



La Otra Reforma: La Educación de los Postergados.

Cristhián Palma Bobadilla¹

60

Resumen:

Por estos días se discuten en el país una serie de reformas al sistema educativo nacional. Calidad y Gratuidad se han transformado, en los principales estandartes de la política pública, en ello ha ejercido un rol crucial la sociedad civil y especialmente las redes sociales. Pero, ¿cuántas de estas transformaciones contribuirán a mejorar la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje en jóvenes infractores de ley? Probablemente las menos, o tal vez ni siquiera se problematice en ello. Lo cierto es que hay una enorme deuda en materia de políticas públicas destinadas a equiparar las condiciones y oportunidades que garanticen la progresiva reinserción escolar, familiar y social de estos niños, niñas y jóvenes. El presente artículo aborda estos temas desde una perspectiva que integra tanto el financiamiento público como los fundamentos que subyacen en la reforma.

Palabras claves:

Educación, vulnerabilidad, población penal juvenil.

Abstract:

These days, a series of reforms to the national education system are discussed in the country. Quality and Cost- free status have been transformed, into the main standards of public policy, it has served a crucial role society civil and especially social networks. But, how many of these transformations will help improve the quality of the process of teaching and learning in young offenders of law? Probably the least, or perhaps not even problematize it. The truth is that there is a huge debt in public policies, designed to match the conditions and opportunities that ensure the progressive school, family and social reintegration of these children and young people. This article adresses these issues from a perspective that integrates both public funding as the fundamentals underlying the reform.

¹ Abogado y Lic. en Filosofía. © Magíster en Pensamiento Contemporáneo: Filosofía y Pensamiento Político. Director de Planificación Estratégica de Asistencia Técnica Educativa Protagoniza. cpalma@santasofiaconsultores.cl

Keywords:

Education, vulnerability, juvenile prison population.

Introducción

La ejecución de las penas privativas de libertad, cualquiera sea su modalidad, tiene por finalidad conseguir que el interno *“adquiera la capacidad de comprender y respetar la ley procurando su adecuada reinserción social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad”*. Su fundamento no es, por tanto, la reclusión sin más, no obstante, por lo general, también implica la violación y privación de muchos otros derechos, incluyendo el derecho de acceso a un sistema educativo de calidad³.

Chile, garantiza el derecho a la educación, reconociendo que ésta *“tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida”*. Así, una educación de calidad, esencial para el aprendizaje y desarrollo humano, constituye la piedra angular de todo proceso inclusivo. En este sentido, el acceso a la educación no es únicamente un derecho humano fundamental, en el caso de la población penal juvenil, es un paso decisivo *“hacia la reintegración de los adolescentes al medio libre”*⁵.

Este primer llamado de atención nos permite comprender que el desistimiento del camino delictual no es un evento o circunstancia concreta en la vida de alguien, sino que responde a un proceso de cambio en la persona que se extiende por un determinado periodo de tiempo y está inexorablemente asociado al desarrollo del capital humano y la superación de las barreras o desigualdades sociales.

Por ello, es tan importante trabajar y ampliar el diseño de políticas públicas de juventud garantizando cierta equiparación en las condiciones de acceso y oportunidades sociales, especialmente en sectores y grupos vulnerables de la población, y en ámbitos tan esenciales como la educación. En palabras del economista francés, Thomas Piketty, *“la falta de inversión adecuada en la formación de habilidades puede impedir que grupos sociales completos gocen del desarrollo (...) La principal fuerza de convergencia depende mucho de la política seguida en materia de educación”*⁶.

John Rawls⁷, filósofo político contemporáneo, en su libro, Teoría de la Justicia, nos invita a imaginar que todos quienes pertenecemos a una comunidad hemos perdido la memoria sobre el lugar, rol y estatus que ocupamos en ella, y a continuación nos pide que configuremos una nueva sociedad basada en dar la máxima oportunidad

2 Agustín W. Rodríguez y Beatriz Galetta de Rodríguez (2001). Fundamentos de Derecho Penal y Criminología. 90. La Penología y sus diferentes concepciones en el tiempo (citando el cuerpo legal argentino N° 24.660 –B.O. 16/7/96- de Ejecución de la pena privativa de libertad) Editorial Juris, Rosario, Argentina, p. 246.

3 La construcción de un sistema educativo de calidad es una de las principales demandas sociales de los últimos tiempos en nuestro país. Al respecto, SENAME ha velado por no privar de ese derecho a los adolescentes reclusos, dedicando recursos propios (ASR) e interpellando a las autoridades en materia de educación, sin respuesta definitiva aún.

4 Art. 19 N° 10, Constitución Política de la República.

5 Art. 44 inc.1, Ley N° 20.084.

6 Piketty Thomas (2014). El capital en el siglo XXI, Introducción, p. 38.

7 La filosofía de Rawls sigue la tradición de Rousseau quien pensaba que una sociedad libre educa y ennoblece a sus ciudadanos, pero también conlleva obligaciones y la disposición a renunciar a cierta libertad personal por las necesidades del conjunto de la comunidad.

a todos con miras a la mayor prosperidad posible. Como ocurre en la vida misma, es posible que nos haya tocado nacer reyes o mendigos, sin embargo, si tuviéramos esta posibilidad, acaso ¿no nos detendríamos a garantizar que todos pudiésemos al menos acceder a las mismas oportunidades para nuestra realización y bajo las mismas condiciones?

Si nuestra carta política reconoce que *“las personas nacen iguales en dignidad y derechos⁸”* es esencial que el Estado promueva el bien común basado en principios tales como la solidaridad, a fin de que todos los miembros de nuestra comunidad puedan participar de la vida en sociedad bajo las mismas condiciones y oportunidades de acceso.

Particularmente en el contexto de la reforma educacional, hay una enorme deuda en materia de políticas públicas destinadas a equiparar las condiciones y oportunidades que garanticen la progresiva reinserción escolar, familiar y social de jóvenes que actualmente se encuentran al interior de centros penitenciarios.

Asumiendo el deber de la comunidad de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la Educación, este artículo instala y promueve una arista olvidada en el debate sobre la calidad y equidad de la educación pública, y que tiene la finalidad de mejorar las condiciones y oportunidades de acceso a la educación de la población penal juvenil⁹.

62

El texto se compone de un marco metodológico que especifica los objetivos, técnicas, procedimientos y principales fuentes empleadas en su formulación; un marco conceptual que sustenta desde una perspectiva teórica el contenido de la investigación y sus consideraciones éticas; una descripción sobre la realidad de la educación en los centros de internación juvenil con especificaciones normativas y sociodemográficas y una etapa argumentativa en que se presentan y analizan los datos recopilados en el curso de la investigación, a partir de lo cual, se generan propuestas y conclusiones.

Precisiones metodológicas¹⁰

“Es imposible vivir la vida placentera sin también vivir de forma sensata, noble y justa¹¹”. De este forma, el filósofo australiano, Peter Singer, citando a Epicuro en su libro, *The Life You Can Save*, es quien mejor expresa la finalidad del presente

8 Art. 1 de la Constitución Política de la República de Chile.

9 Cabe señalar que el Departamento de Justicia Juvenil de SENAME, también se ha dedicado a esta búsqueda, de hecho, entre 2010-2014, el Plan Jóvenes de MINJU tuvo como objetivo prioritario trabajar este tema y actualmente se cuenta con un modelo (perfectible) para instalar rutinas escolarizadas en los centros dependientes del Servicio.

10 Con el fin de no sobrecargar el artículo y las notas al pie de página, la descripción precisa de las fuentes estadísticas y referencias bibliográficas, fue remitida a un anexo técnico disponible en el siguiente sitio de internet: https://www.academia.edu/12334546/Anexo_T%C3%A9cnico. El anexo técnico contiene el conjunto de cuadros y series de datos utilizados para establecer las graficas presentadas en el texto y una descripción más precisa de las fuentes y métodos correspondientes. Atendiendo a su vez al objetivo principal del artículo, es decir, que pueda ser leído por personas que no disponen de ningún bagaje técnico en particular y, al mismo tiempo, que abra el interés de los especialistas, llamados a diseñar y legislar las políticas públicas en esta materia, orientando su debate social.

11 Peter Albert David Singer. *The Life You Can Save: Acting Now to End World Poverty*. New York: Random House 2009, p.68.

artículo, pues la vida buena no está meramente en la buena salud, la adquisición de bienes, o la oportunidad de viajar, sino en pensar ¿qué se puede hacer? para que el mundo sea un lugar más justo, y actuar en consecuencia. El principio de Singer de la entrega personal para acabar con la pobreza y desigualdad del mundo es un recordatorio de la capacidad del ser humano de trabajar colectivamente por una sociedad más justa y equitativa, procurando el bienestar de las próximas generaciones.

Entonces, esta reflexión pretende abordar, en primer lugar, las medidas que se adoptan para garantizar *“la asistencia y cumplimiento del proceso de educación formal o reescolarización¹²”* de estos jóvenes, considerando su *“participación en actividades socioeducativas, de formación y desarrollo personal¹³”*. Para luego, dilucidar preguntas tales como ¿quiénes participan en el diseño de planes y programas educativos destinados a este sector de la población penal?; ¿qué instrumentos? y ¿con qué frecuencia se evalúa su estado de avance (planes y programas) y mide su impacto?; o ¿de qué manera? estos planes y programas se vinculan con el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación, si es que existe algo así como un organismo público que garantice su cumplimiento.

Por otro lado, este trabajo indaga aspectos tales como qué iniciativas dirigidas a favorecer el acceso de la población penal juvenil a un sistema educativo de calidad. Si dichas iniciativas son suficientes o se encaminan a garantizar la igualdad de oportunidades -en el ámbito de la excelencia educativa- especialmente en aquellos sectores más vulnerables de la población. De igual modo, se busca instalar una arista muchas veces olvidada en la discusión respecto a la desigualdad social, entendiendo que ésta es una de las cuestiones más controversiales y debatidas en la actualidad.

