



Informe Sobre Proyecto de Ley que crea el Plan de Formación Ciudadana para los Establecimientos Educativos Reconocidos por el Estado (Boletín N°10043-04)

Aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 14 de septiembre de 2015
- Sesión 269

1. Resumen Ejecutivo

La educación chilena ha ido progresivamente incorporando elementos de formación ciudadana y de derechos humanos, desde la década de los 90 hasta la actualidad. Aun así, su integración es dispar entre niveles educativos y en las diferentes temáticas que la componen.

En el marco del derecho a educación, esos propósitos y contenidos específicos han sido explicitados con claridad en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Chile (DUDH, PIDESC, CDN, Unesco 1960), y precisados en temas de su implementación en la Observación General N°1 del Comité de Derechos del Niño. Adicionalmente, el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, ha hecho una serie de recomendaciones para impulsar la educación en derechos humanos y ampliar la perspectiva respecto de otros modelos educativos como el de la educación cívica, centrada en el ajuste personal al cumplimiento de normas, y el de formación ciudadana, cuyo centro es la participación formal, más que un trabajo sobre el conjunto de derechos. Ello se ha plasmado en el Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos cuya primera fase promueve la creación de planes nacionales orientados a la educación escolar y la formación docente.

Si bien Chile ha ratificado estos tratados y ha adherido al Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos, no cuenta hoy con un plan nacional de educación en derechos humanos, y es uno de los compromisos pendientes de cumplimiento desde el Examen Periódico Universal de 2009.

Por otra parte, la Ley General de Educación y otras normativas relacionadas con la calidad de la educación, reconocen objetivos relacionados con la formación ciudadana y en derechos humanos.

Todos estos elementos están ausentes en el mensaje presidencial del proyecto de Ley, restando potencialidad al Plan propuesto dado que no se establecen las obligaciones de los órganos del Estado que deben velar por el cumplimiento de esta normativa, particularmente en materia de establecimiento de pisos mínimos comunes que eviten generar propuestas de diversa calidad, que generen nuevos focos de desigualdad y, por tanto, de discriminación; así como en materia de fiscalización que de efectividad a esta normativa. En esa misma

línea, preocupa que el proyecto incorpora solo algunos elementos de lo que establecen los estándares internacionales y recomendaciones en torno al educación en derechos humanos.

Por otra parte, el Proyecto de ley plantea el Plan de Formación Ciudadana como una política sin articulación con el resto del funcionamiento del sistema educativo, sus normas y políticas, diluyendo esfuerzos y superponiéndose con otras iniciativas que también establecen medidas de formación ciudadana y en derechos humanos, como el de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Finalmente, el proyecto omite referencias al financiamiento y de otros recursos, lo que limita las posibilidades objetivas de implementación y de una formación docente efectiva que pueda conducir y aplicar dicho Plan.

2. Antecedentes

El currículum de todos los niveles de la educación escolar y educación parvularia incluye elementos de educación en derechos humanos y de formación ciudadana, que se han ido integrando progresivamente en las reformas curriculares a partir de la década de los ´90, desde las recomendaciones del Informe Rettig hasta la actualidad (INDH, 2012)¹.

No obstante, esta incorporación curricular es disímil en su calidad, profundidad y nivel de integración, dependiendo de las temáticas específicas a las que refiere y los niveles educacionales, no logrando abarcar la totalidad de los estándares y recomendaciones internacionales sobre la materia (INDH, 2015)².

De esta manera, la inclusión de la educación en derechos humanos en el currículum escolar presenta algunas debilidades de enfoque y de comprensión de lo que implican los derechos humanos, que no logra garantizar que los y las estudiantes se reconozcan como sujetos de derechos y que puedan ejercerlos, respetarlos, promoverlos o desarrollar acciones que permitan su exigibilidad o defensa.

