo Nacional, el que comprende:

Cuatro niveles

1. Educación Inicial
2. Educación Primaria
3. Educación Secundaria
4. Educación Superior

²⁰ Carril,V; Marrone,L; Tejera, S. Análisis comparativo de la Ley Federal de Educación (24.195) y la Ley de Educación Nacional (26.206), ¿Compartiendo ADN? En http://www.docentesdeizquierda.com.ar/analisis_ley.htm

²¹ Pesado, M. Una mirada de la última reforma de la educación argentina desde las políticas de cooperación educativa de los Organismos Internacionales. Centro Argentino de Estudios Internacionales en www.caei.com.ar

²² *Ibíd.*

Ocho modalidades:

1. Educación Técnico Profesional
2. Educación Artística
3. Educación Especial
4. Educación Permanente de Jóvenes y Adultos
5. Educación Rural
6. Educación Intercultural Bilingüe
7. Educación en contextos de privación de la libertad
8. Educación Domiciliaria y Hospitalaria

Para el presente estudio comparativo se consideraron las siguientes leyes:

- Constitución Nacional Argentina (CNA)
- Ley de Educación Nacional 2006
- Ley de Educación Superior Ley N° 24.521 (versión actualizada 2006)
- Ley de Educación Técnico Profesional Ley 26.058
- Ley del Financiamiento Educativo
- Ley 26.427. El Sistema de Pasantías Educativas en el Marco del Sistema Educativo Nacional. Noviembre, 26 de 2008

CHILE

Nueve Cartas Magnas han regido la nación desde sus inicios, pasando desde los Reglamentos Constitucionales en el periodo de la independencia hasta la Constitución de 1980, vigente en la actualidad. Después de varios intentos, Chile logró una estabilidad constitucional en 1833, año en que se dictó una base para los conjuntos de normas jurídicas posteriores, de 1925 y 1980.

Durante la presidencia de Arturo Alessandri Palma se redacta la Constitución de 1925, aprobada mediante plebiscito nacional. Al producirse los hechos que condujeron a la dictadura en 1973, la Junta Militar suspendió el ejercicio de la Constitución de 1925, pese a que formalmente se declaró que esta continuaba vigente. Por otra parte, se disolvió el Congreso Nacional. Luego, en octubre de 1973, se nombró una Comisión encargada del estudio y redacción de una nueva Constitución, integrada por siete miembros de confianza de la Junta, proceso que concluye en el año 1978, pasando por dos procesos de revisión posteriores, uno por una comisión presidida por el ex presidente Jorge Alessandri y otra dirigida por la propia Junta de Gobierno.

La Constitución de 1980, que se mantiene vigente hasta la fecha, fue objeto de 54 modificaciones relevantes el año 1989 y de una enmienda de varias normas el año 2005, aprobada por el Congreso Pleno con un amplio consenso nacional²³.

En cuanto al tema de educación, el artículo 10 de la Constitución señala que: "la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación".

En el artículo 11 se afirma que "la libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia política partidista alguna. Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento

²³ Constitución Política de la República de Chile. Historia Constitucional Chilena. En <http://www.gob.cl/la-moneda/constitucion-politica/>

de enseñanza para sus hijos. Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel".

La educación chilena de 1950 a 1995 puede ser descrita a partir de procesos como: expansión de la cobertura del sistema formal, la diversificación de tipos de instituciones y de programas educativos, la tendencia a la modernización en los aspectos propiamente curriculares y la sucesión de políticas educativas y de reformas en la gestión.

En este periodo, tanto las normas constitucionales como el consenso social coincidían en asignar al Estado un importante rol en la educación, a la vez que se reconocía la libertad de enseñanza y se daba espacio a la iniciativa privada en la oferta educativa. En 1970 existía una educación privada oficialmente legitimada y que se consideraba "cooperadora de la función educacional del Estado", en la medida que sus establecimientos se acogían a los planes y programas oficiales y cumplían otros requisitos. El Estado, a su turno, apoyaba mediante subvenciones aquella educación "cooperadora".

Un problema central de la gestión educativa de la época era el del financiamiento. Para hacer frente a la expansión y mejoramiento de la educación, el Estado destinaba a este sector cantidades que oscilaban entre un 12 y un 20% del presupuesto general. Una alta proporción del presupuesto del sector se destinaba a remuneraciones. Sin embargo, la velocidad de crecimiento del personal, requerido por la expansión, y los otros gastos e inversiones obligaban a mantener relativamente bajos los niveles salariales de los docentes. Estos desarrollaron un alto grado de organización sindical y de demanda.

El gobierno del Presidente Salvador Allende (1970-1973), asignó a la educación los más altos recursos financieros del periodo, adelantó la expansión educativa y avanzó en la política de igualdad de oportunidades. Profundizó la desconcentración del aparato estatal de educación, a través de las Coordinaciones Regionales de Educación y quiso desburocratizarla y hacerla participativa, a través de los Consejos Regionales y Locales de Educación. Sin embargo, su gestión se vio entrabada por la rigidez del conjunto de la institucionalidad estatal y, sobre todo, por el clima de conflicto social e ideológico que rodeó su prematuramente interrumpida gestión.

El gobierno de la Junta Militar de Augusto Pinochet (1973-1990), introduce significativos cambios en el esquema de gestión de la educación. En una

primera etapa, se produjo una intervención militar y gubernamental sin precedentes en el funcionamiento del sistema escolar y universitario. A pretexto de una necesaria despolitización y reordenación de las instituciones y de la gestión, se impuso una práctica autoritaria y de fuerte control oficial sobre la cotidianeidad de los procesos educativos.

En 1977, el Ministerio de Educación se desprendió de buena parte de las escuelas o institutos de educación media técnico-profesional y los entregó a la administración de corporaciones privadas creadas por las asociaciones gremiales de empresarios de la industria, el comercio y la agricultura. Es la educación privada la responsable de la futura expansión y mejoramiento del sistema y el Estado debía retraerse a cumplir aquellas funciones que la acción de los particulares no era posible o era insuficiente o ineficiente.

Las universidades existentes hacia 1973 fueron intervenidas por la dictadura y en cada una de ellas se designó un "rector delegado" que, a su vez, designó a las restantes autoridades académicas y administrativas y concentró en sus manos las funciones normativas y de gobierno de cada casa de estudios. Esta situación se modificó en 1987, cuando se estableció en cada una de las universidades e institutos subsidiados por el Estado una Junta Directiva encargada de elegir al Rector y a las principales autoridades y ejercer un conjunto de atribuciones de administración²⁴.

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza –Ley N°. 18.962, de 1990 (LOCE), fue publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo de 1990, el último día del gobierno militar– reconocía el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, fijaba los requisitos mínimos y objetivos que debía cumplir la educación básica y media y normaba el reconocimiento de los establecimientos educacionales de todo nivel, incluido el universitario.

La normativa señalaba que, sobre la base de los contenidos mínimos propuestos por el ministerio de Educación, los establecimientos eran libres para incluir en el currículum áreas de desarrollo, dependiendo de sus programas de estudio.

Además la ley limitaba el accionar del Ejecutivo, por lo cual el Fisco se restringía a un rol subsidiario en donde se entregaban a terceros –sostenedores públicos o privados– el manejo y la administración de los fondos destinados a la educación.

²⁴ Nuñez, I. *Historia reciente de la educación chilena*.

En http://www.escolares.net/files_trabajos/file/pdf/ciencias_sociales/historia_de_la_educacion_chilena.pdf

Los elementos claves de la normativa eran:

Libertad de enseñanza: Garantizaba la libertad y no se establecía otros límites que no sean los impuestos por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

Currículum mínimo: Establecía los contenidos educativos mínimos que debían cumplir todos los niveles de enseñanza básica y media, y responsabilizaba al Estado por su cumplimiento.

Derecho: La norma reconocía que la educación es un derecho que debe ser protegido y resguardado por el Estado.

Reconocimiento: Era el Ministerio de Educación quien reconocía a los establecimientos de enseñanza básica, media y superior.

Límites: La normativa restringía el campo de acción del Ejecutivo para intervenir en materias relativas a modificaciones necesarias en el sector.

La gran crítica de las y los escolares a la ley es que "le daba prevalencia a la libertad de enseñanza, por sobre el derecho a la educación", lo que permitió, según ellos, que cualquier particular creara colegios en forma inorgánica, produciéndose un "negocio con la educación" y menoscabando su calidad.

Los estudiantes demandaban un rol más activo del Ejecutivo en la calidad y financiamiento de la educación pública y sugerían que "el Estado sea el único garante y administrador de la educación pública chilena"²⁵.

Ley General de Educación N° 20.370 de 2009 es la alternativa que el gobierno puso para derogar la LOCE. La ley representa el marco para una nueva institucionalidad de la educación en lo referente a la educación general básica y media, pero mantiene la normativa respecto a la educación superior.

Además de los derechos garantizados en la Constitución, tratados internacionales, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, la LGE se inspira en los siguientes principios:

Universalidad y educación permanente: La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida.

Calidad de la educación: Todos los alumnos, independientemente de sus condiciones y circunstancias, deben alcanzar los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley.

Equidad: Todos los estudiantes deben tener las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad.

²⁵ Emol.chile. Aspectos claves sobre la LOCE. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2006/06/05/221167/preguntas-y-respuestas-aspectos-clave-sobre-la-loce.html>.

Autonomía: El sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos.

Diversidad: Promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de los educandos.

Responsabilidad: Todos los actores del proceso educativo deben cumplir sus deberes y rendir cuenta pública cuando corresponda.

Participación: Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser informados y a participar en el proceso.

Flexibilidad: El sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales.

Transparencia: La información del sistema educativo, incluyendo los ingresos, gastos y resultados académicos, debe estar a disposición de todos los ciudadanos.

Integración: Se propone la incorporación de alumnos de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales.

Sustentabilidad: Fomento al respeto al medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales.

Interculturalidad: El sistema debe reconocer y valorar al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia²⁶.

Tras la movilización social de 2006, conocida como la "Revolución pingüina", la LOCE fue reemplazada en 2009 por la Ley General de Educación.

Siguiendo la misma dinámica, en el mes de junio del 2011 las y los estudiantes convocaron a sucesivas marchas en las principales ciudades de Chile, alcanzando gran convocatoria y demandando el fortalecimiento del rol del Estado en la educación.

Como primera propuesta, el presidente Sebastián Piñera anuncia, junto al entonces Ministro de Educación Joaquín Lavín, un paquete de propuesta en que destaca el llamado "Gran Acuerdo Nacional de la Educación" y el FE (Fondo por la Educación), de 4.000 millones de dólares.

Respecto de algunas de las principales demandas estudiantiles, Piñera anunció la creación de la Subsecretaría de Educación y de la Superintendencia de Educación Superior (encargada de fiscalizar que las universidades no tengan fines de lucro), y que se abriría el debate en torno al lucro en la educación superior, además afirmó que la estatización de la educación "constituye un grave error y daña profundamente tanto la calidad como la libertad de enseñanza".

²⁶ Guía Legal sobre la Ley General de Educación. En <http://www.bcn.cl/guias/ley-general-educacion>

El anuncio fue recibido con escepticismo por parte de los estudiantes, quienes levantaron fuertes críticas al respecto, apuntando que las medidas no tenían “sintonía con las movilizaciones estudiantiles”.

El 18 de julio, el presidente Piñera realizó un importante cambio de gabinete: Joaquín Lavín dejó la cartera de Educación, que se puso en manos del hasta entonces ministro de Justicia Felipe Bulnes. El nuevo ministro aseguró que, si bien “los estudiantes tenían el mérito de haber hecho sentir su voz, haber generado un consenso en cuando a la reforma que hay que implementar”, llamó a los estudiantes a deponer los paros y las marchas y que venía “el tiempo de sentarnos a trabajar para construir con las distintas fuerzas políticas y con el aporte de ellos las soluciones que el país necesita”.

El 1 de agosto el ministro Bulnes dio a conocer el documento “Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación chilena”, que contiene 21 medidas entre las que destacan la desmunicipalización de la educación pública y la reformulación del sistema de becas y créditos para la educación superior, además de otras ya mencionadas en la primera propuesta gubernamental, como la creación de una Superintendencia de Educación Superior, que tendría como fin la fiscalización de la prohibición del lucro en la educación. Horas más tarde de haberse dado a conocer las nuevas medidas, múltiples barricadas se levantaron en distintos puntos de Santiago demostrando el descontento e inconformidad frente al ofrecimiento realizado por el gobierno.

El 17 de agosto, el ministro Felipe Bulnes anunció una nueva propuesta con el fin de terminar las movilizaciones. La nueva propuesta incluye un sistema mixto de becas y créditos para los tres primeros quintiles de la población, reprogramación de los créditos actuales de 110 mil personas para sacar a los estudiantes de Dicom (servicio que registra todo tipo de deudas) y reducir la tasa de interés del crédito con aval del estado del 5,6% al 2%.