Para responder, estas y otras preguntas que surgirán a lo largo del texto, se utilizarán fuentes de información institucional del Sistema de Gestión de Solicitudes creado a partir de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (Ley de Transparencia), estos datos fueron entregados por la Unidad de Transparencia de Departamento de Planificación y Control de Gestión y la Unidad de Justicia Juvenil del Servicio Nacional de Menores (SENAME), así como la Unidad de Atención Ciudadana de Gendarmería de Chile y la Oficina de Transparencia de la Información del Ministerio de Educación. Del mismo modo, las tablas estadísticas fueron diseñadas con los datos disponibles en los diferentes portales electrónicos, como la página del Ministerio de Educación (Centro de Estudios del MINEDUC, Ayuda MINEDUC, Portal de la Reforma Educacional, Subsecretaría de Educación, entre otras), Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (ejemplo: índice de vulnerabilidad escolar), Superintendencia de Educación, Agencia de Calidad de la Educación, Dirección de Presupuestos, Congreso Nacional, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores (ejemplo: historial de proyectos de ley ingresados a tramitación), respectivamente.

Una segunda fuente de información, es resultado de informes técnicos e investigaciones académicas publicadas en la web, así como de un conjunto de textos referenciales y diversas leyes y demás cuerpos legales que regulan los diferentes aspectos tratados en el desarrollo de éste artículo.

12 Art. 16 letra a), Ley 20.084.

13 Art. 44 inc. 2, Ley 20.084.

Como se trata de un artículo de reflexión, la metodología de investigación, prominentemente cualitativa, comprende un enfoque activo-participativo que admite el diálogo con los lectores, actores involucrados y otros sujetos preocupados por el mismo asunto. La conducción del proceso de investigación se inspira en las premisas de la pedagogía crítica, es decir, que a través del valor de la reflexión y acción dialógica, es posible encontrar un medio para la superación de las desigualdades sociales. Este enfoque implica que *“el silencio no es sólo incidental a la curiosidad del investigador sino que son los amos de la investigación sobre las causas subyacentes de los acontecimientos en su mundo¹⁴”*.

La investigación tiene diversidad de enfoques: teóricos, prácticos, aplicados, etc. Desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica, este trabajo no busca la verificación *in situ* de una hipótesis planteada (como ocurre en la investigación de campo, por ejemplo). En cuanto producción científica, es producto de la articulación cognitiva de una persona, que toma como objeto de análisis un fenómeno de la realidad, lo interpreta subjetivamente, apoyando sus conclusiones en presupuestos epistemológicos de un campo del saber y realiza propuestas y conclusiones igualmente validas, en este escenario.

Por todo ello, el texto dispone de una tercera fuente de información basada en los apuntes reunidos en las distintas reuniones y conversaciones sostenidas durante los últimos dos años de trabajo e investigación periodística, especialmente para precisar ciertas ideas, conceptos o datos, agradeciendo desde ya, al área educacional del Servicio Nacional de Menores, por atender todas mis consultas y solicitudes.

64

Precisiones conceptuales

Harold Lasswell, reconocido pionero en el campo de las ciencias políticas en los Estados Unidos a comienzos del siglo XX, definió la política pública como un curso de acción o estrategia cuya finalidad es resolver problemas públicos a partir de intereses u opiniones de grupos y actores sociales involucrados¹⁵. Lo público, desde esta perspectiva, define *“el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir necesidades comunes y convenir objetivos y estrategias para satisfacerlas¹⁶”*.

El desarrollo de políticas públicas es un proceso altamente contextual, por ende, *“se enmarca en determinadas circunstancias y configuraciones históricas (...) cualquier solución tiene que tomar en cuenta esta contingencia, la cual incluye la forma en que se perciben, interpretan e incluso manipulan los problemas por parte de los actores del proceso de políticas públicas¹⁷”*. En esto radica su complejidad, pues su enfoque requiere una comprensión de la multicausalidad de los procesos que inciden en su génesis junto al conocimiento necesario para adoptar la decisión que permita alcanzar de mejor forma¹⁸ la solución deseada.

Existe consenso en cuanto al impacto de una política pública, en relación a que

14 Freire, Paulo (1982). *Acerca de Educación (Diálogos)*, Vol. 1 Rio de Janeiro: Continuum, p. 30.

15 Lasswell, Harold (1992). *Orientaciones hacia las políticas, el Estudio de las Políticas Públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa, pp. 79-103.

16 Ejea Mendoza, Guillermo (2006). *Notas sobre teoría y ciclo de las Políticas Públicas*. Introducción, México, p. 3.

Notas disponibles en el sitio web: <http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec021.pdf>

17 Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*, México, Miño y Dávila, p. 629.

18 El resultado de la evaluación del impacto de una política pública, es un juicio valorativo sobre el nivel de pertinencia, focalización, cobertura, proceso, eficiencia, eficacia, efectividad, satisfacción, etc., de una política o programa.

apunta a beneficiar al mayor número posible de habitantes de una población, sector o grupo de la sociedad. Un eje importante de la política pública en Chile es la educación a través del cual se busca construir un sistema inclusivo y de calidad, que ofrezca igualdad de oportunidades a nuestros niños, niñas y jóvenes, contribuyendo así al desarrollo integral de las personas y de la sociedad en su conjunto. Que todos los sectores de la comunidad, especialmente los grupos o personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, puedan participar o sean representados legítimamente en este proceso, es vital en el éxito de la tarea¹⁹.

Entre las principales transformaciones que propone la nueva estructura de la educación chilena, se pueden citar: (i) gratuidad, la reforma persigue que para 2018, el 93% de los estudiantes de nuestro país estudien en establecimientos de educación gratuitos; (ii) ampliar los recursos, para el año 2016, los colegios que opten por la gratuidad comenzaran a recibir dos nuevos fondos: el Aporte de Gratuidad y la nueva Subvención Escolar Preferencial (SEP ampliada)²⁰; (iii) eliminación de la selección, gradualmente los colegios deberán dejar de seleccionar en el proceso de admisión e ingreso, esto, sin perjuicio del desarrollo de proyectos educativos de características especiales (artísticos, deportivos y/o de alta exigencia) que podrán seleccionar hasta el 30% de su matrícula; (iv) fin al lucro, los recursos destinados a la educación deberán ser reinvertidos y destinados únicamente con fines educativos; (v) fortalecimiento de la educación pública, la reforma proporcionará fondos de uso exclusivo para la educación pública; entre otros cambios.

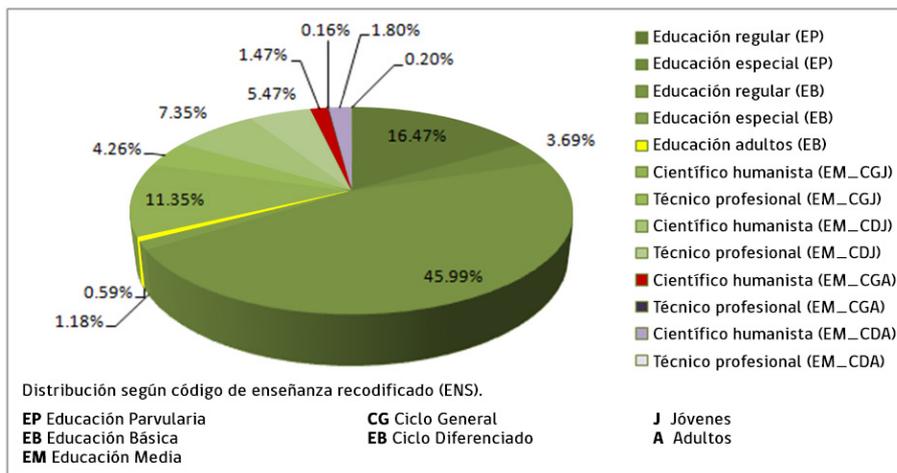
Todos estos cambios serán graduales y contemplan el diseño y la aplicación de medidas que beneficiarán a un gran porcentaje de estudiantes de los niveles de enseñanza parvularia, básica, media y superior, en un universo actual (según cifras del año 2014) de más de cinco millones de alumnos ²¹ (el Cuadro 1 nos ofrece un panorama global de la distribución porcentual de la matrícula en niveles de enseñanza parvularia, básica y media, calculada en base al promedio de los últimos cuatro años). En este contexto, uno de nuestros objetivos consiste en dilucidar ¿en qué situación se encuentra la educación destinada a quienes ingresan al sistema de responsabilidad penal adolescente?, y ¿qué medidas contempla la reforma educacional para beneficiar esta población? que presenta una de las condiciones de mayor vulnerabilidad social en el país.

19 Ejemplo: proyecto que modifica leyes orgánicas constitucionales N°18.948, N°18.961 y decreto ley N° 2.460, ingreso a los planteles educacionales de las fuerzas armadas y de orden, que consagra su gratuidad y no discriminación en su ingreso.

20 Además del incremento del 20% a la actual SEP, de \$30.000.- a \$36.000.-

21 5.004.093, según datos entregados en el informe: Educación en una Mirada. Año 2014. Fuente: Centro de Estudios. División de Planificación y Presupuesto. MINEDUC; JUNJI; Fundación Integra; Sistema de Información de Educación Superior. División de Educación Superior. MINEDUC.

**CUADRO 1:
 DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL MATRÍCULA NACIONAL EDUCACIÓN PARVULARIA,
 BÁSICA Y MEDIA (2011-2014).**



Fuente: 2011-2013: Estadísticas de la Educación 2013, 2014: Base de Datos de Matrícula Oficial año 2014, Centro de Estudios MINEDUC.