Por otra parte, desde la década del 2000, se viene evidenciando una preocupación por la participación juvenil y sobre la necesidad de reforzar la formación ciudadana que reciben. Esta preocupación se plasmó en el año 2004 con la conformación de la *Comisión de Formación Ciudadana*, que realizó un diagnóstico de su inclusión curricular y propuso

¹ INDH (2012) “Educación en derechos humanos”, en: *Situación de los derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2012*. Págs.300-304.

² INDH (2015), Diagnóstico de la inclusión de la educación en derechos humanos en el currículum escolar chileno al año 2015. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/850> pág. 42-43 (accedido el 1 de septiembre de 2015).

modificaciones al programa de Historia y Ciencias Sociales en cuarto año medio³. Además, se recomendó generar políticas integrales de gestión educativa y de aprovechamiento de los espacios extracurriculares para generar aprendizajes a través de la experiencia democrática y de participación. Sin embargo, estas recomendaciones no se implementaron en su totalidad, siendo la formación y capacitación docente en estos temas, uno de los aspectos menos tratados. Este es un tema de preocupación para el INDH, puesto que la formación ciudadana y en derechos humanos, está débilmente integrada en la formación inicial docente (Jorquera, 2011; INDH, 2012)⁴ y no han sido prioridad en los procesos de formación continua.

A ello se suma una comprensión difusa sobre las diferencias y los alcances de la educación cívica, la formación ciudadana y la educación en derechos humanos, hoy usados casi como sinónimos en la discusión pública sobre este tema. Mientras la educación cívica pone el acento en la adhesión a las normas jurídicas y de convivencia social, apelando a la responsabilidad individual que le compete a cada individuo en dicho marco, la formación ciudadana procura movilizar la participación sistemática y responsable de los y las jóvenes, particularmente en las instancias formales, como es la elección de autoridades, como mecanismos de refuerzo de la democracia. La Educación en Derechos Humanos, en tanto, engloba las dos anteriores, poniendo en su centro la identificación de sí mismos/as y de los/as demás como sujetos de derechos. Las otras perspectivas, siendo confluyentes, no garantizan la comprensión de los derechos humanos ni de las obligaciones personales y del Estado que existen en torno a ellos.

3. Estándares de DDHH

A. Estándares internacionales sobre la obligación de educar en Derechos Humanos en los procesos de formación escolar.

La obligación de educar en derechos humanos está establecida en los tratados internacionales suscritos por Chile, que fijan los propósitos de la educación, entre los que destaca con claridad: el “fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las

³ Informe de la Comisión convocada por el Sr. Ministro de Educación, Sergio Bitar, para proponer una visión fundada de los nuevos requerimientos de la ciudadanía democrática. Diciembre de 2004. Disponible en la web: http://www.fs.mineduc.cl/Archivos/ConvivenciaEscolar/doc/archivo_153.pdf%20%20 (accedido el 1 de septiembre de 2015).

⁴ INDH (2012) “Educación en derechos Humanos” En: Situación de los derechos humanos en Chile, Informe 2012. Pág. 305.

libertades fundamentales”⁵, y la “preparación para asumir una vida responsable en una sociedad libre”, su orientación “hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso”⁶. Así también, se debe considerar que la formación ciudadana y sobre los derechos humanos contempla un modelo de convivencia social basado en la “comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos”⁷, así como el “combate a los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial”; “la eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino”⁸ y la “lucha contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad”⁹, entre otros aspectos.

El Comité de Derechos del Niño precisa respecto a dichos propósitos de la educación, que “el objetivo general de la educación es potenciar al máximo la capacidad del niño para participar de manera plena y responsable en una sociedad libre y sus posibilidades de hacerlo”, razón por la cual “debe promoverse la participación del niño en la vida escolar, la creación de comunidades escolares y consejos de alumnos (...), como parte del proceso de aprendizaje y experiencia del ejercicio de los derechos”, considerando que “los conocimientos básicos no se limitan a la alfabetización y a la aritmética elemental sino que comprenden también la preparación para la vida activa, por ejemplo, la capacidad de adoptar decisiones ponderadas; resolver conflictos de forma no violenta; llevar una vida sana, tener relaciones sociales satisfactorias y asumir responsabilidades, desarrollar el sentido crítico, dotes creativas y otras aptitudes que den a los niños las herramientas necesarias para llevar adelante sus opciones vitales.” Además, indica que “la capacidad del niño para participar plena y responsablemente en una sociedad libre puede verse dificultada o debilitada no sólo porque se le deniegue simple y llanamente el acceso a la educación, sino también porque no se promueva la comprensión de los valores reconocidos en el artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño”¹⁰.

