

# Acción Afirmativa Hacia Democracias Inclusivas

Magdalena Claro

chile



Editora Pamela Díaz-Romero



# Acción Afirmativa Hacia Democracias Inclusivas

Investigadora Responsable  
Magdalena Claro

Asistentes de Investigación  
José Ossandón, Viviana Salinas y Tomás Ariztía

Editora y Coordinadora de la Investigación  
Pamela Díaz-Romero

c h i l e

Investigadora Responsable: Magdalena Claro  
Asistentes de Investigación: José Ossandón,  
Viviana Salinas y Tomás Ariztía  
Editora y Coordinadora del Proyecto: Pamela Díaz-Romero

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN  
ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR

Se puede reproducir y traducir total y parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, las de la Fundación Equitas y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de parte de la Fundación Equitas, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Publicado por la Fundación EQUITAS

Diseño Portada: Natalia Palacios / Maribel García  
Diseño Interior: Carlos Bravo / Marcela Veas  
Foto Portada: Roberto Azcárate

ISBN: 956-8440-00-3  
Registro Propiedad Intelectual 145.689

© Copyright Fundación EQUITAS

Impreso en Chile por Gráfica Funny  
Santiago, Chile, marzo 2005

**A nombre de la Fundación EQUITAS, queremos agradecer:**

A la Fundación Ford, en particular a Janice Petrovich, presidenta del Comité Pathways for Higher Education, programa en el cual se realizó esta investigación. Especial reconocimiento merece la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur, por su estrecha colaboración en cada una de las etapas del proyecto.

A Joan Dassin, directora ejecutiva del International Fellowships Fund, por su confianza y respaldo, sin los que habría sido imposible asumir este desafío.

A todos aquellos que apoyaron el trabajo de los equipos investigadores en Argentina, Colombia, Chile y Perú, en especial a los numerosos entrevistados, incluyendo líderes políticos, juristas, representantes y miembros de agencias de cooperación y de ONG de derechos humanos, funcionarios de los cuatro poderes del Estado, congresistas, líderes de movimientos sociales, autoridades universitarias y responsables del registro académico en las universidades, así como profesores, investigadores y estudiantes.

A quienes participaron en la edición y el diseño de esta publicación, y en particular a quienes cedieron las fotografías que ilustran el libro.



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	7
<b>ACCIÓN AFIRMATIVA: UNA VÍA PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD</b>	9
María Amelia Palacios, Coordinadora del Programa de Reforma Educacional de la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur	
<b>ACCIÓN AFIRMATIVA, DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL</b>	15
Augusto Varas Fernández, Representante de la Fundación Ford en la Región Andina y el Cono Sur, Presidente Fundación EQUITAS	
<b>ALCANCES DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR</b>	23
Pamela Díaz-Romero M., Coordinadora de la investigación, Directora Ejecutiva Fundación EQUITAS	
1. Aproximaciones al desarrollo de un concepto	23
2. La práctica de la acción afirmativa	25
3. La acción afirmativa en Argentina, Colombia, Chile y Perú	27
a. Argentina	27
b. Colombia	28
c. Chile	30
d. Perú	32
4. Catastros nacionales	35
a. Acción afirmativa según el grupo destinatario	36
b. Acción afirmativa según tipo de derecho	37
5. Acción afirmativa en educación	38
6. Los informes nacionales	41
<b>NOTAS</b>	43
<b>CAPÍTULO I</b>	47
<b>EL CONTEXTO DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN CHILE</b>	
1. El concepto de acción afirmativa	49
a. Acción afirmativa como defensa de derechos sociales	49
b. Acción afirmativa como promoción y defensa de derechos colectivos	51
c. Acción afirmativa como un tipo específico de política pública	52
d. Los niveles de despliegue de la acción afirmativa	53
2. Acción afirmativa en Chile	54
a. Acción afirmativa en el marco normativo internacional	54
b. Acción afirmativa en el marco normativo nacional	57
<b>CAPÍTULO II</b>	63
<b>ACCIÓN AFIRMATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE</b>	
1. Mujeres	67
a. Hitos sobre discriminación de género y acción afirmativa	67
b. La discusión sobre la ley de cuotas	68
c. Acciones de gobierno	72

2. Indígenas	78
a. Hitos de acción afirmativa hacia la población indígena	78
b. Argumentos en debate	80
c. Acciones del gobierno	82
3. Discapacitados y tercera edad	87
a. El Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS)	87
b. El Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)	89
4. Otros grupos focalizados por el gobierno	91
a. Los consumidores y el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)	91
b. Los jóvenes y las agencias internacionales	92
5. Síntesis	94

### **CAPÍTULO III** 97

#### **ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA EDUCACIÓN**

1. El concepto de acción afirmativa y su aplicación en la educación	99
a. El derecho a la educación	100
b. Acción afirmativa en la educación escolar	102
c. Acción afirmativa en la educación superior	104
d. Los ámbitos de despliegue de la acción afirmativa en la educación	108
2. Equidad y educación en Chile	108
a. Educación de la población adulta	109
b. Cobertura educacional	112
c. Calidad educacional	116
3. Acción afirmativa en el sistema escolar chileno	120
a. El contexto	120
b. Principales medidas	122
c. El debate sobre el 15% de vulnerabilidad	135
d. Nuevo enfoque para enfrentar la equidad	137
4. Medidas de acción afirmativa en la educación superior	139
a. El contexto	139
b. Medidas públicas de acción afirmativa	141
c. Medidas privadas de acción afirmativa	153

### **CAPÍTULO IV** 173

#### **CONCLUSIONES**

1. El concepto de acción afirmativa en las políticas públicas	175
2. El clima en torno al concepto de acción afirmativa en Chile	178
3. La situación de la acción afirmativa en el sistema educacional chileno	181

#### **NOTAS** 190

#### **BIBLIOGRAFÍA** 201

#### **SITIOS WEB CONSULTADOS** 207

#### **ENTREVISTADOS POR TEMAS** 207

#### **ENTREVISTADOS POR INSTITUCIÓN** 209

# **INTRODUCCIÓN**



## **ACCIÓN AFIRMATIVA: UNA VÍA PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD**

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo<sup>i</sup>. Pocos países en otros continentes superan los índices de desigualdad en el ingreso registrados por Colombia, Chile o Brasil<sup>ii</sup>. Argentina, un país más igualitario en el pasado, ha sufrido desde fines de la década de los noventa un claro deterioro en sus índices de equidad. Las desigualdades se expresan también en otros indicadores del desarrollo humano, tales como la participación política, el consumo cultural, el acceso a la educación, la salud, la justicia y el empleo.

Desigualdades de esta magnitud deberían ser inaceptables no sólo porque encierran un alto grado de injusticia social, sino porque pueden desencadenar severos conflictos sociales y políticos y ocasionar la pérdida, para estas sociedades, de la contribución cultural, económica y política de los diversos grupos históricamente marginados, constituyéndose en un claro obstáculo al desarrollo. Se esperaría, por tanto, encontrar en los países más desiguales una fuerte y sostenida prioridad pública para poner freno a la reproducción de estas inequidades: políticas públicas explícitamente enfocadas a reducir la desigualdad; programas gubernamentales para las poblaciones más rezagadas respecto al desarrollo humano y, simultáneamente, esfuerzos para cambiar las ideas, valores y prácticas de las instituciones, las comunidades locales y la ciudadanía en general en favor de la igualdad de derechos y la equidad en las oportunidades. Asimismo, sería necesaria una clara disposición a conocer, evaluar y aprender de aquellas políticas y prácticas que han sido más eficaces en el mundo para contribuir a que exista mayor igualdad de oportunidades.

En efecto, los gobiernos de América Latina han invertido desde principios de los años noventa con mayor énfasis, esfuerzos financieros, técnicos y humanos en el alivio de la pobreza e incluido en sus programas gubernamentales retos y metas para avanzar hacia la construcción de sociedades más equitativas. No obstante, en general las desigualdades no se han reducido sino que han tendi-

do a aumentar desde entonces. Las evidencias son contundentes en el caso de la educación. Las políticas de reforma educativa no han generado más equidad en los logros de aprendizaje. Los estudiantes más pobres y de pueblos indígenas o minorías étnicas, obtienen menos puntajes en las pruebas estandarizadas de rendimiento que aquellos de estratos medios o altos y de la cultura predominante. La difusión de estas desigualdades en el rendimiento escolar a través de los medios de comunicación masivos ha contribuido a ampliar la demanda social por igual calidad en el proceso pedagógico, equidad en los logros de aprendizaje y consideración de los valores e identidad cultural de los estudiantes. La educación constituye hoy un terreno más fértil para la promoción de la igualdad de oportunidades, en parte porque la demanda social por una educación de calidad equivalente para todos, es más vigorosa y está más implantada que la demanda de ampliación de oportunidades para la participación política o el acceso libre a las tecnologías de la información.

En el 2001, la Fundación Ford, que tiene un compromiso histórico con la promoción de la justicia social y el alivio de la pobreza, puso en marcha una iniciativa llamada *Pathways for Higher Education (Caminos hacia la Educación Superior)*, con el propósito de promover un mayor acceso y oportunidades de educación superior para las poblaciones excluidas en el mundo. La iniciativa se implementa actualmente en diversos países de América Latina, Asia, África y Europa del Este y beneficia a instituciones de educación terciaria de estos países interesadas en contribuir a que las poblaciones menos privilegiadas por los sistemas de educación superior desarrollen plenamente sus talentos y aspiren a posiciones de liderazgo.

En la Región Andina y el Cono Sur esta iniciativa apoya, desde 2003, a centros de educación superior de Chile y Perú atraídos por el propósito de fortalecer, innovar y expandir sus políticas institucionales, incluidos sus sistemas de admisión, para dar cabida a jóvenes de pueblos indígenas históricamente discriminados del acceso a la educación universitaria. Las Universidades de la Frontera en Chile y San Antonio Abad del Cusco en Perú, han establecido

programas de apoyo académico para sus estudiantes de ascendencia Mapuche, Quechua y de etnias amazónicas y están revisando sus políticas internas con el propósito de incrementar el ingreso y la participación de estos jóvenes en la vida universitaria; mejorar su rendimiento en los estudios; fortalecer sus vínculos culturales con su grupo de referencia y otros grupos, así como elevar sus tasas de graduación de programas de pregrado. Es decir, se encuentran llevando a cabo acciones afirmativas en beneficio de estudiantes severamente discriminados en sus sociedades, y comprobando si estas acciones ayudan a establecer una cultura universitaria más inclusiva y a mejorar el rendimiento e integración social del grupo objetivo.

Como parte de esta iniciativa surgió la necesidad de revisar el estatus de las políticas públicas e institucionales dirigidas a ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior en Argentina, Colombia, Chile y Perú. Esta suerte de línea de base de la iniciativa evolucionó después hacia un objetivo mayor: la identificación y el análisis de los enfoques, alcances y debates sobre las políticas y medidas en favor de poblaciones excluidas presentes tanto en la jurisprudencia como en los objetivos y justificación de los programas especiales de desarrollo para estas poblaciones. En consecuencia, los cuatro estudios no se circunscriben sólo a la identificación de acciones afirmativas en educación, sino que dedican una importante sección a la descripción y el análisis de las políticas y medidas para ampliar oportunidades de acceso a los diferentes niveles del sistema educativo en cada país.

Si bien se sabía de antemano que el concepto de acción afirmativa no formaba parte de la tradición de la política pública en América Latina –más experimentada en políticas para el alivio de la pobreza que en el enfrentamiento directo de la desigualdad–, pareció importante revisar lo realizado desde este enfoque, dado que constituye la respuesta de la política pública más explícitamente orientada a corregir la desigualdad de oportunidades que experimentan sistemáticamente ciertos grupos sociales. De esta manera, se optó por conocer la extensión y el significado que se asigna a las políticas y medidas enmarcadas dentro del concepto de acción

afirmativa o discriminación positiva en Argentina, Colombia, Chile y Perú y de los grupos a los que estaban dirigidas.

Para la iniciativa *Caminos hacia la Educación Superior* estos estudios constituyen un primer peldaño en el reconocimiento y análisis de los avances y límites de las políticas y acciones en favor de poblaciones discriminadas en cada país. Se trata de un esfuerzo pionero de recopilación de la labor realizada en contra de la exclusión en estos cuatro países y, por ello, sus resultados son insumos relevantes para iniciar un imprescindible debate con los responsables de dirigir la educación y la política social y con representantes de los grupos excluidos, sobre cuáles son las metas prioritarias para avanzar hacia una mayor equidad en el acceso, el trato y los logros educativos en cada país y cuáles son las mejores estrategias para alcanzarlas. Las políticas para la equidad requieren de consensos políticos, diálogos y negociaciones en torno las formas más eficaces de promover la igualdad de derechos y oportunidades.

Los estudios no tuvieron como propósito evaluar la eficacia ni los resultados de las políticas y medidas reseñadas en lo que se refiere a la disminución de la exclusión. Sin embargo, otras investigaciones promovidas por la Fundación Ford así como discusiones realizadas en los países latinoamericanos sobre la eficacia de las políticas públicas para la equidad, permiten esbozar algunos de los dilemas que se enfrentan en la región para reducir la desigualdad.

El primero de ellos es la existencia de determinadas dinámicas de mercado –como la privatización de la educación superior– que contrarían los esfuerzos en pro de la igualdad de oportunidades, porque basan su desarrollo en la existencia de diferencias socioeconómicas y jerarquías culturales.

Una segunda constatación es que, de hecho, la desigualdad es aún tolerada por las mayorías. Para tener éxito en la compleja tarea de disminuir las brechas económicas, sociales, educativas y políticas que despojan de derechos a unos ciudadanos frente a otros, es necesario aceptar el principio de igualdad de derechos y el de equidad en las oportunidades para todos sin distinción. El ocultamiento de las desigualdades por parte del poder político o la no publicación de las

metas nacionales de equidad, desinforma y no contribuye a comprometer a la ciudadanía en la superación de las desigualdades.

Otro dilema está relacionado con la manera de involucrar a los excluidos en estas políticas. La integración de los marginados no puede ser compulsiva. Las poblaciones que sufren la exclusión social, económica y política necesitan desarrollar la capacidad de influir y participar en el cambio de las políticas y las prácticas institucionales que los discriminan. Por esto, las políticas igualadoras deberían aplicarse desde los primeros niveles de la educación, evitando así la acumulación de desigualdades durante la trayectoria educativa, de tal modo que los déficits en la enseñanza secundaria no sean mayores que los de la básica o primaria, y que las oportunidades de acceso y logro en la educación superior sean iguales o mayores que en el nivel secundario.

Otro tipo de dilemas están referidos al manejo de la diversidad cultural y las supuestas contradicciones entre la diversidad cultural y la igualdad. Las instituciones educativas culturalmente homogéneas impiden conocer y aprender de los otros. En América Latina la diversidad cultural continúa siendo incómoda para muchos e indudablemente es más cómodo optar por políticas homogéneas y universales, que por políticas multiculturales y diversificadas que atiendan la heterogeneidad, como lo hacen las políticas de acción afirmativa.

Si bien la educación es un instrumento clave para reducir la desigualdad social, es insuficiente. No puede ser la única política igualadora o de acción afirmativa. La equidad debe transformarse en el problema central a resolver por la política económica y social, acompañando los esfuerzos de igualación de oportunidades que realiza la educación.

Finalmente, debemos aprender a reconocer y analizar la desigualdad social, económica, política y educativa como un problema global que trasciende las fronteras nacionales y que, por ende, requiere de alianzas y respuestas globales.

Las políticas de acción afirmativa han contribuido a atenuar los mecanismos que reproducen la desigualdad social en otros con-

## **Fundación EQUITAS**

textos distintos al latinoamericano. Los informes de investigación que se presentan permiten demostrar que Argentina, Colombia, Chile y Perú han diseñado políticas públicas y están ejecutando programas que, en mayor o menor escala, buscan reducir las desigualdades en el acceso a la educación, la justicia, el trabajo, la salud o la participación política. Quedan pendientes, sin embargo, para unos y otros países, muchos desafíos por delante así como la necesidad de una más decidida acción gubernamental y ciudadana que contribuya a profundizar y sostener las estrategias más eficaces en el objetivo de garantizar la equidad para los pobres, los grupos étnicos, las mujeres y los inmigrantes.

María Amelia Palacios  
Coordinadora del Programa de  
Reforma Educacional de la Oficina  
de la Fundación Ford para la  
Región Andina y el Cono Sur

## **ACCIÓN AFIRMATIVA, DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL**

El presente estudio sobre acción afirmativa en Chile constituye un valioso aporte al conocimiento y la difusión de un importante mecanismo de política pública, capaz de ayudar a superar la actual fragmentación que se observa en las sociedades latinoamericanas. Al mismo tiempo, esta investigación proporciona una mirada en profundidad a una metodología de acción que contribuye de manera práctica a materializar los valores de justicia social. La acción afirmativa permite así unir las principales dimensiones del desarrollo social desde una nueva perspectiva, proporcionando un instrumental cuya capacidad para lograr mejores niveles de integración social ha sido internacionalmente comprobada.