66

Para responder esta interrogante, analizaremos el concepto de vulnerabilidad y su vinculación en el ámbito escolar. La vulnerabilidad es un concepto recurrente en el plano de la investigación social y generación de políticas públicas. Empero, ha sido empleado también, para significar diversas connotaciones y trasfondos filosóficos, económicos o culturales²². Desde un acento en las características internas del sujeto o grupo social hasta una manifestación de los riesgos del entorno. En concreto, habrá vulnerabilidad toda vez que ocurra un “evento potencialmente adverso y se presente una incapacidad de respuesta e inhabilidad para adaptarse al nuevo escenario donde se materializó el daño”²³. En el ámbito de la población y el desarrollo (calidad o condiciones de vida), “la vulnerabilidad se refiere a una combinación de riesgos que conllevan desventajas potenciales y reales en la capacidad de respuesta y adaptación de individuos, hogares y comunidades en la búsqueda del bienestar y el ejercicio de sus derechos²⁴”.

Si utilizamos el concepto de vulnerabilidad social debemos remitirnos a dos componentes descriptivos. Por una parte, “la inseguridad e indefensión que

22 Esta conceptualización tiene su origen en dos vertientes. 1) estudios sobre desastres naturales que suelen evaluar riesgos de comunidades y familias ante fenómenos catastróficos y diseñan estrategias para hacerles frente. 2) Muy recientemente, el mundo intelectual anglosajón comenzó a utilizar el enfoque de vulnerabilidad para comprender los cambios en las condiciones de vida que experimentan las comunidades rurales pobres en condiciones de eventos socioeconómicos traumáticos. Véase: Chambers, Robert (1989), Vulnerability: How de poor cope?, IDS Bulletin, Sussex, abril. Chambers, Robert (1995), Poverty and Livelihoods: Whose reality Counts?, Discussion Paper No. 347, IDS, Sussex, Gran Bretaña, enero. Longhurst, Richard (1994), Conceptual frameworks for linking relief and development, en IDS Bulletin, Sussex, Reino Unido, octubre. Buchanan-Smith, M. y Maxwell, S. (1994), Linking relief and development: an introduction and overview, en IDS Bulletin, Sussex, Reino Unido, octubre. Bayliss Smith, Tim (1991), “ Food security and agriculture sustainability in the New Guinea Highlands: vulnerable people, vulnerable places”, en IDS Bulletin, Sussex, Reino Unido, julio.

23 Barahona, Milagros (2006), Familias, hogares, dinámica demográfica, vulnerabilidad y pobreza en Nicaragua, i. marco conceptual, 3. sobre vulnerabilidad, CEPAL - SERIE Población y desarrollo, publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 15.

24 Ibíd.

experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social de carácter traumático. Y por otro lado, el manejo de recursos y estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento²⁵". En consecuencia, "la vulnerabilidad es la situación de dependencia en que pueden estar personas o grupos sociales, que no permite o que pone en riesgo claro la autodeterminación y la libre elección en sus ideales de vida y en su desarrollo²⁶".

En esta dirección, la población penal juvenil constituye esencialmente un sector vulnerable de nuestra sociedad. No sólo por tratarse de personas menores de edad²⁷ sino más bien porque dentro de este conjunto de personas hay, a su vez, grupos o sectores en situaciones de especial riesgo, desamparo u olvido respecto a la protección de sus derechos. El abuso y la fragilidad en el seno familiar y círculo social inmediato, son síntomas que se repiten frecuentemente en cada una de las historias que están detrás de estos jóvenes. Lo cual pone de manifiesto que en nuestro país todavía existen auténticos circuitos o itinerarios de exclusión, ligados muchos de ellos a la inexistencia o simple fracaso de la familia como elemento esencial de soporte y apoyo al crecimiento y necesidades del joven.

En el ámbito educativo, la vulnerabilidad, puede definirse "como el conjunto de condiciones (materiales y simbólicas, de orden objetivo y subjetivo) que debilitan el vínculo de escolarización de un alumno²⁸". La probabilidad de que un estudiante deserte del sistema educativo es en promedio un 14,9 por ciento²⁹, dicha estimación se vería incrementada conforme se profundicen las causas que llevan al estudiante a abandonar la escuela. Algunos investigadores identifican, entre las causales que explican la deserción, los bajos ingresos de la familia de pertenencia, la entrada al mundo laboral para satisfacer necesidades de consumo individual o familiar, el embarazo adolescente y el escaso involucramiento de las madres y padres respecto a la educación de sus hijos (causas familiares); las inasistencias frecuentes, la repitencia, los conflictos disciplinarios reiterados y la escasa motivación por estudiar (causas escolares); el acceso a temprana edad y la dependencia a drogas y/o alcohol que se da en ciertos círculos sociales y con especial fuerza en determinados sectores de la población, y la adopción de conductas delictivas (causas del entorno)³⁰. También inciden factores externos al joven y su entorno, vinculados con características propias de la oferta educativa, tales como: la mala calidad de los establecimientos, la desmotivación de los profesores o la falta de

25 Pizarro, Roberto (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos, una mirada desde América Latina, I. Hacia un enfoque de vulnerabilidad social, B. El concepto de vulnerabilidad social, CEPAL - SERIE Estudios estadísticos y prospectivos, publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, p.11.

26 Ponce León, Francisco (2011). Pobreza, vulnerabilidad y calidad de vida en América Latina. Retos para la bioética. Temas de Bioética social, Introducción, Santiago de Chile, Fundación Interuniversitaria Ciencia y Vida, p. 1.

27 Hablamos de adolescentes de entre 14 a 18 años de edad (art. 3 de la Ley N° 20.084). Existen jóvenes condenados mayores de 18 años, debido a los desfases entre la comisión del delito y la dictación de la condena (lógica de arrastre).

28 Documento de Trabajo N° 1. "Definiciones para la comprensión de situaciones de vulnerabilidad educativa". 2009, p. 9.

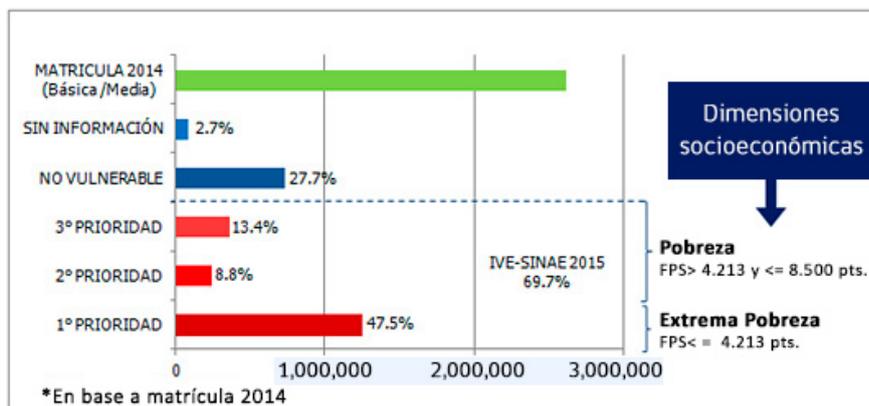
29 Véase; Santos, Humberto (2009). Dinámica de la Deserción Escolar en Chile (versión preliminar). Documento de Trabajo CPCE n° 3. Centro de Políticas Comparadas en Educación. Universidad Diego Portales.

30 Ruiz, Catalina y Marcela Vergara (2005). Proyecto Hemisférico de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar: Sistematización de la política chilena: Programa Liceo para Todos y su línea Planes de Acción. Informe Final, p. 6

actualización a nivel curricular.

Todas estas causas y las posibles falencias originadas principalmente en la familia y escuela³¹, repercuten en el comportamiento de los jóvenes y en algunos casos, les impulsan a desarrollar conductas antisociales que interfieren con los derechos de otras personas o amenazan el bienestar propio o de la comunidad. Por esta razón, hablamos de una población de especial vulnerabilidad en la que es preciso concentrar las políticas sociales y actuar “sobre el conjunto de factores asociados a la deserción, además de incrementar los apoyos existentes, a aquellos estudiantes con mayor riesgo³²” (es el caso de entrega de alimentación, materiales educativos, sumado a estrategias de apoyo sicosocial y académico).

CUADRO 2:
INDICE DE VULNERABILIDAD ESCOLAR NIVEL DE ENSEÑANZA BÁSICA Y MEDIA.
IVE SINAIE (2015).



Fuente: JUNAEB, IVE –SINAIE 2015, MINEDUC.

68

Educación en los centros de internación juvenil

En Chile, la educación al interior de las cárceles presenta una compleja dinámica de acciones dispersas y a veces, desprovistas de otra finalidad que la de servir como plataforma experimental en beneficio del sistema de educación pública. Prueba de ello, es el alcance del decreto exento N° 274, de 1981, que describe el proceso de traspaso de los servicios educacionales por parte del Estado, hasta entonces garante exclusivo de las políticas públicas en esta materia, a las Municipalidades³³. Declarando la conveniencia de “operar en forma experimental con las denominadas Escuelas Cárcel³⁴”, con objeto de afinar el proceso de traspaso en su conjunto.

31 Aspectos relacionados más bien con una baja en la calidad de la educación, en el ámbito de la gestión curricular (falta de actualización metodológica, ausencia de articulación de contenidos, etc.), a nivel motivacional (los conflictos suscitados al interior de los equipos directivos o docentes), las magras condiciones estructurales de algunos establecimientos educacionales, también asoman como factores relevantes de la desafección escolar.