Por ello, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado también que “la participación permanente de los niños en los procesos de adopción de decisiones debe lograrse mediante,

⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, preámbulo y art. 26; Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, art. 5; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13.1; la Convención de los Derechos del Niño, art. 29; Convención Americana de Derechos Humanos, art. 6 y 8.

⁶ Carta de la Organización de Estados Americanos, art. 47, y referido en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, art. 26

⁷ Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación Racial art. 7.

⁸ Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, arts.5 y 10; y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, art. 8.

⁹ Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, arts. 8b y 24.

¹⁰ Comité DN Observación, General N° 1, Propósitos de la educación, 17 de abril de 2001, CRC/GC/2001/1, párrs. 8, 12 y 14

entre otras cosas, los consejos de aula, los consejos de alumnos y la representación del alumnado en los consejos y comités escolares, en que los alumnos puedan expresar libremente sus opiniones sobre la formulación y aplicación de las políticas y los códigos de conducta de la escuela. Es necesario consagrar esos derechos en la legislación en lugar de depender de la buena voluntad de las autoridades escolares, la escuela o el director para hacerlos respetar”.¹¹

En esa línea, “el Comité exhorta a los Estados Partes a elaborar un plan nacional integral de acción para promover y supervisar el logro de los objetivos que se enuncian en el párrafo 1 del artículo 29”, destinando “recursos humanos y financieros hasta el máximo de que se disponga, de conformidad con el artículo 4.”¹²

B. Otras Orientaciones y recomendaciones del sistema para la educación en derechos humanos

Adicionalmente, el sistema universal ha promovido lineamientos que permitan comprometer más activamente a los Estados en materia de educación en derechos humanos y en la comprensión del estrecho vínculo entre democracia y derechos humanos¹³. En ese marco, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó un Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos¹⁴ (A/59/113) que se ha materializado en un Plan de Acción para la primera etapa¹⁵ (2005-2009) tuvo como foco el sistema escolar (OACDH/UNESCO, 2006), y en el que se prioriza la generación de estrategias nacionales de educación en derechos humanos (EDH) que sean generales, eficaces y sostenibles, entregando directrices sobre los componentes decisivos en este ámbito.

Como refuerzo a dicho programa, en diciembre de 2011 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en*

¹¹ Comité DN, Observación General N° 12: El derecho del niño a ser escuchado, 20 de julio de 2009. CRC/C/GC/12, párrs. 110 y 134 g)

¹² Comité de Observación General N°1, Propósitos de la educación, 17 de abril de 2001, CRC/GC/2001/1, párrs.18, 23 y 28.

¹³ A/CONF.157/23, párrs. 8, 33, 80-81. En noviembre de 2012 y en marzo de 2015, la Asamblea General aprobó resoluciones destinadas a la “Educación para la democracia” (A/67/18; A/69/268)

¹⁴ Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos, aprobado por resolución de la Asamblea General A/RES/59/113 el 10 de diciembre de 2004. Disponible en la web: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PActionEducationsp.pdf> (accedido el 1 de septiembre de 2015)

¹⁵ Documento A/59/525/Rev.1, correspondiente a la resolución 59/113 B, de 14 de julio de 2005 de la Asamblea General.