También se prometió enviar en menos de 40 días un proyecto de desmunicipalización de la educación pública, pasando los colegios a manos de organismos públicos descentralizados, crear una Superintendencia de Educación Superior para fiscalizar que las instituciones universitarias efectivamente no tengan fines de lucro y proponer una reforma a la Constitución estableciendo el derecho a una educación de calidad. La propuesta del gobierno fue nuevamente rechazada por los dirigentes del movimiento por perpetuar el sistema de endeudamiento para los sectores más necesitados.

Para el estudio se consideraron las siguientes leyes y decretos:

- Constitución Política del Estado
- Ley General de Educación n° 20370
- Ley Sobre Violencia Escolar n° 20536
- Ley n° 20529 del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización
- Decreto con fuerza de ley 2 fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n° 20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley n° 1, de 2005
- Ley de Subvención Escolar Preferencial 20.248 (2008)
- Ley núm. 20.330 que fomenta que profesionales y técnicos jóvenes presten servicios en las comunas con menores niveles de desarrollo del país
- Ley núm. 19.992 que establece pensión de reparación y otorga otros beneficios a favor de las personas
- Decreto n° 32 2005 que reglamenta otorgamiento de beneficios educacionales contemplados en la ley n° 19.992
- Ley 20.405 que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos y entrega beneficios al cónyuge sobreviviente del prisionero político fallecido. Reapertura de la comisión que calificará nuevas víctimas del terrorismo de estado
- Ley 20.158 que establece diversos beneficios para profesionales de la educación y modifica distintos cuerpos legales
- Decreto supremo 39/2011 modifica decreto n° 337, de 2010, que reglamenta el programa de becas de educación superior año 2010
- Ley 20.129 que establece un Sistema Nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior
- Decreto 297/2009: Ministerio de Educación; Subsecretaría de Educación aprueba reglamento que fija procedimiento para retención de la devolución del impuesto a la renta por parte de la Tesorería General de la República
- Ley n° 20.027, de 2005 Ministerio de Educación, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior
- Decreto 266 - Déjese sin efecto publicación de decreto n°266, del Ministerio de Educación, efectuada en la edición del diario oficial n°39.963 de fecha 18 de mayo de 2011, publicado en el cuerpo i, página 1 y siguientes, reemplazándose por la que a continuación se indica - ley 20.248
- Ley de Subvención Escolar Preferencial
- Decreto ley 3631 de 28 de febrero de 1981
- Decreto ley n° 3.541, de 13 de diciembre de 1980
- Ley 19532. Crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación

- Ley 19074. Autoriza ejercicio profesional a personas que señala que obtuvieron títulos o grados en el extranjero
- Ley 19083. Establece normas sobre reprogramación de deudas del crédito fiscal universitario
- Ley 19168. Otorga facultad que señala a instituciones de educación superior
- Ley 19239. Crea Universidad de los Lagos
- Ley 19.287, de 1994, de fondos solidarios de crédito universitario
- Ley 19305 modifica los estatutos de las universidades que indica en la materia de elección de rector y establece normas para la adecuación de los mismos.
- Ley 19584 modifica la Ley n° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza incorporando instituciones de educación superior y reconocidas por el Estado
- Decreto 257 de 01-07-2009
- Ley 18956 reestructura el Ministerio de Educación Pública (no desarrollada)
- Ley 19464 última modificación: 26-feb-2011 ley 20501. Establece normas y concede aumento de remuneraciones para personal no docente de establecimientos educacionales
- Ley 20244 de 19-1-2008. Introduce modificaciones en la ley n° 19.464, que establece normas y concede aumento de remuneraciones para el personal no docente
- Ley 20422 de 10-02-2010 establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad
- Decreto con fuerza de ley 2 fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley n° 2, de de 1996, sobre subvención del estado a establecimientos educacionales. Última versión de 12-09-2009
- Decreto 315 2011 Ministerio de Educación Subsecretaria de Educación. Reglamenta requisitos de adquisición, mantención y pérdida del reconocimiento oficial del estado a los establecimientos educacionales de educación parvularia, básica y media
- Decreto 548 última versión 25-05-2011. Aprueba normas para la planta física de los locales educacionales que establecen las exigencias mínimas que deben cumplir los establecimientos reconocidos como cooperadores de la función educacional del estado, según el nivel y modalidad de la enseñanza que impartan
- Decreto con fuerza de ley 1. 10-09-1996. Última versión de: 01-05-2011. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n° 19.070 que aprobó el estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican
- Ley 20501/2011 calidad y equidad de la educación
- Decreto con fuerza de ley 1. 30-12-1980 última versión 02-01-1986

- Decreto con fuerza de ley 4. Fija normas sobre financiamiento de las universidades. Última versión de : 04-12-2008
- Decreto con fuerza de ley 2. 21-01-1986. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del estatuto orgánico del Consejo de Rectores (no desarrollado)
- Decreto con fuerza de ley 2. 07-01-1981 fija normas sobre universidades
- Decreto con fuerza de ley 3. 31-12-1980. Última versión de : 18-01-1993 dispone normas sobre remuneraciones en universidades chilenas (no desarrollado)
- Decreto con fuerza de ley 24. 16-04-1981. Última versión de: 03-01-1986. Fija normas sobre centros de formación técnica
- Decreto con fuerza de ley 5. 16-02-1981. Fija normas sobre institutos profesionales. Última versión de : 30-11-1996
- Ley 20044. 23-08-2005. Establece facultades en materias financieras para las universidades estatales
- Ley 19989. 31-12-2004. Establece facultades para la Tesorería General de la República y modifica la ley nº19.848 sobre reprogramación de deudas a los fondos de crédito solidario
- Ley 19496. 07-03-1997. Última versión de 03-02-2010. Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores
- Ley 19699. 16-11-2000. Última versión de: 23-06-2003. Otorga compensaciones y otros beneficios que indica a funcionarios públicos estudiantes de carreras técnicas de nivel superior
- Ley 20374. 07-09-2009. Faculta a las universidades estatales a establecer un mecanismo de incentivo al retiro para sus funcionarios y concede otros beneficios
- Decreto 40. 03-02-1996. Última versión de 25-09-2009. Establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación básica y fija normas generales para su aplicación
- Decreto 220. 18-05-1998. Última versión de 19-08-2009. Establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para enseñanza media y fija normas generales para su aplicación. (no desarrollado)
- Ley 20.529 sobre sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica

URUGUAY

La República Oriental del Uruguay ha tenido seis Constituciones Políticas: la primera de 1830 a 1917; la segunda de 1918 a 1933; la tercera de 1934 a 1942; la cuarta de Constitución de 1942 a 1952; la quinta de 1952 a 1967 y la sexta de 1967 a la fecha, aunque se ha beneficiado de varias enmiendas plebiscitadas en 1989, 1994, 1996 y 2004.

A partir de la declaración de su independencia en 1825, Uruguay se vio enfrentado a la necesidad de organizar un sistema escolar que atendiese mínimamente a su aún escasa población. Las autoridades nacionales y departamentales, empero, no supieron responder adecuadamente a esas exigencias: se dictaron gran cantidad de leyes, decretos y disposiciones diversas, pero en los hechos los recursos económicos y humanos volcados a la tarea resultaron siempre muy inferiores a los invertidos en solventar enfrentamientos políticos y militares (varias revoluciones, motines, guerras civiles, etc.).

El espacio que no supo ocupar la enseñanza pública lo ocupó la escuela privada, que por ese entonces cobró un desarrollo muy notorio tanto en cantidad como en calidad y que cubrió las necesidades de la naciente burguesía nacional, por lo que estuvo limitada fundamentalmente a Montevideo (aunque la escuela pública tampoco llegaba adecuadamente al resto del país).

La Reforma Escolar se inició a finales de 1868. En esa fecha, José P. Varela, junto a un grupo de jóvenes intelectuales, crearon la "Sociedad de Amigos de la Educación Popular" (SAEP) dirigida a promover la reforma de las escuelas, inspirados en las doctrinas estadounidenses y argentinas. El gobierno de facto del Cnel. Latorre, designa a Varela para un importante cargo educacional, lo que le permitió elaborar un proyecto de Ley de Educación que incluía no solo la gratuidad de la enseñanza primaria –algo ya conocido y practicado– sino también la obligatoriedad de la asistencia, limitaciones severas a la enseñanza religiosa y una alta participación popular en la administración y orientación de la escuela pública. El gobierno, en 1877 promulgó la ley, pero modificando el proyecto original y aceptando solamente la gratuidad y obligatoriedad; estableció, en cambio, la enseñanza religiosa –con escasa limitación– y un sistema de gobierno escolar ultra centralizado.

A pesar de ese fracaso, la enseñanza secundaria creció en forma acelerada, ampliando su cobertura hasta alcanzar –a mediados del siglo XX– a casi una cuarta parte de los jóvenes en edad liceal. Esta expansión estuvo ligada a cierta imagen formada en las clases medias nacionales respecto al valor de los estudios secundarios; ellos permitirían al joven escapar a la suerte del trabajo

manual o del empleo no calificado, acceder al plano de ocupaciones más distinguidas.

La Universidad, que a mediados de siglo solo tenía la carrera de Jurisprudencia, comenzó a modernizarse con las nuevas Facultades de Medicina (en 1875) y de Matemática (en 1885), las cuales abrieron a los jóvenes de la clase media y alta la posibilidad de encarar otra preparación que la tradicional. Se llegó a fines de siglo con una enseñanza secundaria –o "preparatoria"– más amplia y moderna, y con tres facultades que ofrecían un amplio marco de carreras profesionales. La Ley Orgánica de 1885 –elaborada por el rector Vázquez Acevedo– dio una mayor concentración de poder al rectorado y una mayor operatividad.

El periodo que se extiende desde mediados de los 50 hasta comienzos de los 70, constituye uno de los momentos más dolorosos para el proceso educacional, solo superado por la posterior etapa de la dictadura militar. Durante ese lapso se mantuvo un movimiento de carácter inercial que permitió al sistema educativo continuar expandiendo su cobertura y afianzando su posición dentro del contexto social: la enseñanza media –especialmente la secundaria– se constituyó así en la continuación casi normal de los estudios primarios, en tanto la Universidad de la República aumentó su matrícula en importante proporción.

La solución de la crisis debía proceder de un mejor contralor ideológico de la sociedad y, por lo tanto, de una férrea dirección del sistema educativo: la Ley de Enseñanza de 1973 fue el instrumento idóneo para terminar con toda autonomía educacional y toda posibilidad de protesta o rebeldía, legalizando la represión, reflejo del sistema dictatorial que había asumido el poder.

Al normalizarse la vida política con la cesación de la dictadura, todas las fuerzas políticas y sociales acordaron –entre otras medidas– una nueva ley de educación que establecía expresamente que "se garantizará plenamente la independencia de conciencia moral y cívica del educando (...) los pronunciamientos oficiales de los órganos directivos o consultivos no obstan al derecho de petición ni al ejercicio de la libertad de pensamiento de funcionarios y educandos (...) La enseñanza-aprendizaje se realizará sin imposiciones que atenten contra la libertad de acceso a todas las fuentes de la cultura"²⁷.

En el 2006 se impulsó el Debate Nacional sobre la Educación que incluyó la realización del Congreso Nacional de Educación. El resultado de ese proceso

²⁷ Bralich, J. *Historia de la educación uruguaya*, en <http://www.rau.edu.uy/uruguay/cultura/histoweb.htm>

ha sido difundido a través del Informe Final de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE).

En el 2007 se procesó el material recogido, se realizaron encuentros y debates con las instituciones educativas involucradas: ANEP, Universidad de la República, Coordinadora de la Educación y con sectores políticos y gremiales. El 2008 se discutió parlamentaria y públicamente el texto del Proyecto.

Las autoridades y técnicos del Ministerio de Educación realizaron un recorrido por instituciones y localidades de todo el país, celebrando un sinnúmero de entrevistas y reuniones con el fin de informar y recibir opiniones que contribuyeran a conseguir el objetivo principal que es lograr una educación de calidad para todas las personas a lo largo de la vida²⁸.

La Constitución vigente se refiere al tema educativo en los siguientes artículos:

Artículo 68º: Queda garantizada la libertad de enseñanza. La ley reglamentará la intervención del Estado al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos. Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos, pupilos, los maestros o instituciones que desee.

Artículo 69º: Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios.

Artículo 70º: Son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial. El Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica. La ley proveerá lo necesario para la efectividad de estas disposiciones.

Artículo 71º: Declárase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares. En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos.

La FENAPES (Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria del Uruguay), junto a otros sindicatos como el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), el movimiento estudiantil, los padres y las Asambleas Técnico Docentes (ATD) se opusieron a la

²⁸ Uruguay – Nueva Ley General de Educación. Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura, en <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article4389>

ley presentada por el Gobierno, asumiendo el nuevo escenario como un retroceso histórico y el resultado de la votación en el parlamento como una derrota del movimiento popular y de los sindicatos de la Enseñanza.