32 Resumen ejecutivo Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) Subvención Pro Retención Ministerio de Educación Coordinación Nacional de Subvenciones (enero- julio 2011). 2. Resultados de la evaluación. Problema que da origen al Programa, p. 4

33 Departamentos de Educación o Corporaciones Municipales, instancias creadas a propósito de dicho proceso.

34 Véase; Decreto 274 – 9.169 (aprobado el 26 de noviembre 1981) Educación. Recopilación de Reglamentos, Contraloría General de la República. Tomo 41, comprende los meses de abril a

Hasta entonces, la educación a los jóvenes infractores, se impartía sólo en las secciones juveniles de las cárceles de adulto, inaugurándose el año 1994 el primer Centro de Internación Provisoria (CIP) / Centro Cerrado³⁵ (CRC) para jóvenes infractores menores de edad, en San Bernardo (en aquellos años se llamaban Centros de Observación y Diagnósticos y Centros de Rehabilitación Conductual³⁶). Hoy existen 17 CRC, 16 Centros Semicerrados³⁷ (CSC), y 16 CIP en todo el país, lo cual representa un importante avance en esta materia (el Cuadro 3 ofrece la distribución global por tipo de centro, promedio de edad³⁸ y promedio de condena³⁹ del número de personas que compone la población penal juvenil en Chile durante la primera parte de 2015).

CUADRO 3:
DISTRIBUCIÓN POBLACIÓN PENAL JUVENIL POR TIPO DE CENTRO, PROMEDIO DE EDAD Y CONDENA (2015).

Tipo de Centro	Centros (n)	Jóvenes (n)	Edad (p)	Condena (p)
CRC	17	433	17,99	990
CSC	16	565	18,22	689,53
CIP	16	491	16,48	20,70

n número
p promedio

Fuente: SENAINFO en base a población de vigentes en Centros privativos de libertad al 12 de marzo de 2015.

69

Un factor clave en este sentido, es la permanente *“desatención de la diversidad de los colectivos sociales encarcelados en situación de alta vulnerabilidad, que ya suelen arrastrar miradas discriminatorias y desiguales tanto de la sociedad en general como de las acciones⁴⁰”* concretas de la gestión pública. La tendencia en países de América Latina ha sido ampliar el aparato estatal, lo que condiciona el

noviembre de 1981, Edición Oficial; p. 177.

- 35 Según se desprende de la redacción de los artículos 17 y 20 de la Ley N° 20084. La internación en régimen cerrado con programa de reinserción social importa la privación de libertad de un adolescente en un centro especializado, bajo un régimen orientado al cumplimiento de los objetivos previstos, esto es, hacer efectiva la responsabilidad de los adolescentes por los hechos delictivos que cometan, de tal manera que la sanción forme parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social.
- 36 Cabe aclarar que los CIP-CRC y CSC fueron creados a partir de la entrada en vigencia de ley 20.084 en el año 2007. Antes de la ley estos centros tenían otros nombres, propósitos, características, etc., acorde al paradigma de la ley de menores de adolescentes “irregulares” (antigua Ley de Menores) existente durante todo el siglo XX.
- 37 De acuerdo al art. 16 de la Ley N° 20.084. La sanción privativa de libertad bajo la modalidad internación en régimen semicerrado con programa de reinserción social consiste en la residencia obligatoria del adolescente en un centro de privación de libertad, sujeto a un programa de reinserción social a ser desarrollado tanto al interior del recinto como en el medio libre. El director del centro designado, propondrá al tribunal un régimen o programa personalizado de actividades que contemple medidas para control de asistencia y cumplimiento del proceso de educación formal y desarrollo de actividades de formación, socioeducativas y participación, señalando aquellas que sean realizadas al interior y exterior del recinto.
- 38 La edad considerada corresponde a la edad al ingreso al centro privativo.
- 39 El promedio de condena se considera en días, con período de mes de 30 días y año de 360 días.
- 40 Scarfó, Francisco (2009). La educación pública en cárceles en América Latina: garantía de una igualdad sustantiva; Introducción; ponencia presentada en el Seminario: La Educación en el sistema carcelario - contexto mundial. Perteneciente al Foro Social Mundial 2009: La educación como derecho humano: la escuela en la cárcel, celebrado en la ciudad de Belem do Pará - Brasil, del 30 al 31 de enero de 2009; p. 2.

acceso a los derechos y garantías sociales fundamentales, declarados por nuestro país, entre los que se encuentra el derecho a la educación⁴¹.

En relación con los planes y programas de estudios que contemplan los establecimientos educacionales ubicados en centros privativos de libertad corresponde señalar que se aplica el actual Marco Curricular vigente en la modalidad de Educación de Adultos, ya que estos establecimientos han considerado que dichos programas, por su organización temporal en niveles, les ofrecen la posibilidad de recuperar trayectorias educativas. Asimismo, desde la perspectiva curricular, los temas que allí se consideran, en opinión de la Subsecretaría de Educación del MINEDUC, responden de mejor manera a su condición de jóvenes, que históricamente, han sido denominados adultos sociales en virtud de sus experiencias de vida. Además, estos programas garantizan un margen de flexibilidad que el currículo de niños y jóvenes no le permite.

De acuerdo a lo señalado en el Decreto Supremo (D.S.) N°257/09 del Ministerio de Educación (Ed.) que aprobó este marco curricular, los establecimientos tienen la facultad de elaborar sus propios planes y programas de estudios⁴², si estiman que los oficiales no se adaptan o no responden a sus necesidades. De acuerdo a lo señalado primero en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y luego en la Ley General de Educación, corresponde al Consejo Superior de Educación, hoy, Consejo Nacional de Educación, elaborar a propuesta del Ministerio el diseño de estos programas.

70

En cuanto a los instrumentos de evaluación, dado que estos son programas educativos regulados por normas específicas de evaluación –en este caso, el Decreto Exento N° 2169/07 (Ed.)-, son los propios establecimientos educacionales quienes evalúan el rendimiento de los alumnos y según sus resultados los promueven o reprueban.

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad es el responsable de velar por la calidad del servicio educativo de todos los establecimientos educacionales a partir de la definición de los estándares educativos que, en este caso, no están formulados aún. Es el sistema de supervisión de que dispone el Ministerio de Educación quien acompaña a estos establecimientos en la búsqueda e implementación de estrategias de trabajo que procuren aprendizajes de calidad y pertinencia a los jóvenes.

Revisemos ahora en detalle el panorama actual de la educación en los centros de internación juvenil.

Sobre el proceso de educación y desarrollo personal dirigida a la reintegración del adolescente al medio libre (acciones socio-educativas), corresponde mencionar que el art. 49 número iii), de la Ley sobre Responsabilidad Penal Juvenil N° 20.084, señala que *“durante la ejecución de las sanciones (...) el adolescente tendrá derecho a acceder a servicios educativos, estableciendo la obligación de brindar una oferta educativa a todos los jóvenes condenados (...) y que por cierto, la necesitan”*.

41 Véase; art. 19 n° 10, Capítulo III, De los Derechos y Deberes constitucionales; Constitución Política de la República de Chile de 1980. En concordancia con el Capítulo III, de la Carta Social Americana, recientemente aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA), con fecha 05 de junio de 2012.

42 Art. 3° D.S. 257/09 (Ed.)

Las necesidades educativas de la población penal juvenil en el país, son atendidas por una oferta privada o municipal, coordinada por el Servicio Nacional de Menores⁴³ (SENAME) en sus Centros Cerrados o de Internación Provisoria (CRC-CIP), que dependen del área de Justicia Juvenil, o bien, a través de las secciones juveniles dependientes de Gendarmería de Chile (GENCHI)⁴⁴. Es preciso distinguir que, si bien, tanto SENAME como GENCHI participan en conjunto de este sistema, su forma de organización, recursos, financiamiento, etc., son completamente independientes entre sí.

Si bien los centros escuela que acogen población penal juvenil son supervisados por el Ministerio de Educación, su administración recae en el SENAME. La gestión curricular en estos centros se configura a partir del alcance del D.S. N° 257/09 (Ed.), que establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios (OF-CMO) para la Educación de Adultos⁴⁵, fijando normas generales para su aplicación⁴⁶. Estos objetivos buscan responder, entre otros aspectos, a las necesidades de actualización y reorientación curricular de la educación de adultos, considerando las exigencias del mundo laboral y social, la necesidad de ofrecer a los adultos una educación pertinente y significativa, que les provea de conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para mejorar su calidad de vida y participación como ciudadanos y trabajadores; considerando las diversas esferas en que se desarrolla la vida de los adultos, de modo que el proceso de enseñanza-aprendizaje se conecte con su realidad, necesidades y exigencias, a través de la experiencia educativa que desarrolla, en creciente complejidad, los contenidos específicos de cada sector y subsector en relación a temáticas e intereses acordes con la experiencia vital acumulada por un adulto⁴⁷.

Bajo este contexto prima la modalidad Regular de Educación de Jóvenes y Adultos que, a pesar de establecer como criterio diferenciador de ingreso una edad mínima de 18 años⁴⁸, en casos debidamente calificados, autoriza el ingreso de personas menores de edad, con un límite no inferior a 14 años. Por esta razón, gran parte de los adolescentes internados en el sistema penitenciario, terminará estudiando en un Centro de Educación Integrada de Adultos (CEIA) o en establecimiento con tercera

43 Creado por el Decreto Ley N 2.465 del 10 de enero de 1979, que constituye su Ley Orgánica y que fue publicada en el Diario Oficial el 16 de enero del mismo año. Un decreto supremo del 5 de diciembre de 1979 fijó la planta y el SENAME entró en funciones el 1 de enero de 1980. Este organismo gubernamental, ayudante del sistema judicial, depende del Ministerio de Justicia, y su misión institucional es contribuir a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes, vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de prestaciones de calidad, mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio. Actualmente el servicio está dividido en dos áreas o sistemas: 1) protección de Derechos de Infancia y Adolescencia o sistema de Protección de Derechos Vulnerados; y 2) Justicia Juvenil. Para mayor información véase la página institucional: www.sename.cl.