Este nuevo enfoque de desarrollo social, sistémico e integrador, inaugurado en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (Copenhague, 1995)<sup>iii</sup>, es el más importante intento desplegado hasta la fecha por la comunidad internacional para superar la exclusión y la marginalidad a las que se han visto arrastradas millones de personas a nivel mundial en las últimas décadas. De esta forma, se han intentado superar las visiones unilaterales del desarrollo, incluyendo de manera comprehensiva sus principales elementos, integrando las políticas económicas y sociales en una unidad armónica e incluyendo valores éticos centrales del desarrollo, tales como el derecho humano a la equidad, la paz y la dignidad humana. El consenso logrado en torno a esta amplia visión del desarrollo ha establecido las bases para generar un régimen internacional que ponga en efectiva interacción las políticas sociales, económicas y medioambientales.

Para este nuevo paradigma de desarrollo social, el empleo, la reducción de la pobreza y la integración social se conciben como los tres pilares claves en cualquier estrategia de desarrollo que aspire a tener éxito. Difícilmente se podrá aspirar a sociedades más integradas cuando se observan altas tasas de desempleo, profundas desigualdades de ingresos y amplios bolsones de pobreza e indigencia. Quizás

una de las principales innovaciones al respecto es haberle otorgado a la integración social un papel central al interior de este moderno modelo de desarrollo.

La integración social<sup>iv</sup>, un fin en sí mismo, es también un medio para lograr el desarrollo de las sociedades. Esta es el resultado de varios procesos específicos, que concurren a constituir la en una realidad social. Las condiciones necesarias para alcanzarla son la existencia de un sistema democrático y el estado de derecho, en el marco de los cuales se puedan desempeñar eficientemente gobiernos responsables y accesibles. Al mismo tiempo, son requisitos suficientes la vigencia de un conjunto de valores guías tales como el respeto y la aceptación de la diversidad, la equidad, la cohesión social, la solidaridad y las oportunidades para todos, especialmente para los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, discapacitados, jóvenes y ancianos. Al nivel de las metas a ser alcanzadas, los gobiernos han insistido en la necesidad de una plena participación ciudadana en la formulación de las políticas sociales, en su puesta en marcha, ejecución y seguimiento, así como en la necesidad de lograr metas de equidad y justicia social tanto en el acceso a los servicios sociales como al trabajo.

La representación de los sectores excluidos y la puesta en práctica de mecanismos de no-discriminación, tolerancia y respeto mutuo, son procesos determinantes para lograr las metas antes mencionadas y materializar los valores guías centrales. Solamente a través del efectivo progreso en todos estos ámbitos se podrán remover las inequidades institucionalizadas y alcanzar mayores niveles de integración social.

La experiencia histórica muestra que sin una integración social capaz de superar las profundas fracturas generadas por la exclusión y marginalidad, será imposible derrotar a la intolerancia y la violencia, con sus fatales secuelas de genocidio, conflicto armado, xenofobia y racismo. Todos estos males sociales ponen en peligro la estabilidad política y social de los países.

Una evaluación panorámica de la integración social a nivel mundial muestra que en la última década se pueden observar algunos

importantes avances, pero al mismo tiempo se constatan grandes frustraciones<sup>v</sup>.

Como aspectos positivos se puede mencionar, en primer lugar, el reconocimiento de las desigualdades como resultado de la propia dinámica social y no imputable a los atributos o méritos de las personas afectadas, por lo que su superación exige de la acción concertada y directa de los gobiernos y la sociedad en su conjunto. Asimismo, en segundo término, se ha generalizado el reconocimiento de estos grupos como sujetos sociales diferenciados y con necesidades y derechos comunes, que requieren ser atendidos. Todo esto se ha expresado en el mayor interés percibido en mejorar la situación de diversos grupos sociales como los pueblos indígenas, las personas con discapacidades, aquellas de la tercera edad y jóvenes; así como en la superación de las desigualdades, discriminaciones e inequidades de raza y género, prestándose mayor atención a los derechos civiles y políticos de las poblaciones marginadas y excluidas del desarrollo social. Un mecanismo importante usado por los gobiernos para avanzar en estas materias ha sido el sistema educacional, a través del cual han difundido y han ayudado a comprender los valores de la integración social y tolerancia en sus respectivas sociedades. Sin embargo, aún existen áreas en las cuales no han existido avances o estos han sido marginales.

Las principales fallas observadas a nivel mundial en materia de integración social son el producto, simultáneo y combinado, de factores estructurales y de debilidades en las políticas públicas para enfrentarlos exitosamente. En la actualidad, los rápidos procesos de cambio cultural, económico y social ejercen fuertes presiones sobre las estructuras tradicionales como la familia, comunidades e instituciones, así como sobre los individuos aún no capacitados para enfrentar estas aceleradas transformaciones. Otros procesos de cambio estructural como los demográficos y las migraciones campo-ciudad e internacionales, desde los países más pobres a los más desarrollados, particularmente en áreas de conflicto social, generan como resultado condiciones de vida insalubres e inseguras en las grandes ciudades, contribuyendo a acentuar la

desintegración social, intolerancia y violencia. A su vez, la ampliación de las desigualdades socioeconómicas atribuibles a inadecuadas o inexistentes políticas redistributivas y de empleo incrementan la fragmentación social. En este contexto, no es de extrañar que la percepción de “haber sido excluido” sea un aspecto consistentemente presente en todas las investigaciones sobre participación social.

Junto con estas falencias se observa un peligroso retroceso conceptual, patente en la tendencia de los últimos años a enfrentar los asuntos del desarrollo desde una perspectiva menos comprensiva, como se ha observado en las *Metas del Milenio* o en las políticas de reducción de la pobreza auspiciadas por la banca multilateral<sup>vi</sup>. A pesar de los acuerdos existentes para conjugar las principales dimensiones del desarrollo social en un todo coherente e integrado, este enfoque no ha sido plenamente asumido por las organizaciones internacionales e incluso por Naciones Unidas, lo que implica que esta nueva visión del desarrollo social –y sus respectivas metas de integración social– no ha sido completamente incorporada en los proyectos de desarrollo más allá de algunos círculos especializados. Los conceptos de equidad e igualdad incluidos en la Declaración de Copenhague y en su Programa de Acción, que expresan el conjunto de valores, principios y metas constitutivas del marco de políticas públicas establecidas por la Cumbre Social, han perdido presencia en la ejecución de políticas públicas a nivel nacional y en los ámbitos multilaterales. Un ejemplo de este retroceso es la erosión del principio de solidaridad producto de las reformas a la seguridad social implementadas últimamente en algunos países de América Latina.

A su vez, los mecanismos para lograr la integración social no han sido suficientemente bien definidos y focalizados por los gobiernos, y sus fracasos en llegar a los grupos más necesitados están produciendo un mayor aislamiento social, marginalidad y exclusión.

En el caso de las metas de participación social, la Cumbre Social menciona diversos niveles, nacionales e internacionales, en los cuales esta se debe dar: en la toma de decisiones sobre políticas públicas, en la implementación y evaluación de resultados de los

planes de desarrollo, así como a nivel político. Incluso se afirma la necesidad de proporcionar asistencia legal para abrir el acceso de los sectores excluidos a la toma de decisiones. Sin embargo, los niveles subnacionales de gestión, lugar donde se realiza en la práctica la integración social, no son mencionados o no están claramente definidos.

Igualmente, en la medida que ciertas formas tradicionales de representación gremial y política están cambiando, no se observan claros ejemplos de cómo responder exitosamente a los desafíos de integración social modernizando arcaicas estructuras de representación o desarrollando nuevas.

Un cuadro similar de avances y retrocesos se observa en esta región en materia de ciudadanía social. De acuerdo al informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina*, "la igualdad legal de los ciudadanos y la protección contra la discriminación aún no se aplican con la debida firmeza y extensión (...). Existen mejoras normativas importantes, pero las deficiencias son todavía notables y afectan a los sectores de la población más numerosos y débiles y, por lo tanto, necesitados de protección"<sup>vii</sup>. Este cuadro se complica cuando se reconoce que "existen exclusiones sociales superpuestas"<sup>viii</sup>. Así, "las privaciones en un componente de la ciudadanía social suelen coincidir con privaciones en otros campos". La constatación de exclusiones y marginaciones superpuestas lleva al informe a concluir que existen "déficit estructurales en materia de ciudadanía social"<sup>ix</sup>.

De este diagnóstico a nivel global y regional es posible derivar una serie de desafíos necesarios de enfrentar exitosamente en materia de políticas públicas para superar las variadas situaciones de exclusión, creando condiciones que permitan una efectiva integración social, base de un genuino desarrollo.

Primeramente, y en la medida que esta visión integradora del desarrollo social está perdiendo terreno a nivel conceptual, es necesario generar condiciones comunicacionales adecuadas que permitan reponer los valores, conceptos y metas del desarrollo social en el centro de las políticas públicas. El fortalecimiento y la

creación de comunidades epistémicas en torno a estos nuevos conceptos surgen, por lo tanto, como una necesidad urgente. Esta tarea es responsabilidad central tanto de los gobiernos como de todos aquellos sectores interesados en generar condiciones favorables a la integración social. Por estas razones es necesario que en torno a ella se establezcan amplias alianzas que convoquen a todos los interesados. Los organismos no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones filantrópicas y las agencias estatales tienen una gran oportunidad para generar sinergias y desarrollar estrategias comunicacionales creativas en estos espacios de acción.

Es igualmente necesario, en segundo término, introducir importantes cambios a la sectorización unidimensional de la gestión gubernamental, la que en su acción en terreno no ha sido capaz de enfrentar eficazmente temas esencialmente multisectoriales y transversales como los que se analizan. Por su propia naturaleza, las necesidades de las personas son de características multidimensionales, lo que implica que no deberían ser enfrentadas unilateralmente por agencias especializadas que no coordinan sus acciones entre sí, duplicando programas sociales.

Finalmente, las políticas de integración social no han considerado de manera suficiente el impacto de la migración internacional –especialmente importante para América Latina– y las dificultades de las diásporas para integrarse en los países de acogida. En América Latina este fenómeno ha llegado a tener implicancias económicas y sociales extremadamente serias para las sociedades de origen de estos flujos migratorios. Así, las exclusiones locales se proyectan internacionalmente a escala ampliada, “exportándose” exclusión y marginalidad.

En este escenario, la acción afirmativa es parte fundamental y un mecanismo privilegiado en las modernas estrategias de desarrollo social, permitiendo que los sectores y grupos excluidos puedan integrarse sistemáticamente a los procesos, estructuras e instituciones sociales más amplias.

Las políticas de acción afirmativa deben ser aplicadas en todas aquellas áreas y sectores donde la discriminación, marginalidad y

exclusión se han institucionalizado. Y para que este proceso concite apoyos sociales, políticos y económicos es necesaria una política comunicacional adecuada a estas metas. Aquí, las instituciones educacionales tienen un destacado papel que desempeñar.

Esta importante publicación que prologamos es un primer y valioso paso conducente a destacar los valores, conceptos y metas de una nueva perspectiva de desarrollo e integración social, los que deben permear el conjunto de políticas públicas pertinentes. Los gobiernos, así como todas aquellas personas, instituciones y organizaciones comprometidas en una efectiva integración social, pueden aprender recíprocamente a partir de las mejores experiencias puestas en vigor. En este campo, las instituciones filantrópicas tienen una experiencia invaluable que debe quedar diligentemente a disposición de los interesados.

A su vez, los niveles subnacionales de gestión gubernamental como los gobiernos regionales y municipalidades deben desempeñar un papel más activo en las políticas de superación de la exclusión y marginalidad social realizando acciones afirmativas donde y cuando corresponda. Al respecto, la demostración de las mejores prácticas que en diferentes contextos nacionales han estado siendo exitosas debería tener mayores niveles de visibilización a nivel regional para permitir su adaptación y réplica.

Todas estas acciones implican una efectiva transversalización de las políticas de acción afirmativa a niveles nacionales, la que también debería llevarse a cabo en los niveles subnacionales. Por este motivo, urge introducir importantes cambios en la aplicación de políticas públicas al nivel de los gobiernos regionales y municipales. La gestión gubernamental separada en compartimentos estancos establece un límite muy serio a la transversalización, especialmente de acciones afirmativas, ya que en el trabajo en terreno no se pueden enfrentar eficazmente temas multisectoriales como los mencionados.

En la medida que la integración de las diásporas en los países de acogida enfrenta fuertes barreras de entrada es igualmente necesario que la acción afirmativa incluya a la gran variedad de inmigrantes que hoy día se observa en esta región.

## **Fundación EQUITAS**

Este pionero libro que resume la experiencia chilena en políticas de acción afirmativa, es una contribución referencial para revitalizar las nuevas perspectivas del desarrollo. Igualmente, muestra que la acción afirmativa no ha nacido hoy, ni se ha presentado exclusivamente en un solo país. Ella ha establecido profundas raíces en la historia latinoamericana. Se ha desarrollado y nutrido al amparo de duras y prolongadas luchas por la equidad, en las que múltiples actores han aportado sus mejores esfuerzos. De alguna forma, este volumen es también un homenaje a quienes se han comprometido y dado su vida por la justicia social.

Augusto Varas Fernández

Representante de la Fundación Ford  
en la Región Andina y el Cono Sur  
Presidente Fundación EQUITAS

## **ALCANCES DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR**

Los difundidos debates en torno a las medidas de acción afirmativa que cada cierto tiempo se instalan en la agenda noticiosa de Estados Unidos y de países de la Unión Europea no han tenido aún repercusiones de envergadura en América Latina. Con la excepción de Brasil, la discusión sobre los alcances y posibles efectos de la aplicación de medidas de esta naturaleza en esta región se encuentra circunscrita a sectores muy acotados de la academia y del ámbito público, sin que se registre un debate más amplio que involucre a un mayor número de actores sociales.

La investigación desarrollada paralelamente en Argentina, Colombia, Chile y Perú permite observar hasta que punto el concepto mismo de acción afirmativa está todavía ausente de las discusiones sobre derechos y políticas sociales. Incluso quienes han adoptado como propio el discurso de la acción afirmativa y abogan por ésta, la confunden a menudo con políticas compensatorias y/o focalizadas según criterios de pobreza.

Dada la importancia que revisten las medidas de acción afirmativa y el enorme potencial que tienen en sociedades fuertemente marcadas por problemas de equidad social, la investigación realizada busca contribuir a ahondar el conocimiento existente sobre el grado de receptividad a este tipo de acciones en los distintos contextos nacionales. En particular, en los cuatro países mencionados, que son aquellos en que la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur mantiene programas activos.

### **1. Aproximaciones al desarrollo de un concepto**

Aunque las iniciativas de acción afirmativa se encuentran presentes en los instrumentos internacionales utilizados desde 1958<sup>x</sup> y los registros formales sobre el uso del concepto datan de inicios de los años sesenta,<sup>xi</sup> su uso cada vez más habitual no expresa el consenso en torno a una definición única y de aceptación generalizada.

Una primera revisión de la bibliografía pertinente<sup>xii</sup> mostró no sólo la ausencia de una definición normativa clara, sino que también reveló la existencia de discrepancias en los planos jurídico y social. Los argumentos en discusión son diversos y algunos emergen de la definición misma del concepto de acción afirmativa.

El intento más amplio registrado para avanzar en este debate lo protagonizó Naciones Unidas, que en 1998 solicitó una investigación para estudiar "el concepto y la práctica de la acción afirmativa". Al finalizar este trabajo en 2001, se propuso una definición básica, según la cual *"la acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva"*.<sup>xiii</sup>

A pesar del carácter general de la definición propuesta, ésta no ha concitado mayor consenso en el ámbito jurídico, debido a la inclusión de dos de los aspectos que suscitan más controversia: en primer lugar, la acción afirmativa sería aplicable a miembros de un determinado grupo cuyo estatuto particular se reconoce y cuyos derechos sociales (o "de su vida social") no han sido adecuadamente atendidos. En segundo término, su objetivo sería alcanzar la igualdad efectiva para este grupo, en relación a otros grupos sociales más integrados.

Respecto del primer aspecto, la posible contraposición entre los derechos individuales y la acción afirmativa, sustentada en el reconocimiento de los derechos fundamentales de naturaleza colectiva, es una de las facetas más candentes del debate actual. De hecho, la construcción doctrinaria de los derechos humanos colectivos ha sido objeto de una fuerte polémica, cuyas aristas más notorias son las discusiones por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia de la Comunidad Europea y por las decisiones de la Corte Suprema de Estados Unidos. En ambas instancias se observan diversos ejemplos sobre la constante controversia respecto del estatuto jurídico de las acciones afirmativas.

El segundo aspecto en cuestión, relacionado con el anterior y que cruza los principales debates sobre la acción afirmativa, se centra

en la igualdad efectiva como objetivo de ésta. La pregunta es si la acción afirmativa *"puede imponer un resultado (class action), resultado que, puesto que es impuesto y apremiante, comportaría [...] una violación de un derecho individual a la igualdad de las personas que habrán de ser apartadas de este resultado por el efecto de la medida favorecedora de una o más personas, de tal manera que acelerara la instauración de una igualdad de hecho entre grupos o personas [en desigualdad de condiciones iniciales]"*.<sup>xiv</sup>

De manera sintética, el problema fundamental respecto de este punto es la aceptación de la adecuación entre la igualdad formal garantizada en las constituciones nacionales y la igualdad material, efectiva o de hecho, objeto de la acción afirmativa. Sin embargo, esta relación puede sólidamente fundamentarse en el "principio de la rectificación", sostenido a principios de los años setenta por el filósofo político estadounidense John Rawls. La aplicación de la acción afirmativa refleja hasta donde la idea de Rawls sobre una justicia compensatoria rápidamente sobrepasó el marco del debate jurídico y trasladó la reflexión hacia la dimensión social. Partiendo del supuesto de que la capacidad y el talento natural están repartidos de manera igualitaria entre los distintos grupos humanos, la teoría de Rawls proporciona un sustento conceptual a la necesidad política de revisar la relación naturalizada entre las diferencias históricas o biológicas de determinados grupos o individuos y las desigualdades sociales asociadas, culturalmente construidas, legitimando así la introducción de medidas correctivas bajo la forma de políticas de acción afirmativa.

