

Serie reflexiones
INFANCIA Y ADOLESCENCIA N° 11

C H I L E

**La convivencia escolar,
componente indispensable del
derecho a la educación**

(ESTUDIO DE REGLAMENTOS ESCOLARES)

Diciembre 2008

Autor/es:

Investigadora principal del estudio: Lidia Casas

Colaboradores: Claudia Ahumada,
Liliana Ramos,
Alejandro Guajardo

(Equipo del Centro de Investigaciones
Jurídicas de la Universidad Diego Portales)

Talleres de discusión: Daniel Contreras, consultor de UNICEF

“Las opiniones que se presentan en este documento, así como los análisis e interpretaciones, son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de UNICEF.”

INDICE

I. PRESENTACIÓN.....	5
II. ESTUDIO DE REGLAMENTOS ESCOLARES: PRINCIPALES RESULTADOS.....	7
1. Antecedentes	
2. Objetivos	
3. Consideraciones metodológicas y de análisis	
4. Resultados	
5. Conclusiones	
III. TALLERES DE DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.....	25
1. Contexto y convivencia escolar	
2. Derecho a la educación e institucionalidad para la convivencia	
3. Sentido pedagógico	
4. El estudio y propuestas de mejoras específicas a los reglamentos	
5. A modo de cierre de la discusión	
IV. ANEXOS.....	45
1. Sistematización de leyes, normativas y orientaciones, agrupadas en dimensiones y sub dimensiones, utilizada como matriz de análisis del estudio sobre Reglamentos Escolares	
2. Listado de participantes en los talleres de discusión	

I PRESENTACIÓN

La convivencia escolar es un elemento constitutivo de un proceso escolar satisfactorio y productivo. Esta premisa constituye el fundamento del conjunto de iniciativas políticas, legislativas y programáticas desplegadas en Chile desde los 90', que son consistentes con la definición de derecho a la educación que los países del mundo se han dado y que se encuentra contenida en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Chile a comienzos de la década pasada.

La Convención establece en sus artículos 28 y 29 el derecho a la educación y los objetivos de la misma, como el de asistir a los niños en el desarrollo de sus talentos personales y sus capacidades físicas y mentales hasta el máximo de sus posibilidades; desarrollar respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; enseñar el respeto a sus padres y a su propia identidad cultural y para con civilizaciones distintas a la suya; preparar para asumir una vida responsable en una sociedad libre, en espíritu de comprensión, paz, tolerancia, equidad de género, amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos. Sitúa este derecho en el marco de los principios generales de: no discriminación, interés superior del niño, derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y respeto y consideración por la visión de los niños (artículos 2, 3.1, 6 y 12 respectivamente).

La política educativa ha buscado asumir este desafío desde los años noventa; para ello, ha propiciado la participación de las comunidades educativas, la constitución de centros de padres y de alumnos como organizaciones que canalizan esta participación, y se ha convocado a diversos actores a construir consensos sobre este tema¹. En esta misma perspectiva, se han constituido Consejos Escolares, se ha afirmado jurídicamente la relevancia de los reglamentos de convivencia, se ha provisto de orientaciones técnicas y metodológicas para elaborar dichos reglamentos y se han desplegado programas para educar en torno a la resolución pacífica de los conflictos.

En el año 2001 el Ministerio de Educación (MINEDUC) impulsó la denominada Política Nacional de Convivencia Escolar, que abordó la problemática y diseñó una oferta integral de intervención en los distintos niveles del sistema escolar chileno. En el marco de esta política se han desarrollado programas especiales de investigación y análisis referidos a convivencia y violencia escolar, y se han establecido mecanismos e instancias de información y denuncia.

Especialmente relevante en esta perspectiva ha sido el proceso de adecuación de los reglamentos internos a partir de la modificación, en 2002, del DFL N°2 de subvenciones que fijó la obligatoriedad de los reglamentos estableciendo parámetros mínimos² que deben cumplir para poder impetrar subvención.

1 En 2001 parlamentarios, dirigentes de las asociaciones de colegios particulares, Asociación Chilena de Municipalidades, el Colegio de Profesores, asociaciones de directores, de estudiantes, convocados por el MINEDUC y con participación activa de UNICEF desarrollaron el documento '*Derecho de la Educación y Convivencia Escolar. Conclusiones y Compromisos*', que estableció un conjunto de criterios específicos para abordar adecuadamente las situaciones arbitrarias, abusivas o discriminatorias que pueden ocurrir al interior de los establecimientos.

2 Principio de legalidad, principio de debido proceso, requisito de información a los padres, improcedencia de medidas contra el alumno por deudas impagas.

Sin embargo, la existencia de algunas situaciones disruptivas al interior de los establecimientos persiste: estudios recientes constatan importantes niveles de agresividad física y psicológica en el sistema escolar. Se observa, además, un debilitamiento en los mecanismos propios de la escuela para resolver sus conflictos internos y una percepción social de que el actuar del Ministerio de Educación es, al respecto, débil y poco eficaz.

En el escenario descrito interactúan múltiples dimensiones; en algunas de ellas el locus de control principal está en manos del Ministerio: producción de marco general, difusión de orientaciones, direccionamiento y provisión de capacitación específica, procedimiento de recepción y aprobación de los reglamentos. Para otras dimensiones, en cambio, es la escuela la que tiene el control e iniciativa: elaboración participativa del reglamento, difusión interna del mismo para conferirle legitimidad y despliegue de los mecanismos de resolución acordados, entre las principales.

Habida cuenta de este contexto, UNICEF, en coordinación con el Ministerio de Educación, solicitó a un equipo del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales, coordinado por la abogada Lidia Casas e integrado además por Claudia Ahumada, Liliana Ramos y Alejandro Guajardo, el desarrollo de un estudio sobre reglamentos escolares.

Los resultados de dicha investigación, que se desarrolló entre los meses de agosto y noviembre de 2007, fueron luego profusamente comentados en dos talleres convocados por UNICEF y realizados en el mes de agosto de 2008, en los que participaron investigadores en educación, representantes de actores del sistema escolar, funcionarios responsables de políticas educativas, así como el equipo investigador y consultores de la oficina de UNICEF.

Este documento de trabajo de la Serie de Reflexiones sobre Infancia y Adolescencia recoge en su sección II los resultados del estudio "La Convivencia Escolar, componente indispensable del Derecho a la Educación: proyecto mejora de los reglamentos de convivencia". Aquí se describen los hallazgos de esta investigación, señalando áreas fuertes, como también ciertos nudos problemáticos, y se constatan diferencias entre el texto mismo de los reglamentos y la forma en que éstos son aplicados en la práctica.

Los comentarios y opiniones más relevantes que se vertieron en los citados talleres, están contenidos en la sección III, mientras que como anexos, en la sección IV, se presentan una sistematización de leyes, normativas y orientaciones, agrupadas en dimensiones y sub dimensiones, que se utilizó como matriz de análisis del estudio, y la lista de los participantes de los talleres.

II ESTUDIO DE REGLAMENTOS ESCOLARES: PRINCIPALES RESULTADOS³

1. Antecedentes

La modificación del DFL No. 2 de subvenciones en 2002, que estableció la obligatoriedad de los reglamentos escolares y la fijación de normas mínimas que estos deben contener, dio paso a un proceso de adecuación de los citados reglamentos. En este contexto, el Ministerio de Educación (MINEDUC) y UNICEF se propusieron desarrollar una investigación denominada: “La Convivencia Escolar, componente indispensable del Derecho a la Educación: proyecto mejora de los reglamentos de convivencia”. El estudio fue licitado a un equipo de investigadores del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales, y realizado durante los meses de agosto a noviembre del año 2007.

El estudio se propone evaluar una muestra de reglamentos internos o de convivencia escolar, a fin de determinar el grado de conformidad que tiene dicha muestra con el ordenamiento jurídico vigente e identificar tanto las áreas de buenas reglamentaciones y prácticas, como los ámbitos deficitarios de los reglamentos y su aplicación en relación a la convivencia escolar. También busca analizar los niveles de participación que han tenido los distintos estamentos en la elaboración y modificación de los reglamentos, con el propósito de evaluar el grado de legitimidad con que cuentan éstos en la comunidad escolar.

A lo largo de este informe se da cuenta de los hallazgos de este estudio, señalando áreas fuertes, como también ciertos nudos problemáticos. A su vez, se constatan diferencias entre el texto mismo de los reglamentos y la forma en que éstos son aplicados en la práctica. Este informe contiene e integra las principales discusiones sobre los resultados detallados respecto de cada uno de los objetivos de este estudio. Elabora un cuerpo de conclusiones y recomendaciones que fluyen de los resultados

2. Objetivos

Analizar la calidad de los reglamentos internos o de convivencia vigentes en los establecimientos educacionales, determinando el nivel de adecuación de éstos al orden jurídico vigente, sus principales fortalezas y limitaciones. Complementariamente, aproximarse a los grados de participación en su elaboración y difusión interna, con el propósito de evaluar el grado de legitimidad con que cuentan dichos reglamentos en la comunidad escolar.

³ Lidia Casas, investigadora principal; Claudia Ahumada, Liliana Ramos y Alejandro Guajardo, investigadores. Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales

3. Consideraciones metodológicas y de análisis

Para la realización de esta investigación se seleccionó una muestra de reglamentos de establecimientos educacionales de cuatro direcciones provinciales de la Región Metropolitana que permite realizar adecuadamente afirmaciones extensibles, en lo general, al conjunto de los establecimientos del país⁴.

Complementariamente, se realizaron 28 entrevistas semi-estructuradas a directivos, docentes, apoderados y estudiantes de siete establecimientos de la muestra, para indagar en los procesos de generación y uso de los reglamentos.

3.1 Dimensiones de análisis

En los últimos 17 años, en Chile se han introducido importantes cambios reglamentarios, legales y se han expedido orientaciones técnicas en una serie de áreas sensibles para asegurar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes en el país. La preocupación por la convivencia escolar, los fenómenos sociales que la tensionan, las demandas por mayor transparencia en los procesos de selección y la marginación escolar en las comunidades educativas han significado un trabajo entre las autoridades, docentes, estudiantes, directivos y sostenedores. Ello ha permitido el diálogo y la convergencia de opiniones en áreas en que los distintos estamentos de las comunidades educativas no siempre están de acuerdo.

El Poder Legislativo, por su parte, y en forma autónoma, también ha visto cómo el derecho a la educación parece colisionar con el derecho a la libertad de enseñanza al observar algunos de los problemas que se presentan al interior de las escuelas. Frente a ellos, las respuestas del sistema educativo, administrativo y judicial no siempre han sido concordantes. Por ello, desde el Poder Legislativo se han propiciado propuestas normativas frente a prácticas que atentan contra la dignidad de los estudiantes. Este es el caso de la discriminación que, por razones de sexo y género, se manifiesta en la expulsión o marginación escolar por razones de embarazo y que pese a las reglamentaciones y orientaciones del Ministerio de Educación dictadas al inicio de la transición democrática⁵, no lograron poner fin a tal práctica; de allí, el impulso desde el mundo político para prohibirlas a nivel legal⁶.

4 Se identificaron 250 establecimientos para analizar sus reglamentos, de ellos se analizaron efectivamente 189, ya que los restantes no fueron posibles de capturar.

5 Ministerio de Educación, Circular 247 de 1991, sobre estudiantes embarazadas y madres lactantes. El caso judicial más emblemático es sin duda “Carabantes contra Araya”, Corte de Apelaciones de La Serena, rol 21.633, del 25 de diciembre de 1997, que culminó con una denuncia en contra el Estado de Chile ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y posteriormente con un arreglo amistoso ante esa instancia internacional.

6 Ley 19.688 del 5 de agosto de 2000. Tuvo su origen en una moción de Diputados y Diputadas prohibiendo la marginación por causa del embarazo presentada en junio de 1994 (Boletín 1251-18).

La realización de algunos estudios encomendados por el Ministerio de Educación en el año 2000 abrió nuevas líneas de acción para esa cartera que permitieron la instalación de mesas de trabajo para discutir las prácticas de las comunidades escolares en los procesos de selección y marginación de los establecimientos educacionales⁷. A su vez, el análisis sobre el marco normativo y la eficacia de éste permitió vislumbrar sus deficiencias, vacíos y principales nudos críticos de tensión, todo lo cual dio paso a propuestas normativas que propendieron a mejorar las condiciones en las cuales se insertan los procesos de aprendizaje y a establecer algunos estándares que faciliten la convivencia escolar⁸.

Así por ejemplo, la Política de Convivencia Escolar establece que el reglamento de convivencia debe contener cinco elementos: que las normas de una comunidad se apeguen al derecho vigente; que no sean contrarias ni lesivas al principio de igualdad y no discriminación; que las conductas y las sanciones estén claramente descritas y que las sanciones sean proporcionales a las faltas; que las reglas sean conocidas por todos los miembros de la comunidad; y que el sentido de las normas debe tener un aspecto formativo⁹.

A nivel legal, el DFL 2 fue modificado, a partir de la tramitación de la Ley de Jornada Escolar Diurna Completa¹⁰. Los cambios incluyeron, inter alia, la prohibición de aplicar medidas de expulsión, cancelación de la matrícula durante el año o suspensión de clases a los estudiantes por incumplimiento en el pago de aranceles¹¹ y por motivos de rendimiento escolar e impuso la obligación que los establecimientos contaran con un reglamento de convivencia¹².

En este espíritu, el reglamento de convivencia escolar debía ser algo más que un documento que estableciera reglas de disciplina: pretendía crear un marco normativo acorde con el proyecto educativo de cada establecimiento y constituirse potencialmente en un documento que regulara no sólo las relaciones de los estudiantes con la escuela, sino de todos los estamentos. Las normas de convivencia deberían instalar formas de relación más democráticas desde su propia elaboración, de modo que contaran con legitimidad y respondieran a las necesidades de la comunidad, las características de cada establecimiento y de las personas que la conforman¹³. Ello implica la participación de todos los estamentos en su elaboración y/o revisión.