*materia de derechos humanos*¹⁶, en la que se reconoce la EDH como un derecho en sí mismo, que compromete a los Estados a tomar medidas que propicien la educación en derechos humanos, en todos los niveles educacionales, la formación de docentes y de agentes del Estado. Esta educación implica a lo menos trabajar en tres dimensiones clave:

- a. La educación sobre los derechos humanos, que incluye facilitar el conocimiento y la comprensión de las normas y principios de derechos humanos, los valores que los sostienen y los mecanismos que los protegen;
- b. La educación por medio de los derechos humanos, que incluye aprender y enseñar respetando los derechos de los educadores y los educandos;
- c. La educación para los derechos humanos, que incluye facultar a las personas para que disfruten de sus derechos y los ejerzan, y respeten y defiendan los de los demás.

Según las recomendaciones de Naciones Unidas para la generación de los Planes de Educación en Derechos Humanos¹⁷ se debiesen considerar los siguientes componentes: a) Políticas educativas, b) Planificación de la aplicación de la política educativa, asignando recursos suficientes y creando los mecanismos específicos de garantía de la calidad c) El entorno de aprendizaje, d) Enseñanza y aprendizaje, definiendo destrezas y competencias básicas tanto de tipo cognitivo como sociales o afectivos que se han de adquirir en la esfera de los derechos humanos, y e) La formación y perfeccionamiento profesional de profesores y del resto del personal docente.

Asimismo, durante el Examen Periódico Universal (EPU) 2009, el Consejo de Derechos Humanos hizo recomendaciones al Estado de Chile en torno a la educación en derechos humanos (96.15), las que fueron reiteradas en el 2014 (4)¹⁸, en que se insiste sobre el compromiso de elaborar un plan nacional de derechos humanos y aprobarlo sin demora.

C. Normativa nacional sobre educación en derechos humanos y formación ciudadana

A nivel de la normativa interna, también se ha establecido la obligación del Estado de educar en derechos humanos. La Constitución Política de Chile establece que el Estado

¹⁶ Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos, aprobada por resolución de la Asamblea General A/RES/66/137 el 19 de diciembre de 2011. Disponible en la web: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/467/07/PDF/N1146707.pdf?OpenElement> (accedido el 1 de septiembre de 2015).

¹⁷ Resolución 59/113 B de la Asamblea General.

¹⁸ El documento final aún está en proceso de elaboración, se cita el Informe del Grupo de Trabajo en tono a las Opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el Estado examinado (A/HRC/26/5/Add.1/Rev.1).

debe “respetar y promover [los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana], garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes¹⁹”. Por su parte, la Ley General de Educación, en sus disposiciones generales, junto con establecer que los derechos humanos son la base y el marco del sistema de educación²⁰, reconoce que la educación en derechos humanos es una obligación de todo el sistema educativo²¹ y particularmente del Estado²². También esta ley fija objetivos específicos en esta materia para cada uno de los niveles educacionales obligatorios, tanto en la educación parvularia²³ como en la educación básica²⁴ y media²⁵.

¹⁹ Constitución Política de la República, Art. 5 inciso 2°.

²⁰ Ley General de Educación, Art. 3. “[e]l sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

²¹ Ley General de Educación, Art. 2. “[s]e enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad”.

²² Ley General de Educación, Art. 5. “Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar la probidad, el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidades y promover el estudio y conocimiento de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana; fomentar una cultura de la paz y de la no discriminación arbitraria”.

²³ Ley General de Educación, art. 28 e) “Desarrollar actitudes de respeto y aceptación de la diversidad social, étnica, cultural, religiosa y física.

i) Explorar y conocer el medio natural y social, apreciando su riqueza y manteniendo una actitud de respeto y cuidado del entorno”.

²⁴ Ley General de Educación, Art. 29 1. “En el ámbito personal y social: c) Actuar de acuerdo con valores y norma de convivencia cívica, pacífica, conocer sus derechos y responsabilidades, y asumir compromisos consigo mismo y con los otros; d) Reconocer y respetar la diversidad cultural, religiosa y étnica y las diferencias entre las personas, así como la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y desarrollar capacidades de empatía con los otros”.