## 2. La práctica de la acción afirmativa

Una vez instalada la necesidad de introducir medidas que enmenden las desigualdades, tendientes a alcanzar sociedades más equitativas y justas, las posiciones enfrentadas en relación con el concepto de la acción afirmativa y sus implicancias se han trasladado al tipo de políticas mediante las cuales ésta se concreta. En este último ámbito se observa la mayor aceptación de aquellas medidas de acción afirmativa conducentes a la "igualdad de oportu-

tunidades”, así como un creciente apoyo hacia las que se dirigen a promover la “igualdad de resultados”.

Sin ahondar aquí en este debate, interesa resaltar la forma como éste se expresa en la clasificación de las prácticas de acción afirmativa que realiza Naciones Unidas: medidas de movilización afirmativa, de equidad afirmativa y de preferencia afirmativa. Las dos primeras corresponderían a las políticas de acción afirmativa orientadas principalmente hacia la “igualdad de oportunidades”, mientras que la tercera apuntaría directamente a alcanzar la “igualdad de resultados”.

Según se desprende del informe final del relator especial Marc Bossuyt a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas,<sup>xv</sup> la movilización afirmativa incluye todas las medidas de difusión, promoción y apoyo tendientes a favorecer el conocimiento de los derechos civiles y sociales, de los cuales cada integrante de una misma sociedad es formalmente titular, pero cuyo ejercicio efectivo excluye a ciertos grupos por la desinformación, el desconocimiento o la falta de recursos para hacerlos valer.

A su vez, la equidad afirmativa reúne aquellas medidas dirigidas a formalizar mayores garantías en la distribución de los bienes sociales, para asegurar que los miembros de un determinado grupo sean tratados en forma “equitativa”. Gran parte de estas medidas se asocia al establecimiento de procedimientos formales para encausar los alegatos de discriminación; procedimientos de revisión para cautelar el cumplimiento de criterios no discriminatorios, y otras medidas tomadas para “prevenir y eliminar prácticas discriminatorias no intencionadas”, en términos de Bossuyt<sup>xvi</sup>.

Respecto de la preferencia afirmativa, ésta se refiere a las medidas que implican que la mera adscripción a un cierto grupo determina la concesión o retirada de ciertos bienes sociales. Los ejemplos son de dos tipos: (i) entre dos personas igualmente calificadas se asigna preferencia a una en exclusiva razón de su sexo o raza, y (ii) se establecen desincentivos o directamente la prohibición de que miembros de otros grupos soliciten determinados bienes (aquí se incluirían las leyes de cuotas o cupos).

### 3. La acción afirmativa en Argentina, Colombia, Chile y Perú

El trabajo de campo efectuado en los cuatro países en estudio se inició con la revisión y análisis de las constituciones nacionales; la adopción y aplicación de los tratados internacionales en materia de igualdad de oportunidades, no-discriminación y acción afirmativa; la legislación asociada en cada país y las principales sentencias dictadas en casos emblemáticos.<sup>xvii</sup>

#### a. Argentina

Como se describe en el respectivo informe nacional, la Constitución argentina de 1994 aúna el principio de igualdad con el de no-discriminación, incorporando la acción afirmativa a través del artículo 75, inciso 23, mediante el cual se ordena al Congreso:

*"legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad".<sup>xviii</sup>*

De manera similar a lo que se registra en el caso colombiano bajo la forma de la acción de tutela, la Constitución de Argentina establece además el recurso de amparo individual o colectivo<sup>xix</sup> (artículo 43 - Sección Nuevos Derechos y Garantías de la Constitución). Este recurso es el que habilita a los ciudadanos para combatir a través de la vía jurídica los actos discriminatorios. Mediante su uso se han obtenido fallos que, en algunas ocasiones, han terminado convirtiéndose en una acción positiva para un colectivo social. De hecho, se constata en el estudio la utilización del recurso de amparo colectivo en conjunto con los tratados internacionales para litigar a favor de derechos que comienzan siendo individuales, pero que terminan interpelando y definiendo el colectivo o grupo situado en la base del acto discriminatorio. Durante la década de los noventa, este recurso permitió importantes avances en cuestiones ligadas a los derechos de los pueblos indígenas, de las personas

con discapacidad, de las mujeres y también de los usuarios y consumidores.

En el ámbito de la legislación se destaca especialmente la modificación de la ley electoral, que incorporó la obligación para todos los partidos políticos de incluir en sus listas al menos el 30% de mujeres en puestos donde tengan posibilidad de resultar electas. Se trata de Ley Nacional N° 24.012<sup>xx</sup> o Ley de Cupo de 1991, modificada en el marco de la reforma a la Constitución Nacional de 1994, incorporando artículos como el que garantiza la igualdad de oportunidades de ambos sexos para el acceso a cargos electivos y partidarios<sup>xxi</sup>. Posteriormente, el decreto presidencial N° 1.246 del 2000 amplía la aplicación de la Ley de Cupo e instituye la incorporación efectiva de candidatas mujeres al Senado.

## **b. Colombia**

De los cuatro países considerados en la investigación, comparativamente este cuenta con el marco constitucional y jurídico más abierto al reconocimiento de la igualdad material o efectiva como indisociable de la igualdad formal, además de otorgar reconocimiento expreso a los derechos sociales y colectivos en la Constitución de 1991. En el artículo 13 de esta carta, uno de los más conocidos, se señala: *"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados"*.<sup>xxii</sup>

Según los constitucionalistas entrevistados en la investigación, la Constitución de 1991 no sólo contribuyó a la consolidación del principio de igualdad formal y a la consecución de la igualdad real, sino que abrió espacios para el desarrollo de una institucionalidad adicional donde estos objetivos se concretaran. Una de las vías más reconocidas es la de las llamadas acciones de tutela, mediante las cuales los ciudadanos pueden reclamar ante el juez la protección de sus derechos fundamentales. La Corte Constitucional, por su parte, revisa aquellos casos más controversiales y pronuncia al respecto sentencias que configuran gran parte de la jurisprudencia constitucional colombiana.

Una revisión de los pronunciamientos de la Corte Constitucional muestra que ésta en reiteradas ocasiones ha establecido "*que la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad [...] siendo posible anudar a situaciones distintas, diferentes consecuencias jurídicas*".<sup>xxiii</sup> En sus sentencias, la Corte Constitucional ha procurado el cumplimiento del principio de la igualdad y también ha respaldado el uso de acciones afirmativas para ese propósito.

En la misma dirección, el Procurador General de la Nación, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad de ciertos artículos de la Constitución que establecen edades diferenciadas para hombres y mujeres en materia de jubilación, sostiene en forma explícita:

*"En ocasiones se dispensa un trato más favorable a determinado grupo de la población en virtud de la necesidad reconocida constitucionalmente de 'enderezar las cargas' o promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Cuando lo anterior ocurre, estamos en presencia de la 'discriminación positiva', mecanismo establecido de conformidad con la actual Constitución, para proteger y apoyar especialmente a personas y grupos tradicionalmente discriminados o marginados de los beneficios de la vida en comunidad"*.<sup>xxiv</sup>

En el nivel de la legislación, más acotada que la jurisprudencia colombiana en lo referido a la acción afirmativa, la investigación destaca la Ley N° 581 de 2000, o Ley de Cuotas, dado su carácter netamente afirmativo, en contraposición a otras disposiciones que combinan esta vocación con una de carácter más bien asistencial o de superación de la pobreza. La Ley N° 581 tiene como objetivo "*la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público*", creando para esto la obligación de nombrar un mínimo de 30% de mujeres "*en todos los niveles de las tres ramas y demás órganos del poder público, en los niveles Nacional, Departamental, Regional, Provincial, Distrital y Municipal [...] incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción en la rama judicial*".<sup>xxv</sup>

### c. Chile

El marco normativo chileno está regido por la Constitución Política de 1980, elaborada y puesta en vigencia durante la dictadura militar (1973-1990). En algunos aspectos, la Constitución de 1980 prosigue la tradición constitucional del país, plasmada en las constituciones anteriores (de 1833 y 1925). Sin embargo, debido al contexto social y político en que se genera, y a sus disposiciones autoritarias, implica al mismo tiempo la abrupta interrupción de una tendencia dirigida a acercar la carta constitucional previa a una más propia de un Estado de bienestar. Las modificaciones que venía experimentando la Constitución de 1925, tanto a fines de la década de los cincuenta, como producto de las reformas realizadas por los gobiernos radicales, y durante de la década de los sesenta, como respuesta a los movimientos sociales, ampliaron paulatinamente las garantías constitucionales, incluyendo derechos económicos y sociales posteriormente omitidos en la Constitución de 1980.

Formalmente, la Constitución de 1980 puede ser definida como de orden liberal-clásico, puesto que se limita a garantizar derechos civiles y políticos o de primera generación, sin considerar derechos económicos, sociales y culturales o de segunda generación. En este sentido, la carta fundamental reconoce y enfatiza principalmente los derechos individuales, incluyendo el tema de la igualdad sólo de manera general. Según plantean los juristas entrevistados para el informe, en esta Constitución los derechos demandan del Estado una omisión, pero ninguna obligación.

A pesar de esta evidente restricción, el artículo 19.2, el cual señala que *"en Chile no hay personas ni grupos privilegiados [...] no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre, ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias [...]"*, consagra la igualdad ante la ley y prohíbe toda forma de discriminación arbitraria. En democracia, la discriminación arbitraria ha sido entendida como *"aquella que no esté fundada en un valor relevante para la comunidad política"* y este artículo ha sido interpretado en el sentido contrario, estableciendo que las discriminaciones fundadas en buenas razones estarían permitidas, abriendo así la posibilidad le-

gal de impulsar programas de acción afirmativa, como de hecho ha ocurrido durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, desde 1990 en adelante.

Esta interpretación que permite ajustar –sin modificar– el marco normativo para avanzar conforme a la agenda política de los gobiernos de la Concertación, corresponde a lo que algunos han identificado como la estrategia de respuestas adaptativas de esta coalición política, un fenómeno característico de la prolongada transición a la democracia de este país. Con relación a la acción afirmativa, lo anterior ha implicado el desarrollo de medidas en el plano institucional sin su respectivo correlato en el ámbito jurídico, fórmula cuya limitación principal es que los avances quedan sujetos a la iniciativa del régimen de turno, mientras que los ciudadanos carecen de instrumentos formales mínimos que les permitan hacer coercitivos sus derechos<sup>xxvi</sup> frente un Estado que no está obligado constitucionalmente a ejercer algún tipo de acción u otorgar algún bien en el plano de los derechos sociales o colectivos.

No obstante el vacío legal detectado, como se detalla en el informe correspondiente al caso chileno, con el retorno de la democracia se desarrolla un conjunto de políticas públicas de carácter sistemático, cuyo contenido puede catalogarse como acción afirmativa. La mayoría de estas se orientan a redistribuir los recursos sociales y a conferir ventajas sociales explícitas y deliberadas a un cierto grupo de ciudadanos, en función de una cualidad adscrita que les confiere desventaja.

En cuanto a la emblemática “ley de cuotas” presente en los demás países estudiados y considerada el mecanismo de acción afirmativa más común en América Latina, en el caso de Chile esta iniciativa no ha logrado superar la condición de proyecto de ley. Según consta en la investigación, en 1997 un grupo de diputadas de la coalición gobernante propuso por primera vez una modificación de la Ley de Partidos Políticos, la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Votaciones y Escrutinios, para que se introdujera un sistema de cuotas para las mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular. El proyecto se archivó sin discusión. La iniciativa fue repuesta en el 2000, sin que hasta ahora se registren mayores avances.

Por el momento, las cuotas de participación sólo son utilizadas en las elecciones internas de algunos de los principales partidos políticos chilenos, cautelando al nivel de los estatutos internos la representación de las mujeres en las listas y en los organismos colegiados partidarios: 40% en el caso del Partido Por La Democracia (PPD), 30% en el Partido Socialista (PS) y 20% en el Partido Demócrata Cristiano (PDC). La efectividad de estas medidas ha resultado muy variable, observándose mayor respeto a la norma en el PPD, tanto a nivel de sus órganos internos como en el número de mujeres electas en cargos de representación, y siendo en cambio superada reiteradamente por las fórmulas más tradicionales de hacer política presentes en los dos partidos con mayor trayectoria (PS y PDC).

#### **d. Perú**

Según los constitucionalistas peruanos, la Constitución de 1993, promulgada bajo el régimen del presidente Alberto Fujimori, tiene un carácter más regulatorio que declarativo, lo que la diferencia de las constituciones de Colombia y Argentina y tiende a asemejarla más a la chilena. Comparada con su antecesora, la Constitución de 1979, existen muchos derechos sociales que dejan de estar explícitos (como por ejemplo los derechos a la seguridad social, al bienestar, a la educación, al trabajo y a la función pública).

Además, el texto omite lo referente a la igualdad de oportunidades de las mujeres respecto a los varones, lo que es interpretado como un recorte manifiesto a los alcances del derecho a la igualdad consagrado en el texto de 1979. Según las opiniones reunidas por esta investigación, la Constitución de 1993 utiliza una fórmula que define la igualdad en términos restrictivos y formales, eliminando incluso la disposición que establecía la igualdad de trato, contenida en la Constitución anterior.

No obstante las limitaciones, se registra en el correspondiente informe nacional que el Tribunal Constitucional ha contribuido a generar un marco jurídico favorable al desarrollo de la acción afirmativa a través de sus sentencias, estableciendo que:

*"[...] la noción de igualdad ante la ley no se riñe con la existencia de normas diferenciadoras, a condición de que se acredite:*

*a) la existencia de distintas situaciones de hecho y, por ende, la relevancia de la diferenciación; b) una finalidad específica; c) razonabilidad, es decir, su admisibilidad desde la perspectiva de los preceptos, valores y principios constitucionales; d) racionalidad, es decir, coherencia entre los supuestos de hecho y la finalidad que se persigue; y e) proporcionalidad; es decir, que la consecuencia jurídica diferenciadora sea armónica y correspondiente con los supuestos de hecho y la finalidad”.*<sup>xxvii</sup>

En cuanto a la legislación, el trabajo sobre Perú resalta la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N° 26.859 de 1997), que incorpora el mecanismo de cuotas para establecer la participación de un mínimo de 25% de mujeres en la conformación de las listas de los candidatos a presentarse en las elecciones nacionales y distritales. Con la finalidad de neutralizar cualquier efecto negativo que pudiese tener en las mujeres la aplicación del Distrito Electoral Múltiple, según el cual la elección de los parlamentarios se realiza considerando a cada departamento como un distrito electoral, hacia fines del 2000 el Congreso elevó la cuota de participación de candidatas mujeres a 30% a través de la Ley N° 27.387.<sup>xxviii</sup>

Posteriormente, las cuotas también han sido introducidas para los gobiernos regionales. En el artículo 12° de la ley promulgada el 14 de marzo de 2002, se señala que *"la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido político o movimiento lo decida, incluyendo un accesitario (suplente) en cada caso; también por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres".* En esta ley también se incorporó la cuota por etnicidad, pues se estableció que la lista también debe estar conformada por *"un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones".*

El informe peruano destaca también la Ley N° 27.270, que penaliza los actos de discriminación, promulgada el 29 de mayo del 2000, a través de la cual se incorpora el delito de discriminación al Código Penal. En este se incluye una definición de lo que se entiende por discriminación –anulación o alteración de la igualdad de oport-

tunidades o de trato– y se establecen sanciones administrativas y/ o multas que habrán de aplicarse a los que discriminen "*basados en motivos de raza, sexo, religión, opinión, origen social, condición económica, estado civil, edad o de cualquier otra índole*". La discriminación, eso sí, queda concretamente acotada al acceso al empleo y a centros educativos de distinto nivel.

Más allá de las limitaciones formales, según consta en la investigación, esta ley es especialmente significativa porque abre la posibilidad de que quienes han sido directamente afectados por una situación de discriminación laboral o en el sistema educativo formal, puedan exigir una sanción hacia aquellos que los han discriminado y también obtener una indemnización por el hecho discriminatorio.

Tal como se establece en los informes nacionales, los cuatro países en que se realizó la investigación son estados parte de Naciones Unidas y han suscrito las principales convenciones relativas a la eliminación de la discriminación, tomando en algunos casos medidas concretas para revertir, en el ámbito de sus respectivos marcos constitucionales y jurídicos, algunos de sus efectos más visibles. Sin embargo, el concepto mismo de acción afirmativa tiene una presencia acotada en las legislaciones nacionales y la polémica sobre su legitimidad o la efectividad de su aplicación está restringida a círculos reducidos de la opinión pública nacional.