7 Véase Casas y Correa, *Conductas discriminatorias, abusivas e infundadas en contra de estudiantes en la selección y marginación en los establecimientos de Educación Básica y Media. Diagnóstico y caracterización del problema*, en: Revista de Derechos del Niño N° 1, UNICEF y Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, 2002, pp. 173-223 y Ministerio de Educación, *Política de Convivencia Escolar: hacia una Educación de Calidad para Todos*, Santiago, 2002.

8 El Ministerio de Educación durante el año 2000 trabajó los temas de selección, ingreso y marginación escolar, los que culminaron con propuestas de políticas públicas, normativas e institucionales para asegurar el derecho a la educación. Los resultados de ese trabajo pueden consultarse en Casas, Correa y Wilhelm, *Descripción y Análisis Jurídico acerca del Derecho a la Educación y la Discriminación*, en: Cuadernos de Análisis Jurídico 12, Universidad Diego Portales, Santiago, 2001, pp. 157-230, Casas y Correa, *Propuestas de políticas públicas y normativas sobre conductas discriminatorias y abusivas en la selección y marginación escolar*, en: Cuadernos de Análisis Jurídico 12, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago, 2001, pp. 231-264.

9 Ministerio de Educación, *Política de Convivencia Escolar*, ob. cit. pp. 65-67.

10 Ley 19.979 de 2004 que modifica la Ley 19.532.

11 Ley de Subvenciones D.F.L. 2, Art. 6 letra d.

12 Ley de Subvenciones D.F.L. 2, Art. 6 letra d y Decretos N° 511/99 y 83/2001 de Promoción Escolar.

13 Ministerio de Educación, *Metodologías de Trabajo para el Mejoramiento de la calidad de la Convivencia Escolar*, 2ª ed., Santiago, 2005, p. 91.

Teniendo como marco estas premisas, este estudio buscó constatar, a través de la revisión y análisis de reglamentos escolares de una muestra de establecimientos y del estudio de casos, todas aquellas dimensiones que deberían encontrarse presente en los reglamentos escolares. Así, para el análisis de los reglamentos se establecieron cinco dimensiones: participación; discriminación; acceso y permanencia; debido proceso y presentación personal, además de algunas subdimensiones.

Tabla 1

DIMENSIONES Y SUB DIMENSIONES

Dimensión	Sub Dimensión
Participación	
Discriminación	Embarazo y VIH
	Conductas sexuales
	Discapacidades
	Raza o etnia
	Religión
Acceso y permanencia	Rendimientos
	Cobros
Debido proceso	Disciplina y sentido pedagógico
	Procedimiento
	Gradualidad
Presentación personal	Uso de accesorios
	Uniforme

Para establecer el parámetro de cumplimiento del reglamento se tuvieron como fuente directa las normas constitucionales, legales, reglamentarias y las orientaciones emanadas por la autoridad educativa. De esta manera, respecto de cada una de las dimensiones estudiadas fue posible establecer cuáles serían las reglamentaciones óptimas y se pudo establecer cuándo los establecimientos contravenían la ley¹⁴.

¹⁴ En tabla anexa se muestra una Sistematización de leyes, normativas y orientaciones, agrupadas en dimensiones y sub dimensiones, utilizada como matriz de análisis para el estudio sobre Reglamentos Escolares.

Ahora bien, el marco regulatorio de las escuelas en Chile varía de acuerdo al tipo de establecimiento y su dependencia: los municipalizados, particulares subvencionados y de administración delegada cuentan con reglas específicas, no así los establecimientos particulares pagados. Así, las cuestiones de cobro y selección de estudiantes se rigen por las reglas del contrato de prestaciones de servicios en los establecimientos particulares pagados. Con todo, ello no significa que la ley del contrato no tenga límites, así lo ha establecido la jurisprudencia respecto de la aplicación de sanciones, y los jueces se preguntan si ellas obedecen a criterios de proporcionalidad y siguiendo los estándares generales del debido proceso. De la misma manera, los tribunales razonan respecto de la aplicación de sanciones sobre el atraso y no pago de los aranceles. Sobre esto último, si bien es cierto no existe un marco regulatorio, el Ministerio de Educación y los establecimientos particulares pagados suscribieron un protocolo de acuerdo en el cual éstos se comprometieron a no expulsar a sus estudiantes durante el año escolar por motivos de incumplimiento en el pago.

i) Participación

En materia de participación, las normas aplicables están contenidas en legislación específica: Decreto N° 524 de 1990, modificado por el Decreto N° 50 de 2006, y en términos generales fluye del numeral 15 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, el derecho a asociación sin permiso previo. Estas normas establecen que los establecimientos reconocen el derecho de los estudiantes a organizarse en sus propias instancias sin la intervención de los directivos del establecimiento. Con todo, esta normativa no es obligatoria para los establecimientos de educación básica.

Por su parte, la participación de apoderados/as es un derecho de la misma manera que lo es para los/as estudiantes y está concebida como una labor que integre a la familia en la misión educativa de la escuela. Por lo mismo, debe entenderse que los padres y madres pueden ejercer voluntariamente ese derecho, por lo cual el establecimiento no puede condicionar la matrícula a la participación en los centros de padres y, por consiguiente, exigir el pago de las cuotas, en conformidad a lo dispuesto en el Decreto 565/90 (Aprueba Reglamento General de Centro de Padres y Apoderados), el Decreto 732/97 (Aprueba Acta y estatuto tipo para los Centros de Padres y Apoderados que soliciten el otorgamiento de personalidad jurídica).

La Ley 19.979 creó los consejos escolares, los que están concebidos como espacios de participación para todos los miembros de la comunidad a través de representantes elegidos por cada uno de los estamentos¹⁵, y que son consultados respecto de la vida y gestión del establecimiento. Su carácter es además propositivo e informativo, y sus decisiones sólo podrían ser resolutivas cuando así estuviere dispuesto por el sostenedor. Estos espacios de participación no son obligatorios para los establecimientos particulares pagados.

ii) Discriminación

El tratamiento sobre la discriminación en los espacios educativos se encuentra regulado en diversos cuerpos legales en áreas específicas. Decimos reglamentar puesto que es un principio general de nuestro ordenamiento la no discriminación y el respeto al derecho a la igualdad. La discriminación puede afectar a los estudiantes, ya sea por su orientación sexual, apariencia física, origen étnico o racial o el credo que profesen, el estado civil de sus padres y las opiniones que éstos expresen.

¹⁵ Artículos 7, 8, y 9 de la Ley 19.979.

Entre los ámbitos de regulación especial se encuentra la prohibición de discriminación a embarazadas o en situación de maternidad¹⁶, a quienes se les deberán dar facilidades académicas para asistir regularmente a sus controles de pre y post parto y flexibilización para su asistencia a clases cuando la situación médica lo amerite. La reglamentación de esta norma está prevista en el Decreto 79 de marzo de 2004.

A su vez, la Ley sobre VIH/SIDA prohíbe la discriminación a estudiantes por estar afectados/as por esta enfermedad¹⁷. El Ministerio de Educación también ha impartido instrucciones en su Circular N° 875 de 1994, que otorgan orientaciones especialmente dirigidas a los profesores jefes de curso para el manejo de estas situaciones a fin de facilitar la permanencia, asistencia y evaluación de los niños, niñas y adolescentes afectados o enfermos de VIH/SIDA.

La legislación ha hecho avances también en el sentido de propiciar medidas positivas para integrar niñas y niños con necesidades especiales, ya sea por discapacidad¹⁸ o situación de vulnerabilidad social¹⁹.

El tratamiento a la discriminación por credo o religión merece una especial mención. La existencia de establecimientos confesionales no los exime de cumplir con la obligación genérica de no discriminación. No obstante, la escuela puede exigir el cumplimiento de ciertas conductas relativas a la orientación religiosa de la misma. A su vez, el Decreto Supremo N° 924 de Educación de 1983 señala que los establecimientos escolares podrán impartir clases de religión (de acuerdo a la elección del establecimiento entre distintas opciones religiosas), las que en todo caso serán voluntarias. Para ello, los padres deberán manifestar por escrito si desean o no la enseñanza de religión. El Ministerio de Educación mediante el Decreto 264 de marzo de 1997 aprobó un programa de instrucción de religión evangélica protestante en los ciclos de enseñanza básica²⁰.

Por último, en esta sección también se han consignado como variables la regulación que hacen los reglamentos escolares sobre aspectos relativos a la manifestación de afectividad entre los estudiantes, sean o no hetero u homosexuales, cuestión que involucra el derecho a la intimidad y privacidad de los estudiantes.

iii) Acceso y permanencia

La situación sobre cobros, como hemos dicho, está especialmente prevista en el D.F.L. 2 sobre Subvenciones, que establece que los establecimientos no podrán suspender de clases o marginar del establecimiento durante el año lectivo, ya sea por rendimiento escolar o atraso o no pago de los aranceles. Ello es sin perjuicio que el establecimiento pudiera cancelar la matrícula al final del año escolar por estas causales.

16 LOCE 18.962, artículo 2 inciso tercero y final, modificada por la Ley 19.688 de 2000.

17 Ley 19.779.

18 Ley 19.284 de 1998 y el Decreto Supremo N° 1 establece la posibilidad de impetrar una subvención equivalente a la educación especial.

19 La modificación a la Ley de Jornada Escolar Completa (Ley 19.979) estableció en la obligatoriedad de los establecimientos subvencionados contar con un 15% de niños en vulnerabilidad social.

20 En este sentido, véase Decreto 264 de marzo de 1997 "Programa de Religión de la Iglesias y Asociaciones Evangélicas de Chile".

iv) Debido proceso

Todas las normas del debido proceso deben estar aseguradas en el reglamento de convivencia. Como se ha dicho, ello se desprende de la política y también de las normas generales del derecho. De tal manera que deben estar claramente especificadas las conductas merecedoras de sanción, las sanciones y los procedimientos en virtud de los cuales éstas se aplican. Lo relevante es que las reglas de convivencia deben tener un sentido formativo y, por ello, además las normas deben guardar un sentido de proporcionalidad y gradualidad en la aplicación de las sanciones.

v) Presentación personal

Se ha incluido como dimensión de estudio la presentación y uso de uniforme. Sin embargo, los resultados de esta variable no constituyen una dimensión dura que informe si los reglamentos se encuentran apegados al derecho vigente, toda vez que en esta materia sólo hay recomendaciones, no así normas vinculantes.

Esta es una materia que constituye un ámbito de constante conflicto entre estudiantes y directivos, ya que la persistente aplicación de sanciones por esta causal puede significar la marginación de un estudiante del establecimiento escolar.

3.2 Clasificación del nivel de cumplimiento

En relación al nivel de cumplimiento de lo establecido en cada una de estas dimensiones, se identificaron dos categorías posibles: se ajusta, cuando satisface -aún de modo mínimo y formal- lo establecido en el orden legal; no se ajusta, cuando contiene contravenciones al orden legal.

En el análisis detallado, se ha incluido en casi todas las dimensiones una alternativa omite, cuando no se aborda en el reglamento la temática. Esas omisiones no fueron consideradas contravenciones por lo que no implican que el reglamento que omite en alguna dimensión sea considerado como 'no se ajusta'.

En el caso de la sub dimensión procedimiento, de la dimensión debido proceso, la omisión es clasificada como 'no se ajusta', ya que la ley exige a los reglamentos ser explícitos al respecto.

4. Resultados

Como el estudio combina una aproximación cuantificable con otra eminentemente cualitativa, los resultados se presentan en dos secciones.

4.1 Mirada cuantitativa

Analizando, en términos agregados, los resultados de los 189 reglamentos estudiados se observan los siguientes hallazgos:

Tabla 2

Principales resultados, dependencia y modalidad (%)

	Se ajusta	No se ajusta
TOTAL	49,2	50,8
Nivel		
Básica	53,8	46,2
Media	42,9	57,1
Básica y Media	44,2	55,8
Dependencia		
Municipal	51,4	48,6
Particular subvencionado	44,8	55,2
Particular no subvencionado	50	50
Corporación privada	100	0

Como se aprecia, sólo prácticamente la mitad de los reglamentos se ajusta al orden legal vigente, en tanto la otra mitad no lo hace. Al analizar por nivel y dependencia se puede distinguir que el nivel de cumplimiento (entendido como adecuación al orden legal) es mejor en las escuelas básicas y en los establecimientos municipales, y es más deficitario entre los establecimientos particulares subvencionados y los liceos de enseñanza media.

Respecto del análisis por dimensiones:

Tabla 3

Resultados, dimensión y sub dimensión (%)

Dimensión	Sub dimensión	Se ajusta			No se ajusta
		se ajusta	omite	total	
Participación		43,6	52,7	96,3	3,7
Discriminación	Embarazo y VIH	13,2	79,8	93,0	7,0
	Conductas sexuales	1,6	60,9	62,5	37,5
	Discapacidades	17,9	82,1	100,0	0,0
	Raza o etnia	5,3	94,7	100,0	0,0
	Religión	6,0	87,7	93,7	6,3
Acceso y permanencia	Rendimientos	13,8	83,6	97,4	2,6
	Cobros	7,9	91	99,0	1,1
Debido proceso	Disciplina y sentido pedagógico	47,6	8,5	56,1	43,9
	Procedimiento	62,0	N/A	62,0	38,0
	Gradualidad	70,4	18,0	88,4	11,6
Presentación personal	Uniforme	84,6	14,4	99,0	1,1
	Uso de accesorios	*			

*Esta sub dimensión no se consideró en la clasificación final sobre contravención o no de las normas, sin embargo, si se consignó el carácter de las normas que se contienen.

Tabla 3.1

Clasificación de la sub dimensión uso de accesorios

Contiene normas fundadas	17,1
Contiene normas no fundadas	68,4
Omite	14,4

De esta revisión, llama poderosamente la atención que si bien los reglamentos en general tienden a ajustarse en varias de las dimensiones, existen tres dominios que son especialmente complejos de abordar en los reglamentos: las conductas sexuales, la presentación personal (que podrían remitir a la vida privada de los jóvenes) y la materialización del derecho a través del debido proceso. Estas dimensiones refieren a la dificultad que tiene la escuela, como institución, de asumir la realidad de sujetos de derecho de sus estudiantes.

