

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

EJERCICIO DE DERECHOS DE NIÑECES Y ADOLESCENCIAS EN EL SISTEMA EDUCATIVO: EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMO PRINCIPIO, OBJETIVO Y ESTRATEGIA

EXERCISE OF THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENCES IN THE EDUCATIONAL SYSTEM: EDUCATION AND PARTICIPATION AS A PRINCIPLE, OBJECTIVE AND STRATEGY

EXERCÍCIO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DA ADOLESCÊNCIA NO SISTEMA EDUCATIVO: A EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO COMO PRINCÍPIO, OBJETIVO E ESTRATÉGIA

Angela Javiera Mendoza Irarrázabal¹

¹Asociación Chilena Pronaciones Unidas y Colegio San Andrés, Nueva Aurora-Viña del Mar, Chile, angela.mi@achnu.cl

RESUMEN

El Estado de Chile, rectifica la Convención de Derechos de la Niñez (CDN), en 1990 asumiendo un compromiso jurídicamente vinculante: respetar, proteger, garantizar, reparar y restituir derechos de NNA. Con la promulgación de la Ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (2022), y a cinco años de la implementación de la Defensoría de la Niñez, el país muestra señales de avance en garantizar el ejercicio pleno y efectivo de derechos de las niñeces y adolescencias. Chile es un país de ingresos medios altos en OCDE; el 2020 aumenta la inversión en NNA y sus familias. Sin embargo, las brechas para el ejercicio de derechos y el desarrollo integral de niñeces y adolescencias (incluyendo la desigualdad y la pobreza) se mantienen. La educación y la participación son derechos y también pilares: ayudan al cumplimiento de todos los otros derechos. De este modo, el sistema educativo se constituye no solo como un escenario y mecanismo para el cumplimiento del derecho a la educación, sino que también como un espacio clave para asegurar garantías y el ejercicio de todos los otros derechos. No existe un vínculo explícito, concreto y claro entre el sistema escolar y el enfoque de derecho, pese a las reiteradas coincidencias en teoría, propósitos, objetivos, metodologías y estrategias. Los marcos teóricos y metodologías utilizadas para la implementación del enfoque de derechos tienen evidente conexión con los procesos de enseñanza aprendizaje que se deben implementar en establecimientos educativos, tanto en lo académico como en lo formativo. El Estado como garante de derechos tiene la responsabilidad de intencionar esta conexión, los marcos normativos existen, se debe avanzar en enfoques de implementación que conduzcan a aquello.

Palabras Claves: *enfoque de derechos; niñeces y adolescencias; participación; sistema educativo.*

ABSTRACT

The State of Chile rectified the Convention on the Rights of the Child (CRC) in 1990, assuming a legally binding commitment: respect, protect, guarantee, repair and restore the rights of children and adolescents. With the promulgation of the Law on Guarantees and Comprehensive Protection of the Rights of Children and Adolescents (2022), and five years after the implementation of the Ombudsman for Children, the country shows signs of progress in guaranteeing the full and effective exercise of rights of children and adolescents. Chile is an upper-middle-income country in the OECD; In 2020, investment in children and adolescents and their families increases. However, gaps in the exercise of rights and the comprehensive development of children and adolescents, especially inequality and poverty, remain. Education and participation are rights and also pillars: they help to fulfill all other rights. In this way, the

educational system is constituted not only as a scenario and mechanism for the fulfillment of the right to education, but also as a key space to ensure guarantees and the exercise of all other rights. There is no explicit, concrete and clear link between the school system and the legal approach, despite the repeated coincidences in theory, purposes, objectives, methodologies and strategies. The theoretical frameworks and methodologies used for the implementation of the rights approach have an obvious connection with the teaching-learning processes that must be implemented in educational establishments, both academically and in training. The State as guarantor of rights has the responsibility of intending this connection, the regulatory frameworks exist, progress must be made in implementation approaches that lead to that.

Key words: *rights approach; childhood and adolescence; participation; educational system.*

RESUMO

O Estado do Chile retificou a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) em 1990, assumindo um compromisso juridicamente vinculativo: respeitar, proteger, garantir, reparar e restaurar os direitos das crianças e adolescentes. Com a promulgação da Lei de Garantias e Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente (2022), e cinco anos após a implementação da Ouvidoria da Criança, o país dá sinais de avanço na garantia do pleno e efetivo exercício dos direitos da criança, crianças e adolescentes. O Chile é um país de rendimento médio-alto na OCDE; Em 2020, aumenta o investimento nas crianças e adolescentes e suas famílias. No entanto, permanecem lacunas no exercício dos direitos e no desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, especialmente a desigualdade e a pobreza. A educação e a participação são direitos e também pilares: ajudam a cumprir todos os outros direitos. Desta forma, o sistema educativo constitui-se não apenas como cenário e mecanismo para a concretização do direito à educação, mas também como espaço fundamental para assegurar garantias e o exercício de todos os demais direitos. Não existe uma ligação explícita, concreta e clara entre o sistema escolar e a abordagem jurídica, apesar das repetidas coincidências em teoria, propósitos, objetivos, metodologias e estratégias. Os quadros teóricos e as metodologias utilizadas para a implementação da abordagem dos direitos têm uma ligação óbvia com os processos de ensino-aprendizagem que devem ser implementados nos estabelecimentos de ensino, tanto a nível académico como na formação. O Estado como garante dos direitos tem a responsabilidade de pretender esta ligação, os marcos regulatórios existem, é preciso avançar nas abordagens de implementação que levem a isso.