44 SENAME no atiende a las secciones juveniles estas son responsabilidad exclusiva de Gendarmería de Chile.

45 Parte importante de la población penal juvenil ha alcanzado la mayoría de edad (probablemente más del 70%).

46 Véase; D.S. N° 257, de fecha 19/08/2009 que establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la Educación de Adultos y fija normas generales para su aplicación y deroga el Decreto Supremo N°239, de 2004, del Ministerio de Educación y sus Modificaciones en la forma que señala.

47 Unidad de Curriculum y Evaluación del Ministerio de Educación. Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica y Media de Adultos. Introducción. Número 1. Letra a.- y d.-, actualizada el 2009, Chile, p. 6

48 18 años, para enseñanza básica, 17 años, para 1° nivel educación media y 18 años, para 2° nivel de educación media.

jornada de adultos, establecimientos que no cuentan con recursos, herramientas y estrategias pedagógicas adecuadas para hacerse cargo del proceso formativo y necesidades educativas de estos jóvenes, pues su foco es la educación de adultos.

Pero ¿en qué medida dichos objetivos están imbricados con la etapa de desarrollo cognitivo, psicológico o emocional de estos adolescentes?, sus contenidos ¿serán realmente significativos para ellos? Recordemos que la Educación tiene por finalidad el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida⁴⁹. Luego, sobre el diseño de planes y programas de estudio, ¿de qué modo? contemplan y abordan la experiencia vital acumulada por un joven con estas características⁵⁰, y ¿cómo éstos? contribuyen a transformar dicha experiencia en beneficio de su propia reinserción social.

En marzo del año 2008, UNICEF, dio a conocer un Informe Ejecutivo titulado “Principales nudos problemáticos de los Centros Privativos de Libertad para Adolescentes y Secciones Penales Juveniles”, en este informe, elaborado por las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión⁵¹ (CIS), se identificaron diversos nudos críticos y en el ámbito educativo estos se vinculan con la falta de existencia de talleres que cumplan una real función capacitadora o que preparen para la vida laboral. Según dicho informe, *“los talleres impartidos por los centros son actividades manuales básicas y cumplen un fin meramente recreativo: adornos navideños, artesanía en mimbre o cuero, mosaicos, y “computación” consistente principalmente sólo en juegos. Algunas de las mayores demandas de los jóvenes están dirigidas a que la calidad y cantidad de los talleres impartidos sean apropiadas a su edad y necesidades, pues según sus propios relatos pasan largas horas haciendo nada, lo que incrementa sus grados de ansiedad y frustración⁵²”*. En este sentido, *“la implementación de los programas de escolarización y capacitación (resulta) deficiente. Se constata irregularidad en las horas destinadas a clases (suspensiones intempestivas, fallas en los sistemas de turnos, inasistencias de profesores, etc.), falta de cobertura, y una baja cantidad de horas de actividad educativa en la rutina diaria de cada interno (en contraste con lo declarado en los programas de los centros). Se detecta escasez de personal capacitado para cumplir estas funciones (hecho que se ve agravado por el alto uso de licencias médicas), y precariedad de recursos materiales⁵³”*.

Gradualmente esta situación ha ido mejorando, especialmente a partir de los acuerdos alcanzados por el SENAME y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), quien aporta recursos para financiar cursos de capacitación laboral y talleres de índole socioeducativo.

49 Art. 19, N° 10, Inciso 2, de la Constitución Política de la República de Chile.

50 Actualmente el sistema de educación de adultos incorpora alumnos de 15 o 16 años, incluso, esto tiene que ver más bien con un aspecto funcional del Currículum, con su entrada al mundo del trabajo. Por esto, resulta encomiable la labor del SENAME en el sentido de apostar a un Currículum adecuado a la población penal juvenil, existiendo el modelo y la experiencia de los pilotos educativos del 2012-2013 en 5 centros CRC del país (que alcanzó una mayor visibilidad especialmente en el caso de los centros de Coquimbo, Limache y Bío-Bío).

51 Organismos de carácter regional creados y definidos a través del Reglamento de la Ley 20.084 en sus artículos 90,91 y 159, cuya función principal consiste en visitar los centros de cada región, al menos dos veces al año, a fin de asesorar en el debido respeto de los derechos de los adolescentes y de sus condiciones de vida al interior de los mismos.

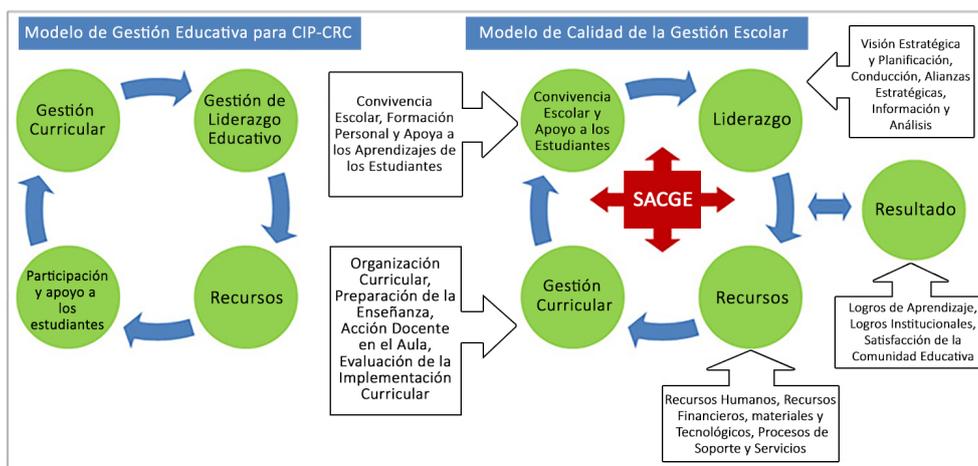
52 UNICEF (2008) Informe Ejecutivo: “Principales nudos problemáticos de los Centros Privativos de Libertad para Adolescentes y Secciones Penales Juveniles, Santiago de Chile, p. 3. Disponible en Documentos Anexo 3.

53 *Ibíd.*

Pese a que durante los últimos diez años, el Departamento de Justicia Juvenil de SENAME –a nivel nacional, regional y local- ha planteado de diversas maneras y en distintas instancias político-administrativas la necesidad de establecer una subvención especial – sea fija y/o variable –, la creación de un currículo y metodologías más apropiadas a la condición de escolaridad-judicial y psicosocial de los o las adolescentes, la necesidad de flexibilizar normativas de MINEDUC (subvención regular, SEP, recursos extras, etc.), entre otros aspectos. Muy pocas de estas iniciativas han sido desarrolladas a nivel de política pública gubernamental.

SENAME, con muy pocos recursos ha hecho grandes esfuerzos por revertir esta situación, entre los cuales destaca el diseño de un Modelo de Gestión Educativa⁵⁴ para CIP-CRC, tomando como referente metodológico el Modelo de Calidad de la Gestión Escolar, propuesto por el MINEDUC para las escuelas del país (Cuadro 4). Sin embargo, estos aspectos requieren de un importante apoyo técnico, material y financiero, lo cual pasa necesariamente por el compromiso del Estado, más allá del importante aporte que puedan realizar los particulares en esta materia.

CUADRO 4:
COMPARACIÓN MODELO DE GESTIÓN EDUCATIVA CIP-CRC / MODELO DE CALIDAD DE LA GESTIÓN ESCOLAR.



Fuente: Modelo de Gestión Educativa para CIP- CRC, SENAME; Modelo de Calidad de la Gestión Escolar.

El Modelo de Gestión Educativa, objetivo central en el área educativa del “Plan 11 Medidas para la Reinserción Social Juvenil” (Plan Jóvenes) del Ministerio de Justicia⁵⁵, busca instalar una práctica educativa complementaria a los procesos de intervención, atendiendo a que “la acción educativa no puede limitarse a un suceso o simple hecho pedagógico, sino que más bien debe ampliarse al entendimiento de que estos son procesos que, no obstante la adversidad, deben apuntar a instalar trayectorias educativas⁵⁶”. Así, el modelo se caracteriza por identificar procesos que directa o indirectamente estén ejecutándose en los distintos centros, combinando

⁵⁴ Elaborado por el Departamento de Justicia Juvenil de SENAME. Véase, Anexo técnico.

⁵⁵ Dado a conocer en el 1° semestre de 2012, en su 6 medida, aborda el área de la Educación por medio de la cual busca generar y aplicar un modelo educativo especial para jóvenes privados de libertad.

⁵⁶ SENAME (2014), Modelo de Gestión Educativa para CIP-CRC; 2.3. Hacia una práctica educativa complementaria a los procesos de intervención, Departamento de Justicia Juvenil, Santiago de Chile, p. 5.

los paradigmas *comprensivo/interpretativo*⁵⁷ y *sociocrítico/ transformador*⁵⁸, de acuerdo a la articulación de sus diferentes dimensiones y componentes. De esta manera, se espera mejorar las prácticas pedagógicas, los sistemas de evaluación de los estudiantes, modificando el tamaño de los cursos o contando con profesores ayudantes, y entregando apoyo a los estudiantes rezagados en sus procesos de aprendizaje y desarrollo personal.

En relación a la pregunta sobre ¿qué medidas se adoptan para la asistencia y cumplimiento del proceso de educación formal o re-escolarización?, lo primero que debemos considerar –como hemos visto- es que todos los planes de intervención individual (PII) incluyen como “medida principal” un aspecto vinculado con la educación “lo que contribuye a que la oferta educativa aumente en cantidad y calidad, instaurando la modalidad de Establecimientos Particulares Subvencionados y de Apoyo Psicosocial para la Reescolarización (ASR) –proyecto de reinserción educativa-, en los diferentes centros del país. De esta forma, es posible que el proceso de re-escolarización y educación formal, se vea beneficiado con elementos que lo sustentan positiva y significativamente, en consonancia con la intervención psicosocial de SENAME⁵⁹”.