Mención aparte amerita la omisión. Como se señaló, en general es valorada como 'se ajusta', sin embargo, es importante relevar los dominios donde los reglamentos, si bien no contravienen la norma, no dicen nada.

Los ámbitos de la convivencia escolar que se encuentran ausentes en los reglamentos escolares son los temas relativos a la discriminación por raza u origen étnico (94,7%), rendimiento escolar (89,4%), libertad de culto o religión (86,7%), discapacidad (82%) y discriminación por embarazo o VIH/SIDA (79,8%). El único ámbito en que los actores tienen conciencia de la discriminación es respecto a las estudiantes embarazadas, en que las prácticas se han modificado a partir de lo normativo, tal como apareció en este estudio.

4.2 Mirada cualitativa

Al complementar el análisis cuantitativo con la información relevada en las entrevistas semi estructuradas a actores de siete establecimientos, nos encontramos con lo siguiente:

- **Reacción frente a la investigación:** De los establecimientos inicialmente considerados, tres se negaron directa o indirectamente a participar del proceso; entre los restantes despertó interés el conocer cuáles son los objetivos a mediano plazo de parte del Ministerio, en este ámbito. En general, los directivos intencionaron la identificación de los entrevistados, cuestión que afecta los resultados, sin embargo, la cantidad de entrevistas realizadas permite efectuar afirmaciones sin grandes riesgos.
- **Las familias y la escuela:** Los docentes y directivos de los establecimientos advierten que muchas familias no están compenetradas ni tienen interés en los procesos de aprendizaje de los hijos. Frases como que los "chiquillos están solos", que no hay apoyos de la familia, que los padres no se comprometen, aparecen en los discursos de directivos y docentes en menor medida. De allí que algunos de los directivos entrevistados opinen que son pilares para los adolescentes, pues no tendrían apoyos en sus casas. En un sentido similar, aparece en los discursos que algunas cuestiones que surgen como problemas en la escuela no pueden ser resueltas bien cuando los padres, por ejemplo, muestran similares situaciones de comportamiento disfuncional; en otras palabras, no se les puede exigir más allá de lo que dan, pues no tendrían los referentes adecuados en el hogar.
- **Participación:** *i)* En todos los establecimientos había una institucionalidad para la participación, había orgánicas específicas frente a la presencia de padres y apoderados y centros de alumnos.
ii) La percepción general es que las organizaciones estudiantiles son representativas del alumnado, sin embargo, hay aprehensiones en esta área; para algunos, es un riesgo que las campañas "por listas" politicen las elecciones, mientras que para otros lo más relevante es que los estudiantes tengan una campaña, muestren sus programas y elijan a sus representantes en un proceso democrático.

iii) Los docentes, por su parte, muestran realidades diversas: en algunos estable-

cimientos sus únicas expresiones están en el consejo de profesores o servicio de bienestar, mientras que en otros establecimientos existen sindicatos, no siempre percibidos como representativos del sentir de los docentes.

- **Convivencia: i)** Las relaciones entre los distintos estamentos, en general, son buenas aun cuando en algunos casos la tensión con el centro de padres se explicita, pero sin que se señalen las razones para los desencuentros con la autoridad escolar; lo mismo ocurre con el centro de alumnos. En aquellos establecimientos municipales en que la convivencia no es buena, se refiere a la existencia de pandillas o riñas, y la responsabilización por la situación no está claramente elaborada por los/as entrevistado/as.

ii) La percepción sobre una buena o mala convivencia y la utilidad de los espacios de diálogo del consejo escolar parecía estar marcada por la movilización estudiantil de 2006. Esta habría tensionado las relaciones no sólo con los alumnos sino también con los docentes.

- **Elaboración, difusión, aplicación y revisión de los reglamentos: i)** Las entrevistas dieron cuenta que en todos los casos hay reglamentos escolares, y que éstos se actualizan. Mayoritariamente se difunden a través de la agenda, se da lectura del mismo a los apoderados en la primera reunión de padres/madres, o se entrega al momento de la matrícula. La entrega del reglamento a los padres y no a los estudiantes fue razonada, señalando que los padres son las personas que celebran el contrato con la escuela y, por ello, deben tomar conocimiento de las reglas aplicables. De allí que para los padres el reglamento es “el papelito” que se entrega al momento de la matrícula, no teniendo claridad respecto de la relevancia del documento.

ii) Los procesos de elaboración son claramente disímiles y el conocimiento sobre el proceso de elaboración del mismo también es dispar. En la mayoría de los casos no había una narrativa de quién lo había elaborado, cuándo y cómo. Las respuestas sugeridas eran que lo había elaborado la dirección o simplemente el colegio.

iii) En todos los casos se advierte una experiencia de constante actualización de las reglas del juego. Estas estarían relacionadas con la necesidad de advertir las nuevas situaciones no previstas en el reglamento y que ameritarían ser consideradas como faltas.

iv) Existen normas que tipifican o describen las conductas merecedoras de sanciones que son clasificadas como leves, graves a gravísimas. De la misma manera, se van graduando las sanciones que acompañan estas conductas. En todo caso, más allá de la gradualidad, las clasificaciones no siempre distinguen entre conductas relativas a cuestiones administrativas -como los atrasos o la falta de materiales o tareas-, que de ser recurrentes generan sanciones más drásticas, de otras como los incumplimientos por cuestiones de presentación y disciplina en el sentido más estricto. Así, la tipificación de conductas y sanciones no siempre posee un sentido pedagógico, ni tampoco de proporcionalidad. Los estudiantes están más conscientes de ello que directivos o docentes.

v) Con todo, y pese a lo drástico de las reglas que se dan, las comunidades terminan flexibilizando las reglas pues reconocen que de aplicarlas a cabalidad se generarían mayores niveles de marginación escolar por incumplimiento. Es decir, también hay un sentido de realidad, pero en ese proceso, la eficacia de los reglamentos o parte de él se pierde.

vi) En el discurso de los directivos entrevistados/as no sólo no se advierte la necesidad de contar con un mecanismo de revisión de las sanciones aplicadas, sino se vislumbra un rechazo a la posibilidad de contar con procedimientos internos de revisión, pues opinan que minaría las decisiones que adoptan la dirección o los docentes. En este sentido, el procedimiento en virtud del cual se aplican las sanciones tampoco es claro y tiene amplios márgenes de discrecionalidad.

- **Presentación personal:** i) Una de las cuestiones más problemáticas para los directivos de los establecimientos escolares en la convivencia escolar es la presentación personal de los alumnos.

ii) Este tema se encuentra altamente detallado en los reglamentos escolares; se establece el uso obligatorio de uniforme en cada uno de los casos estudiados; el largo, color y la presentación de pelo en hombres y mujeres; la utilización de adornos; el uso de maquillaje; el largo de faldas; el uso y forma de uso de pantalones; y los tatuajes.

iii) Para algunos directivos entrevistados, la naturaleza y sentido de las normas radica en el tipo de enseñanza y la necesaria formación para la vida e inserción laboral y profesional de los alumnos. Esto se advierte con claridad en los establecimientos de formación técnico profesional, en que se cultiva la buena presentación como un elemento necesario para el mundo laboral. Complementariamente se encuentra la necesidad de uniformar a fin de que los estudiantes no se distingan por clase social de origen o capacidad adquisitiva; el uniforme aparece en la retórica del mundo escolar como una forma de igualación social necesaria.

iv) Todos los entrevistados coinciden que esta es un área de constante fricción con los estudiantes; un directivo expresó que “esta es una lucha diaria” y, por lo mismo, en algunas comunidades el reglamento escolar se había modificado en esta materia con la expresa participación del cuerpo estudiantil, en el razonamiento de que los alumnos se comprometieran con las reglas adoptadas y se logran de esta manera mayores niveles de observancia de las mismas.

v) Pese a la detallada reglamentación, el nivel de eficacia no es el óptimo, y la postura frente al incumplimiento de la misma tiene altos grados de discrecionalidad de la autoridad escolar.

- **Rendimiento:** Los casos estudiados muestran que, en general, el rendimiento puede ser una causal de eliminación o marginación del establecimiento. Cuando ello ocurre, en todos los casos está previsto en el reglamento escolar. Aparece en la lógica de los directivos de estos establecimientos que si fueran más estrictos o rigurosos en este ámbito no tendrían matrícula, por lo cual la aplicación de las reglas también se flexibiliza.

- **El tema del embarazo: i)** Está previsto en cada uno de los reglamentos escolares. Todos los actores entrevistado/as advierten que se han efectuado cambios de reglas principalmente a partir de la modificación de la legislación. Aun cuando en una entrevista se hizo referencia a la primera circular sobre la materia de 1991, el directivo señaló que, en la práctica, los cambios se realizaron a partir de la modificación a la LOCE, y luego con la Ley de Jornada Escolar Completa.

ii) En todos los casos se ha previsto una reglamentación que sigue la idea del pre y post natal laboral. Es decir, y por lo general, a partir del séptimo mes del embarazo la adolescente no acude a clases presenciales sino que asiste una vez a la semana para que se le entreguen tareas o para rendir pruebas, y luego del embarazo se espera tres meses. En un solo establecimiento habían elegido el sexto mes, y la regla se basaba en una situación problemática con una alumna. El director indicó que el colegio no tenía las condiciones para tener a alumnas en períodos más prolongados del embarazo y no podía ser responsable si algo sucedía en las instalaciones de la escuela.

- **El VIH o SIDA:** Es un tema ausente de todos los reglamentos escolares. Sólo en el caso de una escuela, la narración de la presencia de SIDA en una apoderada apareció en la entrevista de una docente.

- **Comportamiento sexual: i)** Así como la presentación personal y la disciplina, las cuestiones sobre comportamiento sexual se encuentran más reglamentadas. En este sentido, en aquellas comunidades de colegios mixtos no estaba prohibido “pololear”, pero las expresiones o muestras de gran afectividad sí, de tal manera de no permitir que los estudiantes crean que “están en la plaza o en el living de su casa”.

ii) Una cuestión distinta provocaron las preguntas acerca de la existencia de alumnos cuya orientación sexual no fuese heterosexual. En cada uno de los establecimientos, los estudiantes entrevistados dieron cuenta de pares homosexuales o lesbianas y no siempre los directivos reconocieron tal situación. La respuesta estándar de parte de los estudiantes era que “los gays” no eran molestados, siempre y cuando no tuvieran un comportamiento abiertamente homosexual en la escuela.

- **Libertad de culto: i)** Se pudo establecer que en todas las comunidades educativas había heterogeneidad de credos, incluso en aquellas con una clara orientación religiosa.

ii) Que las familias no escogían la escuela por ello, sino por otros factores como calidad de educación, proximidad y precio.

iii) Salvo un establecimiento, en todos se impartían clases de religión católica y, pese a ser discursivamente voluntarias, en la práctica la asistencia a ellas era obligatoria.

iv) El razonamiento sobre la obligatoriedad es que no estaban en condiciones de ofrecer otras actividades pedagógicas de reemplazo, y por ello la asistencia era obligatoria. Por su parte, los padres no parecían cuestionar ese orden de cosas.

v) En el único establecimiento en que no se impartía religión, esto se originó en un problema al interior de la comunidad y se razonó el cambio explicando que el mundo laboral no exige que sus trabajadores sean creyentes o no; las horas pedagógicas fueron remplazadas por otras actividades pedagógicas.

5. Conclusiones

El reglamento como herramienta de convivencia

Este trabajo ha permitido dar luces sobre un aspecto central de la convivencia escolar, sobre la cual no sólo deben analizarse las reglamentaciones internas sino también cómo ésta se viven en cada comunidad educativa.

El reglamento o manual de convivencia es el documento sobre el cual debería articularse no sólo la identidad de la comunidad desde su proyecto educativo institucional, sino también el establecimiento de reglas para todos los estamentos.

La realidad, sin embargo, muestra que los reglamentos están enfocados principalmente como una serie de reglas que se orientan a cuestiones disciplinarias, que no miran el conjunto de la comunidad, ni las relaciones ni las responsabilidades de todos los estamentos en la construcción de esa realidad.

De alguna manera, en esta lógica subsiste una cultura del contrato dirigido, en que las obligaciones de una de las partes de esta relación se encuentran rigurosamente detalladas, pero se omiten una serie de otros aspectos igualmente relevantes para asegurar una sana convivencia.

La mayoría de los establecimientos han consignado y ajustado su normativa, en primer lugar, en el ámbito de la presentación personal (especialmente en el uso de uniforme), en segundo, en el de la gradualidad y proporcionalidad de las sanciones, y en tercer lugar en los procedimientos, tal como lo indican las tablas anteriores.

Como ya dijimos, se aprecia una diligente reglamentación sobre el uso de uniforme y otros aspectos relativos a la presentación personal de los estudiantes. El uso de uniforme como norma de presentación personal no tiene correlato en norma obligatoria. Se puede ver que se ajustan 160 de los 189 reglamentos escolares, lo que representa el 84,6% del total de la muestra, siendo este el porcentaje más significativo en el cumplimiento o adecuación de los reglamentos escolares a la normativa y las orientaciones técnicas vigentes.

Estos resultados puede leerse de varias formas: que lo valorado no sólo son las reglas per se, sino la uniformidad; y lo segundo, es que la presentación se convierte en uno de los elementos más relevantes para la disciplina escolar.

“La uniformidad” o el uniforme es valorado para una mejor inserción laboral en la lógica de los establecimientos técnico-profesionales, pero el uso de uniforme y la presentación está presente en todos los establecimientos educacionales. Podríamos considerar que los aspectos formativos de la presentación personal disimulan que la reglamentación en esta materia da claras señales sobre un “deber ser” social que no acepta o aprecia la diversidad, o que cierto tipos de manifestaciones están prejuiciadas por los estereotipos.

Es significativo que una proporción importante de establecimientos reconozca la gradualidad y proporcionalidad de las medidas que aplican, lo que alcanza un 70,37%, pues insta a que las comunidades hagan un camino antes de aplicar las sanciones más drásticas a un estudiante. Sin embargo, las prácticas que se revelan a través del estudio de casos muestran algunas debilidades que la cultura escolar debe subsanar, como son la ausencia de sentido pedagógico o formativo de las medidas que se aplican.