“2) En el ámbito del conocimiento y la cultura: g) Conocer los hitos y procesos principales de la historia de Chile y su diversidad geográfica, humana y socio-cultural, así como su cultura e historia local, valorando la pertenencia a la nación chilena y la participación activa en la vida democrática”.

²⁵ Ley General de Educación, Art. 30 1. “En el ámbito personal y social:

b) Desarrollar planes de vida y proyectos personales, con discernimiento sobre los propios derechos, necesidades e intereses, así como sobre las responsabilidades con los demás y, en especial, en el ámbito de la familia”.

c) Trabajar en equipo e interactuar en contextos socio-culturalmente heterogéneos, relacionándose positivamente con otros, cooperando y resolviendo adecuadamente los conflictos.

d) Conocer y apreciar los fundamentos de la vida democrática y sus instituciones, los derechos humanos y valorar la participación ciudadana activa, solidaria y responsable, con conciencia de sus deberes y derechos, y respeto por la diversidad de ideas, formas de vida e intereses”.

“2) En el ámbito del conocimiento y la cultura:

j) Comprender y valorar la historia y la geografía de Chile, su institucionalidad democrática y los valores cívicos que la fundamentan”.

Asimismo, Chile ha suscrito el Programa Mundial, en el que se establece el compromiso de implementar un plan nacional de educación en derechos humanos, y ha aceptado las recomendaciones que en este mismo sentido hizo el Examen Periódico Universal, en 2009 y que reiteró en 2014, sin embargo aún no lo ha desarrollado.

4. Análisis sobre el proyecto de ley

A) Antecedentes

En sus antecedentes, el mensaje presidencial con que se presenta el proyecto al Congreso no hace mención a ninguna de las obligaciones específicas que tiene el Estado en virtud de los tratados internacionales ratificados por Chile ya mencionados, y que imponen el deber de educar en derechos humanos, ni tampoco a la obligación jurídica del Estado que ya ha sido establecida en la Constitución Política y en la Ley General de Educación. Aun así, resulta importante señalar que el proyecto contextualiza su importancia en los compromisos del programa de Gobierno, el que “plantea explícitamente el desarrollo de un Plan Nacional de Formación Ciudadana y Derechos Humanos en todos los niveles educacionales, que sea participativo y de formación integral” y en las recomendaciones del Consejo Asesor, en cuyos lineamientos es posible ver coincidencias con estándares específicos de la educación en derechos humanos contenidos en los propósitos del derecho a educación como en las indicaciones específicas sobre la formación ciudadana y la participación de niños, niñas y jóvenes: (1) para que desarrollen una identidad individual autónoma, con capacidad de tomar decisiones²⁶; (2) para que sean capaces de convivir en una sociedad respetuosa de las diferencias²⁷ y de participar en la construcción del país, contribuyendo como ciudadanos en diversos ámbitos²⁸; (3) para que sean personas con fuerte formación ética, capaces de convivir e interactuar en base a principios de respeto, tolerancia, transparencia, cooperación y libertad²⁹, y (4) para que contribuyan a que el país pueda avanzar a partir de un desarrollo económico sustentable con el entorno y con los otros³⁰”(Informe Final, pp 89-90).

Sin embargo, en este análisis, no se han integrado las conclusiones del Informe de Formación Ciudadana 2004 ni se ha hecho cargo de otros diagnósticos sobre las capacidades docentes que permitirán la implementación exitosa de dicha política, y que son parte de las obligaciones que debiera asumir el Estado en la materia.