Palavras chaves: *abordagem de direitos; infância e adolescência; participação; sistema educacional.*

Fecha de recepción: 29 de noviembre de 2023

Fecha de aceptación: 13 de enero de 2025

1. INTRODUCCIÓN

Con la promulgación de la Ley N°21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia el 6 de marzo de 2022, y a cinco años de la implementación de la Defensoría de la Niñez: organismo autónomo de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (Ley N°21.067, 2018), el país muestra señales de avance en garantizar el ejercicio de derechos de las niñeces y adolescencias.

Estos hitos dan respuesta a las interpelaciones interna-

cionales respecto del cumplimiento de la Convención Internacional de Derechos del niño (CDN), que Chile ratificó el 14 de agosto de 1990 (DECRETO 830, 1990). En la Observación General N° 12 del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (2009), se señala:

en la mayoría de las sociedades del mundo, la observancia del derecho del niño a expresar su opinión sobre la amplia gama de cuestiones que lo afectan y a que esa opinión se tenga debida-

mente en cuenta, sigue viéndose obstaculizada por muchas prácticas y actitudes inveteradas y por barreras políticas y económicas. Si bien muchos niños experimentan dificultades, el Comité reconoce especialmente que determinados grupos de niños, sobre todo los niños y niñas más pequeños, así como los niños que pertenecen a grupos marginados y desfavorecidos, enfrentan obstáculos particulares en la realización de ese derecho. (ONU, 2009:6)

En esa línea, se crea la Defensoría de la Niñez para la difusión, promoción y protección de los derechos de que son titulares los niños de acuerdo a la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, así como a la legislación nacional (Ley N°21.067, 2018).

Además, la Ley sobre Garantías y Protección de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (2022), consagra en su artículo 28 que:

Todo niño, niña o adolescente tiene derecho a que sus opiniones sean oídas y debidamente consideradas, de acuerdo con su edad, madurez y grado de desarrollo, en los procedimientos o actuaciones administrativas o judiciales en que se decida sobre alguna cuestión particular cuya determinación pueda afectar sus derechos o intereses, especialmente en el ámbito familiar, escolar, sanitario, comunitario, administrativo y/o judicial. En el ejercicio del derecho se resguardarán las condiciones de discreción, intimidad, seguridad, recepción de apoyo, libertad y adecuación de la situación. (Ley N° 21.430, 2022).

Pese a estos avances institucionales y jurídicos en Chile, la situación del ejercicio de derechos de las niñeces y adolescencias tiene aún grandes desafíos. En este sentido, UNICEF recomienda:

acciones de la política pública que construyan una sociedad que proteja a todos los niños, niñas y adolescentes y que acorte las brechas que, a través de factores como la pobreza y la desigualdad, impiden el pleno cumplimiento tanto de sus

derechos como de su desarrollo (UNICEF, 2022).

Cuando el Estado de Chile, rectifica la CDN, asume un “compromiso jurídicamente vinculante [...] de acatar las disposiciones del tratado internacional” (UNICEF 2022b: 8), lo que implica:

1. Respetar: evitar adopción de medidas que interfieran, obstaculicen o restrinjan el pleno disfrute de los derechos de las personas.
2. Proteger: establecer todas las medidas que sean necesarias para impedir que terceros interfieran obstaculicen o restrinjan el pleno disfrute de los derechos de las personas.
3. Garantizar: adoptar todas las medidas que sean necesarias que permitan a las personas ejercer de manera plena sus derechos.
4. Restituir: deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para restablecer los derechos de las personas, toda vez que estos hayan sido vulnerados, violados o restringidos.
5. Reparar: adoptar todas las medidas que sean necesarias para reparar los daños producidos a causa de la vulneración, violación o restricción de los derechos de las personas (UNICEF, 2022b:9).

Chile es “un país de ingresos medios altos, miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde 2010 y se ubica dentro del grupo de países de alto desarrollo humano, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)” (UNICEF, 2022: 5).

Según UNICEF (2021), el Gobierno Central de Chile incrementa la inversión pública dirigida a NNA y sus familias en el año 2020 en un 13% respecto del 2019, tanto en la oferta programática como en la inversión institucional (UNICEF, 2022).

No obstante:

aún presenta un marcado nivel de desigualdad socioeconómica, el que se ha visto incrementado por la crisis sanitaria del COVID-19 y sus negativos impactos sociales y económicos. [... Lo anterior ha] derivado en mermas en la situación de desarrollo de la infancia, fuertes

impactos sociales y el incremento de brechas para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia (UNICEF, 2022:5).

Es decir, pese los ingresos medios altos de Chile respecto de los países miembros de la OCDE, la inversión dirigida a NNA y los avances institucionales y jurídicos, persisten las brechas que obstaculizan el ejercicio de derechos de NNA en Chile.

En diez años de ejercicio docente, ocho de los cuales se realizan en segundo ciclo de enseñanza básica en un establecimiento con un alto índice de vulnerabilidad, la autora nos invita a reflexionar sobre el ejercicio de derechos de niñeces y adolescencias, desde una dimensión estructural pero también relacional teniendo como escenario el sistema educativo chileno.

2. EJERCICIO DE DERECHOS DE NIÑECES Y ADOLESCENCIA: PARTIR EN Y POR EL SISTEMA ESCOLAR.

Las niñeces y adolescencias tienen como principal espacio público de vida social, a las escuelas. Hemos de recordar que, Chile desde 1997 cuenta con un sistema de jornada escolar completa que contempla, “un mínimo de 38 horas semanales de trabajo escolar para la educación general básica de 3° a 8° años, y de 42 horas para la educación media humanístico-científica y técnico-profesional” (Ley N° 19.532, 1997) y que las tasas de cobertura escolar en Chile son bastante altas respecto de otros países de América Latina (CAF, 2016). Chile se encuentra en una tasa de cobertura alrededor de 90% en la enseñanza obligatoria (básica y media).