La impronta del modelo educativo hacia el trabajo colaborativo de los ASR con establecimientos educacionales, con los equipos de profesores de talleres, intervención psicosocial y trato directo de los centros, tendría que estar dada desde un nuevo marco de prácticas profesionales que apuntan a transformar los espacios educativos en una comunidad de aprendizaje, donde no sólo los/las estudiantes, sino también los/las profesores, las familias y los funcionarios del centro aprenden.

Concebir la realidad educativa de esta manera, permitirá mejorar la efectividad de las medidas socioeducativas que, como complemento, exigen el desarrollo y fortalecimiento de procesos de evaluación diferenciada⁶⁰, a fin de avanzar en la especificidad y diferenciación de adolescentes que presentan conductas antisociales, reconociendo los aportes de la evaluación multidimensional, en lo que respecta, particularmente, a la detección de necesidades crimino-génicas, riesgos de reincidencia y tipo de trayectoria delictiva⁶¹. Esta herramienta de evaluación diferenciada, constituye un avance importante de SENAME en los últimos años, pues, entre otras cosas, permite tener una visión sistémica mucho más clara al momento de elaborar el diagnóstico y ajustar el plan de actividades según necesidades, capacidad de respuesta y motivación del adolescente.

57 Este paradigma reconoce al otro como un intérprete de la realidad, quien la vive y la construye, toma el lenguaje, la comunicación, la interacción, la intersubjetividad como posibilidad para la construcción de significados, y así interpretar la realidad como medios para la construcción de esta misma

58 Este paradigma trata de conocer y comprender la realidad como práctica uniendo conocimiento, acción y valores, e introduciendo la autor reflexión como una actividad contextualizada históricamente, en términos sociales, morales, políticos y problemáticos. Otra característica de este paradigma es que introduce claramente el factor ideológico como elemento esencial de configuración en los procesos de conocimiento.

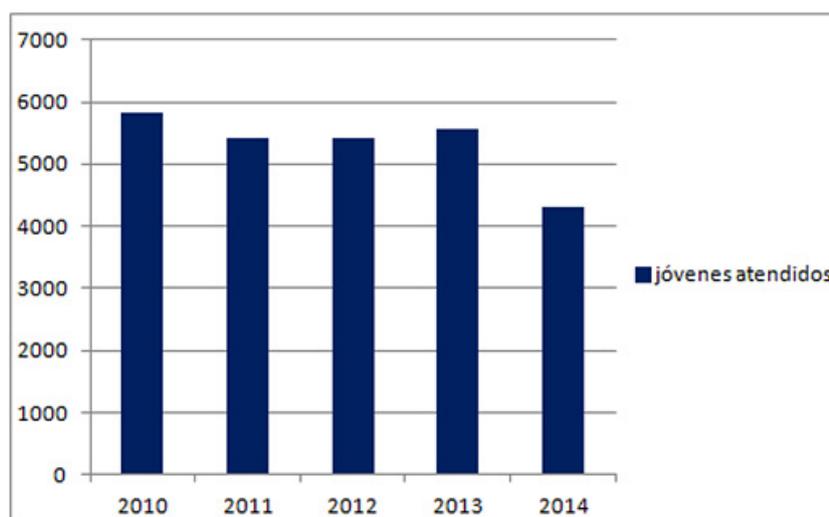
59 Carta N° 267 respuesta a Solicitud de acceso información pública folio N° AK004W-0000667, 12/03/2015, p. 4.

60 Herramienta evaluación en base a guía operativa: programa individual especializado (PIE), departamento de Justicia Juvenil (2009). Orientado a medir factor: psicológicos asociados a desarrollo, inserción educacional e inserción laboral.

61 Esto se desprende de algunas de las conclusiones obtenidas en la Jornada: Evaluación Diferenciada, SENAME UFRO-FTDE, proyecto integración FONDEF D08I-1205, realizada en la ciudad de Santiago el 22 de septiembre de 2010.

Respecto a la población beneficiada con programa de escolarización y capacitación. Según se observa en el Cuadro 5, podemos advertir que durante los últimos 5 años (2010-2014) esta población asciende a más de 25.000 jóvenes atendidos en el sistema.

**CUADRO 5:
DISTRIBUCIÓN POBLACIÓN PENAL JUVENIL CIP-CRC CON PROGRAMAS
EDUCATIVOS (2010-2014).**



Fuente: SENAINFO, jóvenes atendidos a partir de 2010 y hasta el 30-09-2014.

75

En cuanto a la efectividad del Modelo, también existe aquí el compromiso de realizar durante el presente año 2015, una medición en la que se levantará información cuantitativa y cualitativa acerca de su nivel de impacto y resultados alcanzados⁶².

Entre las principales acciones específicas y medios “*tendientes al fortalecimiento del respeto por los derechos de las demás personas*”⁶³ que se desarrollan al interior de los centros durante los últimos años, cabe destacar: la elaboración de Reglamentos de Convivencia (durante el año 2009), iniciativa realizada en todos los centros de administración directa a nivel nacional, tanto CIP-CRC como CSC, cuyo objetivo principal consiste en impulsar procesos de reflexión de carácter socio-educativo con los jóvenes y personal de contacto directo, para incorporarlos participativamente en los acuerdos de convivencia del centro, estableciendo principios y reglas consensuales que regulen su convivencia cotidiana en los centros, de manera participativa, implicando tanto a equipos directivos, equipos técnicos, educadores, organismos de apoyo a la intervención socioeducativa y a los propios adolescentes.

De igual modo, el Proyecto de Prevención de la Violencia (durante los años 2011-2013), permitió evaluar el nivel de cambio presentado en cada una de las dimensiones en las que indaga el cuestionario aplicado a los jóvenes que participaron en proyectos de intervención con perspectiva de género: violencia, masculinidad, sexualidad, salud reproductiva, homofobia, y paternidad y cuidados. El proyecto

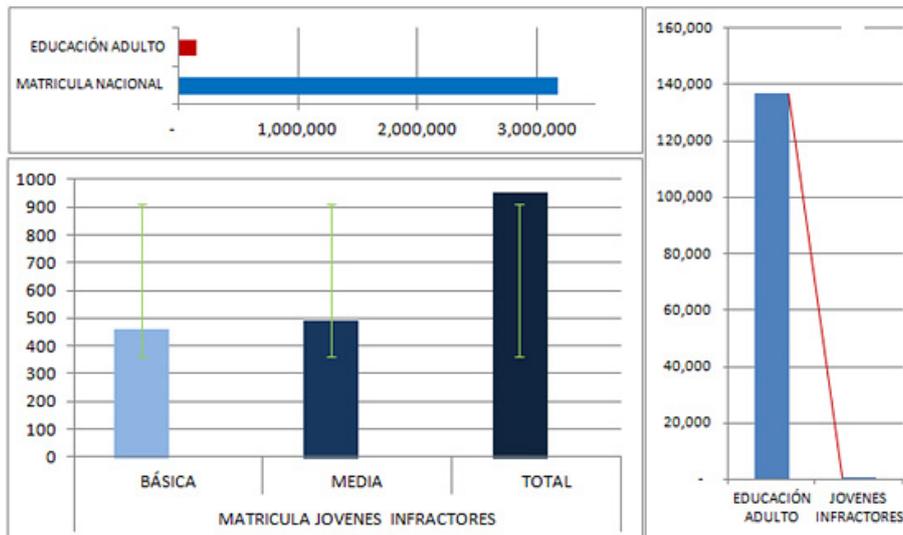
62 Carta N° 267 respuesta a Solicitud acceso a información pública folio N° AK004W-0000667, 12/03/2015, p. 4.

63 Art. 44 inc. 2, Ley 20.084.

se realizó en todos los centros de administración directa y algunos programas del medio libre de todo el país. En cuanto a los resultados alcanzados, al menos en términos discursivos, hay aceptación de la diversidad sexual y respeto por las personas independientemente de su condición.

Respecto a la matrícula de los centros que funcionan como escuelas al interior de los establecimientos cerrados o de internación provisoria del SENAME, que están a cargo de justicia juvenil⁶⁴ y la oferta educativa regular de nivel básico y medio, que ofrecen las secciones juveniles emplazadas en establecimientos penales de Gendarmería de Chile⁶⁵, hemos elaborado de manera gráfica (Cuadro 6) un resumen en el que se puede apreciar de manera comparativa el número total de matriculados y su distribución en relación con la matrícula de establecimientos destinados a cubrir la demanda de programas de Educación de Adultos⁶⁶, así como la relación de ésta modalidad con el total de alumnos de enseñanza básica y media nacional (ciclo regular y diferenciado, jóvenes y adultos)⁶⁷.

**CUADRO 6:
 COMPARACIÓN MATRICULA DE JÓVENES INFRACTORES DE LEY EN RELACIÓN
 A MATRICULA DE EDUCACIÓN DE ADULTOS Y MATRICULA NACIONAL DE
 ENSEÑANZA BÁSICA Y MEDIA (2013-2014).**



Fuente: Base de Datos de Matrícula Oficial año 2014, Centro de Estudios MINEDUC. SENAINFO 2013/2015.

En algunos centros, hasta hace poco tiempo, se implementaron proyectos de integración escolar (Coquimbo, Graneros) y proyectos de reinserción educativa (Coquimbo, Limache, Coronel) que les permitía financiar su funcionamiento, de

⁶⁴ Periodo 2015.

⁶⁵ Primer semestre del año 2013.