El discurso de quienes aplican estas medidas no logra instalar en la comunidad el sentido normativo que éstas tienen o las justificaciones que expliquen para qué fueron creadas. Destaca, en todo caso, la reflexión que hay entre algunos docentes/directivos en relación a que el enfoque tradicional y disciplinario es limitado, y que es posible incentivar buenos comportamientos a través de la premiación y no sólo concentrarse en el poder disciplinador del castigo.

Omisiones significativas del Reglamento

Los reglamentos no sólo deben medirse por lo que dicen sino también por sus omisiones. Estas cobran vida, o se hacen evidentes, cuando “el derecho escolar” debe operar y en ese contexto la reglamentación se pone a prueba. Cuando no hay normas, se podría argumentar que los establecimientos escolares pueden tomar el camino de las prácticas ya establecidas, las que pueden o no coincidir con los marcos legales existentes.

Como se señaló, los temas relativos a la discriminación ya sea por raza u origen étnico, rendimiento escolar, libertad de culto o religión, discapacidad y o VIH/SIDA, se encuentran ausentes en los reglamentos escolares.

De esta manera, no se trata de evaluar lo que los reglamentos dicen, sino qué quieren decirnos las omisiones y porqué estas materias estarían ausentes. La diversidad de la sociedad chilena es evidente; ella se presenta no sólo ante una composición nacional distinta que se aprecia en Santiago y en otras ciudades del país, sino también en la visibilización sobre formas de vida y condiciones de los sujetos que antes se ocultaban tales como la homosexualidad y la discapacidad (tanto física como mental).

Nuestro país ha hecho cambios en el reconocimiento de esta diversidad, sin embargo, ello aún no aparece en los discursos normativos de las escuelas, pese a que esta realidad está presente en todos los establecimientos. Pudimos constatar que en el discurso, especialmente de los y las estudiantes, se hace visible la existencia de ciertos colectivos, tales como lesbianas y gays, de niños y niñas con problemas de aprendizaje, de inmigrantes.

El respeto por la libertad de credo y conciencia de los miembros de las comunidades no aparece resguardado ni en los reglamentos ni en las prácticas de las escuelas. Es relevante consignar que incluso los establecimientos laicos o no confesionales estudiados, en la práctica, obligan a sus estudiantes a asistir a clases de religión. En todos los casos, las clases corresponden a la visión católica; lo relevante es que ello se produce incluso cuando los directivos y docentes reconocen que una proporción significativa del cuerpo estudiantil no comparte ese credo.

Es posible colegir que el mensaje que trasciende es que las minorías en una sociedad democrática deben aceptar, sin más, los enunciados o prácticas de las mayorías, prescindiendo del carácter laico del Estado o el respeto de éstas.

La elección de las comunidades esconde también que las madres y padres cuando optan por un establecimiento no necesariamente buscan un establecimiento confesional, sino que los factores determinantes han sido la calidad y el precio de la educación. Por ello, es relevante tener claridad en que la orientación religiosa de un establecimiento no sea un eximente para el cumplimiento de la obligación general de no discriminar por credo.

La ausencia de normas específicas respecto del rendimiento escolar de los estudiantes y su relación con la permanencia en la escuela es una cuestión preocupante. El marco normativo actual permite la no renovación o cancelación de la matrícula al final del año lectivo, pero aparece con claridad que las comunidades no cuentan ni tienen claras políticas de apoyo a los aprendizajes. Desde ese punto de vista, este es un tema que constituye un desafío para el mundo escolar.

El Reglamento y la participación

Los resultados de este trabajo demuestran que la participación de los distintos estamentos no está validada en el espacio normativo. El reglamento debe ser una herramienta articuladora que permita a todos los miembros de la comunidad educativa tener una voz. Sin embargo, sólo un 43% de los reglamentos “se ajusta”, es decir, contempla una norma específica en que se reconoce a estos cuerpos intermedios.

En las comunidades, aún cuando reconozcan discursivamente que la elaboración de sus normas debe realizarse bajo un proceso participativo, y hay muestras de avance en ese sentido, persisten problemas en este aspecto. Los padres y las organizaciones de padres no parecen apropiarse del reglamento de convivencia como una instancia de participación, incluso a nivel de consejos escolares.

La práctica indica que las reglas de convivencia son dinámicas y que, por lo mismo, tienen la potencialidad de ir creando una cultura escolar más integrada y aprendida por todos. En todos los casos analizados hay una experiencia de constante actualización de las reglas del juego. Ello implicaría la necesidad de advertir sobre las nuevas situaciones no previstas en el reglamento y que ameritarían ser consideradas como faltas, o bien, acerca de la ocurrencia de algunas situaciones que no se habían considerado antes y que aparecían como relevantes a la luz de lo que acontecía en la realidad particular de esa comunidad educativa.

En otras palabras, el dinamismo para la revisión y elaboración de nuevas reglas no es tomado como una oportunidad para el conjunto de la comunidad educativa, especialmente para quienes son beneficiados, alumno/as y padres y madres.

El reglamento desde ese punto de vista aparece como una especie de entelequia en que las personas (padres/madres e incluso estudiantes) acceden o aprenden de él sólo al momento del conflicto. Antes de ello, su conocimiento es limitado, pues no hay pautas de trabajo sobre convivencia escolar que tengan como herramienta el reglamento.

Se advierte la repetición de patrones burocráticos –lectura del reglamento en la primera reunión de apoderados- como si ello fuera suficiente para que todos conocieran las normas y, peor aún, su sentido. Es un discurso común entre los entrevistados de este estudio que el reglamento es conocido por todos, simplemente porque se encuentra en la agenda escolar o se ha entregado al momento de la matrícula.

El reglamento vivo: manifestación de la realidad

Una convivencia sana tiene como supuesto, entre otros, contar con marcos normativos acotados, que utilicen un lenguaje preciso y que puedan responder a las necesidades de la comunidad. La claridad del lenguaje debe tener consistencia interna, es decir, con el proyecto educativo institucional. Vale recordar que, cualquiera que sea el proyecto educativo, éste debe tener como marco básico el respeto de todas las personas, su dignidad y derechos. La mera declaración de una orientación no es una justificación que exima del cumplimiento de la ley o el respeto de los derechos.

La incertidumbre o la interpretación de normas poco precisas promueven la pérdida de utilidad de los reglamentos, pues no están en condiciones de entregar pautas de conducta o limitar la discrecionalidad en su aplicación. Esta debilidad de los reglamentos se ve, por ejemplo, cuando se regulan las relaciones afectivas de los estudiantes en la escuela, al utilizar términos como “conductas contrarias a la moral y las buenas costumbres”. Para algunos esta expresión puede incluir los besos y caricias hasta la práctica de sexo al interior del establecimiento.

El lenguaje es un vehículo, y si éste no es claro tampoco será el mensaje que desea comunicar. Los reglamentos pierden su peso y legitimidad si sólo están concebidos como un mero trámite, con un lenguaje lleno de buenas declaraciones, que en la práctica no se logran realizar.

Las debilidades presentes en los reglamentos escolares en materia de sexualidad son evidentes. Ésta constituye el tercer lugar de las dimensiones que “no se ajustan”, representando un 37,5% de los reglamentos estudiados, equivalente a 71 establecimientos. Resulta paradójico que se disciplinen áreas del comportamiento humano que las propias escuelas, y el sistema educativo en general, se han resistido a incorporar temáticamente en las mallas curriculares. Así, si se asocia la mirada más sancionadora con uso impreciso o ambiguo del lenguaje, el mensaje que se entrega a los jóvenes es que es complejo hablar de estos temas en forma clara, y que nuestras prácticas discursivas muestran cómo el mundo adulto en la escuela elude estos temas, pese a que están presentes diariamente en la vida de la comunidad escolar.

Otra área problemática es la inexistencia de reglas sobre procedimientos para aplicar sanciones, lo que representa un 38%, equivalente a 72 establecimientos. Como señalamos, cuando no existe una regla opera la discrecionalidad. Esto es altamente preocupante, pues la Política de Convivencia Escolar recomienda y establece como elemento central la existencia de un procedimiento que asegure el debido proceso a los y las estudiantes. El derecho a ser oído no es entendido, y la posibilidad de que las comunidades educativas cuenten con mecanismos de reconsideración o apelación es percibida como una amenaza o desautorización. Por ello, esta es una cuestión que debe ser abordada para que se entienda el sentido de un procedimiento y su relación con el debido proceso.

En materia disciplinaria, el problema más común es que las sanciones sean contrarias a las impartidas por la autoridad, o que la tipificación o descripción de la falta sea tan amplia que no permita tener claridad respecto de la conducta que se sanciona.

Uno de los desafíos más importantes es que los reglamentos escolares no pierdan eficacia. En este sentido, lo que se observa en las prácticas es una brecha entre lo

establecido entre las normas internas y lo que finalmente se utiliza. Las comunidades flexibilizan la aplicación de medidas disciplinarias, especialmente cuando el costo asociado de imponerlas es excesivamente gravoso para los estudiantes.

Identificamos numerosos ejemplos que se dan cotidianamente en las comunidades, tales como el uso de piercings, el largo del pelo o el uso de celulares, en que pese a estar prohibidos, los directivos perciben que han perdido la batalla. Por lo mismo, las normas pierden sentido y eficacia. El celular o el MP3 llegaron para quedarse en la escuela, por lo cual la prohibición de ingreso de estos artefactos no parece efectiva ni viable ni tampoco la aplicación de sanciones en este sentido.

Por todo lo anterior, no resulta recomendable que los reglamentos de convivencia escolar se conviertan en un ente regulador, con duras sanciones, que finalmente no se aplicarán.

III. TALLERES DE DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Los hallazgos de esta investigación fueron presentados en dos talleres de discusión, orientados a difundir los resultados, comentarlos entre actores relevantes, identificar nudos problemáticos y proponer cursos de acción.

En el primero de estos talleres Lidia Casas, investigadora principal, dio cuenta del estudio, su diseño, metodología y resultados, los que fueron comentados por Soledad Larraín, consultora de UNICEF, lo que dio pie a un amplio debate. En este taller participaron principalmente investigadores en educación y funcionarios responsables de políticas educativas.

El segundo taller se inició con la presentación de Lidia Casas, para luego dar paso a una exposición sobre el marco de política de convivencia escolar, a cargo de Ericka Castro del Ministerio de Educación. Posteriormente surgió un interesante debate entre los asistentes al taller, en el que participaron representantes de actores del sistema escolar y funcionarios responsables de políticas educativas.

En ambos talleres estuvo presente el representante de UNICEF para Chile, Egidio Crotti, además del equipo investigador y consultores de la oficina de UNICEF.

Entre los participantes que opinaron en ambos talleres figuran: Raciél Medina, secretario técnico de la Comisión de Educación de la Asociación Chilena de Municipalidades; Ismael Calderón, vocero de la Asociación Metropolitana de Padres y Apoderados; Astrid Oyarzún, del Centro de Estudios Sociales CIDPA; Alexis Ramírez y Claudia Carrillo de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior; Ericka Castro y Jorge Figueroa, profesionales del Departamento de Educación Extraescolar del Ministerio de Educación; Lucía Vivanco y María Angélica Valladares de FONADIS; Manuela Pérez y Francisca González de la Oficina de Atención Ciudadana 600 MINEDUC del Ministerio de Educación; Alfredo Rojas de UNESCO e Isidora Mena del Programa Valora UC de la Universidad Católica²¹.

La discusión desarrollada en dichos talleres, cuyos resultados forman parte de esta sección, no resultó ni homogénea ni resolutive, sino más bien diversa y de conclusiones múltiples. Es por ello que hemos optado por presentar las principales opiniones y comentarios allí expresados, categorizándolos en cuatro ámbitos distinguibles:

- contexto y convivencia escolar
- derecho a la educación e institucionalidad para la convivencia
- sentido pedagógico
- el estudio y propuestas de mejoras específicas a los reglamentos

A continuación, se presentan las principales opiniones y comentarios.

²¹ Un listado completo de los participantes de ambos talleres en anexo.

1.- Contexto y convivencia escolar

En este ámbito se agrupan las visiones que introducen las variables culturales para explicar los resultados del estudio; es decir, las condicionantes culturales de la convivencia escolar. Aquí se consideran también elementos del contexto social que inciden en ella. Se reconocen y delimitan temas específicos que se expresan en este contexto y se releva la discriminación como disposición actitudinal que atraviesa esta discusión.

1.1.- Contexto cultural

Una aparente paradoja describe el contexto cultural en que la convivencia escolar debe desenvolverse. Por una parte el autoritarismo, fuertemente presente en la sociedad chilena, se expresa en la vida escolar cotidianamente; y por otra, la situación de pérdida de autoridad de los docentes que se verifica hoy en el contexto de la escuela.

Un contexto autoritario

Isidora Mena, Universidad Católica:

“Al ir conociendo el estudio y sus resultados, y al ir viendo cada vez más cómo enfrentarlos, me pasaba que decía: pobres colegios. Esto tiene que ver con un doble estándar salvaje al que se enfrentan los colegios; yo me imaginaba, un colegio que pudiera tener en su reglamento: se aceptan las cosas, se puede pololear, se puede fumar, se toleran las razas, todos los credos, se pueden embarazar.... Y en un contexto donde se puede sacar, se puede discriminar, este colegio se va a llenar de lo que otros no quieren. Si además le ponen que es municipal, es muy limitador.

Si fuera directora de colegio omitiría todo. Yo creo que los reglamentos no van a decir nada de eso, es mejor que digan lo menos posible; y de decir algo, decir algo que atraiga a la gente.

Que se dijera eso por reglamento –se puede pololear, se puede fumar, etc.- resultaría muy extraño en un país con una cultura autoritaria como la chilena, donde todavía los papás, cuando me piden una charla sobre disciplina, me dicen ‘pero por favor no vayas a decir que el castigo es malo’.”