Nivel Educativo	Tasa de cobertura bruta 2020	Variación respecto de 2018
Educación parvularia 0 a 3 años	25,6 %.	Baja de 1 a 3 puntos porcentuales
Educación parvularia 4 a 5 años	75,7 %	
Educación básica	89,7 %	
Educación media	90,7 %,	Sube casi 3 puntos porcentuales

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas de la Educación (MINEDUC, 2018 y 2020).

Considerando estos datos, vemos que la mayor parte de población infanto-juvenil (excluyendo a menores de 3 años) participa del sistema escolar chileno, por lo tanto, este espacio se posiciona no solo como mecanismo para el ejercicio de un derecho (el de la educación), sino que, se configura como un espacio de formación y convivencia social, que otorga experiencias de aprendizaje que favorecen el ejercicio pleno de todos los otros derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño (1990), en adelante CDN.

La CDN (1990):

señala 4 principios rectores para asegurar el cumplimiento de los derechos de la Niñez: Estos deben entenderse como “Derechos que ayudan a cumplir los Derechos”, vale decir como tareas transversales o herramientas que sirven de “brújula” para orientar el trabajo de realización de cada uno de los DDNN:

- Principio de No Discriminación (art.2: Derecho a un Trato igualitario).
- Interés Superior del Niño (art.3).
- Supervivencia y Desarrollo (art.6: Derecho intrínseco a la vida y al desarrollo personal).
- Participación (art.12, 13 y 16).

(SENAME, 2015:36)

Tomasevski plantea la importancia del derecho a la educación en el ejercicio de los derechos Por condiciones materiales, de ciclo vital y muchas veces socio-culturales “los niños no tienen el conocimiento, la experiencia ni la capacidad de expresión política suficientes para articular y defender sus derechos (...); su dependencia económica de los adultos les impide hacer uso efectivo de los mecanismos legales o extra-legales existentes para la protección de sus derechos (...) y no son siquiera en teoría económicamente autosuficientes, y dependen de su educación para serlo”. (2004: 355-356).

Aquello deriva en que “La educación es entonces no sólo un fin en sí mismo, sino también un medio para el logro de muchos otros objetivos globalmente consensuados”

(2004: 343). En Chile, por ejemplo, las políticas educativas se centraron primero en cobertura y acceso, luego en mejoramiento de su calidad, no obstante, la conexión entre educación y derechos es poco visible y concreta.

Según UNICEF¹ “las instituciones que proveen servicios o ejercen acciones que afectan directa o indirectamente el ejercicio de derechos de los NNA son múltiples y corresponden tanto al Poder Ejecutivo (en sus distintos niveles) como al Poder Judicial y organismos autónomos” (2022:14). Aquello se condice con el rol garante que el Estado tiene respecto de los derechos de las niñas y adolescencias, la Defensoría de la Niñez (2024) señala:

El Estado es el garante principal de los derechos de la niñez y adolescencia. Esto significa que tiene la responsabilidad primordial de respetarlos, protegerlos y cumplirlos. Para esto debe implementar, en todos sus Poderes y organismos, una serie de medidas de diversa índole para hacer efectiva estas tareas de forma integral, coordinada y pertinente (Defensoría de la Niñez, 2022: 86).

Dicho esto, llama especialmente la atención, que el Ministerio de Educación no esté mencionado explícitamente en el listado que elabora UNICEF de las instituciones que proveen servicios o ejercen acciones que afecten directa o indirectamente el ejercicio de derechos de NNA. Al indagar en documentos y normativas oficiales del Estado, observamos que esta omisión no es casual, dado que, pese a las coincidencias, las regulaciones legales respecto de la implementación de la educación (LGE, currículum vigente, etc) no mencionan explícitamente el ejercicio de derechos de las niñas y adolescencias, pese a que indiscutiblemente son las escuelas el espacio principal para ello.

Sumado a ello, “hay poca orientación sobre los derechos y libertades de los maestros en las estrategias educativas globales, a pesar de que no es posible la educación sin ellos” (Tomasevski, 2004: 344).

¹En el listado de UNICEF (2022) Educación se menciona en los Organismos de Control a la Superintendencia de la Educación, que se encuentra en el rango de la Contraloría y Defensoría de la Niñez.

El sistema educativo chileno se rige hoy por la Ley General de Educación (2009) que se crea con el objetivo de tener un sistema educativo caracterizado por la equidad y la calidad de su servicio (Art.1, Ley N° 20.370). Equidad y calidad son principios que justamente abordan la disminución de brechas que impiden el cumplimiento de derechos y del desarrollo de las niñas y adolescencias, donde encontramos situaciones como la pobreza y la desigualdad. Dichos principios se concretizan en distintos documentos curriculares y de gestión educativa y pedagógica. Los principales son:

- Bases Curriculares de primero a sexto año básico en 2012 (Decreto Supremo de Educación N° 433 y N°439, 2012). (MINEDUC, 2013a)
- Bases Curriculares séptimo año básico a cuarto año medio en 2013 y 2015 (Decreto Supremo de Educación N° 614, 2013 (MINEDUC, 2013b); Decreto Supremo de Educación N° 369/2015). (MINEDUC, 2015a)
- Planes de Mejora Educativa, actualmente se encuentra vigente Plan de mejoramiento para la Reactivación Educativa (División General de Educación, 2023).
- Política Nacional de Convivencia Escolar y la promulgación de la ley N°20.911/2016 que crea el Plan de Formación Ciudadana en los establecimientos educativos del país. (MINEDUC, 2016b)

Con sus respectivos estándares: de Aprendizaje, Indicativos de Desempeño y de Desarrollo Personal y Social².