Tanto en el caso de Colombia como en el de Argentina, que son los que registran un estado de avance importante respecto del marco jurídico y la jurisprudencia, la discusión en el ámbito académico se encuentra poco extendida y la definición de políticas de acción afirmativa es escasa. Además, en ambos países se registra una falta de conciencia en el grueso de los grupos potencialmente beneficiarios respecto de los derechos que les son asignados por las respectivas constituciones nacionales.

A pesar de las limitaciones señaladas, se observa un amplio consenso en cuanto a que la incorporación de la acción afirmativa en las constituciones nacionales permite considerar la respuesta a situaciones de exclusión no tanto como política pública (como su-

cede en Chile y en menor medida en Perú), sino como una cuestión de derechos. Esto otorga a la sociedad un argumento constitucional que obliga al Estado a atender la situación de afectación de los derechos de grupos y personas, lo que ha puesto de relieve el papel de las ONG, que han comenzado a mostrarse más activas en la denuncia de este tipo de situaciones. Lo anterior facilita la promoción de alguna acción reparadora a través de un litigio, permitiendo por este camino importantes avances en los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas, de los discapacitados y de otros grupos con estatuto especial.

Respecto de la legislación vigente, resalta especialmente el lugar emblemático ocupado por las leyes de cuota o cupo femenino para cargos de representación popular, presente en tres de los cuatro países estudiados. Tal tipo de legislación ha resultado crucial a la hora de ilustrar, por parte de los entrevistados, lo que en cada caso se entiende por acción afirmativa y los alcances y limitaciones imputados a este tipo de medidas.

## 4. Catastros nacionales

En el nivel de las políticas se observa una dificultad para establecer diferencias o límites entre la acción afirmativa y otros mecanismos de política social. Dicha dificultad se acentúa respecto de las políticas asistenciales y de las políticas compensatorias focalizadas con criterios de pobreza, incluso entre los responsables del diseño y aplicación de algunas de estas medidas en los ministerios y servicios sectoriales de los respectivos estados.

La constante superposición entre políticas y programas sociales focalizados y medidas de acción afirmativa, condujo a los equipos investigadores a desarrollar estrategias ajustadas a sus respectivos contextos. Esto permitió caracterizarlas y establecer sus límites. En los cuatro países estudiados, un aspecto básico para la caracterización de la acción afirmativa en el plano social se centró en la identificación de los grupos objetivos susceptibles de la misma. El segundo aspecto quedó referido al tipo de derecho objeto de acción afirmativa.

### **a. Acción afirmativa según el grupo destinatario**

Sobre la base de la bibliografía internacional y de la información proporcionada por actores de la sociedad civil involucrados en la promoción de la acción afirmativa en sus respectivos países, se estableció que los destinatarios sólo podrían ser tales en tanto pertenecieran a aquellos colectivos históricamente situados en desventaja respecto del conjunto de la sociedad donde se insertan. Lo anterior, siempre que esta desventaja fuese atribuible a una discriminación basada en condiciones propias de los sujetos, como el género o la adscripción a una determinada etnia, y/o en situaciones irreversibles, como el ciclo de vida o la discapacidad.

Con este criterio, la pobreza o la ruralidad, el nivel de escolaridad o la situación laboral, no serían por sí solos condición suficiente para la conformación de un grupo sujeto de acción afirmativa: no son atributos inherentes a los sujetos y se trata de situaciones susceptibles de modificación. Esto descartaría, por ejemplo, a las políticas compensatorias en el sector educacional, o respecto del mercado laboral como medidas de acción afirmativa, salvo que las mismas incluyan explícitamente en sus criterios de focalización aspectos tales como el género, la etnia, la edad o la discapacidad.

Originalmente, en el caso de Colombia se planteó acotar incluso más esta caracterización, centrándola en aquellos colectivos que, además de cumplir con los requisitos fijados, logran organizarse como un actor social capaz de articular sus propias demandas: la acción afirmativa sería tal, en tanto respuesta a sus reivindicaciones.

Sin embargo, como quedó establecido en la argumentación que sobre este asunto se registra en el informe argentino, se concordó que la acción afirmativa puede no ser respuesta directa a las demandas articuladas de un determinado sector de la población, pero debería –por sus características– contribuir a la progresiva configuración de los actores sociales. Esto, en la medida en que se identifica a sus destinatarios como miembros de un grupo cuyos derechos colectivos se reconocen, contribuyendo así a hacerlos más visibles y a identificar sus derechos y necesidades comunes.

## **b. Acción afirmativa según tipo de derecho**

El debate entre el equipo colombiano y el argentino se relaciona con los aportes de la investigación del equipo chileno, que ahondan en el tipo de derechos en materia de acción afirmativa. Este último estudio se refiere a los derechos sociales o derechos de segunda generación y a los derechos colectivos o de tercera generación (asociados al reconocimiento del estatuto particular de determinados grupos sociales), en contraste con aquellas medidas dirigidas a la satisfacción de los derechos individuales básicos o de primera generación, delimitados por las constituciones liberales.

Siguiendo esta línea argumental, las iniciativas orientadas a satisfacer los derechos individuales básicos garantizados por el Estado moderno a cada uno de sus ciudadanos, así como las políticas asistenciales destinadas a nivelar las condiciones mínimas de subsistencia de determinados grupos, no podrían ser clasificadas como de acción afirmativa. Esto descartaría, por ejemplo, aquellas medidas dirigidas a suplir falencias en la salud o la alimentación de ciertos grupos, aunque incluyan en la focalización aspectos como el género, la etnia, el ciclo de vida o la discapacidad.

Con esta perspectiva, durante el levantamiento de los catastros nacionales se pudo constatar que, si bien este nivel de avance respecto de la acción afirmativa puede en algunos casos estar presente en el ámbito normativo (por ejemplo, en Colombia y en menor medida en Argentina) y se encuentra en la discusión de sectores acotados en los cuatro países, no existe el mismo nivel de desarrollo en las políticas y programas sociales.

De hecho, independientemente del desarrollo normativo que pueda haber alcanzado el asunto en un determinado país, las políticas y los programas suelen encontrarse todavía en un nivel que combina o confunde las políticas asistenciales focalizadas o medidas compensatorias y la acción afirmativa. Esto implicó ampliar el criterio para la clasificación comprometido en el segundo objetivo del proyecto, lo que se explicita en los respectivos informes nacionales.

## 5. Acción afirmativa en educación

Durante el desarrollo de esta última fase de la investigación, las entrevistas en los cuatro países mostraron que, a diferencia de otros sectores del quehacer nacional, el de la educación es uno de los que reúne mayor reflexión –académica y al nivel de tomadores de decisiones– respecto de la centralidad de la aspiración de equidad y de la importancia de la acción afirmativa.

En un escenario donde se observan importantes cambios tecnológicos y socioculturales, enmarcados en la generalizada aceptación de las nuevas reglas del juego en el contexto económico internacional, tales como la globalización de los mercados y el desafío de la competitividad internacional, en los años noventa surgieron en toda América Latina los discursos a favor de la “reforma educativa”.

Tales planteamientos coinciden en albergar propuestas comprensivas que, según diversos especialistas, esta vez se encuentran más orientadas a la reconversión que hacia la expansión.<sup>xxix</sup> “Ya no se trata de proponer la expansión de lo existente, o su mejoramiento a través de tal o cual política o estrategia (descentralización, municipalización, nuevo currículum, sistemas de evaluación), sino de repensar al conjunto de los dispositivos discursivos, normativos e institucionales que configuran la educación”.<sup>xxx</sup> Un indicador de esa intención sería la proliferación en diversos países de la región de nuevas leyes generales de educación (Chile, 1991; Paraguay y República Dominicana, 1992; Argentina y México, 1993; Colombia 1994. Perú se sumó a esta tendencia más tardíamente, en 2003).

En la gestación de las nuevas legislaciones destaca también la incidencia de los organismos multilaterales, que a partir de la década de los noventa han impulsado a los Estados a otorgar prioridad a la educación como mecanismo para frenar y revertir la pobreza y la exclusión. Desde la obligación de garantizar la alfabetización, contenida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el “mínimo garantizable” recogido en la mayoría de las legislaciones nacionales ha ido ampliándose progresivamente, incluyendo conceptos como el analfabetismo funcional o iletrismo, engloba-

dos en la noción más amplia de necesidades básicas de aprendizaje contenidas en la declaración de la ONU de 1990.

Junto con garantizar el acceso a determinados niveles de escolarización, los Estados asumieron el compromiso de mejorar los indicadores globales de eficiencia del sistema escolar, como la disminución de las tasas de repitencia y deserción. Paralelamente, se estableció la necesidad de garantizar estándares básicos de calidad de la enseñanza y de logro en cada nivel, con especial énfasis en los sectores donde se observa mayor rezago, y que son justamente los más pobres y marginales.

En el terreno de las políticas, la magnitud de la brecha evidenciada por un creciente número de pruebas nacionales e internacionales, ha obligado a una fuerte concentración de los esfuerzos en los niveles primarios de la educación formal. De hecho, en los cuatro países existe algún tipo de "política compensatoria", en gran medida focalizada en las escuelas que atienden a la población más rezagada en términos de sus resultados educativos, sea por pobreza, ubicación y/o por etnia (o bien, como sucede generalmente, por una combinación de todos estos factores) y que muestran al mismo tiempo menor rendimiento académico general y mayores tasas de repetición y abandono escolar.

Dados los contextos nacionales y el propósito explícito de compensar las desigualdades y atender a los grupos más vulnerables de la población, estas políticas públicas no incluyen, en general, el nivel de la educación superior universitaria. En este segmento, la discusión sobre la equidad no se centra en garantizar el acceso y los estándares de calidad equivalente para todos, sino en la no discriminación en el acceso en función de los méritos individuales. De hecho, se encuentran principalmente programas estatales de becas para estudiantes de buen rendimiento académico y escasos recursos, orientados tanto a asegurar su acceso, como a evitar la deserción por motivos económicos.

Iniciativas más acotadas para la promoción del acceso de los grupos indígenas, presentes en Colombia (donde se suman las medidas orientadas hacia la población afrocolombiana), Chile y Perú, o di-

rigidas a víctimas de la violencia política (Perú), suelen combinar recursos públicos con programas de admisión especial y becas complementarias de algunas universidades específicas. Se trata principalmente de medidas de apoyo financiero y son evaluadas como respuesta de determinadas universidades frente a las demandas del entorno en que se insertan, o como estrategia de diferenciación ante el crecientemente competitivo mercado de la educación superior.

Tanto en las medidas promovidas por los estados, como en las que surgen de las universidades destaca la casi total ausencia de programas destinados directamente a mejorar el rendimiento académico y la calidad de la inserción de los grupos destinatarios. Esto repercute en los índices de retención, especialmente críticos en Argentina y tan preocupantes como los problemas de acceso en los restantes países.

Respecto de las iniciativas encabezadas por las propias universidades, los cuatro países enfrentan situaciones parecidas. Estas se caracterizan por la fuerte dispersión de las medidas de acción afirmativa actualmente vigentes, la escasez de evaluaciones sistemáticas sobre sus resultados y la difusa información que cada universidad o facultad tiene respecto de lo que otras puedan estar ejecutando en la misma área.

Considerando el número de universidades existentes en cada uno de los países estudiados en el período en que se realizó la investigación (Argentina, 93; Colombia, 73; Chile, 60, y Perú, 75) y la ausencia de políticas generales que orienten medidas de acción afirmativa a este nivel, se optó por delimitar a priori el número de universidades a examinar en cada país. Los esfuerzos se centraron en aquellas que por su naturaleza y/o ubicación geográfica reunían mayores probabilidades de ofrecer algún tipo de medida como las buscadas.

La opción por esta focalización intencionada se vió respaldada a través de la constatación, en terreno, que muchas veces no bastaba con levantar información de las universidades al nivel de la administración central, ya que varias han delegado en sus facultades o en

departamentos específicos la responsabilidad de generar medidas adecuadas a la captación y/o retención de aquellos alumnos cuyo perfil es diferente al del conjunto del alumnado.

## **6. Los informes nacionales**

La presentación de la información nacional está dividida en cuatro capítulos. En el Capítulo I se analiza la acción afirmativa vigente en la normatividad a nivel constitucional, en la jurisprudencia, en la legislación y en los tratados internacionales suscritos por el país. En el Capítulo II se presenta un catastro de las principales medidas de acción afirmativa promovidas por los respectivos gobiernos. En ambos se configura el panorama general de la acción afirmativa, como contexto para analizar, en el Capítulo III, la acción afirmativa en la educación superior. Por último, en el Capítulo IV se presentan las lecciones obtenidas sobre los avances y limitaciones de la acción afirmativa en el nivel nacional.

La metodología utilizada para el desarrollo de la investigación fue cualitativa y cuantitativa. El método cualitativo correspondió a la realización de entrevistas y análisis de documentos. El método cuantitativo se dio en el análisis de información estadística y bases de datos correspondientes a la situación financiera y evaluaciones, cuando existían. De igual forma, se trabajaron datos estadísticos y bases de datos de registro académico de las universidades.

Las fuentes primarias fueron líderes políticos, juristas, representantes y miembros de agencias de cooperación y de ONG de derechos humanos, funcionarios de las ramas del poder público, congresistas, abogados, líderes de movimientos sociales, funcionarios de entidades públicas y privadas que manejan programas o medidas especiales, autoridades universitarias, responsables del registro académico en las universidades, profesores, investigadores y estudiantes. También se contó con datos cuantitativos primarios suministrados por las diferentes instituciones. Como fuentes secundarias se utilizaron documentos jurídicos, estudios de evaluación existentes sobre algunos programas, planes y proyectos de medidas específicas y bibliografía de apoyo.

Toda la información recopilada en Argentina, Colombia, Chile y Perú permite afirmar que, incluso en los casos en que el discurso de la acción afirmativa y su traducción a políticas y programas es heterogéneo y a menudo rudimentario, existen interesantes avances en el nivel conceptual y en las prácticas, susceptibles de ser sistematizados y debatidos, cubriendo desde el ámbito normativo hasta sectores fundamentales como la educación.

Una mirada transversal sobre algunos de los principales antecedentes recabados por la investigación desarrollada simultáneamente en los cuatro países, da cuenta de que las especificidades locales son, sin duda, tan relevantes como las similitudes, abriendo importantes espacios para la colaboración y complementariedad entre las experiencias nacionales.

Este libro busca contribuir a un mejor conocimiento de los alcances y las posibilidades de la acción afirmativa en la región. Tanto la lectura correspondiente a lo registrado en los distintos países como un análisis integrador del conjunto de la información recopilada permitirán profundizar en el incipiente debate a escala nacional y latinoamericana. La expectativa es, así, contribuir a sentar las bases necesarias para seguir avanzando en la construcción de sociedades más democráticas, inclusivas y justas.

Pamela Díaz-Romero M.

Coordinadora de la investigación  
Directora Ejecutiva Fundación EQUITAS

## Notas

- i El indicador más frecuentemente utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso es el índice de Gini. El valor 0 de este índice representa la igualdad perfecta y el valor 1 la desigualdad absoluta. Entre los países latinoamericanos, Uruguay es el menos desigual con un índice Gini de 0.455 y Brasil el más desigual con un índice de 0.639. Entre uno y otro valor se encuentran, en orden ascendente de desigualdad según el *Panorama social de América Latina 2004* (CEPAL, 2004), los cuatro países a los que sirve la Fundación Ford a través de su oficina para la Región Andina y el Cono Sur: Perú (0.525), Chile (0.550), Colombia (0.575) y Argentina (0.590).
- ii Véanse el *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el *Panorama social de América Latina 2004*, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- iii Este prólogo se basa en United Nations, Economic and Social Council, Commission for Social Development, *Report of the Secretary General. Review of the further implementation of the World Summit for Social Development and the outcome of the Twenty-fourth special session of the General Assembly*. E/CN.52005/6.
- iv Esta ha sido definida en el 4º Compromiso de Copenhague de la siguiente manera: "Nos comprometemos a promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables."
- v Véase el análisis de United Nations, Economic and Social Council, Commission for Social Development, *Report of the Secretary General. Review of the further implementation of the World Summit for Social Development and the outcome of the Twenty-fourth special session of the General Assembly*. E/CN.52005/6.
- vi *Ibíd.*, acápite [29], página 7.
- vii *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, 2004. página 110.
- viii *Ibíd.*, página 129.
- ix *Ibíd.*, página 110.
- x Se refiere al Convenio 111 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), de 1958, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. En su artículo 5 este instrumento autoriza *medidas especiales* de protección o asistencia para satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, en razón del sexo, la edad, alguna discapacidad, cargas familiares o su nivel social o cultural, se les reconozca la necesidad de resguardo o atención especial.