Autoridad moral

Alfredo Rojas, UNESCO:

“La pregunta es cómo estos procedimientos y manuales de reglamentos escolares, pero también cómo la institucionalidad entera del sistema escolar, apuntan a la creación de un orden institucional democrático, de una convivencia pacífica y con la participación de todos. Yo creo que el desafío tiene que ver con eso.

En UNESCO hemos estado trabajando en proyectos de gobernabilidad y liderazgo para la convivencia democrática en América Latina, particularmente con escuelas infiltradas por las Maras -pandillas juveniles- en El Salvador, México y también en Nicaragua; desde allí voy a hablar.

Lo que están produciendo las pandillas en esas escuelas centroamericanas son situaciones muy complejas, en donde lo que se observa es la incapacidad de la reglamentación de la escuela para contener a los alumnos. Yo diría que lo que hay, en el trasfondo, es una pérdida de la autoridad de la institución escolar; y no podría ser de otra manera, porque tampoco hay autoridad legal ni judicial ni policías en esos países.

Entonces, hay esta sensación de que se está en un estado de sitio, una institución que no tiene autoridad, capacidad o competencia; no tiene dominio, no hay apoyos, no hay aliados, no hay nada de eso. Y los profesores, las profesoras y los directores están solos en esa situación.

Si bien no se puede extrapolar la experiencia de Centroamérica a lo que está pasando en Chile, sí se constata, hablando con los profesores, que hay en alguna medida también un cierto sentimiento de incapacidad de controlar la situación, especialmente cuando se trabaja con los sectores de las escuelas más pobres, las escuelas donde los dramas, los conflictos, son tremendamente violentos y son cotidianos.

Entonces hay una especie de cultura juvenil que tiende, muy dramáticamente, a menospreciar las normas, a menospreciar a los profesores y a vanagloriarse del desacato, en donde la norma es el desacato y el menosprecio a los profesores.

En este contexto, uno de los temas que nosotros hemos descubierto, que es el punto débil y que constituye algo clave, es la autoridad moral de los docentes de las aulas y en el establecimiento. Sin la autoridad moral, tú puedes tener los mejores reglamentos, la mejor ley, y no pasa nada.

Este no es un problema legal, es un problema político, en el sentido de saber que el compromiso con la convivencia y con la participación es posible si hay una autoridad moral, y habiendo aquello que los abogados y gente del mundo del derecho llama espíritu de la ley.

En fin, yo diría que esa es una manera de mirar el asunto, mirar cómo la autoridad de los docentes está desafiada y que hay una tendencia en la cultura a menospreciar a los profesores y a los directores.

Ello es importante y ha de tenerse en cuenta cuando se hace un análisis de la situación de las escuelas, y no sólo como se ha dicho acá que en la escuela los profesores son autoritarios, las escuelas son arbitrarias; que es la fórmula más sencilla."

Esta paradoja aparente es en parte extensible también al contexto familiar, hoy tensionado entre autoridad paterna y autonomía de los adolescentes.

Los padres y la autonomía progresiva

Soledad Larraín, UNICEF:

“El estudio también muestra que los reglamentos son leídos e informados a los padres, y no a los estudiantes; son los padres los que aprueban el reglamento, son los que dicen: “ya, yo me comprometo a que mi hijo se porte así”.

Esto es extraño, sobre todo cuando estamos hablando del proceso de individuación. No es posible que el padre diga “yo me hago cargo y me hago responsable de lo que va a hacer mi hijo de 7, 10, 15 y 17 años en el colegio”. Es probable, además, que los padres tampoco le quieran contar lo que dice el reglamento a su hijo, ya que ellos están interesados en que ese hijo entre a ese colegio. Es por eso que los padres declaran hacerse cargo pero, en realidad, no se hacen cargo; no pueden.

Me parece que la discusión sobre los reglamento y la disciplina en las escuelas es un componente relevante de la calidad de la educación, y no es una cosa que pertenezca a la dimensión dada de la realidad; la convivencia, el reglamento y la disciplina se construyen.”

Es posible asumir que estas paradojas se ‘resuelven’, en parte, cuando la función de formación²² de la escuela funciona bien, esto es: con proyecto claro, movilizándolo a la familia y comprometiendo el proceso educativo en su integralidad. Sin embargo, los participantes también llamaron la atención sobre las limitaciones de esta dimensión del contexto expresada, la mayoría de las veces, por omisión en los reglamentos.

Enfoque de derechos

Astrid Oyarzún, Centro de Estudios Sociales CIDPA:

“Uno se pregunta ¿qué legitima este reglamento que no mira de cara al derecho, si existe una clara vulneración de los derechos de los niños y las niñas en la escuela, que en ocasiones viene de parte de los directivos, de los profesores, en el cotidiano? Pienso que no nos tomamos tan en serio el tema de los derechos; la verdad es que si los tomáramos más en serio y miráramos con esa lupa, varios (establecimientos) deberían cerrar, ya que no atienden el núcleo de educar y de formar.”

La formación importa menos de lo que se dice

Isidora Mena, Universidad Católica:

“Este reglamento existe en un contexto en que la formación (personal, valórica, integral) no llega a tener espacio. Yo me pregunto cómo formar si el colegio no puede conformar equipos, si no hay tiempo y no hay espacio para la formación.”

En este sentido, existe un acuerdo en asumir que los reglamentos tenderán siempre a expresar sólo aquello que el contexto cultural ‘pueda permitir’. Entenderlos como un reflejo de lo que la institución escolar es, para luego tensionarlos en un enfoque de derechos, parece ser un camino razonable.

²² Referida a la formación integral, valórica. Esta conceptualización formación-instrucción puede resultar un poco reduccionista pero es descriptiva.

El reglamento como verdadero reflejo de lo que la institución escolar es y lo que en verdad le preocupa

Soledad Larraín, UNICEF:

“Parece interesante mirar también a los reglamentos de las organizaciones como parte de la cultura de la organización, es decir, cómo al final el reglamento más que una serie de normas, podríamos decir, es como el reflejo de la filosofía de la organización, en este caso, en relación a cómo abordar el tema escolar. O sea, representaría la mirada de quienes hacen el reglamento sobre qué piensan de la convivencia escolar o cuáles son sus prioridades al establecer normas de convivencia.

Y no deja de ser curioso cómo la preocupación por el largo de la falda esté por sobre temas de no discriminación por discapacidad, por ejemplo. Cuando uno mira este reglamento se pregunta ¿qué están pensando?, ¿qué es lo que es importante y qué no lo es?

En este sentido, hacer un análisis del contenido de los reglamentos es también hacer un análisis que refleja lo que está pasando actualmente con la filosofía de las personas que están a cargo de la educación en este país. ¿Qué piensan del conflicto?, por ejemplo, ¿qué piensan de temas que hoy día empiezan a adquirir importancia como la violencia escolar? ¿Eso se refleja en el reglamento?

Entonces, quizás en esta idea de potenciar los reglamentos, debemos dedicarle menos tiempo al largo del pelo y más tiempo a este tipo de factores relevantes para la convivencia.”

Que dicen y que no dicen los reglamentos

Astrid Oyarzún, CIDPA:

“Los reglamentos están contruidos de cara a la exclusión... si estuvieran contruidos de cara al derecho sería muy distinto. Como vemos es la omisión lo que manda acá. Una cosa es lo que se dice, lo que se declara, y otra lo que no se dice. Entonces las omisiones también dicen.

Por otro lado, está la distancia entre lo que se dice y lo que se hace. En los reglamentos el ejercicio de la práctica no está. Aunque quizás no podría estar, ya que la vida de los estudiantes es más que un reglamento.”

1.2.- Contexto social

Dos aspectos de contexto social llamaron la atención de los concurrentes a la hora de observar los resultados del estudio: reconociendo y valorando el amplio marco jurídico disponible para ‘orientar’ las regulaciones hacia una mejor convivencia, más respetuosa y formativa, se indicó la necesidad de asumir que la sola declaración de la ley es insuficiente, que deben considerarse las condiciones para implementar cualquier medida. Un punto especialmente relevante sobre esta consideración respecto a condiciones tiene que ver con el modelo de mercado con que se regula el financiamiento –y por esa vía el funcionamiento general- del sistema educativo.

Condiciones para implementar las medidas

Raciel Medina, Asociación Chilena de Municipalidades:

“Si bien el estudio está bien planteado, está enfrentado desde la lógica del derecho (es decir, después de analizar la normativa y verificar si se ajusta a ella el reglamento interno), sin embargo, muchas veces la normativa tampoco se hace cargo de lo que sucede en la realidad social, lo que quizás tiene que ver con un tema de desconocimiento.

Por ejemplo, en el tema de integración escolar, la comunidad no está preparada para aquello; no es que yo llegue con alguna normativa y ya. Es necesario preguntarse si ¿estamos preparados para aquello que la normativa que vamos a implementar, busca modificar?, si ¿estamos haciéndonos cargo de la condición de realidad o no?”

Mercantilización de la educación

Ismael Calderón, Asociación Metropolitana de Padres y Apoderados:

“Otro tema que perjudica es el financiamiento compartido y eso tiene que ver con lo que se decía anteriormente: el mercantilismo de la educación.

No es posible que, si tenemos una ley que establece doce años de escolaridad obligatoria y gratuita, los padres paguen. Hay que preguntarse ¿por qué pagan los apoderados de un colegio fiscal un derecho de matrícula? Y en el caso de los colegios particulares subvencionados, que cuando les conviene dicen que son públicos, cuando no les conviene dicen que son privados, ¿por qué tener que pagar hasta cuatro unidades de subvención escolar?”

En un sentido parecido, Raciel Medina, Asociación Chilena de Municipalidades también insistió:

“Otro tema está vinculado con el contexto en que esto se da, y es la mercantilización de la educación. Muchos problemas que muestra el estudio no están incorporados en el reglamento del establecimiento por un tema comercial.

El hecho de que una escuela reciba niños diferentes (que son más complicados de educar), requiere de implementación profesional ad-hoc; eso es caro y ya deja de ser negocio. Si tengo que apoyar a un alumno con psicólogos, asistentes sociales y demás, parece que ya dejar de ser negocio.

Mientras se siga mirando el sistema educativo desde una perspectiva comercial esto va a seguir sucediendo. Esto es algo que marca transversalmente el sistema educativo chileno.”

1.3.- Temas transversales a este contexto: Adolescencia y diversidad

Una revisión somera de los resultados del estudio relevó entre los participantes del taller dos ámbitos de preocupación o ‘puntos débiles’ para la convivencia escolar, entendidos como nudos problemáticos que los reglamentos no saben cómo asumir o resolver: la condición de adolescentes de los estudiantes de enseñanza media y una mirada más comprensiva sobre la diversidad. Sobre los adolescentes se indicó:

Los reglamentos y los adolescentes

Soledad Larraín, UNICEF:

“El estudio muestra que los colegios donde menos se ajustan los reglamentos son los de enseñanza media y los particulares subvencionados: en enseñanza media, porque se considera que entre mayores son los niños, mayor tiene que ser el control, entonces, más se transgreden los derechos, por decirlo así. Y esta es parte de una larga discusión que aparece mucho hoy día en el debate: que todo este problema se ocasiona porque los niños tienen derechos. Entonces, si los niños tienen menos derechos va a haber menos problemas en el colegio.”

La preocupación por la diversidad motivó, entre los participantes del taller, dos observaciones: una de orden conceptual y otra referida a ‘nuevos sujetos’ que nos muestran la diversidad en la escuela.

Conceptualmente se llamó la atención sobre la ausencia, en general, de un enfoque de derechos sobre estos temas en los reglamentos, se relevó la necesidad de extender mecanismos de discriminación positiva y se propuso mejorar la definición de diversidad para el dominio escolar. Respecto de los sujetos se llamó la atención sobre los temas de discapacidad, inmigración y orientación sexual.

Discapacidad, enfoque de derechos y discriminación positiva

Lucía Vivanco, FONADIS:

“Si bien en el estudio no aparecen formas explícitas de discriminación en torno a la discapacidad, ya que más bien este es un tema que se omite, es necesario explicarse el hecho de que el colegio discrimine, y lo haga de un modo sutil, porque se declara ‘aquí no se discrimina a la persona, sólo que no puede entrar, porque no hay escaleras, porque no hay no sé que, porque no tenemos especialistas’.

Es importante que se revise este enfoque conceptual. Una persona lo que porta es una deficiencia o una dificultad para desarrollar una actividad específica porque le falta un brazo, porque no ve con un ojo; sin embargo, tiene una manera de participar en la vida.

Por eso que la omisión del tema de la discapacidad en los reglamentos es una falla gravísima, ya que constituye un obstáculo para la participación social de una persona en la escuela. Es una educación retrasada, una educación que en el tema de la diversidad y de la discapacidad está muchísimo más atrás que en la sociedad.

Por otra parte, efectivamente la única manera de formar en los derechos de las personas con discapacidad, es criar a un niño compartiendo con otros que porten una discapacidad, que sus compañeros tengan una discapacidad; esa es la única manera que los niños empiecen a entender que la diversidad es una característica de la sociedad.

Es tan invisible la gestión del tema de la discapacidad que Chile es el primer país latinoamericano que firmó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, y en la televisión no salió ni una sola nota²³."

Es necesario definir la diversidad

María Angélica Valladares, FONADIS:

"Me pregunto cómo relevar el tema de la diversidad como un aspecto que también forma parte del concepto de la convivencia. La diversidad está, es un hecho, y hoy estamos más concientes de ella; en ese sentido, la convivencia tiene que vincularse necesariamente con el de la diversidad.

Este tema generalmente lo asociamos a situaciones que tienen que ver con las enfermedades de las personas, y eso es incompleto. La diversidad también tiene mucho que ver con nuestros ancestros, tiene que ver con las costumbres, intereses, etc. Es decir, la diversidad debe ser abordada como un concepto mucho más amplio que lo externo o lo aparente.

Acá el sistema de los reglamentos está básicamente puntualizado respecto de funciones, de disciplina, y eso en realidad está lejos de contener aquello que tiene que ver con la convivencia cotidiana.

Entonces, es importante vincular convivencia a la diversidad y definirla de mejor forma, en el fondo decir, cuando hablamos de diversidad, de qué diversidad estamos hablando."