Los elementos señalados, por estas organizaciones, como negativos son: la lejanía entre lo escrito y la realidad, por ejemplo el hecho de que la Ley basa acciones en los Consejos de Participación de Centros Educativos que según el texto legal son los encargados de reglamentarlos, dichos centros no se constituyen de manera adecuada; la instalación de las Comisiones Departamentales de Educación resulta imposible porque no están funcionando los consejos ni tampoco el Instituto Universitario de Educación (IUDE) y el Instituto Terciario Superior (ITS) o como también los procesos que hacen a la elección de docentes²⁹.

Otros desafíos fundamentales para la implementación de la ley se encuentran en la coordinación y planificación del accionar de múltiples comisiones, varias de ellas con actores que se repiten. Esto implicaría un cronograma de trabajo intenso en cada uno de los espacios de deliberación, argumentación y toma de decisiones.

Este aumento en las instancias de participación en la toma de decisiones podría generar una mayor capacidad para lograr acuerdos y consensos o bien un riesgo en la gestión y la administración de las políticas del sistema educativo por la aparición de conflictos de necesidades e intereses en los distintos grupos de actores, así como bloqueamientos y dilatorias (y los matices probables de estos dos escenarios en el corto y mediano plazo).

En síntesis, es un desafío la puesta en acción de la ley, para quienes conducen el sistema educativo en sus múltiples espacios, para quienes contribuyen a la planificación e implementación de políticas de cambio, mejora e innovación en las instituciones y sus culturas, y para quienes evalúan³⁰.

Para el estudio comparativo se consideraron las siguientes Leyes:

- Constitución Política del Estado de la República Oriental del Uruguay
- Ley General de Educación N° 18.437
- Designación de Miembros del Consejo Directivo Central de la Enseñanza (Ley 16115) 21 de julio de 2008

²⁹ Informe de la Comisión de Ley de Educación de FENAPES (con aportes de la mesa ejecutiva) en http://www.fenapes.org.uy/bolets/bol_32/p5.htm.

³⁰ Barboza, L. *Legislación educativa en Uruguay: Constitución de la República (1967) y Ley General de Educación*. En <http://www.slideshare.net/Lidia2007/ley-general-de-ed-2008-uruguay-programa-escala-uba>

- Ley N° 15.739: Enseñanza. Se aprueba Ley de emergencia; se derogaron los artículos 1° a 4°, 6° a 28 y 44 a 50
- Ley N° 12.549: Universidad de la República
- Ley N° 17.015: Educación Inicial
- Ley N° 18.154: Educación Inicial, Educación Primaria y tres primeros años de Educación Media
- Ley N° 16.802: Guarderías

FINLANDIA

La estructura básica de la nación independiente fue construida por el Parlamento entre 1917 y 1922, con la aprobación de la Ley Orgánica del Gobierno y de las restantes leyes necesarias para el ordenamiento jurídico del Estado. Los derechos básicos democráticos del ciudadano incluidos en esta ley fueron desarrollados por leyes especiales.

La Ley Orgánica del Gobierno de 1919 fue redactada y aprobada en un contexto caracterizado por una tempestad ideológica y un enconado conflicto de intereses.

El sistema monárquico se había afianzado pacíficamente durante siglos y una parte importante de los estratos superiores de la sociedad lo había internalizado como una constante de su cultura política. Se establecieron entonces, como base, los elementos centrales de la tradicional monarquía nórdica adaptados a la forma republicana.

En los años 90 nació un conflicto abierto entre el Presidente y el Parlamento, que obligó a reformar el ordenamiento estatal. La reforma constitucional tenía varios fundamentos y perseguía diversos objetivos: (1) la codificación de las leyes constitucionales; (2) la unificación, modernización y actualización de la estructura normativa y (3) la revisión de la división de poderes. La Constitución Política entra en vigor el primero de marzo del año 2000³¹.

La actual Constitución finlandesa se refiere a la educación en los siguientes artículos:

Artículo 16: Los derechos educativos:

(1) Toda persona tiene derecho a la educación básica gratuita. (2) Los poderes públicos, garantizan que la persona reciba otros servicios educativos de acuerdo con sus capacidades y necesidades especiales, así como la oportunidad de desarrollarse sin ser impedido por las dificultades económicas. (3) La libertad de la ciencia, las artes y la educación superior está garantizada.

En cuanto a las universidades, el artículo 123 señala:

³¹ Jaakko Nousiainen. *La nueva constitución de Finlandia: de un régimen mixto al parlamentarismo*. En http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURLapptype=BlobServer&SSURLcontainer=Default&SSURLsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=Nousiainen_es.pdf&SSURLscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243790092826&blobheadervalue1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf

(1) Las universidades son autónomas, (2) Las disposiciones sobre los principios que rigen los servicios de otras instituciones educativas organizadas por el Estado y los municipios, así como sobre el derecho a organizar la enseñanza correspondiente en las instituciones educativas privadas, se establecen por ley.

La Ley Orgánica de Educación fue promulgada en 1998, aunque precedieron 30 años de profundas reformas en su sistema educativo. La ley es altamente pragmática en tanto logró traducir en elementos casi cotidianos los principios ideológicos de la educación finlandesa³²:

Para cada alumno y alumna es importante:

- Un ambiente cálido y acogedor
- Ritmos de aprendizaje adaptados a los niños y las niñas
- La detección precoz de las desventajas y desordenes del aprendizaje y uso de las ayudas específicas
- Un promedio alto de atención a los y las alumnas
- Estudiantes activos y comprometidos
- Libertad de elección delimitada
- Una evaluación motivadora

Profesores y profesoras expertos

- Una profesión valorada
- Una selección exigente
- Formación inicial cuidadosa
- Un tiempo moderado de trabajo pero con una definición amplia del servicio
- Condiciones materiales óptimas
- Completa libertad pedagógica
- Profesores y profesoras expertos(as) asociados a la universidad
- Formación continua claramente determinada

La evaluación como una palanca del cambio

- Un sistema en constante evaluación
- La evaluación como obligación legal

Los resultados del primer estudio PISA, llevado a cabo en 2000, puso en la esfera pública a la Ley Orgánica de Educación de Finlandia.

El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto las y los educandos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido

³² Robert, P. *La educación en Finlandia: Los secretos de un éxito asombroso.* En http://www.otraescuelaesposible.es/pdf/secretos_finlandia.pdf

algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber.

PISA saca a relucir aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países.

En la primera evaluación PISA, Finlandia logró el primer lugar en lectura entre los 43 países participantes (los 30 países de la OCDE y 13 países asociados); llegó al 4to lugar en matemática y al 3ro en ciencias. Manteniéndose entre los primeros países del mundo por la eficacia de su educación, Finlandia mejoró su posición en PISA 2003: entre los 41 países participantes, obtuvo el primer lugar en las tres materias evaluadas en el 2000 y el segundo lugar en resolución de problemas, materia introducida en esta nueva evaluación.

Finlandia tiene un "índice de desarrollo humano" de 0,947, por lo que se encuentra entre los países de Desarrollo Humano Alto, con un ingreso *per cápita* alto (\$ 10,726 ó más). Finlandia, junto con Noruega y Suecia, es uno de los países con menor desigualdad en el mundo (Índice Gini 0,25 a 0,30). Allí, solo un 2% de la población es considerada pobre³³.

Para el estudio se consideraron las siguientes leyes:

- Constitución Política del Estado de Finlandia 1 de marzo de 2000
- Ley Orgánica de Educación 628/1998
- Ley de Universidades 558/2009

³³ Valdivia, M. Robert, P. *La educación en Finlandia: Los secretos de un éxito asombroso*. En http://www.otraescuelaesposible.es/pdf/secretos_finlandia.pdf

3. Una mirada comparativa al derecho a la educación en Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia

Disponibilidad

El derecho a la educación no es solamente un derecho social, aunque tenga un fuerte sentido prestacional. El derecho a la educación tampoco se reduce a la experiencia pedagógica, puesto que implica todo aquello que, estando más allá –o más acá– de la escuela, incide definitivamente en ella³⁴.

Siendo así, la educación puede transformar las estructuras sociales y tiene la capacidad de redimensionar las prácticas de vida, los procesos de enseñanza y de aprendizaje y, ciertamente, la constitución de las ciudadanías.

La educación es entonces un derecho habilitante, pues permite la realización de todos los derechos humanos, en la construcción del conocimiento que hace posible la dignificación de la vida y por ello es también un derecho civil, político, económico y cultural.

Como requisito de fondo, la disponibilidad de la educación obliga a los Estados a contar con un marco normativo que respete, proteja y cumpla los principios establecidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos y, en general, en los instrumentos universales y regionales que tutelan el derecho humano a la educación.

La obligación de respetar exige que los Estados eviten las medidas que impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia.

Como norma general, los Estados están obligados a dar cumplimiento a un derecho concreto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición³⁵.

Entonces, disponer de leyes que garanticen este derecho, es la primera obligación estatal.

³⁴ Muñoz, Vernor. *El mar entre la niebla: el camino de la educación hacia los derechos humanos*. Luna Híbrida ediciones. San José, 2000, pág. 7.

³⁵ Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Observación General 13, *op. cit.*, págs. 46-47.

Esta obligación supone, a la vez, una doble condición: primero, que las leyes educativas deben tener una perspectiva de derechos humanos y, segundo, como consecuencia de la anterior, que la educación misma procure los objetivos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. En otras palabras, no se trata de un derecho “a cualquier educación”.

El derecho a la educación

Las Constituciones Políticas de los cuatro Estados contemplan la educación entre los fines de la nación. En el caso de Argentina, dado que se trata de un país federal, su Constitución también llama a las provincias y a la ciudad autónoma de Buenos Aires a planificar, organizar, supervisar y financiar el sistema educativo nacional, de manera concertada y concurrente, “debiendo garantizar a las personas el acceso a la educación, mediante la adopción de leyes y medidas de organización y de base, que aseguren la participación en la educación pública estatal, así como la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. La constitución establece también los principios de no discriminación, equidad y gratuidad de la educación pública estatal. A su vez, el Estado nacional crea y financia las Universidades Nacionales” (artículos 5 y 75).

La Constitución de la República Oriental del Uruguay, por su parte, declara en su artículo 71 la utilidad social y la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física y garantiza la libertad de enseñanza (artículo 68).

En su artículo 10, la Constitución Política de Chile establece que “la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación...”.

El artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Finlandia establece el derecho de toda persona a la educación básica gratuita y garantiza la educación superior. Establece, además, que ocurriendo a las leyes, los poderes públicos garantizarán oportunidades a las personas para recibir otros servicios educativos de acuerdo con sus capacidades y necesidades especiales, así como la oportunidad de desarrollarse sin ser impedido por las dificultades económicas.

Los textos constitucionales fijan las obligaciones centrales de los Estados en materia educativa, aun cuando las normas tienen profundidad, desarrollos y matices diferentes.

En el caso de Argentina, su Carta Magna establece en el máximo rango jerárquico una responsabilidad estatal amplia, que incluye las funciones de planificación, organización, supervisión y financiamiento de la educación, mientras que en los demás países estas cuestiones son reservadas a la ley ordinaria.

Por su parte, la Constitución chilena enfatiza la protección del derecho preferente de los padres de educar a sus hijos, la finlandesa la garantía de oportunidades educativas y la uruguaya acentúa la utilidad pública de la educación.

La obligación universalmente aceptada de *cumplir* o *realizar* el derecho a la educación no es explícita en los tres últimos casos, aunque los marcos legales clarifican sus alcances y limitaciones. La realización del derecho a la educación corresponde a un deber genérico estatal de actuar y de reaccionar³⁶, tanto en la previsión de planes y programas integrados a una política educativa coherente e inclusiva, como en el desarrollo de mecanismos de justiciabilidad que pongan a disposición de las personas los recursos para exigir el cumplimiento del derecho. Tales dimensiones deben estar contenidas en el bloque de constitucionalidad, dado que los tratados internacionales que contemplan el deber de actuar y reaccionar son vinculantes para los Estados.

Mientras que las Constituciones de Uruguay y Chile hacen alusión a los niveles y modalidades de la educación, la de Argentina se refiere en general al sistema educativo y la de Finlandia a la educación básica (cuyas definiciones se reservan para las legislaciones nacionales y/o provinciales, según sea el caso).

Las Constituciones de Finlandia, Uruguay y Argentina garantizan expresamente la educación universitaria, mientras que la de Chile no lo hace. Sin embargo, al referirse el texto constitucional de este país a "todos los niveles" de la educación, se colige que el Estado tiene la obligación de fomentar su desarrollo.