En el caso de las Bases Curriculares se destacan los Objetivos de Aprendizaje Transversales ya que se refieren “al desarrollo personal y a la conducta moral y social de los estudiantes” (MINEDUC, 2018:24) en enseñanza básica; y “al desarrollo personal, intelectual, moral y social de las y los estudiantes” (MINEDUC, 2016a:25) en enseñanza media. En ambos niveles educativos, MINEDUC (2016a, 2018) señala que los OAT se logran mediante la experiencia escolar tanto en el aula como fuera de ella

²Disponibles en https://www.curriculumnacional.cl/portal/Evaluacion/Estandares-y-otros-indicadores/Estandares-de-Aprendizaje/#recursos_estandares_otros_2

(en las clases, en los recreos, en las fiestas escolares entre otras instancias de la vida escolar).

En el caso de los Planes de Mejora Educativa (PME), existen 4 dimensiones de gestión educativa: Liderazgo, Gestión Pedagógica, Formación y Convivencia, y Gestión de Recursos. La dimensión de Formación y Convivencia es aquella que tiene vínculo directo con el enfoque de derechos dado que “comprende las políticas, procedimientos y prácticas dirigidas a favorecer el desarrollo personal y social, incluyendo el ámbito espiritual, ético, moral, afectivo y físico de los estudiantes, de acuerdo al Proyecto Educativo Institucional de cada establecimiento y al currículum vigente” (MINEDUC, 2020: 73), que son coincidentes con la expectativa de desarrollo de la niñez y adolescencia mencionada en el Preámbulo de la CDN “Considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad...Ha convenido en lo siguiente:” (UNESCO, 1990: 2).

Esta dimensión de Formación y Convivencia se encuentra abordada en la Política Nacional de Convivencia Escolar, su implementación efectiva implica “relevar el sentido formativo de la tarea educacional, y dar espacios para procesos de diálogo y de participación democrática que propicien el pensamiento crítico y reflexivo, elementos que remiten directamente a la formación en y para la convivencia”. (MINEDUC, 2015b:4). Que se implementa también con el Plan de Formación Ciudadana, tiene por objetivo “que cada escuela y liceo diseñe acciones que permitan a las y los estudiantes participar de procesos formativos –curriculares y extraprogramáticos– cuyo centro sea la búsqueda del bien común. Es decir, vivenciar el respeto, la tolerancia, la transparencia, la cooperación y la libertad; la consciencia respecto de sus derechos y responsabilidades en tanto ciudadanos” (MINEDUC, 2016b: 8). Ambas iniciativas, apunta a un mismo fin: espacios para procesos formativos y de participación que propicien el desarrollo íntegro de NNA y el ejercicio de sus derechos.

Al revisar los estándares de cada subdimensión, se obser-

va que todas apuntan al rol garante dado que “describen políticas, procedimientos y prácticas que implementan equipos directivos y docentes” (MINEDUC, 2020: 75), mientras que la subdimensión de participación y vida democrática menciona a estudiantes y otros estamentos de la comunidad educativa, lo que genera el escenario para el aprendizaje y ejercicio de derechos.

3. DERECHO A LA EDUCACIÓN: DERECHOS NODAL.

Considerando lo señalado respecto del sistema educativo, es que la autora propone vincular el ejercicio de derechos de las niñeces y adolescencias con el sistema escolar, dado que el enfoque de derechos viene a responder a los objetivos y requerimientos que el sistema educativo ya se ha planteado como estándar y; facilita, propicia y garantiza tanto el cumplimiento de derechos como el desarrollo pleno de niñeces y adolescencias.

El enfoque de derechos es un marco conceptual para el proceso de Desarrollo Humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los Derechos Humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (SENAME, 2015: 41).

Es decir, el enfoque de derechos aborda la promoción y protección de DDHH, el desarrollo y progreso tanto de las sociedades como de sus individuos, propósitos que coinciden con aquellos enunciados para el sistema educativo. Razón por la cual parece ilógico que el ejercicio de derechos infanto-juveniles y la educación transiten por caminos separados, o que educación sea uno de los derechos a cumplir en el sistema educativo y no se considere (como recomiendan los organismos especializados citados más arriba), un principio de desarrollo que permite el cumplimiento de todos los otros derechos: la escuela es un espacio de socialización y de aprendizaje

clave en cuanto al ejercicio de derechos.