Inmigración y diversidad

Claudia Carrillo, Ministerio del Interior:

"Ahí hay un tema que yo creo que hay que abordar con más finura y es el de la inmigración, que si bien hoy en día todavía no es muy comentado, en un plazo muy corto va a ser un tema tremendamente relevante en la escuela, y no son sólo la escuela y el Ministerio de Educación los que tienen que empezar a educar para este tipo de experiencias que vamos a enfrentar.

Así, es un desafío el cómo construir una convivencia escolar adecuada porque hoy lo que tenemos son más bien escuelas segmentadoras, más bien homogenización antes que diversidad."

La conducta sexual

Soledad Larraín, UNICEF:

"Con Lidia Casas nos tocó participar hace unos años en una comisión de educación sexual, entonces sabemos cuál es la dificultad de instalar el tema en la escuela.

Se hace la lectura de que en la medida que los colegios no son capaces de abordar el tema de la sexualidad mediante la educación sexual, hay que privar la existencia de la sexualidad, y por eso se van a negar manifestaciones de la sexualidad. Y con esto, de alguna manera están diciendo: aquí la sexualidad es un tema que no hay que ver; y creo que eso responde a una capacidad de negar la discriminación y también negar el tema de la sexualidad."

23 La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue ratificada por el parlamento chileno en julio de 2008.

1.4.- La omnipresente discriminación

Finalmente, se discutió sobre un aspecto 'cultural' especialmente relevante, por su extensión y profundidad en la vida nacional y sus implicancias en la convivencia escolar, la discriminación.

Discriminación escolar, reflejo de algo mayor

Raciel Medina, Asociación Chilena de Municipalidades:

"Yo creo que todas estas manifestaciones que estamos viendo, que se notan en los reglamentos internos y que están asociadas a cada una de estas situaciones discriminatorias y de expulsiones que suceden en pequeños espacios, no son más que el reflejo de lo que somos. Veo que nosotros mismos somos discriminadores en las mismas circunstancias y no nos damos cuenta."

Poder y sentido de la disciplina: la cuestión de la presentación personal

Soledad Larraín, UNICEF:

"Es curiosa la importancia que se le da a la presentación personal; el hecho de que los centímetros la falda arriba de la rodilla esté en un reglamento escolar, es impresionante. La lectura que yo hago de eso es que, de alguna manera, los profesores deben creer que la vida cotidiana de la escuela es como un campo de batalla, entonces la forma en cómo la representación del poder formal -en este caso de la autoridad y de la disciplina- se juega, es en el ámbito de la visibilidad de los jóvenes, en su aspecto personal."

A través de estas normas se logra la uniformidad y la certeza de que el orden lo pone el establecimiento, aunque sea absolutamente arbitrario y no tenga ninguna relación con el proceso de aprendizaje. Esto nos llama a la reflexión: ¿qué tiene que ver el pelo largo con la capacidad de aprender de un niño?

Sin embargo, en la vida escolar los adultos se pueden morir peleando por el pelo ya que efectivamente esa es la representación formal del poder: yo gano si logro que se corte el pelo; si va a aprender más, si va a ser mejor el colegio, si va a haber una mejora, no importa porque se pierde el sentido de la disciplina.

Esto, por supuesto, es visto por los estudiantes como una gran arbitrariedad y así la norma pierde sentido, porque lo que se afirma es la arbitrariedad de la norma y eso es muy grave."

Temas que los reglamentos omiten; riesgo de formas sutiles de discriminación

Soledad Larraín, UNICEF:

"También me parece relevante el tema de las omisiones, sobre todo en relación a los temas de discriminación, sexualidad y participación. ¿Por qué creo que es importante la omisión en el tema de discriminación? Porque se termina configurando una nueva situación de discriminación en que no se reconocen las diferencias entre hombres y mujeres, pero claro, las diferencias se dan y si nosotros no actuamos contra ellas, en el fondo estamos discriminando."

Creo que ahí el concepto de omisión es muy significativo. De hecho, hace un par de años hicimos un estudio sobre el tema de discriminación en la escuela, y la discriminación por etnia, por raza, por nacionalidad, por opción sexual, era muy significativa. En los colegios hay niveles muy grandes de discriminación, y en la medida que no haya un comportamiento activo por parte del colegio, la discriminación se establece como una forma normal de relación.”

En un sentido más amplio, la investigadora principal del estudio propuso la siguiente reflexión sobre el alcance y potencialidad de los reglamentos escolares, en un contexto como el que ha quedado descrito en esta sección:

El reglamento demanda al mundo escolar cosas que no damos como sociedad

Lidia Casas, Universidad Diego Portales:

“Si uno mira temas como el embarazo adolescente y otras cuestiones, uno siente que ahí el derecho entró, pero entró, digamos, ‘a punta de patada y combo’. El derecho entró porque había una cantidad de votos necesarios en ese minuto, pero fue muy resistido por parte de algunos sectores y eso uno lo ve en la práctica.

Quiero resaltar que esto me lo dijo un director muy claramente: ‘¿Por qué yo tengo que aceptar aquello que la sociedad no acepta? ¿Por qué usted puede discriminar y yo no puedo discriminar?’ Es decir, queremos un mundo escolar que no discrimine en un mundo social que discrimina; o sea, el reglamento no puede dar más de lo que esta sociedad puede dar.”

2.- Derecho a la educación e institucionalidad para la convivencia

En este segundo ámbito se incluyen las consideraciones sobre la tensión autonomía-regulación, la pregunta sobre qué mínimos, en el ámbito de la convivencia escolar, deben exigirse a todos los establecimientos, independiente de su dependencia. Se advierte sobre los riesgos de llevar los conflictos de la escuela a nivel judicial y se señalan propuestas concretas para fortalecer la convivencia escolar.

Si bien la investigación tenía un foco muy específico -los reglamentos de convivencia escolar y su adecuación al orden legal vigente-, el análisis de los resultados, necesariamente, transitó por algunos aspectos institucionales (no tan amplios como los referidos en la sección de contexto) que condicionan la convivencia escolar.

A este respecto se reflexionó sobre la posibilidad real de mejorar la convivencia escolar habida cuenta del actual arreglo institucional. Se preguntó cómo y quién debería determinar los límites a la autonomía institucional de las escuelas y establecer exigencias mínimas a todos. Se propuso considerar la participación dentro de esas exigencias mínimas.

Límites de la autonomía en el proceso educativo

Egidio Crotti, Representante de UNICEF para Chile, introdujo esta reflexión:

“Un punto que requiere un tratamiento importante tiene que ver con los lími-

tes de la autonomía en el proceso educativo, ya que eso está en los cimientos sobre los cuales está basado el sistema educativo chileno.

Cuando fuimos al parlamento, resultó muy interesante la discusión con nuestros amigos de Libertad y Desarrollo sobre el proyecto de Ley General de Educación que reemplaza a la LOCE. Allí apareció el tema del proyecto educativo que le da facultades al colegio para muchísimas cosas bajo el concepto de libertad de enseñanza, y eso justifica la autonomía del colegio.

Entonces, hay que definir cuáles son los límites de la autonomía porque no se puede justificar que un colegio no acepte a un discapacitado o a cualquier persona distinta porque a los padres no les gusta. Existe un límite a la autonomía y lo que limita la autonomía es un concepto más amplio: los derechos humanos y la Constitución. Y eso lleva a un debate que no se ha resuelto: bajo el pretexto del proyecto educativo se discrimina con plata pública, lo que sería discutible incluso en establecimientos privados, toda vez que el proyecto educativo tiene límites que son los derechos humanos. Así, yo no puedo tener un proyecto educativo excluyente, ni siquiera en un marco privado.

Es fundamental entender que más allá de la tensión autonomía-control deben existir mínimos exigibles a todos. Evidentemente no se trata de tener un colegio lleno de reglamentos, pero tiene que haber un quórum mínimo. Me parece difícil entender que en algunos colegios municipales existan hechos que son considerados faltas 'graves' y en otros son faltas 'leves', es decir, por algún comportamiento un niño puede ser culpado y en otro no. Eso no tiene sentido.

Entonces, evidentemente, para salir de esta zona de arbitrariedad es necesario poder recoger un mínimo de consenso que tiene que ver con cuáles son los criterios para definir faltas y qué significa debido proceso. Todos sabemos que muchas veces una falta, si la hace un niño o una niña que tiene un buen promedio, no se mide de la misma manera que cuando la comete un niño que ya es considerado un problema, y entonces estamos buscando un pretexto para descargarlo a otro colegio. Es fundamental un mínimo, sin que sea la uniformidad, pero sí que respete a todos. Además, un mínimo consensuado le permitiría también al ministerio chequear si tal colegio cumple con los requisitos básicos o no. Pienso que tiene que haber un mínimo de garantías legales que regulen la convivencia en un tema tan importante como el derecho a la educación."

¿Quién asegura deberes y derechos en los colegios particulares pagados?

Ismael Calderón, Asociación Metropolitana de Padres y Apoderados, agregó una preocupación específica a lo indicado por Crotti:

"Una idea que no se plantea tan claramente en los reglamentos tiene que ver con los deberes y derechos de los colegios particulares: yo no entiendo cuando el Ministerio otorga el reconocimiento oficial para que funcione un determinado colegio y luego se desliga completamente de la responsabilidad que le corresponde aplicar. Y eso tiene que ver con que tenemos un Ministerio de Educación que no tiene una cantidad suficiente de fiscalizadores, y eso lo tiene que dar una nueva institucionalidad.

El Ministerio de Educación no tiene la facultad hoy para enfrentar esto. La relación comercial es de un apoderado con el empresario, por lo tanto, ya no estamos hablando de un derecho, estamos hablando de una relación comercial, y por eso es que es importante que el reglamento interno abarque transversalmente todo tipo de educación.”

Alfredo Rojas de UNESCO propuso considerar la participación dentro de esos mínimos exigibles, en la doble perspectiva de que es una condición que otorga mayor legitimidad al reglamento de convivencia escolar y que favorece la apropiación y adhesión de la comunidad educativa:

Mínimos y participación

Alfredo Rojas, UNESCO:

“A mí me parece que lo mínimo es efectivamente un avance... poner en línea cuáles son estas leyes, hacerlas evidentes, plantearlas socialmente y capacitar, es un avance.

La otra condición mínima que la sociedad chilena debiera asumir de una vez por todas, tiene que ver con la participación de los estudiantes. Esto desde luego implica asumir el autoritarismo que se expresa, entre otras cosas, en que se judicializa a todas las personas, que a los catorce años alguien puede ser judicializado. Pero si se comete esa falta a los catorce años, la persona no pierde el derecho a recibir educación ni a participar en la construcción de una convivencia.

Hay una relación altísima de clima escolar con niveles de logro; entonces, en el tema procesal no solamente la discusión debe centrarse en la generación de la norma sino también en la dimensión procedimental.

La cuestión es que partamos por aquello que es básico: participar en la construcción de la convivencia.”

El análisis de un caso en particular, basado en la expulsión de alumnos de un establecimiento argumentando que la falta puso en riesgo la imagen o el prestigio del colegio, sirvió de ejemplo para esta reflexión sobre el límite de la autonomía escolar en el contexto chileno.

Suspensión y reputación del establecimiento

Egidio Crotti, UNICEF:

“Me parece difícil entender la suspensión. Actualmente, ella se justifica por faltas graves y por actos que pueden llevar perjuicios a la reputación del colegio, pero en verdad no se entiende que uno de los roles de un establecimiento educativo, sea mantener su respetabilidad.

Esto, a mi manera de ver, es la lectura de mercado, donde ‘mi objetivo principal es que mi marca, que puede ser la Coca Cola, tiene que tener una cierta reputación’. No es que el establecimiento educativo existe porque tiene un mandato de educar, sino que ‘yo tengo que preservar mi imagen, ya que a través de la subvención puedo sobrevivir’. Entonces se dan afirmaciones del tipo ‘se está dañando la imagen, la reputación del colegio’.

Me parece muy complicado aceptar que esta sea una razón para escuchar a los directores de los colegios, porque yo puedo discutir al límite y aceptar que se den situaciones donde la presencia de un niño pueda ser obstáculo al derecho educativo de otro... pero decir que esta persona tiene que salir de ahí porque mancha la reputación del colegio, es una cosa que me parece muy complicada de entender y de justificar.”

Como se ha señalado existe un límite difuso, en la práctica, entre autonomía institucional y normas que regulan la convivencia escolar. Producto de lo anterior, es frecuente que, a propósito de algunos problemas de convivencia escolar, las partes (la familia y la escuela) busquen otros mecanismos para solucionar desavenencias. Aparece entonces la vía judicial.

Los expertos manifestaron preocupación con esta práctica ya que daña la relación familia-escuela, no es eficiente para resolver los problemas que la originan y le quita responsabilidad al rol formativo de la escuela para con todos sus estudiantes.

Judicializar la convivencia

Jorge Figueroa, Ministerio de Educación:

“Ya a nivel de leyes más generales, uno ve ciertas disonancias en relación al cumplimiento del objetivo de desarrollar al máximo el potencial de cada niño y niña. Con la ley de Drogas, por ejemplo, el hecho de que un chico le pasa un ‘pito’ a otro al interior de la comunidad educativa es una causa de sanción e implica, según el reglamento interno, que ese chico tiene que ir a la comisaría. Así, empieza a ser acusado y se comienza a perder de vista, de alguna manera, el desarrollo de cada uno de acuerdo a sus capacidades. Ejemplo claro es el caso de una docente que lleva a una comisaría a un chico de quinto básico porque descubrió que le había sacado la marca del auto en el estacionamiento y lo llevó a la comisaría como un ‘elemento formativo’.”

Ineficacia de la Judicialización

En una perspectiva parecida, Manuela Pérez, 600 MINEDUC, planteó:

“La pregunta es cómo hacemos, cómo ayudamos, colaboramos o inducimos a que la comunidad educativa realmente fortalezca sus mecanismos internos de resolución de conflictos, evitando al máximo que los conflictos sean judicializados.