²⁶ CDN OG N°1 párr. 9, 13; CDN OG N° 4, párr. 27; Recomendación CDN 2002, párr. 46 d)

²⁷ DUDH, art. 26.2; CDN, preámbulo, art. 29.1 c) y d); CERD art. 7; PIDESC art. 13.1; CDPD art. 8.1a) y b); Declaración EDH art. 4c), d) y e)

²⁸ PIDESC art. 13.1; CDN, art. 29.1 d); CDPD, art. 24.1 c); Declaración EDH, art. 7.1

²⁹ DUDH, art. 26.2; PIDESC art. 13.1; CDN, art. 29.1; Unesco 1960, art. 5

³⁰ CDN, art. 24.2 y 29.1 e); CDN OG N°1 párr. 13 y Recomendación CDN 2002, párr. 46 d)

B) Articulado

El proyecto tiene dos artículos. En el primero de ellos fija la obligación de los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado de contar con un Plan de Formación Ciudadana, que integre y complemente las definiciones curriculares nacionales en esta materia, principalmente en los espacios no lectivos de la actividad escolar, estableciendo sus objetivos y delineando algunas de sus acciones básicas. En el segundo artículo fija un plazo de inicio de vigencia en marzo de 2016.

B.1) En el artículo 1, el proyecto deja en las escuelas la mayoría de las obligaciones que implica la implementación del plan; establece obligaciones mínimas para el Ministerio de Educación³¹ y no establece obligaciones para los demás órganos competentes del sector de educación, que tienen funciones fiscalizadoras: Agencia de la Calidad de la Educación, las Superintendencias de Educación Parvularia y la Escolar. En este sentido, no queda claro cómo el Estado fiscalizará su cumplimiento ni qué medidas tomará en casos que ello no ocurra.

B.2) El Plan propuesto no se encuentra articulado con el resto de la normativa y política educacional, y de otros marcos legales en discusión, como es la Subsecretaría de Derechos Humanos, proyecto que fija la responsabilidad de generar un Plan Nacional de Derechos Humanos, que incluye políticas para “promover la educación y formación en Derechos Humanos, en los niveles de enseñanza parvularia, básica, media y superior” (art. 14 bis, Boletín 8207-07), y del proyecto de ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas (Boletín 10.008-04). Los objetivos y acciones de implementación relevados en el proyecto de ley cubren solo algunos de los componentes para la elaboración de planes nacionales de educación en derechos humanos que ha recomendado el sistema universal de protección en su Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos, y los que señala la OG N°1 del Comité de Derechos del Niño. Por ello, se requiere de una mayor articulación con el conjunto de políticas educativas.

B.3) El proyecto de ley asigna a las escuelas la “formación de docentes y directivos específicamente en esta área”, sin embargo, hay condiciones materiales que pueden dificultar este proceso si no hay destinación de recursos, tiempos para la capacitación y la

³¹ De acuerdo al artículo, las escuelas deben: visibilizar los objetivos de aprendizaje transversales referidos a la formación ciudadana en la planificación curricular; realizar talleres y actividades extra programáticas; formar docentes y directivos en esta área; desarrollar actividades abiertas a la comunidad; fomentar la representación y participación de los estudiantes en decisiones propias del quehacer escolar; promover una cultura de diálogo y sana convivencia escolar, y otras que el sostenedor y la comunidad educativa consideren pertinentes. En tanto que el Ministerio de Educación debe poner a disposición del sistema escolar orientaciones y ejemplos para facilitar la implementación de los planes y elaborar un reglamento que regule su implementación.

generación de una oferta de formación continua de calidad y en cantidad suficiente para que esto sea viable. En este sentido, los estándares internacionales son claros en señalar que “se necesitan recursos humanos y financieros hasta el máximo de que se disponga” para “la tomar de las medidas necesarias, o las suficientes” para la ejecución de estos “planes nacionales integrales.”³²