³⁶ Tomasevski, Katarina. *Informe preliminar de la relatora especial sobre el derecho a la educación a la Comisión de derechos humanos de la ONU*. E/CN.4/1999/49. 13 de enero 1999. Párrafo 42.

Objetivos de la educación

La educación ha cumplido fines diversos a lo largo de la historia, dependiendo de los contextos sociales, políticos e ideológicos. En general, los sistemas educativos latinoamericanos se nutrieron de la modernidad industrial, con un fuerte carácter utilitarista, “estandarizador”, patriarcalista y excluyente, cuyo efecto más notable ha sido el de subordinar los procesos de enseñanza y los procesos de aprendizaje, a las necesidades del mercado³⁷.

Con la “aparición”³⁸ de los derechos humanos, tales modelos empezaron a cuestionarse, dado que los objetivos de la educación en el nuevo marco normativo universal asignó propósitos que van mucho más allá de la preparación de mano de obra y de la asignación de roles sociales estereotipados³⁹.

La base jurídica e ideológica que aportaron los tratados de derechos humanos, ha ejercido gran influencia en muchas de las reformas constitucionales y legales latinoamericanas, que incorporaron buena parte de los principios relativos a la educación que contienen los instrumentos convencionales.

“El marco en que nacen esas leyes, especialmente las gestadas en la primera mitad de la década, estuvo signado, entonces, por tres aspectos significativos. El primero es el lugar de privilegio que se dio a la educación en el nuevo modelo de desarrollo, lo cual la convirtió en un área de políticas prioritarias. En segundo lugar, la vigencia en el conjunto de las políticas sociales, de recomendaciones orientadas a redefinir el lugar de los Estados, que impregnaron inevitablemente el debate educativo. Cabe destacar, entre ellas, las que promovían el paso desde estructuras institucionales centralizadas hacia modelos más descentralizados, la propuesta de privatización de los servicios sociales y educativos y el paso de un modelo universalista hacia la implementación de políticas focalizadas en los sectores más postergados. En tercer lugar, definió a aquel contexto el clima de optimismo que prevalecía en la primera parte de la década, a partir de los efectos iniciales de las reformas. Así, estas leyes nacieron en un momento de gran expectativa respecto al lugar

³⁷ Cf. Muñoz, Vernor. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU*. E/CN.4/2005/50. 17 de diciembre de 2004 pág. 5. Véase también Muñoz, Vernor. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU*. El derecho a la educación de las niñas. E/CN.4/2006/45 8 de febrero de 2006, págs.10-20.

³⁸ Legislación e institucionalización, acompañados de la construcción de doctrina jurídica, de jurisprudencia y de teoría interdisciplinaria de los derechos humanos.

³⁹ “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” (Artículo 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

de privilegio que tendría la educación en el nuevo modelo de desarrollo, en que se vislumbraba un escenario futuro de creciente expansión económica y social..."⁴⁰.

La permanente dicotomía entre la retórica legal y la práctica social, sin embargo, sigue siendo un tema vigente en casi todos los países de la región, pero no es objeto de análisis en este estudio.

En todo caso, los nuevos propósitos educativos pueden encontrarse en la legislación vigente. Así, por ejemplo, de conformidad con la Ley de Educación Nacional de Argentina, los sistemas educativos de la nación deben garantizar la igualdad, gratuidad, equidad y participación, inspirándose en los principios de la educación integral, permanente y de calidad.

El artículo 1 de esa ley regula el derecho a enseñar y aprender consagrado en la Constitución y en los tratados internacionales incorporados a ella, con lo cual legitima los principios establecidos en el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), en la Convención sobre los derechos del niño (CDN), en la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención americana sobre derechos humanos y sus Protocolo facultativo, entre otros.

Además, la ley Argentina, en su artículo 8, dispone que: "la educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común".

El artículo 10 de esta ley, además agrega que "el Estado nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública".

Este principio está también recogido en el artículo 14 de la Ley General de Educación del Uruguay, que dice: "no se suscribirá acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u organismos internacionales, que directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización".

⁴⁰ López, Néstor. *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del nuevo panorama social y educativo de la región*, IPE-UNESCO-Campaña Latinoamericana por el derecho a la educación. Sao Paulo, 2007, pág.12.

La ley uruguaya declara a la educación como un derecho humano fundamental (artículo 1), orientada a la búsqueda de una vida armónica e integrada a través del trabajo, la cultura, el entretenimiento, el cuidado de la salud, el respeto al medio ambiente, y el ejercicio responsable de la ciudadanía, como factores esenciales del desarrollo sostenible, la tolerancia, la plena vigencia de los derechos humanos, la paz y la comprensión entre los pueblos y las naciones” (artículo 3).

Estos principios son complementados con los fines de la política educativa nacional, que se establecen en el artículo 13 y buscan, entre otros objetivos, promover la justicia, la solidaridad, la libertad, la democracia, la inclusión social, la integración social, así como la formación de personas reflexivas, autónomas y no discriminatorias. La ley uruguaya también incorpora al bloque de constitucionalidad el conjunto de los instrumentos internacionales ratificados por el país, los que considera como elementos esenciales de las propuestas, programas y acciones educativas y un marco de referencia fundamental para la educación en general (artículo 4).

Por su parte, de conformidad con la Ley General de Educación, el sistema educativo de Chile se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza (artículo 3).

Aun cuando no se encuentra una declaración expresa de la educación como derecho humano, la articulación de la Ley General de Educación con los tratados internacionales, claramente compromete al Estado chileno en el cumplimiento del derecho a la educación, en los términos que definen esos tratados.

El artículo 6 establece el deber del Estado de “propender a asegurar una educación de calidad y procurar que ésta sea impartida a todos, tanto en el ámbito público como en el privado” e incluye el deber estatal de “velar por la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa, promoviendo especialmente que se reduzcan las desigualdades derivadas de circunstancias económicas, sociales, étnicas, de género o territoriales, entre otras” (artículo 9).

El artículo 10 desarrolla los derechos de las y los estudiantes en correspondencia con los principios establecidos en el artículo precedente.

La Ley Orgánica de Educación⁴¹ de Finlandia, fija como objetivos de la educación apoyar el crecimiento ético y humano de las y los alumnos como

⁴¹ *Basic education act*, en inglés.

miembros responsables de la sociedad y proporcionarles conocimientos y habilidades necesarios para la vida. De acuerdo con esta ley, la educación debe promover la civilización y la igualdad en la sociedad, así como los requisitos que las y los educandos necesiten para participar en la educación y desarrollar sus vidas.

Las diferencias citadas en los marcos normativos, relacionadas con la concepción y alcance de las obligaciones estatales y con la declaración objetiva de sus propósitos, hace evidente la necesidad de avanzar en la construcción de un lenguaje común en torno a los objetivos de la educación.

Mientras que las obligaciones de protección son evidentes en el caso de Argentina y Uruguay, la legislación finlandesa pareciera acentuar la promoción de la igualdad y el crecimiento ético y la chilena enfatiza la “propensión” a la calidad y al acceso universal.

La claridad jurídica de los objetivos de la educación es parte consustancial del establecimiento del principio de legalidad y además resulta indispensable para el desarrollo de las políticas públicas en esta materia.

Incluir en el marco normativo las obligaciones de respetar, proteger y cumplir el derecho a la educación, constituye, entonces, una necesidad indiscutible, de modo que el Estado pueda implementar todas las acciones inmediatas y programáticas para garantizar la realización de este derecho humano. Estas acciones no se limitan al fomento de la actividad educativa ni al respeto a la libertad de enseñanza, sino que también requieren tomar medidas concretas y poner en práctica acciones afirmativas para que todas las personas puedan disfrutar este derecho.

Los objetivos de la educación determinan las prioridades institucionales, que incluyen el desarrollo curricular, por un lado, y por otro la naturaleza y alcance de la gestión educativa, que requiere de un financiamiento adecuado y sienta las bases para el avance progresivo en la garantía de la educación gratuita para todos y todas.

Obligatoriedad

La obligatoriedad de la educación tiene una doble dimensión. Por un lado, se refiere a las responsabilidades específicas de los padres, madres, tutores o personas encargadas de los niños, niñas y adolescentes⁴², de conformidad con

⁴² Muchas legislaciones también establecen responsabilidades educativas parentales hacia las y los jóvenes de cierta edad.

lo dispuesto en los artículos 3, 5, 18, y 27 de la Convención sobre los derechos del niño.

Esta responsabilidad busca que los niños, niñas y adolescentes no sean excluidos, por decisión de sus padres y madres, de las oportunidades educativas.

Por otro lado, la obligatoriedad se refiere a las medidas concretas que el Estado debe tomar en torno a la realización del derecho a la educación, que según el Pacto Internacional de derechos económicos sociales y culturales y la Convención sobre los derechos del niño, abarcan la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación.

Ante la evidencia de que muchas familias no pueden enviar a sus hijos e hijas a la escuela, por condiciones de pobreza y otras formas de exclusión social, el Estado también debe asumir una serie de obligaciones conexas, atendiendo el principio de no discriminación, para hacer posible que los niños, niñas y adolescentes no sean privados de este derecho.

De acuerdo con el Pacto citado, la educación primaria debe ser siempre obligatoria; la secundaria, en sus diferentes formas, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos y la educación superior debe igualmente hacerse accesible a todos (artículo 13).

Por su parte, la Declaración Universal de derechos humanos, establece que la instrucción elemental será obligatoria, mientras que la instrucción técnica y profesional será generalizada (artículo 26.1).

En conexión con los principios del derecho internacional citados, la Ley de Educación Nacional Argentina establece que la obligatoriedad escolar se extiende desde la edad de cinco años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria. Agrega, que la educación inicial comprende a los niños y niñas desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años de edad inclusive, siendo obligatorio el último año (artículos 16 y 18).

La ley también establece la obligación de universalizar los servicios educativos para los niños y niñas de cuatro años de edad e incluye una previsión normativa para garantizar la escolaridad obligatoria a todas las personas privadas de libertad dentro de las instituciones de encierro o fuera de ellas cuando las condiciones de detención lo permitieran (artículo 55).

La Ley de Financiamiento Educativo de Argentina además contempla el incremento de la inversión en educación que permita garantizar un mínimo de

diez años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes (artículo 2 inciso b).

De acuerdo con la Constitución Política del Uruguay, son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial (artículo 70).

La Ley General de Educación de este país establece, en concordancia, que la educación inicial es obligatoria para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, dice la norma, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica (artículo 7).

El artículo 35 de esta ley indica que “la educación formal de jóvenes y adultos tendrá como objetivo asegurar, como mínimo, el cumplimiento de la educación obligatoria en las personas mayores de quince años”.

Por su parte, la Constitución Política de Chile establece la obligatoriedad de la educación básica y la educación media, debiendo el Estado asegurar el acceso a ellas de toda la población. Según el texto constitucional, en el caso de la educación media el acceso se extiende hasta los 21 años de edad (artículo 10).

Estos principios son recogidos en el artículo 4 de la Ley General de Educación. En su artículo 25, esta misma ley indica que el nivel de educación básica regular tendrá una duración de seis años y el nivel de educación media regular tendrá una duración de seis años, cuatro de los cuales, en el segundo caso, serán de formación general y los dos finales de formación diferenciada.

De acuerdo con la ley, la educación parvularia no tendrá una duración obligatoria y el artículo 26 exime de requisitos mínimos para acceder a ella y establece que tampoco se constituye en condición para ingresar en la educación básica.

La Ley Orgánica de Educación de Finlandia, establece la obligatoriedad de la educación desde que el niño o niña cumple siete años de edad y concluye cuando el plan de estudios de educación básica se ha completado, o bien diez años después del comienzo de la escolaridad obligatoria (Sección 25).

La sección 26 de la ley garantiza la educación preescolar durante el año anterior al inicio de la escolarización obligatoria.

Financiamiento

El monto del financiamiento para la educación pública ha sido discutido con amplitud en diversos foros internacionales. Evidentemente, las necesidades financieras de la educación dependen de muchas variables interrelacionadas, que van desde la composición demográfica y etaria, los factores y medios de producción, la eficiencia tributaria, hasta las capacidades sociales y económicas del país.

Como una forma de encontrar un referente universal, la UNESCO propuso el estándar del 6% del Producto Interno Bruto, como el porcentaje mínimo que los Estados deben destinar al financiamiento educativo.

El índice no está libre de críticas, ya que para un país de bajos ingresos y alta densidad demográfica, el 6% resulta insuficiente y, en el caso inverso, para un país de altos ingresos, significa una suma astronómica.

Tiene entonces sentido interpretar el estándar a la luz del mandato de destinar “hasta el máximo de los recursos de que disponga” para garantizar el derecho a la educación⁴³, de modo que en la práctica el 6% de PIB no se entienda como un baremo rígido.

La Ley de Educación Nacional de Argentina establece la obligación del Estado de garantizar el financiamiento del Sistema Educativo Nacional, en un presupuesto consolidado y exclusivo para la educación, que no será inferior al 6% del Producto Interno Bruto (artículo 9).