Cuando los conflictos que se dan al interior de la escuela nos llegan a la Oficina de Atención Ciudadana del MINEDUC, obviamente tratamos de reparar y que las mismas partes puedan, entre ellas, alcanzar una solución, evitando siempre el llegar a un recurso de protección y a otros mecanismos jurídicos, ya que la evidencia nos muestra con consistencia que estas soluciones son desafortunadamente ineficaces para terminar los conflictos escolares.

Por otra parte, la jurisprudencia es muy vacilante, de tal manera que casi en una misma situación, la forma del racionamiento jurídico es diferente. Yo creo que ahí hay un tema fundamental: cómo los reglamentos son una fórmula para fortalecer una comunidad mediante maneras propias e internas de abordar el conflicto.”

Frente a este escenario complejo, la visión de algunos de los participantes en estos talleres fue volver hacia la propia institución escolar, proveyéndole de un mejor contexto potenciando la política de convivencia existente y reconociendo y haciendo difusión de las buenas prácticas y soluciones que el propio mundo escolar ya se ha dado para enfrentar este tema:

Incentivar la buena convivencia y formar ciudadanía

Soledad Larraín, UNICEF:

“En relación al tema del debido proceso, lo que muestra el estudio es que los reglamentos son percibidos como abusivos, autoritarios y fundamentalmente punitivos. De alguna manera, uno podría decir que la escuela pretende que los estudiantes se porten bien castigando a los que se portan mal, y no estimulando una buena convivencia; en ese sentido, me parece interesante que haya hoy día esfuerzos por buscar formas de reconocimiento y fortalecimiento de conductas positivas y no sentir que el orden se va a mantener en la negación de los derechos y en el control arbitrario.

Como se aprecia, la gran mayoría de los reglamentos no funcionan como estímulo a la convivencia de la escuela, y de alguna manera la arbitrariedad que perciben los estudiantes hace más débil a la escuela en sus capacidades formadoras. A mí me ha tocado enfrentar esto en el tema del maltrato: hay quienes piensan que si los jóvenes tienen menos derechos van a poder hacer más.

Y, por último, en relación al procedimiento para establecer los reglamentos, uno podría decir que los reglamentos no tienden a favorecer la participación y tampoco son fundadores de ciudadanía. Sería interesante, en este intento de desarrollo de ciudadanía, que los reglamentos fueran una instancia efectiva de participación, ya que cuando las normas, las reglas, se generan en una discusión en la organización, se logra una mayor adherencia a las normas; sino, muchas veces se ignoran o no se reconocen.”

Mejora la política de convivencia

Claudia Carrillo, Ministerio del Interior:

“Hay una condición de la que partir, y es que podamos “darle vida” a la política de convivencia del Ministerio de Educación. Desde su concepción, se supuso una política de convivencia escolar dinámica y flexible, nunca se pensó como algo estático. Yo creo que ahí hay insumos apropiados para revitalizar una política en estas materias.”

3.- Sentido pedagógico

En este ámbito, se releva una de las claves de análisis que con mayor fuerza apareció en los talleres, que se refiere a la centralidad del propósito formativo que deben tener todos los dispositivos que organizan la vida escolar. En esta perspectiva, los participantes se preguntaron acerca del carácter explícito de este propósito y/o de un carácter oculto que lo condiciona. Se distinguieron dimensiones más instrumentales y otras más ‘finalistas’ de una adecuada consideración pedagógica del ámbito de la convivencia escolar.

Sobre lo primero: cuán explícito o no es este carácter formativo, y cuán extendido en la comunidad educativa se encuentra el propósito formativo o el carácter formativo de la convivencia escolar, en la discusión hubo cuatro aportes:

Sentido pedagógico, rol formativo

Ericka Castro, Ministerio de Educación:

“La escuela tiene la tarea formativa de lograr un desarrollo integral de niños, niñas y jóvenes. Uno de los elementos que ayuda a esta tarea, precisamente, es el reglamento escolar. O sea, estamos hablando de reglamentos de convivencia de una institución destinada a formar a otros, por lo tanto, ese reglamento tiene que ser organizado, tiene que tener ese sentido de desarrollo integral. Esto implica que las personas que están en ese rol formativo tienen una tarea, que es de responsabilidad de toda la comunidad educativa.”

Sentido pedagógico v/s currículo oculto

María Angélica Valladares, FONADIS:

“Creo que es importante el sentido pedagógico. Uno tiene que decir lo que establece la norma, y qué de allí se derive un sentido pedagógico. Bueno, ¿qué significa esto? Yo creo que es interesante el ejercicio de decir a qué está asociado cada aspecto del reglamento, a qué propósito educativo sirve. Las reglas dentro del proceso educativo tienen que tener un significado delimitado y específico.

Aquí uno puede apelar al concepto de currículo oculto, que es formador también de la vida escolar y que, de hecho, viene de unos acuerdos que no están escritos pero que, sin embargo, se establecen para poder desarrollar este proceso educativo.”

Complementando este último comentario, Manuela Pérez, del 600 MINEDUC, señala que la función que en muchos casos cumple el reglamento escolar, la subraya en la práctica, un ethos de autoritarismo y sospecha:

El reglamento: un código penal antes que un instrumento que colabora en la formación

Manuela Pérez, 600 MINEDUC:

“A nosotras, en la Oficina de Atención Ciudadana del ministerio, nos corresponde analizar con bastante frecuencia los reglamentos de convivencia de distintos establecimientos cuando, precisamente, revisamos los hechos disciplinarios extremos como son las medidas expulsivas.

La conclusión a la que hemos llegado es que, desafortunadamente, se pierden oportunidades preciosas de discutir dentro de las escuelas sobre cómo concebir las normas, en qué temas fundamentales nos vamos a poner de acuerdo, en términos generales, qué es lo que queremos ser. En cambio, nos encontramos con que los reglamentos de convivencia se parecen a verdaderos códigos de derecho penal, en los que hay catálogos impresionantes de conductas y cada una de estas conductas es asociada con una sanción... desde la anotación, a la citación al apoderado, luego suspensión por unos días,

condicionalidad y expulsión. Es decir, una tabla de sanción penal, digamos, popularmente importante.

Pero es un reglamento que no se preocupa de no reducir el tema de la convivencia al tema de la disciplina. Y es ahí donde uno echa de menos la elaboración que hace cada unidad educativa sobre lo que es relevante de acuerdo con el proyecto educativo. Ningún reglamento podría estar aislado del proyecto educativo.

Todo el proceso que conlleva la elaboración del reglamento no puede ser desaprovechado; creo que puede ser una lección importante de la comunidad educativa porque efectivamente nos obliga a sentarnos a conversar y ponernos de acuerdo.”

Sobre el segundo punto -carácter instrumental y carácter finalista de la convivencia-, Soledad Larraín, de UNICEF, planteó una interesante reflexión. Al relevar la dimensión pedagógica de la convivencia escolar se están considerando dos ejes: se están generando unas condiciones pedagógicas que permitan la participación de los diversos actores de la comunidad educativa (especialmente de los propios estudiantes) para que la vida de la escuela ‘fluya’ mejor, permitiendo así que el proceso educativo se despliegue en plenitud, y se está destacando algunos fines que resultan deseables que el proceso educativo tenga.

El reglamento como instrumento facilitador de la participación

Soledad Larraín, UNICEF:

“Es curioso que la discusión que se da en el país sobre el tema de convivencia escolar, y que cada cierto tiempo se agudiza por problemas justamente de convivencia, no haya estado acompañada de una reflexión sobre el tema del reglamento.

En general, el tema del reglamento no aparece como parte del problema de la convivencia escolar. Es decir, no se integra la cuestión de cómo el reglamento podría ser un factor importante de participación, instancia de mediación, o sea, un aporte en la gestión y mejora de la convivencia escolar y, en cambio, aparece absolutamente disociado de ello. Me gustaría que nos preguntáramos cómo potenciar el reglamento y sus procesos de elaboración y mantenimiento, como instancias reales de participación para que sea un aporte en la convivencia escolar.”

La formación integral y proceso identitario como fin educativo

Soledad Larraín, UNICEF:

“Los reglamentos no reflejan la mirada de la escuela como un espacio de formación integral al contener, o limitar al menos, temas como la construcción de la identidad personal; lo digo básicamente por cuestiones como la presentación personal que son una posibilidad de expresión, posibilidad de identidad.

Y esto ocurre no solamente en el aspecto personal. ¿Por qué todos los niños tienen que ir a clases de religión católica en los colegios que no son católicos? Aquí uno aprecia los reglamentos como un elemento claramente limitante

del proceso identitario, con la complejidad adicional que ello se da en un período de la vida donde la identidad se va formando no solamente por el reconocimiento de los otros, sino también por la diferenciación. Este proceso de diferenciación en vez de ser inhibido por parte de un establecimiento, debería ser necesariamente favorecido, creo que es un elemento a considerar.

Por otra parte, también eso implica la ausencia total de convivencia de los niños con la diversidad y este es un problema importante hoy día en nuestra sociedad: la dificultad de convivencia entre los distintos sectores sociales, políticos, religiosos, etc.”

Para finalizar esta sección, es importante recoger la preocupación expresada por los miembros de la comunidad educativa, en relación al carácter formativo que debe asumir la convivencia escolar. Es decir, no sólo debe ser una definición institucional pro convivencia escolar, debe existir también una comunidad educativa que asuma esa definición.

Comunidad docente y sentido pedagógico

Claudia Carrillo, Ministerio del Interior:

“Los profesores no entienden necesariamente lo que es el sentido pedagógico; los directivos y todo el personal asociado a la convivencia escolar, los padres, la familia, no siempre entienden la lógica de la formación. Cuando uno habla con los actores de la comunidad, cuando uno habla del sentido pedagógico con el mundo adulto, no tienen un concepto de lo que significa sentido pedagógico de las normas, mas bien hay una asociación de que lo pedagógico es lo instruccional.”

4.- El estudio y propuestas de mejoras específicas a los reglamentos

Este último ámbito contiene las visiones y recomendaciones específicas orientadas a proyectar los hallazgos del estudio y a mejorar los reglamentos de convivencia.

Se consideró que la sola existencia de reglamentos de convivencia implica modificar normas tácitas de funcionamiento de la escuela chilena, ya que se ‘obliga’ a las instituciones escolares a hacer visibles derechos y obligaciones, cuestión que aparentemente atemoriza a los directivos.

Visibilizar las exigencias; temor en la respuesta

Francisca González, 600 MINEDUC, apuntó a ello, al reflexionar:

“Nosotros, como Ministerio, nunca nos hemos puesto a diseñar un reglamento, mas bien hemos generado orientaciones para su elaboración. Sin embargo, creo necesario que cuando se presenta la normativa, se indique claramente qué implica, qué obligaciones se deben cumplir; muchas veces las escuelas no lo saben.

Yo me preguntaba si tal vez un colegio que explicita que no va a discriminar a los niños con SIDA, se va a llenar de niños con SIDA; especifica que no va a discriminar a las embarazadas, se va a llenar de embarazadas. No sé si habrá este temor detrás al no hacer explícito algo en un colegio.”

En una perspectiva más precisa, este problema de declarar y reconocer derechos pone en tensión un tipo de práctica cultural presente en el ámbito escolar: el ejercicio de la autoridad sin argumentos, la aplicación arbitraria de la norma.

El problema del procedimiento: su carácter arbitrario

Manuela Pérez, 600 MINEDUC:

“Lo otro es el tema de los procedimientos disciplinarios. La verdad es que la ley de subvenciones señala que tiene que haber un estándar mínimo de procedimientos disciplinarios pero las experiencias que tenemos nosotros con las escuelas es que existen tantos procesos, tantos procedimientos y tantas sanciones dependiendo de cuál sea el alumno al cual se las vamos a aplicar.

Desafortunadamente también nos encontramos con que muchas veces los buenos alumnos, los alumnos de un 6,5, tienen otro estándar normativo al alumno de 4,5; entonces, al de 6,5 le toleramos más cosas que al de 4,5 porque el buen alumno ha dado prueba previa de responsabilidad. Esto vuelve arbitraria la aplicación del reglamento.”

Explicitar, una garantía contra la arbitrariedad

Francisca González, 600 MINEDUC, complementa:

“Nosotros informamos a los apoderados cuando tienen un problema, que ellos tienen derecho a conocer y revisar el reglamento interno, constatar si efectivamente está considerada la medida que le están imponiendo a su hijo, que pueden ver el procedimiento y si ha sido efectivamente revisado por el Ministerio de Educación.

Entonces, el tema de los reglamentos es fundamental en tanto es la base para apreciar las medidas que cada colegio está tomando. Algunos reglamentos no consideran algunas cosas y otros sí, de manera que es posible decir: ‘mire, usted no puede proceder de esta forma, no puede proceder de otra forma que la que dice el reglamento, y esto nos permite tener ahí algún fuero.

Lo importante aquí es demostrar la necesidad de avanzar desde ese estado de omisión a un estado de declaración de las cosas, de tal manera que cuando llegue al Ministerio el reglamento, existan normas más claras y no haya tanto campo para las interpretaciones.

Los reglamentos son para toda la comunidad, incluidos los docentes, y no sólo para los estudiantes. Creo que un tema fundamental que debería establecerse en el reglamento interno son las sanciones para los docentes; establecer, por ejemplo, un procedimiento ante docentes que prohibieran derechos a los alumnos. Eso sería fundamental, establecer canales explícitos para ese fin.

Cómo se canaliza la denuncia cuando un profesor le pega a un alumno, lo descalifica, lo maltrata, le dice garabatos, lo hostiga. ¿Qué pasa en esa situación? ¿Qué elementos tiene el alumno para encararla a través de sus compañeros, de sus padres? ¿Cómo se hace un reclamo en el colegio? Si bien es verdad que es muy difícil establecer sanciones a los profesores, sí se pueden establecer canales que le garanticen al niño que tiene a quién recurrir en caso de problemas y acceder a una instancia superior que pueda tener una cierta

transparencia, porque de repente le dice al orientador, y el orientador es amigo del docente y no le dice nada al director. Cómo generamos instancias que les permitan a los niños también sentirse resguardados; ese es el punto.”