⁶⁶ Educación básica de adultos sin oficios, decreto 584/2007; educación básica de adultos con oficios, decreto 584/2007 y 999/2009; Enseñanza Media Científica Humanista de Adultos, decreto N°12/1987; Enseñanza Media Técnico Profesional Comercial de Adultos, decreto N° 1000/2009; Enseñanza Media Técnica Profesional Agrícola de Adultos, decreto N° 1000/2009; y Enseñanza Media Técnico Profesional Marítima de Adultos, decreto N° 1000/2009

⁶⁷ En este resumen, no se detalla los centros que cuentan con taller digital, el tipo de modalidad, si presenta o no, proyecto TIC en convenio con Biblioredes, u otras características similares. Sin embargo, esta información está disponible en los anexos técnicos.

forma complementaria a la Subvención “regular” MINEDUC. Hoy las escuelas sólo se financian a través de esta última subvención, debido a que los proyectos presentados este año, no fueron aprobados por el MINEDUC.

De todos estos centros, la gran mayoría son municipales y sólo cuatro establecimientos son de carácter particular subvencionado (Coquimbo, Limache, Til Til, Coronel).

Cabe señalar, que algunos de estos centros no tienen por el momento sostenedor (situación que se está regularizando) y, también, que al regirse todos los establecimientos educativos por el Decreto de Educación de Adultos, los cursos son organizados por niveles, tanto en enseñanza básica como en enseñanza media.

Como hemos visto, prácticamente todos los centros privativos de libertad (CIP-CRC) cuentan con proyectos de re-escolarización financiados por SENAME (ASR)⁶⁸ y ejecutados por instituciones colaboradoras externas. Su objetivo es trabajar aspectos psicopedagógicos y pedagógicos con los jóvenes, destinados a la inserción educacional y así reforzarlos y/o nivelarlos ya sea para rendir exámenes libres o insertarse en el sistema educacional regular.

Es importante reconocer también la labor que cumple la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) a través de la Corporación de Rehabilitación Social (CORESOL), entidad privada sin fines de lucro que constituye el primer esfuerzo latinoamericano de Responsabilidad Social Empresarial dirigido a la población penal, una parte de los establecimientos que operan en la sección juvenil son administrados por esta entidad. Otro aspecto a destacar, es el diseño de descriptores cualitativos que orientan el cumplimiento de las metas y acciones de mejora propuestas en cada sección juvenil dependiente de GENCHI.

Reforma educacional: una oportunidad para enfrentar los desafíos pendientes

En términos porcentuales, tal como puede desprenderse del análisis del Cuadro 6, la educación de adultos representa un 4,33% de la matrícula nacional, considerando únicamente los niveles de enseñanza básica y media (ciclo diferenciado y regular, jóvenes y adultos) de este porcentaje, los jóvenes infractores de ley representan un 0,03% (la matrícula varía en cada sección y depende del número de jóvenes que ingresan al sistema debido a que la ley N° 20.084 establece que es obligación brindar oferta educativa a todos los adolescentes condenados por este cuerpo legal y que la necesiten). En otras palabras, estos jóvenes, representan aproximadamente un 0,70% de la matrícula total de Educación de Adultos (que para 2014 llegó a 136.849 alumnos de una matrícula nacional total de 3.163.267 –enseñanza básica y media-).

En relación con el Índice de Vulnerabilidad Escolar, según el cual, un 69.7% de los alumnos de enseñanza básica y media del país se encuentra en condición de vulnerabilidad (22.2% de la matrícula bajo la línea de la pobreza y 47.5% bajo la línea de la extrema pobreza, según podrá observar en el cuadro 2), es decir, alrededor de 2 millones 200 mil alumnos. Los estudiantes que ingresan al sistema educacional a través de programas socio-educativos contemplados en la ley de responsabilidad

⁶⁸ A excepción de los centros Metropolitano Norte, Tiltit y Punta Arenas, pues no eran viables económicamente.

penal juvenil, pese a no representar más del 0,04% de este grupo, dejan de percibir o simplemente no son considerados en las políticas de focalización y distribución de importantes recursos y beneficios educacionales –como veremos- al margen de su condición de alta vulnerabilidad social.

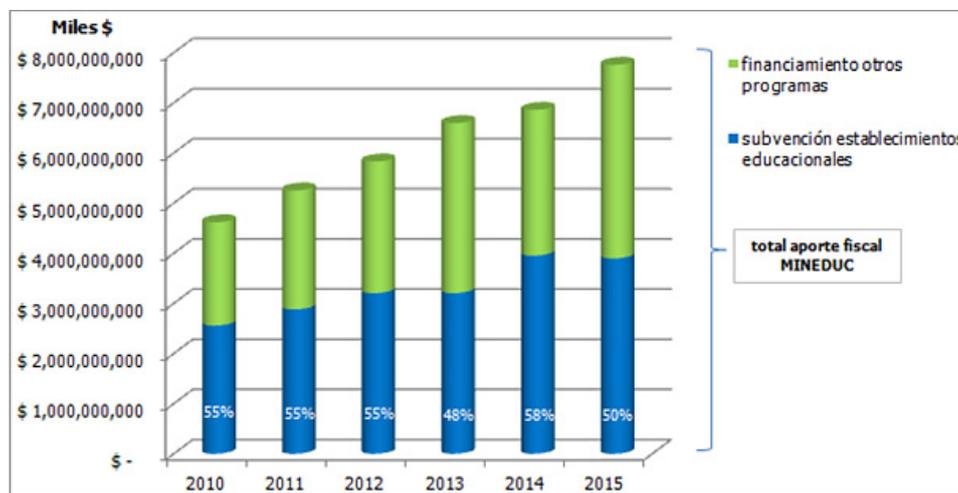
Para contextualizar esta discusión, grafiquemos la información a través de las cifras de aporte fiscal traspasadas por la Dirección de Presupuesto Nacional al Ministerio de Educación en los últimos 6 años de gobierno, e identificar qué porcentaje de dichos fondos es destinado al sub-ítem subvenciones de establecimientos educacionales (Cuadro 8).

Durante este período se ha destinado en promedio un 53,5% del presupuesto anual del Ministerio de Educación al financiamiento de establecimientos educacionales por vía de subvención estatal. Entre las principales subvenciones que entrega el Estado a establecimientos Municipales y Particulares Subvencionados, están: la Subvención de Escolaridad (art. 38 DFL (Ed) N° 2 de 1998), Subvención Escolar Preferencial (Ley N° 20.248), Subvención por Concentración (art. 16 de la Ley N° 20.248), Subvención de Ruralidad, Subvención Pro retención (Ley N° 19.873), Subvención de Internado, Subvención de Refuerzo Educativo (art. 39 DFL (Ed) N° 2 de 1998), Subvención Adicional Especial (art. 41 DFL (Ed) N° 2 de 1998), Subvención de Desempeño de Excelencia (art. 40 DFL (Ed) N° 2 de 1998) y las Subvenciones del inciso 1°, 2°, 3° del art. 5° transitorio del DFL (Ed) N° 2 (1998), entre otros aportes.

78

De este conjunto de Subvenciones la más importante es la Subvención de Escolaridad (que representa poco más del 70% del total de subvenciones). Los establecimientos gratuitos y con financiamiento compartido reciben un monto mensual por alumno, el cual es diferente dependiendo de su nivel, modalidad de enseñanza y jornada. Dada la naturaleza dinámica en la composición de la matrícula de jóvenes infractores de ley, el sistema de base para el cálculo de la subvención –sobre la asistencia promedio- reviste en sí mismo una alta complejidad.

CUADRO 8:
APORTE FISCAL MINISTERIO EDUCACIÓN, SUBVENCIÓN DE EDUCACIÓN ESTABLECIMIENTOS (2010-2015).



Fuente: aporte fiscal: (art. 2) articulado Ley de Presupuestos del Sector Público

año 2010/2011/2012/2013/2014 /2015, DIPRES; subvención establecimientos escolares: ley N° 20.407, publicada en el Diario Oficial del 16 de Diciembre de 2009, subvención establecimientos escolares: ley N° 20.481, publicada en el Diario Oficial del 18 de diciembre de 2010, subvención establecimientos escolares: ley N° 20.557 publicada en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 2011, subvención establecimientos escolares: ley N° 20.641 publicada en el Diario Oficial del 22 de diciembre de 2012, subvención establecimientos escolares: ley N° 20.713 publicada en el Diario Oficial del 18 de diciembre de 2013, subvención establecimientos escolares: ley N° 20.798 publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 2015.

Por otro lado, la entrada en vigencia de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) ha permitido promover fuertemente el desarrollo de acciones al interior de las escuelas adscritas al Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa⁶⁹. Pues, a diferencia de lo que ocurre con la mayor parte de las subvenciones, los fondos contemplados en esta ley requieren ser destinados casi exclusivamente a la implementación y ejecución de medidas establecidas en Planes de Mejoramiento Educativo (PME) que deben ser elaborados, como requisito esencial, por los establecimientos educacionales que deseen recibir esta subvención y cuyo resultado será evaluado al cabo de cuatro años (tanto la SEP como la Subvención por Concentración –ambas creadas por la Ley N° 20.248- representan en promedio un 15% del total de subvenciones).

Pese a que en su espíritu, esta subvención busca “compensar las desigualdades sociales de origen que afectan a niños y niñas de los sectores más modestos, entregando un aporte adicional a los establecimientos que los acogen y comprometiendo con ellos una estrategia de mejoramiento educativo⁷⁰”. Reconociendo “*que la igualdad de oportunidades y el tratamiento justo de todos los ciudadanos (...) deben ser considerados valores esenciales que guíen la generación de políticas públicas, especialmente en educación*⁷¹”. Su diseño no contempla el financiamiento de programas socio-educativos destinados a la población penal juvenil, debido a que, como hemos visto, estos programas se rigen por el Marco Curricular vigente en la modalidad de Educación de Adultos (pese a que SENAME ha propuesto muchas veces incluir a estos jóvenes por su condición singular de jóvenes privados de libertad).