Esta disposición se complementa y operativiza con el contenido de la Ley de Financiamiento Educativo, mediante la cual se obliga al Gobierno nacional, a los Gobiernos provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a aumentar la inversión en educación, entre los años 2006 y 2010, para mejorar “la eficiencia en el uso de los recursos con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico-tecnológica, reafirmando el rol estratégico de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y socio-cultural del país”(artículo 1).

La ley asigna metas anuales, que corresponden a porcentajes crecientes del gasto público en educación, hasta alcanzar el 6% del PIB en 2010.

⁴³ Así lo ordena el artículo 2 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

El incremento se destina prioritariamente a: i) mejorar las remuneraciones docentes, ii) adecuar las respectivas plantas orgánicas funcionales a fin de asegurar la atención de una matrícula creciente, iii) jerarquizar la carrera docente garantizando su capacitación con el objeto de mejorar la calidad educativa (artículo 5).

La ley también establece una asignación específica de recursos coparticipables, por el plazo de cinco años, con la finalidad de garantizar condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional (artículo 7).

La Ley de Educación técnico profesional de Argentina crea un fondo nacional para la educación técnica profesional, que no puede ser inferior al 0.2% del total de ingresos corrientes del presupuesto anual consolidado y que se computa en forma adicional a los recursos que asigna el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

En caso de la República Oriental del Uruguay, la Ley General de Educación establece que "el Estado proveerá los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación...", aunque no fija un porcentaje mínimo para el financiamiento del sector (artículo 19). Esta garantía se aplica al funcionamiento del centro educativo, al que la ley contempla la dotación de los recursos necesarios para lograr los objetivos establecidos en su proyecto educativo (artículo 41).

En la Ley General de Educación de Chile, por su parte, se contempla el deber del Estado de financiar la educación básica y media y de garantizar el financiamiento fiscal para el primer y segundo nivel de transición de la educación parvularia (artículo 4); sin embargo, esta ley también contempla un sistema educativo de naturaleza mixta incluyendo uno de propiedad y administración del Estado o sus órganos, y otra particular, sea ésta subvencionada o pagada, asegurándole a los padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos e hijas.

De acuerdo con este principio, el financiamiento estatal cubre el sistema público y también aporta recursos al sistema subvencionado, en el que se contabilizan alrededor de 26 distintas modalidades.

La educación pública superior en Chile tiene un financiamiento que proviene, por un lado, de los recursos que aporta el Estado directamente a los centros de educación superior (Decreto con fuerza de Ley 4 que fija normas sobre el financiamiento de las universidades), pero también del pago directo de matrícula y otros costos que deben sufragar las y los estudiantes o sus familiares,

quienes pueden contar con oportunidades de crédito proveniente de fondos públicos.

Los recursos estatales para las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica reconocidos como instituciones de educación superior, se asignan anualmente como un aporte fiscal indirecto, que es fijado con base en un listado con los primeros 27.500 puntajes de las y los alumnos matriculados en el primer año de estudios, en el año inmediatamente anterior, en las instituciones de educación superior, ordenado de menor a mayor de acuerdo con los puntajes obtenidos en la Prueba de Aptitud Académica (actualmente PSU), partes verbal y matemática (artículo 3.1 del Decreto con Fuerza de ley 4). Dicho listado es la base para la aplicación del factor de ponderación que determina el monto de asignación de recursos por cada alumno o alumna (artículos 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6).

La Ley General de Educación establece un sistema de becas con diferentes denominaciones y beneficiarios y beneficiarias, reglamentada por el Decreto Supremo 39/2011, que a su vez modifica el decreto n° 337, de 2010, que reglamenta el programa de becas de educación superior. A su vez, la ley N° 20.027 de 2005, establece normas para el otorgamiento de créditos destinados a financiar estudios de educación superior.

En el caso de Finlandia, la Ley Orgánica de Educación establece que el financiamiento para la educación pre-primaria y básica es concedido mediante la ley de transferencias del gobierno para los servicios locales básicos y que otras formas de financiamiento existente, relacionadas con los costos operativos, se conceden según lo dispuesto en la Ley sobre el financiamiento de la educación y la cultura. La normativa no señala un porcentaje específico respecto del Producto Interno Bruto, aunque sí contempla financiamiento para "antes y después de la escuela" (Sección 43.1).

Por su parte, la Ley de Universidades establece la obligación del Ministerio de Educación de otorgar los fondos que requieren las universidades para la realización de las obligaciones establecidas en la ley, con cargo al presupuesto del Estado. Dichos fondos se incrementan cada año, de acuerdo con el índice reportado por la universidad, teniendo en cuenta la magnitud, rendimiento, calidad y eficacia de las operaciones y otros objetivos de política científica (artículo 49).

El deber estatal de financiar el sistema educativo público no constituye una obligación subsidiaria respecto de la iniciativa privada ni de las responsabilidades parentales, sino más bien deriva de los derechos establecidos en la Carta Internacional de derechos humanos y en los instrumentos convencionales. La cuestión del financiamiento y la cuestión de la

gratuidad de la educación deben verse, entonces, como temas complementarios.

El financiamiento público de la educación no tiene un sentido exclusivamente económico, ya que se trata de una acción que permite garantizar la universalización de este derecho humano y busca, por lo tanto, crear, mantener y potenciar condiciones de igualdad, al amparo del principio de no discriminación, que fundamentalmente se logran con el afianzamiento de procesos de socialización basados en el respeto a la dignidad de las personas.

En otras palabras, el Estado no debería financiar “cualquier” educación, sino aquella que responda a los objetivos señalados en el marco de los derechos humanos⁴⁴ y a las obligaciones relacionadas con su realización.

El financiamiento público corresponde a la visión de la educación como un derecho y no como un objeto mercantil y por este motivo, significa mucho más que dotación de dinero: significa asumir una serie de compromisos sustanciales, que van más allá de la mera labor de administración.

Por este motivo, el Estado debe dar prioridad al financiamiento de las escuelas públicas, antes que de las particulares, ya que en sí mismo considerado, el financiamiento educativo es una decisión política que lleva implícita una visión de sociedad, una idea de justicia social y una voluntad de construir oportunidades igualitarias para todos y todas.

En el caso de Chile, llama la atención el portentoso mecanismo de subvenciones, indicativo de la existencia de un sistema escolar complicado en su institucionalidad y en su funcionamiento, que pareciera obedecer a tutelar, preferentemente, la libertad de enseñanza antes que a garantizar el derecho a la educación.

La subvención a escuelas particulares, como una práctica extendida, tiene el efecto de reducir la garantía de este derecho a la mera función de proveedor, pues a pesar de los controles que pudieran existir sobre la eficiencia y eficacia institucional y sobre el cumplimiento de los objetivos curriculares, la gestión educativa sale de las manos del Estado, por lo que en realidad se está en presencia de una delegación impropia de las obligaciones establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos.

⁴⁴ Los objetivos de la educación fueron esclarecidos magistralmente en la Observación General 1 del Comité de los derechos del niño. CRC/GC/2001/1 17 de abril de 2001

Gratuidad

La gratuidad de la educación es un principio relacionado con el derecho de acceso a la educación y, aunque debería desarrollarse en este estudio en el apartado destinado a la accesibilidad, se ha preferido presentarlo inmediatamente después del apartado sobre financiamiento, de modo que resulte más sencillo comprender su relación con los temas de inversión social.

La gratuidad de la educación invariablemente se asocia con la educación pública y no en vano se suele ligar a la obligatoriedad. No obstante, esto no significa dejar de reconocer que la educación privada está ampliamente aceptada en el mundo. Más aún, una pequeña proporción de la educación privada también es gratuita, como es el caso de la que ofrecen instituciones de beneficencia y ciertas congregaciones religiosas.

El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (artículo 13), asigna a la gratuidad de la educación un carácter obligatorio inmediato para la enseñanza primaria y un carácter de implantación progresiva, que aplica a la enseñanza secundaria y a la educación superior.

La progresividad de la implantación de la gratuidad tiene su fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 del Pacto, que obliga a los Estados a adoptar medidas para lograr, por todos los medios apropiados, la plena efectividad del derecho a la educación.

Así entendida, la gratuidad de la educación secundaria y universitaria debería llegar a instituirse en un plazo cierto, de conformidad con las posibilidades de cada país y como consecuencia de los procesos de desarrollo e inclusión social.

El “tomar medidas” a favor de la gratuidad en la educación secundaria y universitaria públicas, en los términos que indica el artículo 2 del Pacto, constituye una obligación inmediata, no postergable.

La gratuidad de la educación primaria, secundaria y universitaria está legalmente garantizada en Argentina, Uruguay y Finlandia, pero en Chile existen todavía importantes limitaciones, como de seguido se expone.

El artículo 75 de la Constitución Nacional argentina garantiza la gratuidad de la educación pública estatal y la ley de Educación Nacional en sus artículos 4 y 11, declara la gratuidad en todos los niveles y modalidades.

El artículo 71 de la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay declara la gratuidad de la educación primaria, media, superior, industrial y

artística, así como de la educación física. Este principio es desarrollado en los artículos 15 y 16 de la Ley General de Educación; asimismo, la Ley de Educación inicial declara de interés social la gratuidad de la educación inicial que brinda el Estado (artículo 3).

En el caso de Chile, la Constitución Política del Estado establece el principio de gratuidad de la educación básica y media (artículo 10), mientras que la Ley General de Educación sienta la obligación del Estado de proveer una educación gratuita a los establecimientos educacionales de su propiedad (artículo 4).

No obstante, en contradicción con lo que establece la Ley General de Educación, lo cierto es que el sistema de educación media subvencionado no es gratuito⁴⁵. Además, los centros educativos subvencionados bajo la modalidad denominada "establecimientos educacionales de financiamiento compartido", pueden efectuar cobros mensuales a los alumnos y alumnas, según indica el artículo 24 del Decreto con Fuerza de Ley 2.

Todos los establecimientos que reciben una subvención del Estado, sean municipales o particulares, también pueden cobrar por proceso de selección un monto que no supere el valor de la matrícula fijado anualmente por el Ministerio de Educación.

La regulación del sistema educativo subvencionado en Chile está considerada en varios instrumentos normativos, como por ejemplo: Ley General de Educación N° 20370, Ley N° 20529 del sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización, Ley de subvención escolar preferencial 20.248, decreto N° 32 2005 que reglamenta otorgamiento de beneficios educacionales contemplados en la ley N° 19.992, Ley 19464 última modificación: 26-feb-2011, ley 20501 que establece normas y concede aumento de remuneraciones para personal no docente de establecimientos educacionales que indica, Decreto con Fuerza de Ley N° 2, sobre subvención del estado a establecimientos educacionales.

Es importante agregar que el artículo 11 de la Ley General se refiere a la imposibilidad de cancelar la matrícula de los establecimientos subvencionados, a los padres que no paguen las obligaciones contraídas y el artículo 13 requiere que el sostenedor de los centros educativos subvencionados informe del monto y condiciones de cobro a estudiantes por su participación en los procesos de admisión.

⁴⁵ El artículo 16 Decreto con Fuerza de Ley 2 establece que: "Los establecimientos subvencionados de educación media podrán cobrar por concepto de derechos de matrícula, por una sola vez al año, la cantidad que anualmente fije el Ministerio de Educación...".

Por otra parte, el artículo 30 del Decreto con Fuerza de Ley 2 exige que un estudiante que requiera matrícula deba tener asegurado el cupo en un establecimiento de su comuna, lo cual podría aplicar en los casos en que resulte rechazado en el proceso de admisión a un centro subvencionado con fondos públicos.

En general, la educación media gratuita se garantiza en los establecimientos municipales (públicos).

La Ley de subvención escolar preferencial establece este beneficio para estudiantes cuya situación socioeconómica dificulte sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo (artículo 2) y tendrán derecho a esta subvención los estudiantes de los centros subvencionados, cuyo sostenedor haya suscrito un convenio con el Ministerio de Educación (artículos 4 y 7).

El artículo 16 de esta misma ley, crea una subvención “por concentración de alumnos prioritarios” a que tienen derecho los establecimientos que se incorporen y se mantengan en el régimen de educación preferencial.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto con fuerza de Ley 4 que fija normas sobre el financiamiento de las universidades, la universidad pública en Chile no es gratuita.

La Constitución Política de Finlandia establece el derecho a la educación básica gratuita. Por su parte, la sección 31 de la ley orgánica de educación de Finlandia establece la gratuidad de la enseñanza, los libros y materiales didácticos, útiles escolares y recursos para el aprendizaje. Además, establece el derecho de las y los estudiantes con necesidades educativas especiales, de obtener interpretación y asistencia de forma gratuita. La sección 34 incluye la gratuidad del tratamiento médico para las y los estudiantes que sufran lesiones con motivo de accidentes acaecidos en la escuela y durante el viaje desde y hacia el centro educativo.