## Fundación EQUITAS

- xi Aparece por primera vez en el marco del decreto N° 10.925, promulgado en Estados Unidos por el Comité por la Igualdad de Oportunidades de Empleo, creado por el presidente John F. Kennedy en 1961, como respuesta a las demandas del movimiento por los derechos civiles que enfrentaba su gobierno. El decreto usó *acción afirmativa* en relación a las medidas diseñadas para combatir, por la vía administrativa, los efectos de la discriminación racial.
- xii Véase el proyecto de investigación "Acción afirmativa en la Región Andina y el Cono Sur".
- xiii Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (2001) *El concepto y la práctica de la acción afirmativa*, documento de Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2000/11; E/CN.4/Sub.2/2001/15.
- xiv Vogel-Polsky, Eliane (sin fecha) *Comentarios sobre la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación respecto de las Mujeres* (CEDAW). El artículo 4 se refiere a las acciones positivas. Véase en Internet, <http://www.federacionjuristas.org>
- xv Bossuyt, Marc (2002) *Prevention of Discrimination. The concept and practice of affirmative action*. Final report. United Nations, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Fifty-third session. E/CN.4/Sub.2/2002/21.
- xvi *Ibidem*.
- xvii La recolección de la información nacional se realizó a través de entrevistas a constitucionalistas, actores de los tres poderes del Estado, representantes de agencias de cooperación y de organismos multilaterales, de la Defensoría Pública o su equivalente (cuando correspondía), además de sostener reuniones con representantes de las ONG que trabajan en materias de derechos humanos, no-discriminación e igualdad de oportunidades en Argentina, Colombia, Chile y Perú. Tanto la revisión bibliográfica como las entrevistas desarrolladas en la fase inicial de la investigación permitieron la sistematización de gran cantidad de información. Esta puso de manifiesto la importancia de contextualizar el primer objetivo, situándolo temporalmente a partir de un determinado hito relevante a escala nacional y en referencia a los gobiernos concretos: en Argentina, a partir de la reforma constitucional y política de 1994; en Colombia, en la Constitución de 1991; en Chile, en el retorno a la democracia en 1990, y en Perú, en la Constitución de 1993.
- xviii Véase *Constitución de la Nación Argentina*, en Base de datos políticos de las Américas, en Internet, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>
- xix El recurso de amparo colectivo sirve para la protección de los derechos llamados de tercera generación o de incidencia colectiva. Se trata de una variada gama de intereses que afectan al conjunto o a una parte importante de la ciudadanía. Por esta razón es muy empleado para asuntos como la defensa de los derechos del consumidor, entre otros casos.

- xx Conocida también como Ley Malharro porque el proyecto fue promovido por la senadora Margarita Malharro de Torres, de la Unión Cívica Radical (UCR).
- xxi Se refiere al artículo 37 de la Constitución Nacional, que propone la definición de acciones positivas en la regulación de los partidos políticos así como en el régimen electoral.
- xxii Véase *Constitución Política de Colombia* en Internet, <http://www.presidencia.gov.co/constitu/>
- xxiii Sentencia N° C-410/94, expediente N° D-517, en Internet, <http://bib.minjusticia.gov.co/juris>
- xxiv Procurador General de la Nación, Oficio N° 427, en Internet, <http://bib.minjusticia.gov.co/juris>
- xxv Véase en Internet, <http://www.presidencia.gov.co/equidad/uno/dir02/ley.htm>
- xxvi Por esta razón es que el Defensor del Pueblo, cuyo deber es vigilar y reclamar cuando el Estado desatiende las prestaciones que debe entregar a los ciudadanos, tendría poco poder en Chile.
- xxvii Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú, Expediente N° 0261 - AA/TC año 2003.
- xxviii En la reforma del sistema electoral en 2000, una de las modificaciones fue que los parlamentarios pasaron desde ser elegidos a escala nacional, a serlo en distritos electorales (24 en total).
- xxix Véase Cox, Cristián 1994 *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*. Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago.
- xxx Braslavsky, C. y Cosse, G. 1997 *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Documento N° 5, PREAL, Santiago.



# CAPÍTULO I



## **EL CONTEXTO DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN CHILE**

En el presente capítulo se entrega una mirada general de las diferentes acepciones que adopta el concepto de acción afirmativa y sus formas prácticas de desplegarse, de acuerdo con lo investigado para el caso de Chile. Esta delimitación del concepto servirá como guía para clasificar y situar la información presentada posteriormente en este informe.

### **1. El concepto de acción afirmativa**

De acuerdo con la información revisada, en el uso del concepto de acción afirmativa se pueden distinguir tres acepciones que, aunque relacionadas entre sí, son diferentes en sus significados específicos. Primero, se utiliza para designar medidas orientadas a defender derechos sociales; segundo, para referirse a acciones dirigidas a la defensa de derechos colectivos; y tercero, para hablar de un tipo particular de política pública.

#### **a. Acción afirmativa como defensa de derechos sociales**

Históricamente, el concepto de acción afirmativa surge durante la década de los sesenta en Estados Unidos, en el contexto de la discusión sobre derechos sociales motivada por la desigualdad de oportunidades que tenía la población afroamericana en ese país.

En el debate internacional, el uso extendido de este concepto se enmarca en la discusión desarrollada desde la segunda mitad del siglo XX sobre la necesidad de garantizar derechos que trasciendan la igualdad formal propia de las constituciones liberales, como el derecho a voto, la libertad de expresión o el acceso a la educación.

A partir del desarrollo de autores como T. H. Marshall, se introduce en la discusión sobre políticas públicas la noción de derechos económicos, sociales y culturales o "derechos sociales". Estos, también denominados derechos de segunda generación, *"incluyen el rango total de derechos que va desde un módico bienestar material, hasta el derecho a participar por completo en la herencia social y vida de un país civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en cada sociedad"*<sup>1</sup>. En otras palabras, los derechos sociales se refieren a garantizar un acceso sustantivo de cada miembro de una sociedad a los diferentes ámbitos sociales, acceso cuyos estándares básicos serán delimitados según el propio contexto de referencia.

Concretamente, el paso de derechos de primera a segunda generación implica aumentar las exigencias de acceso mínimo –para toda la población– a los diferentes ámbitos sociales. De esta forma, a la clásica noción de igualdad formal ante la ley se suma la necesidad de garantizar mayor igualdad de hecho. Para que esta garantía sea efectiva, tal como ilustran autores como Willie<sup>2</sup>, cada individuo debe tener las mismas posibilidades que el promedio de la población de ocupar determinada posición social.

Esto significa que una persona no se encuentra en igualdad de condiciones cuando por su origen social, su adscripción de género, étnico -u otro elemento independiente de su propio mérito- tiene, significativamente, menor probabilidad que los demás para acceder a determinada posición o bien social. Esta argumentación se basa en la afirmación de Rawls respecto de que *"nadie tiene un derecho peculiar a su mayor capacidad o merece en la sociedad un punto de partida más favorable"*<sup>3</sup>.

De este modo, se deduce que no es posible garantizar igualdad de oportunidades sin establecer condiciones de partida similares y, con ello, generar las bases para una mayor igualdad de hecho en las distintas esferas sociales. En términos prácticos, esto implica intervenir intencionadamente en los ámbitos de la política, de la economía y de la educación.

En la política, deja de considerarse suficiente garantizar el derecho a voto y el nuevo foco está en igualar las oportunidades en el

acceso a la toma de decisiones. Por ejemplo, mediante el establecimiento de cuotas de participación en cargos de representación popular.

En la economía, se traduce en que no sólo bastaría con garantizar el acceso a un trabajo remunerado, sino en otorgar las mismas posibilidades para acceder a empleos de calidad y de tener trayectorias laborales ascendentes.

Finalmente, y de manera similar al caso anterior, en el sector de la educación se traduce en que a la preocupación por el acceso y la retención, se suma una creciente atención por la calidad de los aprendizajes a los que se accede y, consecuentemente, la probabilidad de llegar a niveles educativos más altos, como la educación universitaria.

En este contexto, la acción afirmativa tiene relación con el desarrollo de medidas especialmente dirigidas hacia aquellos grupos sociales que presentan menores oportunidades relativas en cada uno de estos ámbitos. Así, el objetivo buscado es que mediante una focalización selectiva basada en criterios de preferencia o prioridad se logren reducir las brechas existentes en el acceso y en los resultados en las distintas esferas.

## **b. Acción afirmativa como promoción y defensa de derechos colectivos**

La segunda acepción del concepto de acción afirmativa tiene relación con el reconocimiento del estatuto particular de determinados segmentos de la población, a lo que se llama derechos colectivos o derechos de tercera generación. En esta dimensión, además de pretender mejorar las oportunidades de los sectores discriminados en los diferentes ámbitos sociales, se plantea el reconocimiento de los derechos de los grupos discriminados en cuanto actores sociales con particulares características e identidades. Ello se refiere al reconocimiento del derecho a la territorialidad, a la cultura propia, a las formas tradicionales de transmisión del conocimiento, a la identidad, a la participación y al control de la propia vida.

El debate en torno a este tema ha girado alrededor de dos aspectos centrales. Por una parte, en el reconocimiento de las demandas surgidas desde el seno de los sectores discriminados. Y por otra parte, en el derecho que tendrían determinados grupos a tomar las decisiones que les competen en aquellas áreas en las que sus intereses como colectivo se ponen en juego.

En el primer aspecto, la discusión se centra, principalmente, en reconocer las demandas de sectores desfavorecidos, como la población discapacitada, la tercera edad y las mujeres. Respecto del reconocimiento del derecho a decidir sobre los temas que les competen, la polémica se ha referido especialmente al estatuto de los pueblos indígenas y otras minorías étnicas.

En este contexto, la acción afirmativa se relaciona con diferentes tipos de medidas. En primer lugar, con el desarrollo de un marco institucional que permita la adecuada canalización de las demandas de los sectores discriminados o desfavorecidos. En segundo término, con el desarrollo de políticas que fortalezcan la asociatividad y la organización de los grupos discriminados para el despliegue de sus propias demandas.

### **c. Acción afirmativa como un tipo específico de política pública**

La tercera dimensión del concepto de acción afirmativa corresponde a una acepción más restringida de este término. Habitualmente, cuando se habla de acción afirmativa o acción positiva, además de hacer referencia general a medidas orientadas a defender derechos sociales y colectivos, se trata de un tipo específico de política. Este uso del término se refiere a medidas que intervienen en determinado ámbito, introduciendo un criterio de preferencia o prioridad en favor de grupos que han sido históricamente excluidos. El clásico ejemplo de este tipo de acciones son las cuotas políticas que introducen un criterio adicional a los típicos procedimientos de elección de cargo para garantizar la igualdad de oportunidades del grupo discriminado.

Generalmente, esta clase de iniciativas se plantean como medidas provisorias, que se mantendrían hasta terminar con la discriminación

por la que se originaron. Si bien estas medidas también están orientadas a lograr la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de derechos colectivos, se han querido distinguir conceptualmente de las demás porque el término de acción afirmativa tiende a asociarse, específicamente, con las medidas de cuota.

En síntesis, al hablar de acción afirmativa se puede estar haciendo referencia a tres tipos de medidas estrechamente relacionadas entre sí: acciones que buscan disminuir la desigualdad en el acceso y logro en los diferentes ámbitos sociales; medidas enfocadas a otorgar el reconocimiento y permitir las demandas de grupos discriminados; y por último, y de forma más restringida, con la introducción de un criterio de preferencia o prioridad en favor de un grupo específico en el acceso a determinados beneficios sociales o en la promoción dentro de un sector social específico.

En términos prácticos, las tres dimensiones de la acción afirmativa aquí presentadas se despliegan en los diferentes niveles de la intervención pública, adquiriendo diferentes formas en cada uno de ellos, como se verá a continuación.

#### **d. Los niveles de despliegue de la acción afirmativa**

El despliegue práctico de la acción afirmativa se da en cuatro diferentes niveles –donde surgen y se aplican estas clases de medidas–, y todos están íntimamente relacionados entre sí.

Un primer nivel corresponde al derecho internacional. En este campo, especialmente durante los últimos años, se han elaborado y suscrito una serie de Pactos y Convenciones en cuyas declaraciones se han reconocido y delimitado los derechos sociales y colectivos. Incluso, en buena parte de ellos se propone a los diferentes países que suscriben estos convenios, el desarrollo de medidas concretas –introduciendo explícitamente la noción de acción afirmativa– para el cumplimiento de estos derechos.

El segundo nivel de aplicación de medidas de acción afirmativa es la normativa de cada país. Este campo se relaciona directamente con el anterior, ya que una vez que se ratifican nacionalmente los pactos internacionales suscritos, estos pasan a formar parte del marco jurídico de un país. Adicionalmente, cada Estado puede es-

tablecer iniciativas complementarias a las contenidas en las declaraciones para impulsar medidas que cumplan con las condiciones revisadas en la sección anterior.

El tercer nivel donde se despliega la acción afirmativa es en las políticas públicas de cada país. Así, mediante acciones diseñadas y coordinadas por el gobierno se desarrollan medidas orientadas a igualar las oportunidades de los sectores discriminados en los diferentes ámbitos sociales. Este campo se relaciona con el marco legal pues los lineamientos generales de las políticas, al menos, deben ser aprobados por el parlamento de los países<sup>4</sup>.

Por último, el cuarto nivel corresponde al de aquellas iniciativas que no necesariamente surgen desde la discusión parlamentaria o de la acción del gobierno. El origen más frecuente de este tipo de acción son las denominadas "acciones de clase". Éstas corresponden a aquellas medidas originadas por el alegato de un particular –o de un grupo de ellos– debido a que alguno de sus derechos no estarían siendo garantizados. Lo propio de las acciones de clase es que el dictamen no sólo se aplica a aquellos que la iniciaron, sino que a todos los que son discriminados por el hecho que le dio origen. En este caso, la acción pública pasa más bien por garantizar que los ciudadanos puedan defender sus derechos cuando sea necesario, por ejemplo, mediante la creación de un Defensor del Pueblo, también denominado Ombudsman.

## **2. Acción afirmativa en Chile**

A continuación se revisará el nivel de desarrollo de la acción afirmativa en Chile en dos de los niveles de despliegue mencionados anteriormente: (a) en el marco normativo internacional del que participa Chile, (b) en el marco normativo nacional.

### **a. Acción afirmativa en el marco normativo internacional**

Un elemento que marca significativamente el contexto de la discusión sobre acción afirmativa es la relevancia de este tipo de acciones y, en general, el reconocimiento que los derechos sociales

y colectivos han adquirido durante los últimos años en la discusión de las organizaciones internacionales.

A grandes rasgos, los principales antecedentes son aquellas medidas que declaran derechos ampliados de forma general. Concretamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966), el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Americana de Derechos Humanos.

Además, se han celebrado una serie de Convenciones y Pactos que reconocen derechos específicos y proponen acciones afirmativas como modo de intervención. En la región, para el caso de la educación destaca el acuerdo sobre la necesidad de garantizar una enseñanza de calidad, como base para lograr la equidad social en el Continente, tal como se expresa en el libro de la CEPAL "Educación y Conocimiento", publicado a principios de los años noventa<sup>5</sup>. Además, respecto de este mismo sector, en la Cumbre de Presidentes de Santiago de 1999, se llegó a consenso en la importancia de la educación para reducir las diferencias y la exclusión social en América Latina. El antecedente de estos acuerdos es la Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera Internacional adoptada en 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

Al mismo tiempo, se han desarrollado diversos tratados que reafirman la necesidad de desarrollar políticas focalizadas en la población indígena. En este sentido, destaca especialmente el Pacto 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde, además, se reconoce el derecho a la autodeterminación de estos pueblos<sup>6</sup>.

Respecto de este mismo tema, son igualmente importantes la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas de 1965, la Declaración de la Unesco del 2001 en que se reconoce la multiculturalidad y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA.

Asimismo, se han llevado a cabo una serie de pactos que enfatizan la necesidad de desarrollar acciones tendientes a combatir la discriminación de la mujer. Entre ellos destacan la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 y la creación del Comité de las Naciones Unidas, encargado de velar por el cumplimiento de esta última, creada en 1988<sup>7</sup>.

A continuación, un cuadro resumen de las principales Convenciones Internacionales de las que Chile ha pasado a formar parte en los tres ámbitos centrales mencionados anteriormente: Educación, Población Indígena y Mujer.

**CUADRO 1**  
**Convenciones suscritas por Chile**

<b>Convención</b>	<b>Contenido</b>	<b>Año en que Chile pasa a formar parte</b>
<b>Educación</b>		
<b>Convención relativa a la Lucha contra la Discriminación en la esfera de la Enseñanza.</b>	Esta Convención permite a Naciones Unidas proscribir todas las discriminaciones en la esfera de la enseñanza y procurar la igualdad de posibilidades y de trato para todas las personas en ese ámbito. Se entiende por "discriminación" toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole; el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza.	<b>30 de noviembre de 1971.</b>
<b>Población Indígena</b>		
<b>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial</b>	Busca poner en práctica los principios consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y, con tal objetivo, asegurar que se adopten medidas prácticas lo antes posible. Por "discriminación racial" se entiende "(...) toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública." (Artículo 1).	<b>12 de noviembre de 1971.</b>

<b>Mujeres</b>		
<b>Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979</b>	Persigue aplicar los principios enunciados en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y, para ello, adoptar las medidas necesarias con el fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones. Por "discriminación contra la mujer", se entiende "(...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera." (Artículo 1).	<b>9 de diciembre de 1989.</b>
<b>Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer</b>	Reconoce que "(...) toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por conducto de representantes libremente escogidos, y a iguales oportunidades de ingreso en el servicio público de su país (...)" y busca "(...) igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos."	<b>30 de septiembre de 1967.</b>

Fuente: Elaboración propia.