Verhoeven (2023) destaca el rol de los establecimientos educativos como espacios de socialización moral, la autora afirma que: ante los nuevos escenarios de la actualidad, existen variaciones respecto de los valores y normas en la sociedad, lo que hace complejo suponer un único modelo normativo, tanto para las escuelas como para la sociedad. Hoy las sociedades no son homogéneas y no poseen valores hegemónicos que permitan cohesión e integración, existe un constante trabajo de reestructuración de los sentidos por parte de los individuos y comunidades (citando a Dubet, 2001, 2011). Los espacios escolares no están exentos de estas tensiones, hace décadas el mundo académico de la pedagogía y las ciencias de la educación proponen nuevas estructuras, formas, estrategias y/o metodologías para el espacio escolar; existen también innumerables experiencias pedagógicas y didácticas que proponen otras posibilidades, no obstante, la mayoría de las escuelas del sistema educativo nacional (sobre todo si miramos el sistema público), mantienen estructuras, formas y prácticas que provienen de la educación escolástica, transmisora de la cultura oficial dominante y que ejercen poder sobre los y las estudiantes. Pese a ello, la autora afirma que los estudiantes tienen altas expectativas del sistema escolar³ (como un espacio formal y de certificación, de desarrollo personal y de su futuro, como un espacio de aprendizaje y de interacción con la diversidad cultural y social existente); que esperan que las escuelas no les digan lo que tienen que pensar y qué hacer; consideran que las normas del espacio escolar deben tener un contexto y considerar las particularidades (lo que tiene concordancia con la disciplina positiva y la autonomía progresiva del enfoque de derechos); razón por la cual el vínculo entre el sistema escolar tradicional y el enfoque de derechos resulta ser una oportunidad no solo para el cumplimiento del ejercicio de derechos, sino que para el desarrollo integral de NNA que protagonizarán los cambios del futuro.

³Hace la afirmación respecto del sistema educativo de Bélgica, pero que es bastante parecido al chileno en cuanto dependencia administrativa gran cantidad de establecimientos particulares subvencionados) y alta segregación (tanto social como escolar). (Verhoeven, 2023b).

El estudio presentado por Verhoeven (2023) concluye que la escuela tiene un impacto relevante en la socialización moral de estudiantes⁴, y si consideramos que en Chile, existe “una fuerte asociación entre el logro académico y la condición socio-económica de los estudiantes, lo que se manifiesta en grandes brechas socioeconómicas en el rendimiento académico” (Agencia de Calidad de la Educación, 2015, p.4), resulta más relevante centrar los esfuerzos en lo que la autora citada llama “currículum moral explícito e implícito”, que centrar toda la atención, esfuerzos y recursos en el desarrollo académico y del rendimiento escolar.

En la actualidad, vemos ciertos avances en dicha transición, por ejemplo al dar mayor visibilidad a los Indicadores de Desarrollo Personal y Social en los informes del SIMCE; no obstante, siguen siendo funcionales a una estructura tradicional de la educación, dado que por ejemplo la medición de la Convivencia Escolar se basa en un ambiente de respeto, seguro y organizado (Agencia de la Calidad de la Educación, 2017) y que por obligación debe tener un encargado que idealmente forme parte del equipo directivo (Ley N° 20.536, 2011); versus, el Planes de Formación Ciudadana que se miden en base a sentido de pertenencia, participación y vida democrática, pero que no son obligatorios en enseñanza básica y que no requieren un profesional específico para esta función (Ley N° 20.911, 2016b). Es decir, simbólicamente es más relevante la dimensión de Convivencia Escolar que tiene amplias posibilidades de reproducción del sistema escolar, versus, la dimensión de Formación Ciudadana que tiene infinitas oportunidades para el ejercicio de derechos y el desarrollo de las niñas y adolescencias participantes del sistema escolar.

Por otra parte, UNICEF (2022) realiza un análisis de la Situación de la Niñez y Adolescencia en Chile (SITAN, 2022), donde presenta como dimensión e indicadores del derecho al acceso a la educación, tasas vinculadas a cobertura, repitencia y deserción; y dimensiones e indicadores del derecho a una educación de calidad como los resultados de pruebas estandarizadas (SIMCE), acceso y gasto de recursos educativos, segregación esco-

⁴Se publicará próximamente el resultado de docentes respecto del estudio presentado.

lar, apoyo familiar y desarrollo personal; donde el análisis de las desigualdades y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo de niñeces y adolescencias propiamente tal (que podría analizarse desde el enfoque de derechos), se encuentra ausente.

En el caso del derecho a la participación, las dimensiones utilizadas se relacionan con la capacidad de formar un juicio propio, de expresar la opinión y que esta sea escuchada, no obstante, los indicadores se miden en base a encuestas de distintas instituciones (Defensoría de la Niñez, Encuesta Nacional de Televisión, Consejo Nacional de la Infancia, CASEN, etc), donde nuevamente el análisis de las desigualdades y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo que caracteriza al enfoque de derechos no tiene presencia.

4. EL DESAFÍO DE GARANTIZAR EL EJERCICIO EFECTIVO DE DERECHOS EN EL SISTEMA ESCOLAR: GARANTES Y LA PARTICIPACIÓN SON CLAVES.

Siendo obligación del Estado garantizar las condiciones para el ejercicio pleno de derechos, tiene especial importancia el rol de garante que le es posible ejecutar. Existe abundante literatura, manuales, guías metodológicas para garantizar el ejercicio de derechos de las niñeces y adolescencias. Sin embargo, la mayoría omite un detalle relevante, el Estado es representado por personas. Y en ese escenario, toma relevancia, la tensión entre el marco operativo y el marco de acción que es donde se contraponen lo formal y lo real en cuanto a la experiencia y vínculo entre el Estado y las personas, incluidas las niñeces y adolescencias, por cierto.