La ley de universidades de este país garantiza la gratuidad de la educación universitaria en carreras de grado (Sección 8.1). Esta ley también prohíbe el cobro de tasas en estudios de grado a los y las ciudadanas de los Estados pertenecientes a la Unión Europea (Sección 10.2).

Los textos normativos expuestos, revelan una tendencia compartida a favor de la gratuidad en Argentina, Uruguay y Finlandia. Evidentemente, es posible que al examinar los factores de implementación de las normas, pueda encontrarse en estos países situaciones o casos en que se incumpla ese principio, especialmente porque la gratuidad no exime a los padres y madres de los gastos en la educación de sus hijos e hijas. En circunstancias de pobreza, aun

ante la ausencia de cobros directos, la educación no siempre se puede asegurar.

El concepto de educación gratuita debería entonces tener un alcance más amplio, de manera que los obstáculos económicos que enfrentan las familias y que impiden el acceso a la educación, puedan abordarse de manera integral.

Según se ha explicitado anteriormente, el modelo educativo que establece la legislación chilena, autoriza la inversión de fondos públicos en establecimientos municipales y particulares, autorizando el cobro de mensualidades en los “establecimientos educacionales de financiamiento compartido” y el cobro de matrícula en el resto de los subvencionados de educación media.

Según el criterio de K. Tomasevski, los principios en que se fundamentan los sistemas de bonos y subvenciones son “el fomento de la elección por parte del consumidor (en este caso de los padres) y una supuesta ampliación de las posibilidades de elección mediante la competencia entre las escuelas. Otra motivación, aunque implícita, es el deseo de someter las escuelas públicas a la competencia, para contrarrestar la percepción de que monopolizan la instrucción”⁴⁶.

Este tipo de sistemas se sustentan primariamente en la idea de proteger la iniciativa privada en la creación de centros educativos, excluyendo el concepto de educación como bien público, por lo que las controversias relativas a este sistema generalmente giran en torno a argumentos económicos, apartándose así del significado y propósito del derecho a la educación⁴⁷.

Aun cuando existan estrictos procesos de supervisión y control, el sistema que caracteriza la educación chilena está orientado por procesos de privatización, que pueden causar segmentación, exclusión, discriminación y desencadenar mecanismos selectivos.

De acuerdo con datos oficiales, las subvenciones a establecimientos particulares pasaron del 32% en 1990 al 52% en 2011, mientras que los establecimientos municipales pasaron del 58% al 39% en el mismo periodo⁴⁸.

⁴⁶ Tomasevski, *Informe de la relatora especial sobre el derecho a la educación a la Comisión de derechos humanos*, 1º de febrero de 2000, *op cit.*, párrafo 39.

⁴⁷ *Ibíd.*, párrafos 40-41.

⁴⁸ SIGE establecimientos, Octubre 2011. Centro de Estudios MINEDUC.

Debe recordarse que la educación privada es un complemento, no un componente principal de una obligación estatal.

Con excepción de Chile, la subvención a los centros educativos privados en la región no suele ser una práctica que ocupe grandes proporciones del presupuesto público y frecuentemente se dirige a apoyar proyectos académicos alternativos, como es el caso de la educación religiosa o la educación artística, entre otros⁴⁹.

A diferencia de otros países, donde los subsidios no tienen un tratamiento legislativo extenso, el marco normativo chileno es abundante, minucioso y disperso, lo que revela la amplitud y el impacto de la cobertura del sector subvencionado de la educación, que según datos oficiales alcanza el 48% del total de la oferta (frente a un 45.5% de establecimientos municipales)⁵⁰.

El seguimiento a la misma lógica de privatización se puede notar en otros procedimientos, como por ejemplo las pruebas de admisión, autorizadas por el artículo 11 de la Ley General de Educación.

Si bien la ley prohíbe la discriminación en el trato a las y los estudiantes, no hay duda de que las pruebas de admisión establecen criterios y efectos de diferenciación, que en la práctica conducen a la selectividad y probablemente a la estigmatización.

Organización

La organización de los sistemas educativos que se prevé en la legislación de cada país, en general sigue los estándares que recomiendan el establecimiento de los niveles escolares en atención a la edad de las y los estudiantes y del itinerario académico que deben seguir, según los planes y programas curriculares.

Argentina contempla la educación formal inicial, primaria, secundaria y superior (capítulos II a V de la Ley de Educación Nacional).

⁴⁹ Cf. <http://www.argenpress.info/2008/11/los-subsidios-la-educacin-privada-en-la.html>

⁵⁰ SIGE establecimientos, op cit. Véase además: Elacqua, Gregory et al. *Segmentación escolar en Chile: Consecuencia inesperada de un sistema de vouchers*. EN: Muñoz, Vernor (editor). *El oro por las cuentas: miradas a la mercantilización de la educación*. Luna Híbrida Ediciones, San José, 2006. Según este estudio, el sistema de subsidios se instauró hace más de treinta años y cambió significativamente la distribución de la matrícula público-privada; desde entonces ha mantenido sus características esenciales prácticamente inalteradas, produciendo un importante incremento de la participación privada en el sistema escolar. Mientras no existe consenso entre investigadores respecto de su impacto en términos de calidad, la evidencia es más concluyente sobre los efectos en términos de segmentación que ha generado.

La educación formal en el Uruguay está organizada en niveles y modalidades que conforman las diferentes etapas del proceso educativo, que incluyen la educación inicial, primaria, media básica, media superior, educación terciaria y de posgrado (artículo 22 de la Ley General de Educación).

La educación formal o regular chilena está organizada en cuatro niveles: parvularia, básica, media y superior y contempla modalidades educativas dirigidas a atender a poblaciones específicas.

El sistema educativo de Chile incluye una variante interesante en la Jornada Escolar Completa diurna, cuyo régimen fue creado mediante Ley 19532 y busca incorporar a los establecimientos de educación básica (de tercero a octavo año) a un trabajo mínimo de 38 horas semanales y a los de educación media de 42 horas semanales.

Este régimen, sin embargo, no ha recibido el respaldo necesario, bajo el argumento de que no está garantizado un aumento en el rendimiento estudiantil.

Finlandia, por su parte, organiza su sistema en educación pre escolar, básica y universitaria (Ley Orgánica de Educación).

Las modalidades educativas también atienden criterios estandarizados en los cuatro países, en los que existen ofertas académicas, artísticas y técnicas-vocacionales, así como programas para personas adultas, entre otros. La legislación argentina incluye la educación en contextos de encierro, lo cual constituye una muy apreciada novedad en la región.

Accesibilidad

Accesibilidad material

La Constitución Nacional argentina establece las condiciones para que cada provincia garantice a las personas el acceso a la educación, mediante la adopción de leyes y medidas de organización y de base, que aseguren la participación en la educación pública estatal, así como la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. La Constitución establece también los principios de no discriminación, equidad y gratuidad de la educación pública estatal (artículos 5 y 75).

Estos principios son desarrollados en la Ley de Educación Nacional, mediante la cual el Estado garantiza el acceso de todo ciudadano y ciudadana a la información y al conocimiento y las condiciones para la permanencia y el

egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades.

Semejantes principios rigen en el sistema uruguayo, en el que se plantea la educación como un derecho humano fundamental, garantizado y promovido por el Estado. La Ley General de Educación reconoce la libertad y el derecho de las y los educandos de acceder a “todas las fuentes de información y de cultural y el docente el deber de ponerlas a su alcance” (artículo 11).

El acceso material a las oportunidades educativas se incluye en el marco normativo de Chile, cuando la Constitución y la Ley General de Educación llaman al Estado a otorgar especial protección al ejercicio de este derecho, fomentando el desarrollo de la educación en todos sus niveles y procurar que sea impartida a todos.

La Ley General establece, como se dijo, procesos de admisión que no se encuentran contemplados en las normas de los otros países.

La Ley Orgánica de Educación finlandesa tiene una proyección universal en materia de accesibilidad y, en el caso de la educación primaria, además toma en cuenta la participación de los niños y niñas y el acceso a los servicios de atención diurna.

Accesibilidad económica

Las condiciones de pobreza y de exclusión que en general afectan al continente, han obligado a los gobiernos al establecimiento de planes de apoyo solidario, que se dirigen especialmente a las comunidades y familias más vulnerables.

Posiblemente Finlandia sea el único país que no comparte las situaciones de marginalización social que siguen enfrentando la mayoría de los países latinoamericanos, incluyendo a los que se tratan en este estudio.

En virtud de ello, los programas de transferencia condicionada de fondos a las familias necesitadas, los programas de becas y beneficios y los diferentes tipos de ayuda a las y los estudiantes del sistema educativo nacional, están presentes en Chile⁵¹, Argentina⁵² y Uruguay⁵³.

⁵¹ La ley número 19.949 y el Decreto No. 29 (2011), establecen el Programa “Chile solidario”. Si bien es clasificado como PTC, este programa posee características particulares referidas a su enfoque psicosocial y la importancia que tiene el acompañamiento familiar a través del programa Puente. En términos más específicos, se trata de una estructura que pretende articular al conjunto de la oferta pública en torno a sus beneficiarios. Desde abril de 2011, se incorporan nuevos componentes focalizados para las familias en extrema pobreza a través del Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social).

En el caso de Chile, la Ley General de Educación y la legislación conexas, establecen un impresionante catálogo de becas y beneficios. En el caso de la educación superior, las becas "Bicentenario", "Juan Gómez Millas", "Nuevo Milenio", "Hijos de los Profesionales de la Educación", "Vocación de Profesor" y "Excelencia Académica" de alguna manera podrían atemperar las dificultades financieras que los y las estudiantes enfrentan, visto que la educación universitaria no es gratuita, como lo es en los demás países.

La accesibilidad económica a la educación supone como pre requisito la existencia de un presupuesto público suficientemente robusto como para permitir la creación y el mantenimiento de programas de apoyo a las y los estudiantes y a sus familias.

En el caso de Finlandia, por ejemplo, la Ley Orgánica de Educación prevé la existencia en la universidad pública de reservas de revalorización que permiten garantizar fondos adecuados para la educación superior.

En concordancia con la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje y de apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza, la Ley de Financiamiento Educativo de Argentina dispuso el aumento de la inversión en educación, ciencia y tecnología y el mejoramiento de la eficiencia en el uso de los recursos, entre los años 2006 y 2010.

El aumento de la inversión que dispuso esta ley, entre otras cosas buscaba: incluir en el nivel inicial al cien por ciento de la población de cinco años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de tres y cuatro años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos; garantizar un mínimo de diez años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes; asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales; lograr que, como mínimo, el treinta por ciento de los y las alumnas de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa; promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación; erradicar el analfabetismo y fortalecer la

⁵² A partir del Decreto 1602/2009 el Gobierno Nacional de Argentina implementó una transferencia condicionada por hijo bajo el nombre "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social". La política se focaliza en los niños cuyos padres no sean asalariados registrados. Esta transferencia se creó como complemento a la ley de Asignaciones Familiares N° 24.714.

⁵³ La ley número 18.227 de Asignaciones Familiares creó en Uruguay el Programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a niños y adolescentes de hogares en situación socioeconómica vulnerable. Forma parte del Plan de Equidad implementado a partir de 2008, enfocado principalmente en la educación. La transferencia monetaria tiende a tener un impacto significativo sobre las situaciones de pobreza e indigencia y, al mismo tiempo, estimula la permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo formal, o bien, su retorno al mismo en caso de exclusión escolar.

democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación universitaria.

No discriminación

Al adoptar los principios democráticos, las Constituciones de los países concernidos reconocen a todas las personas el derecho a la educación en conexión con el respeto y el ejercicio de los demás derechos humanos, reconocidos en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos.

La Constitución de la Nación argentina, por ejemplo, celebra la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y garantiza el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural.

La Ley de Educación Nacional de ese país contempla entre los fines y objetivos de la política educativa nacional: asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo y promover en todos los niveles y modalidades educativas la comprensión del concepto de eliminación de todas las formas de discriminación.

La Ley General de Educación del Uruguay, por su parte, atribuye al Estado la obligación de asegurar los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social. Además, establece la participación como un principio fundamental de la educación y llama a brindar los apoyos estatales específicos que necesitan aquellas personas y sectores en especial situación de vulnerabilidad, a efectos de que alcancen una real igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro de los aprendizajes.

La Ley General de Educación de Chile se refiere expresamente a la inclusión educativa e igualdad de oportunidades como deberes del Estado, promoviendo especialmente que se reduzcan las desigualdades derivadas de circunstancias económicas, sociales, étnicas, de género o territoriales. Para este fin, la legislación se propone dar a conocer masivamente a la comunidad los derechos y principios de participación activa y necesaria en la sociedad de las personas con discapacidad. Además, entre los objetivos educativos, el sistema chileno busca que en los casos de establecimientos educacionales con alto porcentaje de estudiantes indígenas, se desarrollen los aprendizajes que les permitan mantener su dominio de la lengua indígena, el conocimiento de la

historia y la cultura de su pueblo y comprender diversos tipos de textos orales y escritos⁵⁴.