Además, al dejar la responsabilidad a lo que genere cada unidad educativa, no se logra garantizar un piso mínimo común a nivel nacional y el logro de los objetivos propuestos. Sin un adecuado marco de acompañamiento o un mayor perfilamiento del plan, esta política puede desencadenar nuevos focos de segmentación de la calidad educacional y, por tanto, de discriminación. Incluso podría ocurrir que el enfoque con el que se trabajen los temas de ciudadanía, difiera del marco de derechos humanos en el que se deben basar, sosteniendo posiciones ideológicas contrarias a dicho marco. Es importante que el proyecto señale más claramente la labor del Estado en garantizar que los temas sean tratados coherentemente en todas las escuelas y que ello no dependa de los recursos de cada escuela, como ha señalado el Comité de Derechos del Niño en materia de supervisión de la calidad de la educación y de articulación de diferentes políticas en un plan integral que permita velar por el cumplimiento de los propósitos de la educación entendida como derecho humano.³³

En consideración de los puntos anteriores y para ser efectiva la implementación del plan, sería conveniente acompañar esta iniciativa con una revisión a otros cuerpos legales, “para incorporar oficialmente estos principios en sus políticas educativas y en su legislación a todos los niveles”, como exhorta el Comité de Derechos del Niño³⁴:

i. Con la Ley General de Educación:

- Sobre los objetivos y aprendizajes de cada nivel educativos, de manera de reafirmar la formación ciudadana que luego se plasma en el currículum nacional: art. 28 y 29 para destacar la conformación y comprensión de los/as estudiantes a sí mismos como ciudadanos/as y sujetos de derechos, hoy indirectamente abordados en otros objetivos.
- Sobre la generación de bases y programas curriculares bajo procesos participativos (Arts. 31, 32, 33 y 86), y que hoy solo establecen la obligación en el Mineduc y la aprobación en el CNED.

³² Comité DN, Observación General N° 1, Propósitos de la educación, 17 de abril de 2001, CRC/GC/2001/1, párr. 28

³³ Comité DN, Observación General N° 1, Propósitos de la educación, 17 de abril de 2001, CRC/GC/2001/1, párrs. 22 y 23

³⁴ Op. Cit., párrs. 17 y 18

- Sobre el resguardo de un tiempo lectivo mínimo para la formación ciudadana y derechos humanos (art. 31), en atención a que se señala que los objetivos no son necesariamente conducentes a la configuración de asignaturas específicas para tratarlos, es importante que se instauren mecanismos que permitan destinar tiempo lectivo y recursos humanos y financieros. En ese sentido, y en función de otras propuestas afines en discusión parlamentaria, podría considerarse indicar por ley un número de horas y un conjunto de contenidos mínimos a resguardar, cuidando que estos tengan una perspectiva de educación en derechos humanos y no solo uno de formación ciudadana.

- Sobre el fomento a la participación y la democratización de los establecimientos educacionales: explicitar el derecho a participar en los temas de interés público de sus comunidades (art. 10 letra a), en concordancia con la recién aprobada ley N° 20.843, que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior.

- Sobre derechos y deberes de docente y de directivos; para reforzar tanto la capacitación en formación ciudadana, como la promoción de prácticas democráticas (art.10 letra c y d).

ii. Con la Ley que estructura el Ministerio de Educación Pública:

- para incorporar en los objetivos y las funciones del Ministerio, la promoción de la formación ciudadana (art. 1º, ley 18956), en concordancia con la modificación a la ley orgánica del Ministerio de Justicia que se pretende incorporar con la aprobación del proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos.
- para incorporar procesos participativos en la elaboración de instrumentos curriculares (art. 2º bis, letra a)

iii. Con la Ley de Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación parvularia, básica y media y su fiscalización: para incorporar explícitamente en los estándares de desempeño el Plan de Formación Ciudadana (art. 12, inciso tercero y cuarto, Ley 20529).

iv. Con la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior: para incorporar como criterio de acreditación de las carreras de pedagogías la formación ciudadana y en derechos humanos (arts. 27 y 28 de la ley 20.129)

v. Con el Decreto Supremo de Educación N° 381/2013 que establece Otros indicadores de Calidad Educativa: Revisar y actualizar los indicadores con que se hace el monitoreo de participación y formación ciudadana de los “otros indicadores de calidad educativa”, incorporando aspectos de funcionamiento de espacios de representación, la

democratización institucional y la implementación del plan de formación ciudadana y derechos humanos.