Martínez (2006) plantea que “La institución y la comunidad poseen lógicas distintas de estructura y funcionamiento. La institución está presidida por una lógica instrumental, digital, mientras que la comunidad se rige por una lógica de tipo substancial, donde predominan las relaciones más personalizadas (de sujeto a sujeto), naturales y orgánicas” (p.15). Por ello, es necesario diferenciar, pero a la vez conectar ambas instancias. Para

ello el autor propone identificar y analizar el modelo Operativo y el modelo de Acción respectivamente. Lo anterior permite contrastar lo que se debiese hacer, respecto de lo que realmente se hace, con el propósito de visibilizar aprendizajes y mejoras. El modelo operativo se define como el enfoque que se adopta desde la institución respecto de cómo deberían ser las cosas y lo que se debería hacer en cada caso: es lo que en teoría debiese ocurrir. La información necesaria y pertinente para identificar el modelo Operativo está generalmente dada por los documentos oficiales y paradigmáticos del programa o proyecto. En el caso de los establecimientos educacionales planteamos que se puede utilizar el Reglamento Interno junto con los protocolos de actuación. El modelo de acción se define como la práctica institucional efectiva de los profesionales de la acción (Martínic, 1988), así como a los conocimientos y aprendizajes producidos en el curso de dicha práctica y que a su vez contribuyen a producirla y reproducirla. El modelo de acción no se genera en el vacío, sino al interior de una matriz institucional, más precisamente aún, en el contexto de un modelo operativo institucional, para acceder al modelo de acción, por su naturaleza no existe documentación oficial, las entrevistas, cuestionarios, y cualquier instrumento que recopile la voz de los funcionarios o participantes de la institución, podría ser una fuente válida de acceso a esa información.

Respecto de esta dicotomía entre lo formal y lo real, Fernández, Guesalaga y Asún (2012) señalan que “la vinculación entre equipos de trabajo y políticas públicas genera una serie de tensiones para los profesionales, las cuales van desde aspectos metodológicos y burocráticos a cuestionamientos paradigmáticos e ideológicos”. Esta tensión se agudiza si es que y por sobre todo cuando los equipos de trabajo se preguntan ¿qué clase de sociedad queremos construir aplicando las políticas públicas actuales? En dicha interrogante descansan aspectos tales como el rol del Estado/Gobierno, los espacios y prácticas de resistencia y reflexión de los equipos ejecutores, y el alcance e impacto que dichas políticas –diseñadas a nivel de expertos e interpretadas y ejecutadas por equipos en terreno –genera en las personas usuarias/beneficiarias del programa. (Fernández, Guesalaga y Asún, 2012). Agregamos que el vínculo entre los equipos de

trabajo y las políticas públicas también pueden estar influenciados no solo por los aspectos señalados, sino que también por la relación que cada funcionario/profesional tiene con su espacio de trabajo, donde entran en juego otros elementos por ejemplo de la vida personal o familiar, etc. Dicho esto, el rol garante es mucho más complejo de lo que se establece tradicionalmente como “una obligación o responsabilidad”, ya que:

sus acciones u omisiones en la ejecución de estos, determina en gran medida el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. [...] Desde esta perspectiva, para el pleno cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, los funcionarios públicos deben:

1. Abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
2. Impedir los abusos por parte de terceros que imposibiliten el disfrute de los derechos por parte de niños, niñas y adolescentes.
3. Adoptar medidas concretas para materializar el disfrute de los derechos de niños, niñas y adolescentes. (UNICEF, 2022b: 28).

El inconveniente de aquello es que gran parte de los funcionarios y/o profesionales del Estado que representan el rol garante del Estado, no cuentan con la formación especializada en enfoque de derechos infanto-juveniles, y a falta de ello, acuden a repertorios de actuación de su vida privada y personal que reproducen la relación tradicional entre el mundo adulto y las niñeces y adolescencias, o bien, acuden a experiencias previas en sus espacios laborales y profesionales (muchos de los cuales se desarrollan previos a la existencia de los derechos de las niñeces).

En este contexto, Valverde (2008) nos invita a diferenciar actores relevantes respecto del rol garante en el ejercicio de derechos:

“El nivel de responsabilidad variará según el tipo de garante: a) ya sea garante principal, todo organismo o instancia derivada de la administración directa del Estado; b) garante co-responsable, toda organización y/o instancia de la sociedad ci-

vil; y c) garante interrelacional, que corresponde a todas las personas, la familia y la comunidad. Estas distinciones son importantes al momento de determinar las responsabilidades en la generación de condiciones y el tipo de éstas que se le exige a cada uno” (Valverde, 2008: 114).

Considerando aquello, no solo es imperativo, sino que además es legalmente exigible y éticamente esperable que funcionarios y/o profesionales que actúan en representación del Estado, y por tanto como garantes, tengan las condiciones y recursos a su haber, para garantizar el ejercicio pleno de derechos, esto incluye a todos los tipos de garantes mencionados, pero específicamente para los principales, que pese a las omisiones discursivas de la bibliografía revisada, incluye a las escuelas y sus funcionarios.

Lo planteado por Fernández, Guesalaga y Asún (2012) respecto de la implementación de las políticas públicas y las tensiones que ello supone para los equipos profesionales, se evidencia en este punto, dado que, la política pública define que los funcionarios de los establecimientos educativos son garantes principales, al representar al Estado en la implementación del derecho a la Educación, empero, los modelos de acción, paradigmas, ideologías, metodologías y cumplimiento de burocracia muchas veces no están contenidos de enfoques y prácticas que apunten en ese sentido, y por tanto van a incidir en el rol garante.

Pese a omisión del enfoque de derechos en el marco normativo del sistema educativo, las directrices de éste, si considera la tensión entre la teoría y la práctica (al menos en docentes); consideración que puede ser útil también para la implementación de las garantías de derechos de la niñez y adolescencia, con la explicitación pertinente de las coincidencias, vínculos, complementariedades enunciadas.

Los repertorios de acción de docentes del sistema educativo se establecen y rigen por el Marco para la Buena Enseñanza (2004 – actualizado 2021), que define “los conocimientos, habilidades y disposiciones que despliega un docente efectivo en sus interacciones con estudiantes y otros integrantes de las comunidades escolares

(...) entendiendo efectivo como aquel que logra aprendizajes de calidad en sus estudiantes (CPEIP, 2021:9).