La Constitución Política de Finlandia contiene el principio de igualdad ante la ley, que resulta fundamental para garantizar las oportunidades educativas (artículo 6). Además, contempla la libertad de religión y de conciencia, el derecho al idioma y la cultura propios y el derecho a la educación, en cuyo caso el texto constitucional hace énfasis en la posibilidad igualitaria de acceder a una educación diferente de la básica (artículos 11, 16 y 17). La Constitución también comparte las preocupaciones de reconocimiento, valoración e inclusión multiétnica, al considerar las lenguas y culturas sami y romaní como parte del acervo cultural del país.

En consonancia con el reconocimiento del principio de igualdad establecido en la Constitución, la Ley Orgánica de Educación incluye el sami y romaní, así como la lengua de señas, como idiomas de instrucción y, más aún, autoriza dicha instrucción en una lengua distinta de la que manejan las y los alumnos, siempre que no ponga en riesgo su capacidad de aprendizaje⁵⁵. Esta ley también dispone que para aquellas personas residentes en zonas de origen sami, la educación se impartirá en ese idioma y en los casos en que la institución educativa trabaja con más de una lengua de instrucción, los padres y madres de familia o tutores, deben elegir el idioma que desean para sus hijos e hijas.

Aceptabilidad

La aceptabilidad de la educación tiene al menos dos significados importantes. Por un lado se refiere a la necesidad de que la oferta escolar sea de calidad y, por otro, que resulte culturalmente pertinente para la comunidad educativa.

Calidad y pertinencia mantienen un ligamen profundo en los procesos educativos, puesto que el conocimiento, las habilidades y destrezas no se construyen aisladamente del entorno socio cultural de las personas.

⁵⁴ El Comité de los derechos del niño, sin embargo, ha manifestado su preocupación por el hecho de que el principio de la no discriminación no se aplique en Chile respecto de los niños pertenecientes a grupos indígenas, los niños pobres, las niñas, los niños con discapacidades y los niños que viven en zonas rurales, especialmente respecto de su acceso a servicios adecuados de atención de la salud y educacionales. *Observaciones finales: Chile*. CRC/C/15/Add.173 3 de abril de 2002, párrafo 26.

⁵⁵ El Comité de los derechos del niño recomendó al gobierno de Finlandia mejorar el conocimiento de las y los docentes de las distintas culturas y las dificultades con que se enfrentan los niños y emplee a un mayor número de profesionales romaníes en las escuelas, incluso como ayudantes para necesidades especiales, al constatar la elevada tasa de inasistencia y abandono escolar, bajo rendimiento y elevado número de niños y niñas en clases de educación especial. *Observaciones finales: Finlandia*. CRC/C/FIN/CO/4. 3 de agosto de 2011. Párrafos 52-53.

Por esta razón, la calidad educativa no es sinónimo de buen rendimiento estudiantil. Pensar lo contrario, significa adoptar una visión cuantitativista que reduce la riqueza de los aprendizajes a algunos datos sobre el desempeño, que generalmente tienen más relación con las limitaciones del sistema, que con el aprovechamiento, disfrute y valor de la experiencia educativa.

La construcción del conocimiento dentro de sociedades inclusivas, la participación, el respeto a la diversidad y la realización de los derechos humanos constituyen el corazón de la educación.

Según ha indicado el Comité de los derechos del niño, la educación trasciende el mero acceso a la escolarización formal y abarca el derecho a una calidad específica de educación, así como a un amplio rango de experiencias de vida y procesos de aprendizaje que permiten a los niños, niñas y adolescentes, individual y colectivamente, desarrollar sus personalidades, talentos y habilidades para vivir una vida plena y satisfactoria en la sociedad⁵⁶.

Según se colige de lo dispuesto en los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los derechos de niño, una educación de buena calidad será aquella que permita la construcción de conciencias, conocimientos y acciones que protejan y desarrollen la dignidad de la vida y los derechos humanos de todas las personas. Lo contrario: una educación que no realice los derechos humanos, es una educación de baja calidad.

El derecho a la educación constituye una responsabilidad colectiva que implica el respeto hacia las particularidades de cada persona; es la praxis de la diversidad, en la medida en que el aprendizaje supone el reconocimiento y el respeto del otro y la otra y por lo tanto de la posibilidad del consenso, la aceptación del disenso y del diálogo respetuoso dirigido a la convivencia pacífica.

La pertinencia de la educación debe conducir a los sistemas educativos a potenciar las prácticas interculturales, como un ejercicio de preparación para la vida democrática.

La necesidad de construir ciudadanías activas, inclusivas, responsables y autónomas, debe levantarse también sobre la base de las culturas, las lenguas, las tradiciones autóctonas y el derecho consuetudinario.

Esa interacción en el ámbito de las autonomías de los pueblos y las personas, construye un aprendizaje riquísimo y alienta el fortalecimiento de capacidades y de oportunidades, pues a mayor trayectoria de experiencias educativas

⁵⁶ Comité de los derechos del niño. Observación General No. 1. CRC/GC/2001/1. 17 de abril de 2001.

endógenas aparece una mejor y más amplia preparación de los recursos destinados a la educación⁵⁷.

El derecho a la educación de cada pueblo parte de la necesidad de mantener y expresar un sentido de pertenencia y de proveniencia esencial, que involucra otro sentido de resistencia enmarcado en el derecho a la autonomía cultural, social y política.

Además, ese derecho a la educación supone la necesidad de desarrollar formas que garanticen el enriquecimiento de modalidades educativas basadas en las propias realidades y aspiraciones de las comunidades.

Todas estas consideraciones y factores, permiten comprender que la calidad educativa es un fenómeno dinámico, en construcción, que debe ser definido como proceso y construido con base en la participación plural, de acuerdo con la experiencia histórica y con las necesidades de las personas.

Estas reflexiones introducen los textos normativos que de seguido se citan y son útiles para determinar el grado de cumplimiento de los principios establecidos en la Convención sobre los derechos del niño, que ha sido ratificada por los cuatro países en estudio.

De acuerdo con la Ley de Educación Nacional argentina, la educación primaria busca garantizar a todos los niños y todas las niñas el acceso a un conjunto de saberes comunes que les permitan participar de manera plena y acorde a su edad en la vida familiar, escolar y comunitaria.

Por su parte, la ley asigna a la educación secundaria el objetivo de habilitar a los adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios, para lo cual debe promover el acceso al conocimiento como saber integrado, a través de las distintas áreas y disciplinas que lo constituyen y a sus principales problemas, contenidos y métodos: desarrollar las capacidades necesarias para la comprensión y utilización inteligente y crítica de los nuevos lenguajes producidos en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación; desarrollar procesos de orientación vocacional y estimular la creación artística, la libre expresión, el placer estético y la comprensión de las distintas manifestaciones de la cultura.

Para asegurar la buena calidad de la educación, la cohesión y la integración nacional el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación: a) Definirá estructuras y contenidos curriculares

⁵⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Campaña educativa sobre derechos humanos y derechos indígenas*. San José, 2003, pág. 173.

comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios en todos los niveles y años de la escolaridad obligatoria, b) Establecerá mecanismos de renovación periódica total o parcial de dichos contenidos curriculares comunes, c) Asegurará el mejoramiento de la formación inicial y continua de los y las docentes, d) Implementará una política de evaluación concebida como instrumento de mejora de la calidad de la educación, e) Estimulará procesos de innovación y experimentación educativa, f) Dotará a todas las escuelas de los recursos materiales necesarios para garantizar una educación de calidad, tales como la infraestructura, los equipamientos científicos y tecnológicos, de educación física y deportiva, bibliotecas y otros materiales pedagógicos, priorizando aquéllas que atienden a alumnos y alumnas en situaciones sociales más desfavorecidas.

En el caso de la República Oriental del Uruguay, la educación tendrá a los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Constitución y en el conjunto de los instrumentos internacionales ratificados, como elementos esenciales incorporados en todo momento y oportunidad a las propuestas, programas y acciones educativas, constituyéndose en un marco de referencia fundamental para la educación en general y en particular para los educadores en cualquiera de las modalidades de su actuación profesional (artículo 4 de la Ley General de Educación).

Como fines de la política educativa nacional, la Ley General de Educación establece: promover la justicia, la solidaridad, la libertad, la democracia, la inclusión social, la integración regional, también procurar que las personas adquieran aprendizajes que les permitan un desarrollo integral relacionado; formar personas reflexivas, autónomas, solidarias, no discriminatorias y protagonistas de la construcción, así como propender al desarrollo de la identidad nacional desde una perspectiva democrática, sobre la base de la búsqueda de soluciones alternativas en la resolución de conflictos y una cultura de paz como también fomentando diferentes formas de expresión, promoviendo la diversidad cultural; estimular la creatividad y la innovación artística, científica y tecnológica integrando el trabajo como uno de los componentes fundamentales del proceso educativo.

La Ley General de Educación de Chile fija el objetivo general de asegurar una educación de calidad y procurar que ésta sea impartida a todos (artículo 6)⁵⁸.

En la línea de este principio, corresponde a la Agencia de Calidad de la Educación y a la Superintendencia de Educación el aseguramiento de la

⁵⁸ El Comité de los derechos del niño ha recomendado al gobierno de Chile debatir y examinar los principios y las disposiciones de la Convención con vistas a integrarlos en los programas de estudio en todos los niveles del sistema educacional. Observaciones finales: Chile. CRC/C/15/Add.173 3 de abril de 2002, párrafo 19.

calidad, en consonancia con la ley del Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización.

La Ley General garantiza que todas y todos los alumnos independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje y, asimismo, que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, priorizando a aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial (artículo 3)⁵⁹.

Le corresponde a la Agencia de Calidad de la Educación diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño de los establecimientos y sostenedores educacionales. Esta evaluación estará basada en estándares indicativos de desempeño de los establecimientos, elaborados por el Ministerio de Educación y aprobados por el Consejo Nacional de Educación.

La evaluación de desempeño de los establecimientos educacionales y de los sostenedores se orientará a fortalecer las capacidades institucionales y de autoevaluación de los establecimientos y sus planes de mejoramiento, y asegurar la mejora continua de la calidad de la educación que ofrecen (artículo 38).

El sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media considerará (Ley 20.529):

- a) Estándares de aprendizaje de los y las alumnas, referidos a los objetivos generales señalados en la ley y sus respectivas bases curriculares;
- b) Otros indicadores de calidad educativa y estándares indicativos de desempeño de los establecimientos educacionales y sus sostenedores.
- c) Políticas, mecanismos e instrumentos para apoyar a los integrantes de la comunidad educativa y a los establecimientos educacionales en el logro de los estándares de aprendizaje y los otros indicadores de calidad educativa, fomentando el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de autoevaluación de los establecimientos a fin de promover la mejora continua de la calidad de la educación que ofrecen.

La Ley 19253 que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena: "...el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas contempla: a) el uso y conservación de los idiomas indígenas junto al español en las áreas de alta densidad indígena, b) el establecimiento en el sistema educativo nacional de una unidad programática que posibilite a los

⁵⁹ El Comité de los derechos económicos, sociales y culturales había manifestado en el año 2004 que: "aunque tiene en cuenta los progresos realizados en la cobertura de educación, el Comité está preocupado por la calidad dispar de la educación que se imparte en escuelas públicas y privadas, así como por las tasas de deserción relativamente altas, especialmente entre los adolescentes". E/C.12/1/Add.105, 1º de diciembre de 2004, párrafo 28.

educandos acceder a un conocimiento adecuado de las culturas e idiomas indígenas (artículo 28) y planes y fomentos de las culturas indígenas".

De acuerdo con el artículo 32 de esta ley, el sistema de educación intercultural bilingüe debe preparar a las y los educandos indígenas para desenvolverse en forma adecuada en su sociedad de origen como en la sociedad global.

La calidad educativa en Finlandia se determina con base en procesos de evaluación que conduce un Consejo de Evaluación de la educación adscrito al Ministerio de Educación y que consiste en un órgano de expertos independientes.

Según lo que establece la Ley Orgánica de Educación (sección 21), el propósito de la evaluación de la educación es apoyar el desarrollo educativo y mejorar las condiciones para el aprendizaje. Además, la Junta Nacional de Educación debe llevar a cabo evaluaciones de supervisión nacionales sobre temas específicos, los resultados del aprendizaje especificados en la asignación de horas de clase y el plan de estudios.

Adaptabilidad

La adaptabilidad de la educación tiene como base el reconocimiento de la diversidad humana y busca que los establecimientos educativos desarrollen procesos curriculares y administrativos con la flexibilidad suficiente que les permita adaptarse a las necesidades de las y los estudiantes.