Con ello, la igualdad de condiciones y oportunidades de acceso en educación –para estos jóvenes- sigue siendo un muy buen discurso, pero improbable.

La fuerte intervención del estado en el financiamiento, regulación y producción de educación en todo el mundo se explica por dos razones fundamentales. Por un lado, “la educación ha sido vista desde fines del siglo XVIII como un derecho ciudadano y un bien público superior, es decir un bien en sí mismo. Este concepto, que en América Latina adquiere especial importancia desde mediados del siglo XIX, está

69 En –a lo menos- cuatro de las áreas descritas en el SACGE (gestión del currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar y gestión de recursos en la escuela).

70 Muñoz Stuardo, Gonzalo (2009). Políticas para una educación de calidad en contextos de pobreza en Chile: el caso de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Propósito y componentes centrales de la Subvención Preferencial, p. 54

71 Lagos Escobar, Ricardo (2005). Mensaje Presidencial N° 362-353/ con el que se inicia un proyecto de ley que establece una subvención escolar preferencial para niños y niñas socio-económicamente vulnerables. Historia de la Ley N° 20.248, Santiago de Chile, p. 6

basado en la visión de la educación como un medio para permitir que las personas apliquen la plenitud de sus potencialidades y disfruten de una vida más plena”⁷².

Por otra parte, la educación se encuentra rodeada de fallas de mercado que justifican la intervención estatal⁷³. De este modo se puede apreciar que en general los países aportan una importante cantidad de sus recursos a este sector, reflejando el espacio prioritario dentro de las prioridades de las sociedades. En promedio, los países de la OCDE gastan 6,1% del PIB en educación⁷⁴ (Chile, en tanto, gasta aún más, un 6,9%, aunque gran parte del gasto, sobre todo en educación superior, no es público, sino privado. Nuestro país es uno de los que más ha aumentado su inversión en educación primaria y secundaria, como podrá observar en el Cuadro 8).

Destinar recursos que fortalezcan el estudio de la educación en centros penitenciarios y el diseño de soluciones que consideren sistemas diferenciados de trabajo multidisciplinar y una red de intervención mucho más amplia, considerando apoyar las estructuras comunitarias y familiares en las que dichos jóvenes establecen relaciones interpersonales y cimentan su experiencia vital, resulta esencial en este camino.

En el caso de las secciones juveniles (GENCHI). Actualmente, la principal fuente de financiamiento de los centros que acogen población penal juvenil, radica en el programa de secciones juveniles que permite la licitación de organismos técnicos externos⁷⁵. Sin embargo, estos fondos se destinan mayoritariamente a la contratación de profesores o psicopedagogos, que apoyan la acción educativa especialmente en aquellas secciones juveniles que tienen modalidad de exámenes libres, y que el profesional responsable contribuye en su preparación. Dificultando el financiamiento de programas de formación y diseño curricular inclusivo o marcos curriculares diferenciados.

Si por el contrario, destináramos una porción de los fondos contemplados en el financiamiento de planes de mejora, equivalente a no más que la propia distribución porcentual de la matrícula de alumnos prioritarios en centros penitenciarios, sería posible financiar diversos tipos de programas socio-educativos en las distintas dimensiones del Modelo de Gestión Educativa, además de fortalecer el diseño e implementación de estrategias de diagnóstico, planificación, articulación de contenidos, modelamiento, evaluación, monitoreo, contratación de personal, infraestructura, equipamiento, entre otras cosas (cabe señalar que estamos

72 Citado en PNUD (1998), Educación: la Agenda del Siglo XXI. Hacia un Desarrollo Humano. PNUD-TM Editores.

73 Entre éstas se pueden citar: (i) el plazo extremadamente largo de maduración que requiere la inversión en educación -especialmente en el nivel primario- lo que maximiza la distorsión que generan los diferenciales de tasas privadas y sociales de descuento inter-temporal; (ii) los altos riesgos que se encuentran asociados a dicha inversión, dada la alta dispersión de ingresos que de todos modos se produce entre trabajadores de niveles similares de educación; (iii) la virtual imposibilidad de aportar capital humano como colateral en la obtención de financiamiento, lo que se traduce en un factor de riesgo adicional; (iv) las externalidades que genera el aumento de los niveles educativos de la población y la formación en determinadas áreas y especialidades con un menor retorno económico privado. Marcel, Mario y Tokman, Carla (2005). ¿Cómo se financia la educación en Chile?, II. Necesidades de financiamiento de la educación, 1. Prioridad de la educación y asignación de recursos. Santiago de Chile, Estudios de Finanzas Públicas, DIPRES, Ministerio de Hacienda, p. 9.

74 Véase, OCDE (2015). Education Policy Outlook 2015. Making Reforms Happen.

75 A mediados de 2013, se adjudicaron en 15 regiones del país, los programas de intervención psicosocial especializadas, que incluyen la contratación de un profesor o psicopedagogo. En la actualidad todas las secciones juveniles cuentan a lo menos con un profesor contratado por los organismos técnicos licitados

hablando de sistemas de financiamiento de la educación mediante el aporte del Ministerio de Educación, al margen de los recursos que puedan ser destinados por otros Ministerios).

Durante 2014 se creó el Fondo de Apoyo a la Educación Pública Municipal (FAEP), en el marco de la Agenda Corta para el Fortalecimiento de la Educación Pública, la cual apunta a contribuir al mejoramiento de la gestión municipal en educación, mediante el financiamiento de iniciativas que permitan resolver los nudos críticos que afectaban la gestión y por tanto la calidad de la educación, impulsando el establecimiento de un sistema permanente de mejoramiento de la calidad de la gestión educativa municipal. Esta misma iniciativa podría replicarse en menor escala, financiando tanto el mejoramiento de la calidad de los programas socio-educativos (facilitando el trabajo multidisciplinar con jóvenes privados de libertad) como la gestión de planificación y desarrollo estratégico basado en la configuración de planes y programas propios que sustenten un marco curricular para la educación en los centros penitenciarios.

Por ahora, los desafíos se traducen en realizar un mayor seguimiento a las propuestas elaboradas por los profesores contratados y ejercer supervisión en su cumplimiento, lo cual permitirá evaluar un aumento en la demanda atendida mediante la implementación de programas específicos que deberán ser aprobados y acreditados por las respectivas escuelas y liceos que funcionan al interior de los centros de internación juvenil, considerando el fin primordial de la ley 20.084⁷⁶, esto es, la reinserción de estos niños, niñas y adolescentes en la sociedad.

CONCLUSIÓN

La evidencia recogida a lo largo de este artículo muestra importantes deficiencias en la asignación de recursos, herramientas y contenidos que permitan desarrollar y alcanzar, en condiciones adecuadas, la tan anhelada reinserción educativa.

La actual reforma pretende superar las barreras e inequidades presentes en el sistema educacional, pero su formulación nada dice de la realidad de jóvenes y adolescentes privados de libertad que, entendido como un grupo minoritario de la sociedad, pero con igualdad de derechos⁷⁷, precisa la implementación de programas diferenciados de educación bajo condiciones pertinentes a su contexto social⁷⁸.

En este sentido existe todavía mucho camino por recorrer, especialmente en lo que respecta a la incorporación de estos sectores en la elaboración de políticas públicas que impulsen el mejoramiento de la calidad y equidad del sistema educativo nacional. Situación agravada si consideramos que el núcleo de esta población se

76 Que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, o también conocida como ley sobre responsabilidad penal juvenil.

77 Tal como sostiene el artículo 22 de la citada Carta Social Americana: "Los Estados garantizarán el acceso a la educación de los ciudadanos y ciudadanas privados (as) de libertad, y/o con necesidades especiales, en las mismas condiciones de principios y formas establecidas para el resto de la población".

78 Como un complemento a estas conclusiones, el reciente estudio de trayectorias delictuales elaborado por el Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, reflejó –entre otras cosas– que los bajos niveles de educación afectan de forma determinante en la iniciativa delictual de los jóvenes.

encuentra en el tercio más vulnerable de las familias de nuestro país.

Finalmente, estos planteamientos concuerdan con las iniciativas promovidas por el departamento de educación del SENAME, en relación a establecer un modelo educativo sistemáticamente organizado en los siguientes ámbitos:

- Estrategia de aprendizaje: definición de espacios de aprendizaje, sistemas de planificación, trabajo colaborativo, herramientas, didáctica, metodologías de aprendizaje e instrumentos de evaluación, entre otros aspectos.
- Curricular: definir un marco curricular acorde a la realidad y necesidades educativas de estos jóvenes, estableciendo indicadores de calidad, objetivos fundamentales transversales y contenidos mínimos obligatorios que promuevan una formación integral y contribuyan a mejorar el proceso de inserción social.
- Institucional: definir un cuerpo normativo que garantice los derechos y deberes de esta población en un ámbito educacional; regule la asignación, entrega, uso y rendición de recursos y designe organismos encargados de regular y fiscalizar el cumplimiento de los objetivos planteados.

Desde que inicié esta investigación, hace poco más de dos años, y hasta su conclusión, he podido constatar importantes avances en aspectos tales como el diseño de un Modelo de Gestión Educativa especialmente pensado en garantizar un sistema educativo de calidad para estos jóvenes. A pesar del interés de educadores, profesionales, técnicos o funcionarios del servicio, quienes buscan con pocos recursos instalar prácticas educativas complementarias a los procesos de intervención con la finalidad de transformar la realidad de estos centros, al analizar los datos recogidos en el desarrollo de esta investigación, puedo concluir que las principales trabas se encuentran más bien en donde se generan las políticas públicas educacionales.