Dentro de los referentes de desempeño docente para la actualización del MBE (2021), se encuentran:

- interacciones pedagógicas que involucran a sus estudiantes en tareas cognitivamente desafiantes, enfatizando el desarrollo del pensamiento crítico y creativo, y de las habilidades comunicativas.
- prácticas de evaluación con propósitos formativos y sumativos que permiten ajustar la enseñanza y retroalimentar a los/as estudiantes.
- promoción del bienestar subjetivo de los integrantes de la comunidad educativa y de la formación ciudadana, a través de relaciones afectivas que propician un clima escolar positivo. (CPEIP, 2021: 11).

En concordancia con aquello, cualquier docente del sistema educativo (público y subvencionado por el Estado) debe someterse al proceso evaluativo de dicho desempeño, lo que robustece la implementación del MBE, dado que el desempeño docente ajustado a aquello es evaluado y conduce a la progresión laboral y profesional.

Como ya se ha enunciado, explicitando la coincidencia entre los propósitos de la educación y la implementación efectiva de garantías y ejercicio de derechos de las niñeces y adolescencias, se podría compensar la falta de formación especializada en enfoque de derechos en el sistema educativo, por ejemplo, utilizando estrategias de participación como derecho, y los modelos de participación como estrategia, junto con teorías de aprendizaje y/o corrientes pedagógicas y metodológicas que consideren a NNA en el centro.

Por ejemplo, existen distintos modelos de participación (Hart 1992; Shier, 2001; Lundy, 2007, Iglésis, 2013), los cuales comienzan por operacionalizar niveles de participación (Hart, 1992) dependiendo del protagonismo y capacidad de toma de decisiones de NNA; y se desarrollan detallando el protagonismo en escucha, consideración, toma de decisiones y espacios de poder como tam-

bién el rol de los adultos en ello; y culminan con detalles específicos respecto de los repertorios de actuación, técnicas y estrategias acudiendo incluso a teorías complementarias como la disciplina positiva, las teorías de apego, estilos de crianza, llegando incluso a elementos teóricos vinculados con las relaciones de poder.

Como también, existen corrientes pedagógicas que van desde el socio-cognitismo (Bandura), constructivismo (Vygotsky), hasta propuestas más recientes como metodologías del siglo XXI relacionadas con TIC, Aprendizaje Basado en Proyectos, el énfasis en las dimensiones socio-emocionales y la toma de decisiones, entre otras.

5. CONCLUSIONES

Lamentablemente el debate y el desarrollo o implementación de modelos de participación no se encuentra al alcance de (o es muy incipiente aún su presencia para) la mayoría de los funcionarios o colaboradores del Estado que participan de instituciones vinculadas con el ejercicio de derechos de NNA, ni siquiera de aquellos especialistas en la educación de NNA: los docentes.

Cuenta de ello, es la inexistencia de documentación oficial, orientaciones técnicas u otras, del Ministerio de Educación respecto del ejercicio de derechos, el rol de garantes, la educación y participación como principios pilares y derechos habilitantes para el ejercicio de todos los otros derechos, entre otras temáticas que permitirían fortalecer y potenciar el rol de los espacios educativos tanto para NNA como para la sociedad en su conjunto. Como también la situación que temáticas vinculadas a ejercicio de derechos de niñeces y adolescencias solo forman parte del lenguaje común de una parte de profesionales y funcionarios de Servicios Especializados como Mejor Niñez y Organismos Colaboradores Acreditados, Tribunales de Familia, dejando fuera a profesionales de trato directo con NNA por ejemplo en el área de la salud, educación, municipios, (excepto la reciente instalación de Oficinas Locales de la Niñez (OLN), por solo nombrar algunos.

Si bien existe presencia conceptual de teorías pedagógicas y de aprendizaje en el sistema escolar, se está lejos de

una implementación efectiva, sistemática y de impacto lo que imposibilita sin duda, el vínculo teóricamente factible entre educación y derechos.

Concluir la articulación de ideas presentes en este ensayo, resultaría un despropósito, dada la complejidad y sinnúmero de variantes que podrían emerger de esta problemática. No obstante, se enuncian ideas para dar continuidad a las reflexiones e ideas al respecto.

En primer lugar, respecto de experiencias de ejercicio efectivo del derecho a la educación y a la participación en las escuelas, que vayan más allá del cumplimiento de las dimensiones e indicadores mencionados, y que se centren en la experiencia y en los aprendizajes que NNA identifican, vivencian y reconocen para su desarrollo y ejercicio de derechos. Incluso indagando en modelos educativos que garanticen de mayor y mejor forma el ejercicio efectivo de derechos de NNA, que el sistema educativo tradicional chileno, y que sean replicables en distintos y diversos contextos, sobre todo, en el sistema público que es donde más se requiere.

En segundo lugar, indagar en el conocimiento, percepciones y evaluaciones que NNA hacen respecto del ejercicio de sus derechos, donde es imprescindible considerar y analizar las publicaciones de la Defensoría de la Niñez desde 2019 a la fecha al respecto, junto con otros documentos que tímidamente sistematizan y recogen la voz de NNA, como por ejemplo aquellas iniciativas im-

pulsadas por Mejor Niñez durante el 2023.