## **b. Acción afirmativa en el marco normativo nacional**

El marco normativo vigente en Chile es la Constitución Política de la República de 1980. Esta Constitución fue elaborada y puesta en vigencia durante la dictadura militar. Formalmente, se caracteriza por ser de orden liberal-clásico, es decir, por limitarse a garantizar derechos civiles y políticos o de primera generación, y no considerar derechos económicos, sociales y culturales (derechos sociales) o de segunda generación. En este sentido, reconoce y enfatiza principalmente los derechos individuales, incluyendo el tema de la igualdad de manera general, tal como puede apreciarse en el Artículo 19.2 de este reglamento que afirma que "en Chile no hay personas ni grupos privilegiados (...) en Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre, ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias..."

En esta carta, los derechos demandan del Estado una omisión pero ninguna obligación o acción positiva. De tal manera, su rol como garante de los derechos que consagra se circunscribe a asegurar el

respeto de éstos y no exige de su parte ninguna intervención directa ni el deber de proveer algún bien. Respecto de los derechos sociales, que son aquellos derechos de los ciudadanos a ciertas prestaciones básicas de parte del Estado –por ejemplo, el derecho a un trabajo protegido que garantice la subsistencia–, la Constitución de 1980 no se pronuncia. Siguiendo con el ejemplo, lo que queda consagrado en ella es sólo la libertad de trabajo, es decir, la facultad del empleador para contratar a su arbitrio y del empleado para optar libremente dentro de la oferta de empleo a su alcance. Considera además la prohibición de discriminar en el momento de contratar.

En este aspecto, la Constitución de 1980 continúa con la tradición chilena plasmada en las Constituciones de 1833 y, luego, de 1925. Sin embargo, dado el contexto político y social en que se genera, implica, al mismo tiempo, la abrupta interrupción de una serie de modificaciones que venía experimentando la Constitución previa, vigente desde 1925. Las modificaciones que sufrió hacia fines de la década de 1950 como producto de los gobiernos radicales y luego durante la década de 1960 como respuesta a los movimientos sociales la perfilaban progresivamente como una carta propia de un Estado de Bienestar. El rasgo más notorio de esta tendencia fue la reforma agraria, interpretada por muchos juristas como el mayor intento redistributivo desarrollado en el Chile contemporáneo.

Según Carlos Peña<sup>8</sup>, además de las razones políticas, la razón normativa detrás de la omisión de los derechos de segunda y tercera generación en la Constitución de 1980 sería la poca conciencia de estos derechos que existe en nuestra cultura jurídica. Ello se debería a que la doctrina jurídica chilena ha estimado siempre que los derechos civiles y políticos y los derechos sociales son de una naturaleza radicalmente distinta unos de otros.

*"Porque se dice –erróneamente, desde mi punto de vista– que mientras el nivel de respeto a los derechos civiles y políticos no depende del desarrollo económico y social de los países, el segundo tipo de derechos, en cambio, sí depende. En consecuencia, usted puede quejarse del bajo nivel de logro de los derechos económicos, sociales y culturales de un país pobre, pero eso no se lo puede reprochar al Estado porque la pobreza depende de*

*una serie de factores que el Estado no logra manejar. Ese es el principio que inspiró el tratamiento de este tema en la Constitución del 80, según quedó constancia en las actas de la Constitución. Ese es el estado del arte en nuestra cultura jurídica."*

Peña sostiene que sobre la base de esta distinción que se pretende hacer en el derecho, en que un tipo de derecho depende de la mera voluntad estatal y el otro, en cambio, del nivel de recursos disponibles, se ha acotado el marco en el que se da el debate legislativo en Chile. A su juicio, esta distinción es equivocada.

*"Yo creo que esa distinción que supone que cierto tipo de derechos requieren recursos y otros no, es evidentemente falsa. Porque para garantizar los derechos civiles y políticos, la libertad personal, que no sea torturado o secuestrado, etc., que son bienes también en una sociedad, se necesitan recursos: una policía proba, bien educada. También, son dependientes de aportes públicos. Ambos reclaman recursos públicos, luego, no hay una diferencia de esa índole."*

La visión dominante en la tradición jurídica chilena se relaciona, evidentemente, con una concepción liberal del Estado, que tiene funciones de regulación económica, en contraposición a una visión más social del Estado, cuya su función es recaudar recursos para redistribuirlos y garantizar así a la población un mínimo nivel de vida.

De acuerdo con Peña, no cabe abrigar la esperanza de reformar la Constitución, de modo de acoger derechos de segunda y tercera generación en el futuro cercano. A su juicio, la cultura jurídica vigente en Chile *"le tiene miedo a la desmesura"*, diferenciándose así de lo registrado en muchos países de América Latina donde todas las demandas tienden a traducirse en derechos constitucionales o leyes, lo que se interpreta como una manera de acoger formalmente las reivindicaciones sociales. En los hechos, esta forma de respuesta no necesariamente considera la viabilidad de llevar a la práctica lo normado, lo que en nuestra cultura podría atentar contra el prestigio social de las garantías contenidas en la respectiva constitución. Ejemplo de esto sería la Constitución de Colombia,

que hasta 1990 establecía como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos la felicidad, lo cual, por cierto, era de difícil implementación en el nivel de las políticas.

A pesar de que parece improbable obtener en Chile un marco normativo más satisfactorio desde el punto de vista de las declaraciones, Carlos Peña sostiene que nada impide que se lleven a cabo programas de promoción, incluso de acción afirmativa, amplios y efectivos. Concretamente, el Artículo 19.2 citado anteriormente, al consagrar la igualdad ante la ley, establece que en Chile se prohíbe toda forma de discriminación arbitraria, es decir, que no esté fundada en un valor relevante para la comunidad política. Pero en el sentido inverso, esto quiere decir que las discriminaciones fundadas en buenas razones están permitidas. Peña sostiene que esa regla es cuanto se necesita para impulsar programas de acción afirmativa, como de hecho ha ocurrido durante los gobiernos de la Concertación. La lógica es que se transgreda la igualdad hoy en beneficio de la igualdad mañana. En su opinión, un buen ejemplo para neutralizar las posibles resistencias a esta lógica se da en la relación cotidiana con los hijos: "Para usted son todos iguales, pero si hay uno más flaco, usted lo alimenta más para que crezca sano al igual que el resto, pero no por eso está manifestando una preferencia por él."

Como se verá en la siguiente sección, a partir del año 1990, con el retorno de la democracia, se desarrollan un conjunto de políticas públicas que pueden catalogarse de acción afirmativa, al perseguir igualar las oportunidades de los sectores más desfavorecidos con las del resto de la población. En otras palabras, éstas buscan redistribuir recursos sociales y confieren ventajas explícitas y deliberadas a un cierto grupo de ciudadanos en función de una cualidad adscrita que los sitúa en una posición menoscabada. Como se señaló, estas políticas públicas no serían inconstitucionales a pesar de dar un trato en apariencia discriminatorio, ya que su fundamento es la consecución de un valor: la igualdad.

En síntesis, se puede afirmar que el desarrollo de medidas de acción afirmativa es simultáneo al proceso de reestablecimiento democrático en Chile, iniciado en 1990, y se ha dado en el plano

institucional más que normativo, cuestión que no cabe esperar que cambie, al menos en el corto plazo.

Por último, una hipótesis que puede derivarse de lo anterior es que el carácter liberal-clásico de la Constitución chilena vigente, generada durante la dictadura y cuya modificación no se ha concretado en democracia, habría potenciado la institucionalización de medidas de acción afirmativa en Chile como respuesta adaptativa de los gobiernos de la Concertación.

Esta respuesta adaptativa ha permitido avances significativos a pesar de la escasa presión ciudadana en favor de medidas de acción afirmativa para la igualación efectiva de las oportunidades de quienes están en situación de desventaja. Además de las razones atribuibles a la experiencia de la dictadura y al proceso de individuación que acompaña la consolidación del modelo económico vigente, esta baja en la capacidad de movilización se entiende en parte dado el poco poder efectivo que tienen las personas frente al Estado cuando hay una Constitución que no lo obliga a entregar prestaciones básicas y, por lo tanto, no dota a los ciudadanos de instrumentos formales mínimos que les permitan hacer coercitivos sus derechos<sup>9</sup>.

Si bien la línea de institucionalización de medidas de acción afirmativa seguida por los gobiernos de la Concertación ha sido positiva en cuanto ha motivado el diseño e implementación de políticas sistemáticas desde el año 1990 en adelante, el 'vacío legal' respecto de los derechos sociales y colectivos deja a los ciudadanos expuestos a la 'buena voluntad' del gobierno de turno para seguir avanzando en este camino.



# **CAPÍTULO II**



## **ACCIÓN AFIRMATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE**

Si se observa la evolución de las políticas públicas nacionales durante la segunda mitad del siglo XX, consistentemente con el análisis del contexto político y social a propósito de la Constitución vigente, puede notarse que sólo durante la década de los noventa este tipo de preocupación toma un carácter institucional.

Durante la década de los cincuenta y sesenta, la discusión en torno a la marginalidad e integración social se relacionaba más con derechos de segunda generación que con el cumplimiento de garantías básicas, como la universalización de la educación básica o el derecho a voto (que se amplía a la población femenina en 1948).

Posteriormente, durante la dictadura militar, las políticas sociales se enfocaron principalmente en la población pobre e indigente, dejando de lado temas como discriminación o igualdad de oportunidades. Sin embargo, durante los años ochenta se inició una discusión extra institucional, principalmente ligada al movimiento de oposición y a organizaciones no gubernamentales, relacionada con preocupaciones como la equidad y calidad de la educación y sobre la discriminación de género y étnica.

Recién ingresarán estos temas al ámbito institucional durante los años noventa, junto con la llegada de los gobiernos democráticos. Si bien durante esta década se mantuvo, a grandes rasgos, la focalización por necesidades básicas y pobreza, progresivamente se agregaron políticas de otra índole. Estas se caracterizan por pasar de ser medidas que buscan un tratamiento básicamente asistencial a un enfoque que se aproxima a la desigualdad social desde su relación con la discriminación. Entre ellas pueden destacarse tres tipos: políticas enfocadas a mejorar la calidad de la oferta educativa para la población más postergada; políticas y discusiones parlamentarias tendientes a disminuir la discriminación de género; y leyes y medidas orientadas a mejorar la situación de las minorías étnicas del país.

A continuación se revisan los principales hitos, argumentos en debate y aquellas acciones más significativas de los gobiernos democráticos orientadas a disminuir la discriminación –y con ella las desigualdades– de mujeres e indígenas en los diferentes ámbitos sociales. Respecto de las acciones gubernamentales, se consideran especialmente aquellas enmarcadas en los diferentes organismos creados durante la década de los noventa destinados a disminuir las brechas sociales agudizadas durante los diecisiete años del gobierno militar. Esto es: el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), La Fundación Promoción y Desarrollo de la Mujer (Prodemu), Corporación de Desarrollo Indígena (Conadi) y el Programa Orígenes.

En esta misma línea, se revisan también las acciones de aquellos organismos estatales creados para atender las necesidades y revertir la discriminación que afecta a grupos cuya identidad colectiva en Chile es más difusa y respecto de los cuales no se registran mayores debates. Es el caso de los discapacitados y el Fondo Nacional de la Discapacidad (Fonadis), y la tercera edad y el Servicio Nacional para el Adulto Mayor (Senama). Cabe mencionar que la falta de polémica y el escaso poder de presión de ambos grupos en el caso chileno redundan en que, si bien se trata de sujetos potenciales de acción afirmativa, lo que se registra corresponde básicamente a políticas compensatorias.

En forma complementaria, se da cuenta de acciones promovidas por los gobiernos de la Concertación que, si bien no están orientadas hacia un sujeto social previamente identificado como susceptible de acción afirmativa, contribuyen a posicionar estas medidas generando así un contexto social más favorable a este tipo de intervención. Es el caso del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) cuya labor dirigida a defender los derechos de los ciudadanos en su calidad de consumidores ha ido abriendo un espacio para que surjan “acciones de clase”, en el sentido definido en el primer capítulo de este documento. Algo similar sucede respecto de los actuales proyectos de acción afirmativa desarrollados por distintos organismos gubernamentales con el apoyo de agencias internacionales, cuyo grupo destinatario central son los jóvenes.

## 1. Mujeres

Donde mayor relevancia ha adquirido la discusión sobre acción afirmativa en el país es, probablemente, en la temática sobre género y derechos de las mujeres. En efecto, en esta área se han propuesto medidas típicas de acción afirmativa (cuotas parlamentarias), lo que ha provocado un debate abierto sobre este tipo de estrategia. Antes de revisar los argumentos de esta discusión es importante repasar sus principales hitos.

### a. Hitos sobre discriminación de género y acción afirmativa

Tal como relató María Antonieta Saa<sup>10</sup>, algunos de los principales hitos de la acción afirmativa en temas de género en Chile son los siguientes:

- En 1988, el consejo general del naciente Partido por la Democracia (PPD) aprueba introducir una cuota interna de un 20% para todos los cargos colectivos del partido. Posteriormente, el Partido Socialista (PS) y la Democracia Cristiana (DC) también introducirán normas similares.
- En 1989, se aprueba la Ratificación de la Comisión contra la Discriminación Femenina de las Naciones Unidas de 1979. Esta sugiere explícitamente el desarrollo de medidas de acción afirmativa para disminuir la brecha de género.
- Durante los años noventa la Cámara de Diputados aprueba el ingreso de Chile al Comité de la Convención de la ONU (CEMU), orientado a fiscalizar el cumplimiento de medidas para la igualdad de género y permite llevar a cortes internacionales casos de discriminación. Sin embargo, el Senado no aprobó esta moción.
- En 1990, durante el gobierno de Patricio Aylwin, se crea el Sernam, organismo especialmente dedicado al desarrollo de políticas que disminuyan la discriminación femenina, que será abordado en más detalle a continuación. Las políticas de acción afirmativa se consideran como parte de sus lineamientos de trabajo. En efecto, en documento del año 2000 se propone "desarrollar mecanismos de acción positiva que

incrementen la participación efectiva de las mujeres en los cargos de elección popular”<sup>11</sup>.

- En 1997, un grupo de diputadas de la concertación propone una modificación de la ley de Partidos Políticos, la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Votaciones y Escrutinios, para que se introduzca un sistema de cuotas en las candidaturas a los cargos de elección popular. El proyecto se archivó sin discusión.
- A comienzos del 2001, siendo ministra de Sernam Adriana Delpiano, se logra introducir un indicador de género en el formulario de evaluación del Presupuesto. Esto implica que todas las metas propuestas por los diferentes ministerios sectoriales y políticos deben incluir en su formulación esta preocupación.
- Durante el año 2003, un grupo de diputadas (incluidas dos miembros de partidos de oposición) relanza el proyecto de Ley de Cuotas Femeninas. Entonces se propone un criterio de paridad, que implica que ningún partido podría llevar más de un 60% de sus candidatos de un mismo género. Actualmente, el proyecto está en la Comisión de Familia esperando ser llevado a discusión. En su primer intento, la comisión no aprobó su puesta en marcha.

## **b. La discusión sobre la ley de cuotas**

Cuando se trata de acción afirmativa para el caso de las mujeres, uno de los principales hitos es, sin duda, la discusión de la participación política femenina y el acceso efectivo a cargos de poder. Si bien este proyecto no ha tenido mayor éxito, ha generado un importante debate público que ha permitido aproximarse a la postura de los diferentes actores políticos sobre las medidas de acción afirmativa.

La Ley de Cuotas fue presentada el 11 de marzo de 2004 y su objetivo principal es: *"Modificar diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional"*<sup>12</sup>. El proyecto ha sido apoyado fuertemente por el Sernam a través de su ministra Cecilia Pérez. Según plantea, la iniciativa:

*"busca incorporar en nuestro sistema político electoral la paridad democrática, a través de un mecanismo universalmente conocido como el sistema de cuotas, y poner a Chile en una situación de equilibrio que existe en todos los países del mundo, donde los sistemas democráticos reconocen e incorporan esta paridad democrática en los mecanismos de elección a cargos de representación popular"*<sup>13</sup>.

En la práctica, se trata de generar cuotas mínimas de participación femenina en los cargos políticos de representación popular y en las listas de postulación. Como es de esperar, esta ley causó diversas reacciones en los partidos políticos y ONG feministas. A pesar de la controversia política, con excepción de algunas columnas del diario *El Mercurio* y de otros periódicos regionales, el debate no tuvo mayor visibilidad en los medios de comunicación ni repercusiones en la opinión pública.

Con el fin de desarrollar argumentos que permitieran apoyar la aprobación de esta ley, el Sernam encargó el estudio *"Percepción de los líderes políticos y sociales sobre la ley de cuotas: contenidos y factibilidad"*<sup>14</sup>. Los principales resultados de este estudio se sintetizan en los siguientes cinco puntos:

- No es un tema que esté en la agenda política actual: "Los parlamentarios, directivos de partidos y/o líderes partidarios no consideran el sistema de cuotas como parte de la agenda regular ni consideran deseable su inclusión".
- Actualmente, es un tema con escasa o nula resonancia a nivel de la opinión pública. La gran mayoría de los entrevistados/as hicieron referencia a que este tipo de temas, hoy en día, parecen ser propios de una "élite" política, limitados a ciertos sectores cupulares de los partidos políticos y, quizás, a algún otro sector de escasa trascendencia a nivel de la opinión pública. En este sentido, Paulina Veloso afirmó en su entrevista que un importante elemento que dificulta la posibilidad de legislar sobre este tema en Chile es el escaso apoyo ciudadano a este tipo de acciones. Contrasta, por ejemplo, con la situación de Argentina, donde la discusión parlamentaria se desarrolló con miles de mujeres presionando en el congreso.