La diversidad se valora a partir de la afirmación de las diferentes identidades representadas en los establecimientos educacionales. Por esta razón, su reconocimiento y su protección en el contexto educativo puede ayudar a desarrollar intensas prácticas democratizadoras y con ello contribuir a empoderar a los sectores que han sido históricamente marginados.

Adaptar la educación a las necesidades de las y los educandos implica una práctica de inclusión que, en sí misma, enriquece todo el entorno escolar. Por un lado, ofrece oportunidades a los sectores discriminados y por otro, contrarresta los estereotipos y la discriminación en su contra.

La adaptabilidad es un componente principal del derecho a la educación, cuyos titulares son todos los estudiantes. No obstante, es común referirse a este componente cuando se trata de personas con necesidades educativas especiales.

El concepto de educación inclusiva se encuentra implícitamente comprendido en el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los artículos 29 y 23 de la

Convención sobre los Derechos del Niño; y expresamente, entre otros, en la Declaración de Salamanca y marco de acción para las necesidades educativas especiales, aprobados por la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad en 1994 y en la recientemente adoptada Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que establece la obligación de los Estados de asegurar un sistema de educación inclusiva.

En correspondencia con estas obligaciones, los Estados deben desarrollar marcos legislativos y financieros que tengan como fin reconocer la educación inclusiva como derecho, más allá de los servicios que prestan a las personas con discapacidad; deben además identificar normas comunes en relación con el derecho a la educación, establecer las normas mínimas que procuren la participación de las personas con discapacidad y sus familiares, garantizar procesos de transición de los ambientes educativos segregados a los ambientes de inclusión, identificar claramente a las personas y funcionarios de los ministerios de educación a quienes corresponde cumplir las obligaciones y responsabilidades en torno a la inclusión, garantizar una mínima asignación de recursos adecuada y sostenible y establecer mecanismos de vigilancia y evaluación⁶⁰.

Los marcos normativos de los países en estudio incluyen algunos elementos esenciales de los principios que orientan la educación inclusiva, aunque en la práctica es muy posible que los procesos de transición encuentren obstáculos importantes, que este estudio no tiene por cometido identificar.

La Constitución Nacional argentina sienta las bases de una educación llamada a consolidar la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; asigna jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos, incluyendo al Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales y a la Convención sobre los Derechos del Niño y en su articulado incluye medidas de acción afirmativa a favor de diversos grupos vulnerables, entre ellos las personas con discapacidad.

Con el propósito de asegurar el derecho a la educación, la integración escolar y favorecer la inserción social de las personas con discapacidades, la Ley de Educación Nacional de este país obliga a las autoridades jurisdiccionales

⁶⁰ Muñoz, Vernor. *Informe del Relator especial sobre el derecho a la educación al Consejo de Derechos Humanos de la ONU. El derecho a la educación de las personas con discapacidad*. A/HRC/4/29. 19 de febrero de 2007, párrafos 26-34.

a tomar las medidas necesarias⁶¹ para posibilitarles una trayectoria educativa integral que permita el acceso a los saberes tecnológicos, artísticos y culturales, asegurar la cobertura de los servicios educativos especiales, el transporte, los recursos técnicos y materiales necesarios para el desarrollo del currículo escolar u garantizar la accesibilidad física de todos los edificios escolares.

La educación domiciliaria y hospitalaria es la modalidad del sistema educativo argentino en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria, destinada a garantizar el derecho a la educación de las y los alumnos que, por razones de salud, se ven imposibilitados/as de asistir con regularidad a una institución educativa en los niveles de la educación obligatoria por periodos de treinta días corridos o más.

El objetivo de esta modalidad es garantizar la igualdad de oportunidades a los y las alumnas, permitiendo la continuidad de sus estudios y su reinserción en el sistema común, cuando ello sea posible.

La educación a distancia es una opción pedagógica y didáctica aplicable a distintos niveles y modalidades del sistema educativo nacional, que coadyuva al logro de los objetivos de la política educativa y puede integrarse tanto a la educación formal como a la educación no formal.

La República Oriental del Uruguay también incluye una oferta no presencial, como la educación a distancia, en línea o asistida.

Como parte de sus políticas de adaptabilidad, a las alumnas en estado de gravidez en este país se les garantiza el derecho a continuar con sus estudios, en particular el de acceder y permanecer en el centro educativo, a recibir apoyo educativo específico y justificar las inasistencias pre y post parto, las cuales no podrán ser causal de pérdida del curso o año lectivo.

En Chile, por su parte, también se ofrece la educación especial o diferencial y las bases curriculares, así como los criterios u orientaciones para construir adecuaciones curriculares, deben contar con la aprobación del Consejo Nacional de Educación.

La educación especial o diferencial desarrolla su acción de manera transversal en los distintos niveles, tanto en los establecimientos de educación regular como especial, proveyendo un conjunto de servicios, recursos humanos, técnicos, conocimientos especializados y ayudas para atender las necesidades

⁶¹ No obstante, el Comité de los derechos del niño manifestó su preocupación por los esfuerzos insuficientes realizados en Argentina, para garantizar la capacitación de los profesionales que trabajan con niños con discapacidad, tengan el conocimiento y las aptitudes necesarias, en particular respecto de la educación integradora. Observaciones finales: Argentina. CRC/C/ARG/CO/3-4. 21 de junio de 2010. Párrafo 56.

educativas especiales que puedan presentar algunos alumnos y alumnas de manera temporal o permanente a lo largo de su escolaridad, como consecuencia de un déficit o una dificultad específica de aprendizaje.

De acuerdo con la ley, la modalidad de educación especial y los proyectos de integración escolar deben contar con orientaciones para construir adecuaciones curriculares para las escuelas especiales y aquellas que deseen desarrollar proyectos de integración.

El modelo de adaptabilidad chileno considera las adecuaciones curriculares para necesidades educacionales específicas, tales como las que se creen en el marco de la interculturalidad, de las escuelas cárceles y de las aulas hospitalarias, entre otras. Se trata de una propuesta normativa que responde a los principios generales que contempla la normativa internacional.

En el caso de Finlandia, la Ley Orgánica de Educación dispone mecanismos para garantizar el derecho a la educación a estudiantes que se encuentren internados en centros médicos, para lo cual las autoridades locales deben asumir la responsabilidad correspondiente⁶².

Si debido a la enfermedad o a la discapacidad del niño o la niña los objetivos establecidos para la educación básica no se pudieran alcanzar en el tiempo previsto, la ley establece que la escolaridad obligatoria se iniciará un año antes de dispuesto y tendrá 11 años de duración (sección 25).

Esta disposición sin duda resulta problemática, pues no muestra que los procesos educativos puedan ser adaptados a las capacidades de los niños y niñas.

4. Conclusiones

Aun cuando el estudio ha identificado temas comunes y preocupaciones similares en torno a la realización del derecho a la educación, las normas analizadas también tienen profundidad, desarrollos y matices diferentes, según las particularidades históricas y políticas de cada país.

En todo caso, dado que los estándares del derecho a la educación que proponen los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos han sido ratificados por los Estados concernidos, también puede identificarse una tendencia a su reconocimiento y desarrollo en la legislación vigente. Para

⁶² El Comité de los derechos del niño ha manifestado, sin embargo, su preocupación por la falta de personal médico permanente en las escuelas, en particular que proporcione ayuda psicológica a los niños y niñas. *Observaciones finales: Finlandia*. CRC/C/FIN/CO/4. 3 de agosto de 2011. Párrafo 42.

empezar, sus Constituciones establecen obligaciones centrales que les compete realizar a los gobiernos y, en general, a las instituciones públicas.

Así, por ejemplo, los principios de igualdad, gratuidad, equidad, no discriminación y respeto a la diversidad, están enunciados en los textos constitucionales, aun cuando puedan constar variantes e incluso contradicciones en su tratamiento legal.

Esto reitera la importancia de compartir esfuerzos en torno a los enfoques normativos en lo que hace a la educación inclusiva, no solo reduciendo la noción y práctica a personas con discapacidad, sino abriendo la posibilidad de la comprensión de la diversidad y por lo tanto la adaptabilidad de los procesos educativos.

La diversidad (cultural, genérica, social, de aptitudes, de necesidades) debería caracterizar a todos los procesos educativos. Es así que tanto a la ley como a la práctica, traducida en política pública, les corresponde promover la pluralidad y no concebir lo homogéneo, lo unívoco, como la única posibilidad de acción.

Como garantes del derecho a la educación, los Estados le deben otorgar a la tutela de la diversidad un lugar prioritario, que permita recomponer el tejido social y desterrar las desventajas y asimetrías que afectan negativamente las experiencias educativas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Las diferencias en los marcos normativos, relacionadas con la concepción y alcance de las obligaciones estatales y con la declaración objetiva de sus propósitos, evidencia la necesidad de avanzar en la construcción de un lenguaje común en torno a los objetivos de la educación.

El fortalecimiento de perspectivas compartidas en torno a los objetivos de la educación, permitiría fortalecer la integración regional (no solo en el plano económico), así como los procesos de cooperación multilateral en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y las culturas.

Se ha visto, por ejemplo, que Chile, Argentina y Uruguay comparten ciertas tendencias en su legislación, dirigidas a la atención de comunidades marginadas, cuyos efectos en la educación sugieren la posibilidad de profundizar los abordajes conjuntos, como en el caso de las poblaciones migrantes y de las comunidades indígenas.

Estas preocupaciones podrían solventarse al fortalecer la inclusión de los temas educativos en todas las discusiones multilaterales.

Los cuatro países comparten visiones y acciones legales comunes en torno a la obligatoriedad de la educación y existen esfuerzos serios para mejorar el financiamiento a la educación. Sin embargo, resulta necesario desarrollar mecanismos jurídicos para que la inversión en educación aumente progresivamente, asignando metas anuales, tal como prevé la legislación argentina.

En torno a la calidad de la educación, se nota un acento normativo en la medición del rendimiento, que sin duda es importante, pero tendría que abarcar evaluaciones cualitativas desde una perspectiva de derechos humanos, que tenga como base el desarrollo de indicadores sobre exclusión y discriminación, entre otros.

La crisis educativa está relacionada a problemas que comparten estos Estados, como son las dificultades en la asignación presupuestaria, la mala calidad, la discriminación y la mercantilización de la educación. Esta trasgresión es tan variada que interpela, desafía e invita a un nuevo orden.

La lucha a favor de la gratuidad y el acceso a la educación se constituyen en un problema regional y la demanda por mejores condiciones se genera a partir de manifestaciones de exigibilidad que en este año se iniciaron en Chile y se expandieron por varios países de Latinoamérica.

Según el observatorio chileno de políticas educativas⁶³, la Ley General de Educación presenta elementos estructurales que no consideran a la educación como un derecho y son causales de la emergencia que vive el país actualmente. Se ha dicho, por ejemplo:

- La ley no soluciona las asimetrías o disparidades sociales que han sido documentadas en materia de oportunidades educativas.
- El derecho a la educación no tiene las garantías que tienen otros derechos, como el derecho de propiedad, de libertad de enseñanza, y de libre empresa.
- Es más importante el derecho del sostenedor educativo sobre su negocio, que la participación de los actores educativos en su educación.
- La ley no modifica el rol del Estado, limitado a lo "subsidiario".
- La ley no introduce cambios en el sistema de financiamiento de la educación. Este sistema se basa en la entrega directa de dinero a los sostenedores educacionales y es perjudicial, en tanto induce a la competencia entre escuelas para captar alumnos y alumnas y así cubrir sus gastos mes a mes.

⁶³ ¿Por qué la Ley General de Educación no mejora el sistema educativo en sus pilares? En http://www.opech.cl/bibliografico/doc_movest/pk_lge_no_solucion.pdf

Estos elementos generaron el rechazo de los estudiantes a la ley, así como al sistema educativo en su conjunto, que favorece una desmedida participación del sector privado en la gestión educativa. La falta de gratuidad de la educación en Chile, es una cuestión evidentemente central.

Por lo demás, el estudio ha mostrado enorme dispersión del marco normativo que rige la educación en este país, lo cual complica su comprensión y ralentiza su cumplimiento.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina de Santiago
Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe

La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, con sede en Santiago de Chile, motivada por el masivo reclamo por una educación gratuita y de calidad que han demandado y protagonizado las y los estudiantes en este país, solicitó la realización del presente estudio –que tiene como fin analizar el marco normativo que rige la educación– como una forma de contribuir a mejorar la perspectiva de derechos humanos en torno al sistema educativo chileno.

La UNESCO ha considerado que un mecanismo idóneo de procurar el análisis es mediante el método de comparación entre Argentina, Chile, Uruguay y Finlandia, con énfasis en la legislación chilena. Esta propuesta permite resaltar las particularidades jurídicas y comprender, a partir de ello, las virtudes y los obstáculos que establece la normativa vigente, en el proceso de acercamiento de la educación a los derechos humanos.