Como una forma de fortalecer los mecanismos de regulación institucional de la convivencia escolar, desde las organizaciones de padres, Ismael Calderón, vocero de la Asociación Metropolitana de Padres y Apoderados, propuso que se prepare y provea a la comunidad escolar de un reglamento tipo de convivencia escolar.

Reglamento tipo

Ismael Calderón, Asociación Metropolitana de Padres y Apoderados:

“En la línea de mejorar el reglamento interno de los colegios, nosotros estamos por la existencia de un reglamento fijo que se le entregue a las comunidades educativas y conjuntamente con los padres y apoderados debatan si quieren asumirlo, mejorarlo, adaptarlo. Pero tenemos que tener un prototipo, y éste debe ser un ejemplo de reglamento, el cual se apegue a las leyes y a los derechos humanos. Por lo tanto, tratemos de crear una buena herramienta para todos los colegios.

...los colegios particulares subvencionados son los que más discriminan por la constitución matrimonial, por el tema de la etnia, por el tema económico, por eso se requiere un reglamento fijo mínimo, que los padres puedan enriquecerlo en el debate.”

Finalmente, en una perspectiva de largo plazo y de mejora de la política de convivencia, se destacó el aporte que significa el presente estudio:

Alcance del debate

Alexis Ramírez, Ministerio del Interior:

“Este estudio es un gran aporte, en tanto permite constituirse en una línea base que mañana nos va a dar una cierta visión de lo que está pasando y también la posibilidad de compararnos con otras sociedades respecto de cómo se están resolviendo los conflictos. En este sentido, la política de convivencia debería tomar con más fuerza el tema del derecho; esto está declarado pero ha faltado acompañamiento para que se materialice en la vida cotidiana, para educar a los niños pero también para educar a los profesores al respecto. Aquí la pregunta por la entrada del derecho a la escuela es crucial, pero no es fácil ya que tiene una tensión que se produce y que tiene que ver con los derechos y el tema de las libertades; disciplina versus libertad a ultranza. Esa tensión queda superada con la entrada del derecho a la escuela.”

5.- A modo de cierre de la discusión

Egidio Crotti, Representante de UNICEF para Chile:

Como UNICEF, nuestra preocupación en particular es contribuir con evidencia para dialogar en espacios donde las divergencias son importantes. Un cambio necesita consenso. Hoy es necesario abordar temas como el de la convivencia o el de la calidad de la educación, aportando conocimientos y espacios de diálogo.

En UNICEF nos hemos propuesto esto, como defensores de los niños, aunque a veces eso no se entiende. Noto que esto del derecho y el deber es una falsa dicotomía, porque el derecho implica responsabilidad: que la persona sea sujeto de derecho significa que esa persona -ese niño en desarrollo y crecimiento, con autonomía- tiene responsabilidades.

Entonces, no nos gustaría ser vistos como defensores ingenuos de los niños o de que no haya límites en la escuela. Se trata de abordar el tema de manera inteligente, que haya disciplina pero en un escenario formativo; el fin de una comunidad educativa es educar y creo que con todos los defectos que tiene la Ley General de Educación hay avances por cuanto se define un marco para los proyectos educativos en particular. Así, cuando se define ese marco, se habla de derechos humanos.

Si bien los resultados del estudio pueden tener aspectos controversiales, nos ha parecido relevante abrir estos espacios y establecer algunas propuestas que si bien, no dan solución, al menos permiten abrir el intercambio de ideas. Creo que hay también el desafío de cómo articulamos mejor un enfoque pedagógico de desarrollo con otro más propio de temas políticos, ya que ambas cosas no son contradictorias. Finalmente, debemos tener en cuenta que en educación todo depende de qué tipo de sociedad queremos y en qué puntos estamos de acuerdo y en cuáles no.

IV. ANEXOS

1. Sistematización de leyes, normativas y orientaciones, agrupadas en dimensiones y sub dimensiones, utilizada como matriz de análisis del estudio sobre Reglamentos Escolares

Dimensión	Sub Dimensión	Comentario	Fundamento Legal	Orientación Política de MINEDUC
Participación: Consejo de Padres, Alumnos, Consejos Escolares		Esta dimensión evalúa si existen instancias oficiales de participación de padres y estudiantes en el establecimiento.	Art.19 N° 15 CPR. Ley 19.979 de JEC. Decreto N° 565 de 1990. Decreto 828/95. Art. 22 Ley de Subvenciones. Decreto 1347/96, 732/97 Estatuto tipo para crear Centro de Padres. Decreto N° 524 Centro de Alumnos. Decreto 024/2005 reglamenta consejos escolares.	Políticas MINEDUC: se remite a la normativa vigente.
Discriminación	Discriminación por embarazo o VIH	Esta dimensión evalúa si las normas del establecimiento sobre el trato a alumnas embarazadas o estudiantes viviendo con VIH se ajustan al derecho vigente.	Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la educación. Ley N° 18.962 LOCE, Art. 2° inc. 3° y final. Ley 19.779. Ley N° 19.638. D.S N° 924 de Educación. D.S. N° 1. Constitución Política Arts.1°, 19, N° 2 y N° 10. Circular N° 247 de 1991. Ley N° 19.688/00 que modifica Ley N° 18.962 (LOCE) (Embarazo y Maternidad) DS N° 511/97 DS 112/99 DS 83/2001. Circular N° 875 de 1994. Ley N° 19.779 de 2001. Reglamento N° 79/2005, Inc. 3° del Art. 2 de la Ley N° 18.962 que regula el estatuto de las alumnas en situación de embarazo y maternidad. CDN, Art. 2.	Políticas MINEDUC: Ningún establecimiento puede negarle la matrícula a una alumna por estar embarazada o ser madre, ni impedir que siga asistiendo a clases o participe en la ceremonia de graduación. No puede definir un periodo de pre y post natal para las alumnas embarazadas y madres. Tampoco puede negarles la matrícula a estudiantes con VIH o SIDA. Si éstos se ausentan mucho a clases por su enfermedad, el Director tiene la facultad para autorizar, con acuerdo del Consejo General de Profesores, su promoción con un porcentaje menor de asistencia ("Normas y Derechos para Escolares").
	Discriminación por conductas sexuales	Esta dimensión evalúa si las normas de los establecimientos respetan la autonomía sexual de los estudiantes, conforme al principio de no discriminación.	Constitución Política, Arts. 1, 19 No. 2 y 10. CDN, Art. 2.	Políticas MINEDUC: La orientación sexual no impide el acceso y/o permanencia en el establecimiento educacional ("Normas y Derechos para Escolares").
	Discriminación por discapacidad física, psíquica o necesidades educativas especiales	Esta dimensión evalúa si las normas de los establecimientos respeta los derechos de aquellos estudiantes con discapacidad, conforme a la normativa vigente	Ley Integración Social N° 19.284 de 1998 Decreto Supremo N° 1 que aprueba reglamento del capítulo II del Título IV de la citada Ley. CDN Arts. 2 y 23.	Políticas MINEDUC: se remite a la normativa vigente.

Discriminación	Discriminación por raza o etnia.	Esta dimensión evalúa si las normas de los establecimientos resguardan el derecho de las personas de diferentes razas o etnias, y en particular de inmigrantes, a ingresar y permanecer en el establecimiento sin discriminación.	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias. D.S. de Educación No. 651 de 1995. Constitución Política, Art. 19 No. 2. Circular N° 1179, 2003, Dpto. de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior. Circular N° 071008 de 2005, Ministerio de Educación.	Políticas MINEDUC: Los estudiantes inmigrantes tienen los mismos derechos que los nacionales, tales como seguro escolar, pase escolar, becas y alimentación (“Normas y Derechos para Escolares”).
	Libertad de culto o religión.	Esta dimensión evalúa si los establecimientos resguardan la libertad de culto o religión, conforme al derecho vigente	Ley 19.638 Arts. 1,2 y 6d. DS N° 924 de Educación del año 1983. Instrucciones sobre libertad religiosa, de culto y el subsector de religión, en el ámbito escolar para el año 2006. CPR, Arts. 19 No. 1, 6 y 10. CDN, Arts. 2 y 14.	Políticas MINEDUC: Los establecimientos educacionales deben promover el respeto de los diferentes credos religiosos (“Normas y Derechos para Escolares”).
Acceso y Permanencia	Cobros: Expulsión, cancelación matrícula en el año. Retención documentos.	Esta dimensión evalúa si se cumple la normativa vigente en lo que se refiere a cobros dentro del establecimiento.	Ley de Subvenciones D.F.L. N° 2 Art. 6 letra d. Ley 19.979 de JEC. Art. 222 y 224 del Código Civil. Decretos N° 511/97(Educación Básica) Decreto N° 112/99 (1° y 2° medio) Decreto 83/2001 (3° y 4° medio), sobre evaluación y promoción escolar en Básica y Media. Contrato de Prestación de Servicios Educativos (en caso de colegios particulares pagados)	Políticas MINEDUC: se remite a la normativa vigente.
	Rendimiento: Expulsión durante el año por bajo rendimiento. No renovación por repitencia	Esta dimensión evalúa si las normas y sanciones respecto al rendimiento escolar se ajustan al derecho vigente.	Ley de Subvenciones D.F.L. N° 2 Art. 6 letra d. Decreto N° 511/97, Art. 11 (1° - 8°) Básica Decreto N° 112/99 de evaluación y promoción escolar (1° y 2° medio) Decreto N° 83/2001 (3° y 4° medio) Decreto exento N° 107/03 que modifica el Art. 10 del Decreto N° 511/97, Flexibiliza Promoción Automática (1° y 3° básico) Decreto N° 112/99 Decreto N° 83/2001 Decreto N° 158/99	Políticas MINEDUC: se remite a la normativa vigente.

Debido Proceso	Disciplina: conductas sancionadas, atrasos, sentido pedagógico.	Esta dimensión evalúa si las formas de impartir disciplina y sancionar conductas de los estudiantes, tiene sentido pedagógico, es claro y se conforma al derecho vigente.	Ley de Subvenciones (D.F.L N° 2) Art. 6 letra d). Instructivo N° 05/13 de 1999 Estatuto docente Ley N° 19.410, párrafo VII. Art. 72, letras a y b Código Penal Art.399. Instrucciones sobre devolución de alumnos a sus casas por parte de los establecimientos educacionales, 2003, CDN Art. 28	Políticas MINEDUC: se remite a la normativa vigente.
	Procedimiento: notificación cargos, derecho a ser oído, instancias de revisión.	Esta dimensión evalúa si, al impartir medidas disciplinarias, existe un procedimiento claro y justo para su aplicación.	CDN, Art. 28.2	Políticas MINEDUC: en desarrollo.
	Procedimiento: gradualidad y proporcionalidad.	Esta dimensión evalúa si la aplicación de medidas disciplinarias se hace de manera gradual y proporcional a la falta cometida.	CDN, Art. 28.2 DFL N°2, Art. 6° letra d); CPR. Art. 19 N°3	Políticas MINEDUC: La labor de los establecimientos educacionales es formativa, no punitiva, por lo que la expulsión y cancelación de la matrícula por motivos conductuales debe ser una medida excepcional y de última instancia, legítima sólo cuando la permanencia del estudiante implique un riesgo real y actual para la comunidad.
Presentación Personal	Presentación personal y uso de accesorios.	Esta dimensión evalúa si las normas y restricciones sobre presentación personal y uso de accesorios son fundadas y razonables.		
	Uniforme.	Esta dimensión evalúa si las normas de los establecimientos, en lo que se refiere a uniforme, se ajustan a derecho.	Decreto 57/2002, CPR, Art. 19 No. 2, CDN, Art. 2.	Políticas MINEDUC: No se puede prohibir el ingreso de un estudiante al establecimiento por no usar el uniforme. Sin embargo, puede no renovarse la matrícula si persistentemente se niega a usar el uniforme. El reglamento interno puede establecer reglas sobre la apariencia personal, tales como no permitir el uso de piercings o pelo de colores. ("Normas y Derechos para Escolares")

2. Listado de participantes en los talleres de discusión

Organización	Nombre	Cargo
Asociación Chilena de Municipalidades	Raciel Medina	Secretario Técnico de Educación
Asociación Metropolitana de Padres y Apoderados	Ismael Calderón	Vocero
Asociación Metropolitana de Padres y Apoderados	Juan Rodríguez	Director
Asociación Metropolitana de Padres y Apoderados	María Elena Moraga	Directora
Centro de Estudios Sociales CIDPA	Astrid Oyarzún	Investigadora
Corporación de Padres y Apoderados	Jessica Bordous	Directora
División Seguridad Pública Ministerio de Interior	Alexis Ramírez	Coordinador
División Seguridad Pública Ministerio de Interior	Claudia Carrillo	Sub directora
MINEDUC Departamento de Educación Extraescolar	Ericka Castro	Profesional
MINEDUC Departamento de Educación Extraescolar	Jorge Figueroa	Profesional
MINEDUC Departamento de Educación Extraescolar	Valeska Carbonel	Profesional
FONADIS	Lucía Vivanco	Sub directora
FONADIS	María Angélica Valladares	Encargada de educación
Fundación Ford	María del Carmen Feijoo	Oficial de Programa de Reforma Educativa
MINEDUC Oficina600	Manuela Pérez	Profesional
MINEDUC Oficina600	Oscar Acevedo	Profesional
MINEDUC Oficina600	Ximena Galleguillos	Directora
MINEDUC Oficina600	Francisca González	Profesional
PNUD	María Luisa Marinho	Consultora
Universidad Diego Portales	Lidia Casas	Investigadora y Docente
Universidad Diego Portales	Liliana Ramos	Investigadora y Docente
UNESCO	Alfredo Rojas	Oficial Nacional de Educación
UNICEF	Candy Fabio	Consultora Educación
UNICEF	Egidio Crotti	Representante para Chile
UNICEF	Esperanza Vives	Coordinadora de Programas
UNICEF	Daniel Contreras	Consultor Educación
Programa Valores Universidad Católica	Isidora Mena	Directora
Programa Valores Universidad Católica	Ximena Bugueño	Coordinadora