- Presenta un bajo nivel de consenso en parlamentarios, directivas de partidos y líderes políticos. Tal como afirma el estudio:

*"Si bien a primera vista pareciera que la división respecto del tema se da entre la Alianza por Chile y la Concertación, que aparentemente se muestran en bloque en contra y a favor de la idea respectivamente, a juzgar por los planteamientos y prácticas partidarias que hasta hoy han venido sosteniendo, las entrevistas permiten detectar que la Concertación está lejos de tener una posición uniforme e igualmente proclive al tema. Particularmente reveladora es la opinión vertida sobre la experiencia de discriminación positiva en los partidos que han incluido este mecanismo en sus estatutos –PS, PDC, PPD– que, como viéramos, estiman que la cuota en sí misma no garantiza un incremento de la participación femenina ni su acceso a puestos de poder. Por otra parte, no todos los militantes coinciden en considerar la cuota como un mecanismo legítimo como, tampoco, de su aprobación por ley, lo cual lo hace obligatorio y sancionable. En el PPD y el PS se advierte un consenso favorable a la iniciativa a nivel discursivo, aunque señalan que es insuficiente, dado el divorcio que existe entre discurso y práctica política".*

- En este contexto, las mujeres de la Concertación son las únicas que presentan un consenso con respecto a la idea de establecer cuotas. Además, son apoyadas por algunas parlamentarias de la oposición y algunos diputados del bloque de partidos en el gobierno.

Asimismo, el estudio de Hola & Veloso resume los principales argumentos contra la Ley de Cuotas. Por una parte, evidencia que la forma que ha tomado el debate sitúa a las cuotas no como una estrategia que permite nivelar las oportunidades reales de un grupo históricamente sub-representado, sino como una medida que pondría a las mujeres a "competir con ventaja". El presupuesto implícito de que hombres y mujeres inician esta competencia desde un punto de partida equivalente hace de las cuotas una medida arbitraria que contraría al sentido común. Por otra parte, aún quienes

argumentan largamente a favor del mecanismo de la cuota no logran cambiar el eje del debate y continúan, de una u otra manera, reforzando sus implícitos. A pesar de mostrarse a favor, los entrevistados de la Concertación conciben la aplicación de este mecanismo como una suspensión del criterio de la capacidad y el mérito personal en la nominación de mujeres en cargos.

Según la diputada Saa, este argumento de la capacidad es, incluso, defendido por algunas parlamentarias. Además, Saa reconoce otros dos niveles de objeción. Por una parte, se ataca la constitucionalidad de este tipo de medida en cuanto atentaría contra las libertades individuales. La siguiente cita de Paulina Villagrán, del opositor Instituto Libertad y Desarrollo, corrobora esta argumentación:

*"Establecer una obligación de esta naturaleza atenta contra la libertad de las personas para escoger a quien consideren que sea su mejor representante, no por su sexo sino por sus condiciones personales. Por lo demás, así lo sienten las propias mujeres, que consideran que el establecimiento de una discriminación positiva no sería tan bueno"<sup>15</sup>.*

Otro argumento en contra consiste en que el aumento de la participación femenina se daría por evolución natural, sin necesidad de medidas intervencionistas como éstas. Esto, a pesar de que en la práctica las mujeres representan actualmente un 10% de la Cámara de Diputados y en 13 años el avance ha sido de sólo una diputada por elección.

En tanto, Paulina Veloso resalta el hecho de que los argumentos esgrimidos en contra de la Ley de Cuotas en Chile son los mismos que se han usado en otros países, como Argentina, en el momento de discutir medidas similares, lo que no ha impedido su aprobación. La diferencia en Chile sería la escasa exposición de los argumentos a favor, no sólo poco difundidos, sino que cuando aparecen suelen estar desdibujados y resultar poco convincentes, incluso en boca de supuestos adherentes de los partidos políticos. También, destaca la diferencia respecto de la capacidad de movilización ciudadana en torno a este tema.

### **c. Acciones de gobierno**

Durante los últimos diez años, la acción pública del gobierno chileno sobre la mujer se ha desarrollado, principalmente, mediante dos instituciones mencionadas anteriormente: la Fundación de Promoción y Desarrollo para la Mujer y el Servicio Nacional de la Mujer. A continuación se revisará la acción de ambas instituciones, siguiendo cronológicamente el orden en que fueron creadas: Prodemu en 1990 y Sernam en 1991.

#### **(i) Fundación para el Desarrollo de la Mujer (Prodemu)**

La Fundación Prodemu se crea el 28 de noviembre de 1990 por iniciativa del gobierno del entonces Presidente Patricio Aylwin. Corresponde a una fundación de derecho privado sin fines de lucro, que preside la Primera Dama de la República. Los estatutos de la institución constan en escritura pública con fecha 11 de mayo de 1992<sup>16</sup>.

Según la información presentada en su página web<sup>17</sup>, la misión de esta institución es:

*"Contribuir, apoyar y estimular el desarrollo integral de mujeres en situación de pobreza, mediante una propuesta socio-educativa que considera la construcción e implementación conjunta de procesos y acciones, con perspectiva de género, para el mejoramiento de su calidad de vida y el pleno ejercicio de la ciudadanía".*

Tal como puede leerse en la misión, las políticas elaboradas por este organismo se enfocan principalmente a la capacitación y educación. Concretamente, en la actualidad se desarrollan las siguientes actividades: capacitación en oficios<sup>18</sup>; talleres de desarrollo individual, familiar y comunitario para mujeres de campamentos; escuelas de arte y gestión cultural<sup>19</sup>; radioteatros<sup>20</sup>; escuelas regionales para líderes y dirigentes sociales<sup>21</sup>; capacitación rural<sup>22</sup> y nivelación de estudios escolares.

Una característica que destaca de la acción de Prodemu es que, teniendo como destinatarias finales a las mujeres pobres, desarrolla programas diferenciados según los subgrupos a los cuales se dirige, considerando –al menos teóricamente– las diferentes

necesidades en cada caso. De hecho, pueden distinguirse, al menos, tres diferentes subgrupos sobre los que se interviene: campesinas pobres, habitantes de campamentos y trabajadoras de casa particular.

Con respecto de las acepciones de la acción afirmativa desarrolladas en el primer capítulo, la acción de Prodemu se caracteriza, principalmente, porque busca aumentar la satisfacción de los derechos sociales de las mujeres mejorando su preparación y educación. En general, toda su acción apunta a ampliar la participación de ellas en los beneficios del desarrollo.

No obstante lo anterior, es importante destacar dos acciones relacionadas con la segunda acepción de la acción afirmativa, referida a la promoción y defensa de los derechos colectivos. La primera corresponde al desarrollo de la Escuela de Líderes, que tiene la preocupación explícita de potenciar la articulación entre las propias mujeres para que se involucren y elaboren sus propuestas y acciones de forma autónoma. La segunda iniciativa, en la misma dirección, es la Escuela Nacional para Trabajadoras de Casa Particular<sup>23</sup>. En este caso, además, es interesante la forma como surge, ya que se desarrolla a partir de una demanda de las propias trabajadoras en un congreso organizado por la institución.

### **(ii) Servicio Nacional de la Mujer**

El Sernam se crea el año 1991, mediante la Ley 19.023. Su creación obedece al cumplimiento del gobierno de los compromisos contraídos por Chile al ratificar la Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y al suscribir otros acuerdos que recomiendan a los países que organismos de alto nivel se encarguen de impulsar el progreso de las mujeres. Además, tal como señaló la diputada María Antonieta Saa<sup>24</sup>, responde a la institucionalización del movimiento por los derechos de la mujer desarrollados en el contexto de la oposición a la dictadura militar.

En términos formales, Sernam es un servicio público y, en cuanto tal, con un estatus menor al de un Ministerio. Sin embargo, dentro de la jerarquía del Estado, su directora tiene rango de Ministra.

Como servicio del Estado, el Sernam se propone principalmente tres misiones. En primer lugar, diseñar, proponer y evaluar políticas públicas destinadas avanzar en el logro de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en los diferentes ámbitos. Como se señala en la página web del Servicio<sup>25</sup>:

*"Su misión es, por lo tanto, lograr que todo el aparato público, desde el Ministerio más importante al más pequeño de los servicios –incluyendo los gobiernos regionales, las municipalidades y las empresas estatales– consideren los intereses específicos de las mujeres en su planificación, presupuesto, estadísticas y acciones".*

En segundo lugar, el Sernam busca *"profundizar, difundir y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres"*. Y tercero, mejorar la situación y calidad de vida de las mujeres chilenas.

Más que a desarrollar un conjunto de programas de acción específicos, el Sernam se orienta a partir de un plan amplio que incluye lineamientos para el desarrollo de proyectos de ley y, también, propuestas para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas desarrolladas por los demás organismos del gobierno.

De este modo, el Sernam ha desarrollado dos grandes planes de Igualdad entre hombres y mujeres. El primero se realizó entre 1994 y 1999 y el segundo comenzó el año 2000 y se proyecta hasta el año 2010. Antes de revisar los principales aspectos del plan que actualmente se aplica, es importante mencionar los principales logros del período anterior.

Según la información entregada por el propio organismo<sup>26</sup>, los principales logros del período se darían en los diferentes niveles de despliegue de la acción afirmativa.

En el plano de los pactos y convenciones internacionales se destaca la participación en: la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague) y en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing), además de su papel en las reuniones preparatorias de la Cumbre de las Américas y para la Reunión de Ministras de América. En sus infor-

mes destaca, también, su trabajo para la ratificación de la Convención Belem do Pará sobre violencia contra las mujeres.

En el plano de la Constitución y las leyes chilenas, se destaca especialmente la Consagración de la Igualdad explícita entre mujeres y hombres en la Constitución Política del Estado<sup>27</sup>. Además, se han logrado diversos cambios jurídicos, tales como: incluir en la reforma laboral medidas tendientes a eliminar discriminaciones por motivos de género; prohibición del test de embarazo y establecimiento de fuero maternal para trabajadoras, incluidas las trabajadoras domésticas; la despenalización del adulterio; la modificación del Código Penal en materia de delitos sexuales; y la Ley de Violencia Intrafamiliar.

Asimismo, respecto de políticas desarrolladas, se han adoptado medidas orientadas a promover la igualdad de género y la no discriminación. Por ejemplo, incluir este ítem en los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios en los Planes y Programas de la Educación Básica y Media. También, se ha desarrollado un Programa de asistencia jurídica<sup>28</sup>. Por último, en el mismo nivel pero fuera del Estado, se destaca la promoción de sistemas de cuotas en las estructuras de poder de algunos partidos políticos de la coalición de gobierno y cómo esto ha incrementado el número de mujeres en posiciones de poder en los cargos públicos.

En el nuevo plan de acción del Sernam se plantea la necesidad de profundizar lo ya realizado y avanzar en aquellas áreas de mayor rezago. Sin embargo, como ya se señaló, este plan no propone medidas concretas con plazos acotados, sino que establece un conjunto de objetivos y lineamientos generales orientados hacia diversas metas<sup>29</sup>.

Como dice Elizabeth Guerrero<sup>30</sup>, el eje orientador de la acción del Sernam, hoy, tiene relación con la necesidad de dar transversalidad a las políticas de género. Es decir, desde un enfoque que compartimentaba las acciones en una estrategia de trabajo directa hacia los ministerios sectoriales del gobierno, se aspira a introducir la preocupación por este tema en el conjunto de las acciones de los diferentes organismos del Estado.

En este sentido, el principal logro del Sernam sería haber presionado para que la Dirección de Presupuesto (Ministerio de Hacienda) introdujera la *no discriminación por motivos de género* en los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) de los más de 180 servicios públicos incluidos en este proceso. Concretamente, lo anterior implica que cada uno de estos servicios deberá mejorar su acción en este aspecto para ser bien evaluado y obtener bonificaciones de desempeño. Este hecho, si bien aún no ha producido cambios mayores (pues todavía no introducen el tema como parte esencial de su acción), debería implicar cambios importantes a futuro.

Guerrero plantea, además, que a pesar de que han habido avances en términos de la transversalidad de las políticas de género, aún falta que ello afecte a todas las políticas públicas de país. Por ejemplo, en un tema en el que han abundado los modelos piloto exitosos con contenido de género, como es el del combate a la pobreza, el Fosis no introduce diferencias por género en su actual Programa Punteo.

Asimismo, en los sectores Salud y Educación se realizan acciones puntuales, pero no existe una política clara y articulada que atraviese todos los programas y proyectos de estas instituciones. En el caso de Educación, Guerrero señala que ello se debería a que no hay "segregación abierta" –por ejemplo, la tasa de cobertura educativa es similar para hombres y mujeres– y, por lo tanto, se pasan por alto diferencias como las que ocurren en el tipo de carreras universitarias a las que acceden hombres y mujeres, los resultados diferenciados en las pruebas estandarizadas o la discriminación en la misma sala de clases.

En cuanto al uso del concepto de acción afirmativa, se da una situación ambivalente. Por una parte, en términos formales, una de las acciones propuestas por el Sernam es, explícitamente, de acción afirmativa. A saber, apoyar la moción propuesta por un grupo de diputadas para establecer cuotas femeninas en las elecciones para el parlamento.

En cambio, no se menciona al Sernam en sí mismo como un mecanismo de acción afirmativa. Esto, a pesar de su origen y su naturaleza

institucional, además de que buena parte de las acciones que el Sernam ha promovido podrían ser consideradas de este tipo, destacándose –entre otras– las cuotas de acceso del Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), que buscan disminuir la discriminación en el acceso a sus créditos; los programas de regularización de títulos de dominio para jefas de hogar del Servicio de Bienes Nacionales; las cuotas para jefas de hogar en los programas de regularización de estudios para adultos en el Ministerio de Educación (Mineduc) y para microempresarias en programas de capacitación del Sence (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo).

Además, en términos más generales, este organismo busca alcanzar la igualdad para las mujeres en diferentes ámbitos, como el trabajo y la calidad de vida, la participación en la toma de decisiones políticas y en el hogar. Y junto con ello, persigue aumentar el grado de conciencia de las propias mujeres sobre sus derechos mediante el desarrollo de mecanismos que faciliten la canalización y articulación de demandas de este grupo.

La omisión del Sernam respecto de su carácter y su rol en la promoción de medidas de acción afirmativa se debería, según Guerrero, a la existencia de importantes prejuicios en sectores políticos sobre este concepto. La entrevistada destaca principalmente dos: primero, que se asociaría la noción acción afirmativa solamente a cuotas y no a una orientación de política más amplia. Y segundo, por la existencia de la idea –tanto en la oposición como en parte de la Concertación– de que la discriminación en favor de la mujer sería injusta, no permitiendo la competencia según los reales méritos de los involucrados. En este sentido, resultaría más simple para el Sernam no asociar su acción con este tipo de medida, a pesar de que parte importante de lo que el servicio propone puede considerarse como acción afirmativa.

Por último, con respecto del ambiente internacional, Guerrero acepta que se ha constituido en una importante presión para el avance de las políticas de género. Sin embargo, esto por sí solo no garantiza los cambios internos, dado el importante peso que aún tienen sectores conservadores en el país.

## 2. Indígenas

El segundo grupo respecto del cual se han realizado medidas y se ha discutido más ampliamente sobre acción afirmativa es la población indígena. De acuerdo con las acepciones de la acción afirmativa planteadas al principio del documento, las medidas en el tema indígena presentan la particularidad que no sólo refieren a la defensa de sus derechos sociales, sino que, también, a la promoción y defensa de sus derechos colectivos. Esto, dado que la discusión no sólo ha girado en torno a acciones que disminuyan las desigualdades, eliminando la discriminación en el acceso y la participación en los diferentes ámbitos sociales, sino que, también, se ha puesto en el tapete la posibilidad de aumentar la autonomía y el derecho a decidir sobre los temas que les competen, de acuerdo a sus propias tradiciones.

A continuación se revisarán los principales hitos en este tema y, posteriormente, se entregarán las principales opiniones involucradas.

### **a. Hitos de acción afirmativa hacia la población indígena**

Desde que asume el gobierno de la Concertación en 1990, comenzó a desarrollarse un proyecto de ley que establece un nuevo trato con y hacia los pueblos indígenas. Esta ley, luego de una larga discusión y varias modificaciones, fue aprobada en 1993<sup>31</sup>. Con respecto a la acción afirmativa, sus principales efectos son:

- Creación de la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena (Conadi). Organismo dependiente del Ministerio de Planificación (Mideplan) especialmente dedicado al desarrollo de políticas para los pueblos originarios, sobre lo cual se profundizará más adelante.
- Reconoce al sujeto individual indígena a partir de criterios de consanguinidad, de vinculación a la tierra y también por autoidentificación.
- Reconoce a las comunidades y etnias como sujetos colectivos, esto es, como agrupación de sujetos con un origen común, cuya cultura se debe respetar y promocionar. Además, señala

que la opinión de los miembros de estas etnias debe ser escuchada en las decisiones que los involucran directamente.