En tercer lugar, presentar y explicitar la relación las teorías complementarias y colaboradoras a la implementación de un enfoque y garantía del ejercicio de derechos efectivo, como la disciplina positiva, las teorías de apego, estilos de crianza, llegando incluso a elementos teóricos vinculados con las relaciones de poder, junto con la ponderación de las corrientes pedagógicas y de aprendizaje, que sin duda permiten guiar el repertorio de acciones del mundo adulto para respetar, proteger, garantizar, restituir y reparar el ejercicio de derechos de las niñeces y adolescencias en Chile, tanto desde el rol de garantes principales, garantes inter-relacionales, como en el rol de co-responsables, donde las familias, adultos responsables juegan un rol clave.

Por último, es necesario considerar que las brechas para el ejercicio pleno de derechos aumentan en condiciones de desigualdad y pobreza, por tanto, no solo estamos frente a una problemática de estrategias, teorías y repertorios de acción, también existen variables estructurales que obstaculizan a garantes principales, inter-relacionales y co-responsables, y que perjudican principalmente a grupos más vulnerables dentro de las niñeces y adolescencias, donde el rol garante del Estado toma aún más preponderancia como catalizador de la equidad y justicia social, que no solo es un imperativo moral y ético, sino que también una necesidad para el desarrollo y progreso de la sociedad en su conjunto.

Referencias bibliográficas

Agencia de Calidad de la Educación. (2015). Evolución de las brechas socioeconómicas de rendimiento en pruebas SIMCE. División de Estudios.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe). (2016, 11 de noviembre). Chile es uno de los países con mejor educación en América Latina, pero debe trabajar más en calidad educativa y deserción escolar. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2016/11/chile-es-uno-de-los-paises-con-mejor-educacion-en-america-latina-pero-debe-trabajar-mas-en-calidad-educativa-y-desercion-escolar/>

Defensoría de la Niñez. (2022). Diagnóstico sobre la situación de Derechos de la niñez y adolescencia. Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez.

Defensoría de la Niñez. (2024). Diagnóstico sobre la situación de Derechos de la niñez y adolescencia 2024. Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez.

Fernández, G., Guesalaga, E., & Asún, D. (2012). Reflexiones en torno al proceso de sistematización de experiencias: alcances y encrucijadas de la producción de conocimiento desde los equipos de trabajo. En A. Zambrano & H. Berroeta (Comps.), *Teoría y práctica de la acción comunitaria: Aportes desde la psicología comunitaria* (pp. 399-418). RIL Editores.

- Hart, R. A. (1992). *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*. UNICEF International Child Development Centre.
- Iglesias, A. (2013). *Brújula de participación Infantil: herramientas reflexivas para la aplicación del Enfoque de derechos en la planificación de proyectos sociales*. Documento de Trabajo Kindernothilfe.
- Lundy, L. (2007). 'Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, 33(6), 927–942.
- Martínez Ravanal, V. M. (2006). *El Enfoque Comunitario: El desafío de incorporar a las comunidades en las intervenciones sociales*. Magíster Psicología Comunitaria, Departamento de Psicología, Universidad de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2022). *Ley N°21.430: Sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ministerio de Educación. (1997). *Ley N°19.532: Crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Educación. (2009). *Ley N° 20.370: Ley General de Educación*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Educación. (2012). *Decreto Supremo de Educación N° 433 y N°439*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Educación. (2013a). *Bases Curriculares 1° a 6° básico*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Educación. (2013b). *Decreto Supremo de Educación N° 614*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Educación. (2015a). *Decreto Supremo de Educación N° 369*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Educación. (2015b). *Política Nacional de Convivencia Escolar 2015-2018*. <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/12/politica-noviembre-definitiva.pdf>
- Ministerio de Educación. (2016a). *Bases Curriculares 7° a 4° año medio*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Educación. (2016b). *Ley N°20.911: Crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Educación. (2018). *Estadísticas de la Educación (2018-2021)*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Educación. (2020). *Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Educación. (2023). *Plan de mejoramiento para la Reactivación Educativa*. Gobierno de Chile.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (1990). *Decreto 830: promulga Convención sobre los Derechos del Niño*. Gobierno de Chile.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile. (2018). *Ley N°21.067: Crea la Defensoría de Derechos de la Niñez y Adolescencia*. Gobierno de Chile.
- Organización de Naciones Unidas. (2009). *Observación General N° 12 del Comité de los Derechos del Niño*.
- Servicio Nacional de Menores (SENAME). (2015). *Co-construcción de Planes Locales de Infancia y Adolescencia con Enfoque de Derechos: Guía metodológica*. Universidad Central.
- Shier, H. (2001). Pathways to participation: Openings, opportunities and obligations. *Children & Society*, 15(2), 107–117.
- Tomasevski, K. (2004). *Indicadores del Derecho a la Educación*. *Revista IIDH*, 40, 341–388.
- UNESCO. (1990). *Convención de los Derechos del Niño*.
- UNICEF. (2022a). *Análisis de la Situación de la Niñez y Adolescencia en Chile. SITAN 2022*. <https://www.unicef.org/chile/media/8091/file/sitan%20resumen.pdf>
- UNICEF. (2022b). *El Enfoque Basado en los Derechos de la Niñez. Serie de formación sobre el Enfoque basado en los Derechos de la Niñez*. <https://www.unicef.org/chile/media/7021/file/mod%201%20enfoque%20de%20derechos.pdf>
- Verhoeven, M. (2023a, 16 de noviembre). *El Establecimiento escolar, un espacio singular y complejo de socia-*

lización moral [Ponencia]. Universidad de Playa Ancha.

Verhoeven, M. (2023b, 10 de noviembre). Presentación del libro: Mercados Educativos y Segregación [Conferencia]. Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.