B.4) En cuanto a los objetivos del Plan, expresados en el artículo primero inciso segundo del proyecto de ley, sería deseable considerar un enfoque de la diversidad cultural y social a nivel regional, dada la importancia de los procesos de globalización y migración en la actualidad. Asimismo, sería deseable que dichos objetivos comprendieran a la totalidad de la comunidad educativa, y no solamente a los y las estudiantes.

B.5) Los plazos de entrada en vigencia señalados en el artículo 2 del proyecto de ley, no son compatibles con lo señalado en los antecedentes y justificación del mismo, respecto de la fecha en que se contará con las bases y programas de la educación diferenciada (3° y 4° medio para el 2017), por lo que sin las definiciones curriculares completas no es posible diseñar e implementar los planes de manera que integren y complementen dichas directrices curriculares.

5. Conclusiones

El INDH valora el avance que representa un proyecto como el que se informa, en relación con la formación ciudadana y las recomendaciones sobre la materia que se han venido formulando al Estado desde el Informe de la Comisión Rettig.

Sin embargo, en el proyecto persiste una visión poco clara de la distinción entre educación cívica, formación ciudadana y educación en derechos humanos, por lo que no están suficientemente desarrolladas las dimensiones de formación de sujetos de derechos, respetuosos de sus propios derechos y comprometidos con el resguardo de los y las demás, ni se la entiende como una obligación de promoción del Estado, siendo delegada a los establecimientos educacionales. Las indicaciones de promover una “ciudadanía crítica” y una “gestión y cultura democrática”, carecen de la precisión necesaria para asegurar que tanto los establecimientos educacionales como el reglamento que elaborará el Ministerio, diseñen a partir de estos conceptos acciones consistentes con los estándares de la educación en derechos humanos y suficientes para dar cumplimiento a los propósitos del derecho a educación.

En esa misma línea preocupa que los objetivos y acciones del Plan de Formación Ciudadana considerados en el proyecto de ley no satisfagan íntegramente los estándares internacionales sobre educación en derechos humanos ni los relativos al derecho a educación, particularmente en lo referido al desarrollo de la dimensión valórica, la

formación docente –inicial y continua-, la coordinación con otras políticas y normativas educacionales y la disposición de claros mecanismos de supervisión del logro de los objetivos propuestos.

La omisión sobre los sistemas de financiamiento y de supervisión nacional de la implementación del Plan, limitan su implementación y las posibilidades objetivas del Estado para velar por su adecuado cumplimiento, en materia de actividades extracurriculares, disposición de materiales educativos y en la formación docente. En ese contexto, sin estas correcciones, el Plan podría generar nuevas brechas de calidad de la educación, que no son aceptables bajo el marco de igualdad y no discriminación que rige como principio general de derechos humanos, y de manera particular en los compromisos derivados de la Convención sobre la lucha contra todas las formas de discriminación en la esfera de la enseñanza (Unesco 1960). Adicionalmente, para poder implementar planes efectivos de derechos humanos, es necesario que el Estado promueva la investigación pedagógica y el desarrollo de recursos didácticos en este campo, cuya producción excede a las capacidades y funciones de los establecimientos educacionales escolares, por lo que sus desarrollos dependen de otras fuentes de financiamiento distintas a la subvención escolar.

El Plan de Formación Ciudadana que promueve este proyecto aparece como una política que precisa articularse con el resto de la política y normativa educacional nacional, ya que hay cierta duplicación de esfuerzos en vez de reforzar la implementación de los lineamientos ya contenidos en la Ley General de Educación y en los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad de la educación, así como con otras iniciativas en discusión parlamentaria, particularmente el de Subsecretaría de Derechos Humanos, que también contempla el desarrollo de un Plan de Educación que involucra a los establecimientos escolares, y el de Carrera Docente, componente clave para la implementación satisfactoria de lo que se propone.