Según José Aylwin<sup>32</sup>, la forma como se desarrolló esta ley es bajo el principio de acción afirmativa.

*"La ley se fundamenta en la idea del reconocimiento de la diferencia en el origen étnico cultural, se basa en el respeto de esta diferencia y en la promoción de la cultura y desarrollo de los indígenas. En ese sentido, se establece desde el inicio de la ley este deber de respetar y promover a los indígenas, sus culturas y sus tierras. Por lo tanto, hay una declaración que, por un lado, deriva en el articulado de la ley en ciertos derechos específicos a favor de la población indígena, que no tienen los no indígenas. Y, por otro, en el establecimiento de lineamientos de políticas para la población indígena. Políticas que no están establecidas para los no indígenas. Fundamentalmente, en tres líneas: tierra, desarrollo y cultura".*

- Creación de un Fondo de Tierras para adquirir terrenos para la población indígena.
- Fomentar procesos de desarrollo de organizaciones indígenas, lo que actualmente se ha visto reforzado por el Programa Orígenes, proyecto financiado por el BID.
- Impulsar la educación intercultural bilingüe. Desde el Ministerio de Educación, principalmente, se han desarrollado experiencias pilotos orientadas a la puesta en marcha de educación intercultural en áreas de alta densidad indígena. En la actualidad, este programa se aplica en más de 300 escuelas básicas.
- Se amplían las becas indígenas que existían desde 1972, acción desarrollada por el Mineduc en coordinación con la Conadi. Estas se orientan a apoyar el acceso de estudiantes indígenas a la educación en general. Actualmente totalizan cerca de 30 mil becas.
- Además, a juicio de José Aylwin, como respuesta a la presión de los estudiantes se ha llevado a cabo una política de hogares para alumnos indígenas.

Paralelamente, durante el último decenio se ha desarrollado una amplia discusión en torno a la ratificación de los diversos pactos internacionales sobre el tema indígena. Especialmente, se ha debatido sobre el Pacto 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989. Este pacto, al igual que la Convención del año 2001 de la Unesco, implica el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. A grandes rasgos, estos pactos significan:

- Respecto de los derechos individuales, sobre la base de fundamentos de deuda histórica y de comprenderlos como pueblos preexistentes al Estado, se establece la obligación de los Estados de desarrollar políticas de discriminación positiva.
- En el plano de los derechos colectivos, se reconoce que los indígenas no pueden ser objeto de discriminación y que los Estados deben garantizar de forma especial la vigencia de sus derechos humanos.
- También, implica la posibilidad de que los indígenas puedan participar de manera efectiva en la identificación y solución de los problemas que los afectan. Se propone que los indígenas deben estar representados, al menos, igual que los no indígenas en las instancias de decisión sobre temas que les competen.
- Se reconoce al sujeto pueblo, por lo tanto, se reconoce el derecho de autonomía y, en consecuencia, el derecho a la libre determinación. Por lo tanto, además de participar en las decisiones, los indígenas contarían con el derecho a tomar la conducción de sus propios asuntos a través de sus propias instituciones.

En torno a estos puntos se ha discutido un proyecto de Reforma Constitucional que reconozca el carácter de pueblo de los indígenas y la ratificación del Pacto 169 de la OIT. Ninguna de estas iniciativas ha fructificado, pues no se ha contado con el apoyo necesario en el congreso<sup>33</sup>.

## **b. Argumentos en debate**

Según los antecedentes revisados, el principal organismo crítico de las iniciativas propuestas ha sido el opositor Instituto Libertad

y Desarrollo.<sup>34</sup> Los argumentos contrarios a las medidas de acción afirmativa hacia la población indígena se han desarrollado en varios niveles.

- Jurídicamente, se ha dudado de la constitucionalidad de las medidas propuestas. Esto, dado que al fundarse en el principio de la discriminación positiva, atentarían contra el principio del trato igualitario. Más aún, con este argumento la Comisión de Legislación y Justicia del parlamento ha puesto en duda su constitucionalidad.
- Una segunda fuente de crítica tiene relación con que al declarar a las etnias como pueblos, se pondría en juego la soberanía del Estado chileno. A juicio de Marcelo Venegas<sup>35</sup>, *"la soberanía es ejercida por el pueblo y si se tiene dos pueblos, debe dividir la soberanía entre los dos"*. En este sentido, aceptar este estatuto implicaría la fragmentación del Estado chileno. A juicio de este entrevistado, los pactos internacionales sobre este tema *"introducen elementos que son ajenos a la realidad política, jurídica e histórica chilena"*.
- Un tercer tipo de argumento se basa en que las políticas propuestas no se concentrarían en los temas más urgentes de la población indígena. En este sentido, Marcelo Venegas señala que la principal limitación para la población mapuche rural tiene relación con la propiedad colectiva de la tierra, que impide su libre tratamiento. Para los que viven en zonas urbanas serían los mismos problemas que el resto, la pobreza y el déficit de educación. Así, las políticas no deberían tener una focalización diferente al resto. *"El que está en la ciudad es un chileno más y si se establece una diferencia con respecto al no mapuche que vive en esa comuna es racismo. Si es pobre tiene que recibir ayuda por pobre, no por ser mapuche"*.
- Por su parte, José Aylwin agrega que existiría un cuarto foco de oposición. Se refiere a las limitaciones para el desarrollo económico que implicaría la aprobación de estas reformas, a juicio de sectores de la derecha económica. Esto, dado que se introducirían medidas, como la compra de tierra comunitaria

o el reconocimiento del patrimonio, que limitarían el libre intercambio económico, introduciendo criterios no mercantiles que restringirían el "adecuado desarrollo económico" de los afectados.

### **c. Acciones del gobierno**

Las políticas compensatorias del gobierno chileno hacia la población indígena<sup>36</sup> se han desarrollado, principalmente, mediante dos organismos que fueron mencionados anteriormente: la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena, creada el año 1993, y el programa Orígenes, iniciado el año 2000.

A modo de contexto, es importante mencionar el Informe Verdad y Nuevo Trato, encargado el año 2001 por el Presidente Lagos<sup>37</sup> a una comisión de expertos y líderes de comunidades indígenas, y que finalmente fue presentado en noviembre del año 2003. Este trabajo tenía como principal objetivo que *"le informara acerca de la historia de la relación que ha existido entre los Pueblos Indígenas y el Estado, y sugiriera propuestas y recomendaciones para una nueva política de Estado que permita avanzar hacia un Nuevo Trato entre el Estado, los Pueblos Indígenas y la sociedad chilena toda"*. ([www.gobierno.cl/verdadhistorica](http://www.gobierno.cl/verdadhistorica))

Si bien los resultados de este informe no se traducen en políticas concretas, debe considerarse como un relevante hecho de contexto pues implica un importante apoyo a la defensa de la declaración de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos. Además, se constituye en un valioso precedente para que en un futuro cercano se discuta nuevamente el estatuto constitucional de los aborígenes en el país.

#### **(i) Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena**

La ley indígena<sup>38</sup> estableció la creación de la Conadi. En este documento se establece que ésta es una entidad estatal, dependiente del Ministerio de Planificación (Mideplan), *"encargada de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural, y de impulsar su participación en la vida nacional"* (Artículo 39).

Esta ley le asigna, además, las siguientes funciones<sup>39</sup>:

- Promover el reconocimiento, respeto y participación de los pueblos indígenas.
- Promover la educación intercultural bilingüe, culturas e idiomas indígenas junto al Mineduc.
- Incentivar la participación y desarrollo integral de la mujer indígena junto al Sernam.
- Asumir la defensa jurídica de tierras y aguas indígenas; ejercer las funciones de conciliación y arbitraje.
- Velar por la protección de las tierras indígenas y posibilitar el acceso y la ampliación de ellas.
- Promover la adecuada explotación de las tierras indígenas, velar por su equilibrio ecológico y el desarrollo socioeconómico de sus habitantes.
- Mantener un registro de comunidades y asociaciones indígenas, y un registro público de tierras.
- Velar por la preservación del patrimonio arqueológico, histórico y cultural de los pueblos indígenas.

Dentro de este marco, entre las actividades y programas que realiza la Conadi destacan tres iniciativas mayores:

La primera, y más importante, es el Fondo de Tierras y Aguas. Con éste se pretende regularizar y revertir la progresiva pérdida de tierras y recursos hídricos en el mundo indígena. A través de distintos mecanismos (como subsidios, regularizaciones, traspaso de predios fiscales, compra de predios en conflicto), se intenta dar solución a este problema que tiene repercusiones tanto económicas como de preservación cultural para estos pueblos, los que han articulado parte sustancial de sus reivindicaciones colectivas en torno a su condición de despojados de sus territorios ancestrales. Existe consenso acerca de que la compra de terrenos para la población indígena ha sido el tema al que mayor énfasis le ha dado este organismo. En efecto, tal como señaló José Aylwin<sup>40</sup>, esta línea de acción concentra más del 75% del presupuesto con que cuenta la Conadi.

## **Fundación EQUITAS**

La segunda iniciativa es el Fondo de Desarrollo Indígena. Este programa, complementario al anterior, tiene como finalidad contribuir al desarrollo de los pueblos indígenas a través de soluciones tales como: subsidio al fomento productivo, subsidio para infraestructura productiva, doméstica, predial y local, fortalecimiento de la sociedad civil, desarrollo cultural, etc. El Fondo comenzó a operar el año 1994 y ha establecido a lo largo de los años diferentes programas o líneas prioritarias. El año 1999, el Fondo se organizó en tres líneas programáticas que comenzaron a operar el año 2000. Estas son: fomento a la economía indígena urbana y rural; apoyo a la gestión social indígena y estudios de preinversión para el desarrollo indígena.

En tercer lugar se ubica la Unidad de Cultura y Educación. Este fondo está estructurado en función de tres componentes: subsidio a la transmisión de lengua; subsidio a la residencia estudiantil; y Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Además, en forma conjunta con el Mineduc, se desarrolla un programa de becas indígenas<sup>41</sup>.

En síntesis, puede observarse que la acción de la Conadi ha sido, principalmente, compensatoria –a través de lo que los grupos indígenas interpretan como la recuperación de sus tierras ancestrales– y, en segundo lugar, orientada a frenar el progresivo empobrecimiento de quienes no se han homologado a la cultura dominante, a través del apoyo a las iniciativas productivas y de gestión social culturalmente pertinentes. Algunas de éstas pueden asimilarse a medidas de acción afirmativa orientadas a la defensa de sus derechos sociales en un sentido general.

Este último aspecto se articula con aquellas iniciativas tendientes a recuperar el uso de las lenguas nativas y los conocimientos tradicionales, aunque estas medidas aparecen más fragmentadas ya que su alcance está restringido a determinados niveles educativos (educación básica). Además, se combinan con programas tradicionales de escolarización –a través de becas o residencias estudiantiles– que no consideran las especificidades culturales sino que se focalizan, más bien, según criterios de pobreza.

Aun cuando la ley de creación de la Conadi estuvo inspirada por el principio de acción afirmativa –donde se reconoce a la población indígena como un sujeto de derechos–, los antecedentes investigados demostrarían que los elementos eminentemente compensatorios, con un cierto sesgo asistencial, se han ido imponiendo a aquellos promocionales y de desarrollo basados en el respeto a la diferencia étnico cultural.

En este sentido, subsisten críticas al excesivo peso que ha tomado el Fondo de Tierras y Aguas, tema que si bien responde a una demanda de las mismas organizaciones, dado el alto costo monetario que implica, impediría focalizar la acción del Estado hacia otras direcciones.

### **(ii) Programa Orígenes**

Orígenes es un programa del Gobierno de Chile iniciado el año 2001 y financiado mediante un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este programa es implementado desde la dirección del Ministerio de Planificación Nacional, pero desarrolla acciones coordinadas con diferentes instituciones públicas. Según la información que aparece en su página web<sup>42</sup>, la misión del programa consiste en:

*"Institucionalizar la temática indígena en los distintos sectores, creando capacidades en los organismos públicos para que la atención a las poblaciones indígenas sea articulada, adecuada y con pertinencia cultural. Fortalecer las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) y a las comunidades indígenas beneficiarias del Programa en materia de desarrollo integral con identidad, mediante una gestión participativa. Mejorar las capacidades y oportunidades de los beneficiarios en el ámbito productivo, educativo, y de salud".*

La acción de Orígenes se distribuye en cuatro componentes principales.

Primero: Junto con el Mineduc y la Conadi se desarrolla el Programa de Educación Intercultural Bilingüe. Este busca, mediante el apoyo a la comunidad y las escuelas, lograr una propuesta de educación adecuada a su realidad diaria y que sea de calidad<sup>43</sup>.

Segundo: En conjunto con el Ministerio de Salud (Minsal) se ha desarrollado el Componente Salud. Su objetivo es lograr modelos de atención de salud intercultural de referencia; un mejoramiento de la calidad, sensibilidad y pertinencia cultural de los servicios de salud en territorio indígena; el fortalecimiento de la medicina indígena; y el mejoramiento del acceso a la red de servicios interculturales de salud.

Tercero: Se desarrolla un componente de Desarrollo Productivo. Este pretende, concretamente, incrementar los ingresos autónomos de las 600 comunidades indígenas rurales focalizadas, mediante el fortalecimiento y diversificación de aquellas actividades económicas agrícolas y no agrícolas que ellos mismos consideren compatibles con sus culturas. Este componente tiene tres lineamientos, cada uno con una diferente institución. Con la Corporación Nacional Forestal (Conaf); con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) y, por último, con la Conadi.

Cuarto: Fortalecimiento de las Comunidades y de las Instituciones Públicas. El objetivo de este componente es generar capacidades y compromisos en las comunidades para la planificación y ejecución participativa de las intervenciones del Programa<sup>44</sup>. Asimismo, se propone realizar actividades para mejorar las capacidades técnicas, así como para sensibilizar y aumentar el compromiso de las instituciones públicas participantes en el Programa (Conadi, ministerios, gobiernos regionales, gobernaciones y municipalidades) de manera de integrar la perspectiva indígena e intercultural en las políticas y mejorar la eficiencia e impacto de los programas públicos.

Además de apuntar hacia mejorar la calidad del acceso educativo y económico de la población indígena, hay que destacar que el programa Orígenes contempla, en todas sus fases de ejecución y en el desarrollo de cada uno de los componentes, una importante participación de las comunidades. Entre ellos se destaca el subcomponente *fortalecimiento y desarrollo de las comunidades indígenas*, que busca generar mayor capacidad de acción y de autogestión en las comunidades y asociaciones indígenas.

Esto hace que, al menos en el nivel declarativo, el Programa tenga mayor contenido de acción afirmativa que lo registrado en el trabajo de la Conadi, especialmente respecto de la potenciación y defensa de los derechos colectivos. Sin embargo, su reciente aplicación hace difícil, por ahora, separar los aspectos netamente declarativos de la concreción final de las medidas que involucra.

### **3. Discapacitados y tercera edad**

#### **a. El Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS)**

El Fonadis es una entidad autónoma del Estado, relacionada con el Ejecutivo a través del Mideplan. La creación de este fondo se inserta en el dictado de la Ley 19.284 de Integración Social de las Personas con Discapacidad del año 1994<sup>45</sup>.

Según María Soledad Cisternas<sup>46</sup>, el Fonadis se crea en un contexto donde la política sobre este tema sufre un importante cambio. Según sus términos, se da paso *"de una ley de tipo asistencial a una que reconoce a los discapacitados como sujetos de derecho"*. Este hecho estuvo importantemente influenciado por la promulgación internacional de la Década de la Discapacidad de las Naciones Unidas, que terminó con la resolución sobre este tema el año 1993.

La misión de esta institución, según la información presentada en su página web<sup>47</sup>, corresponde a:

*"Financiar, total o parcialmente, la adquisición por parte de terceros de ayudas técnicas, destinadas a personas con discapacidad de escasos recursos o a personas jurídicas sin fines de lucro que las atiendan. Financiar, total o parcialmente, planes, programas y proyectos en favor de las personas con discapacidad, que sean ejecutados por terceros y que, de preferencia, se orienten a la prevención, diagnóstico, rehabilitación, capacitación e inserción laboral y equiparación de oportunidades"*.

En términos prácticos, este organismo desarrolla acciones de tres tipos:

## **Fundación EQUITAS**

En primer lugar, becas –orientadas al financiamiento de recursos informáticos, profesionales de apoyo, adaptaciones arquitectónicas y de transporte– para la integración de alumnos con discapacidad al sistema escolar<sup>48</sup>.

Segundo, la creación de una oficina de intermediación laboral, que busca asesorar a empresarios y trabajadores discapacitados para una adecuada inserción de estos últimos<sup>49</sup>.

Tercero, financiamiento de proyectos –mediante concurso– para la equiparación de oportunidades (servicio y entorno físico), la rehabilitación y la prevención<sup>50</sup>. Estos fondos, por su parte, se dividen en dos tipos: proyectos desarrollados por organizaciones técnicas y proyectos de menor magnitud (hasta dos millones de pesos) desarrollados por organizaciones de discapacitados.

Respecto de las acepciones de la acción afirmativa utilizadas en este informe, las medidas propuestas por este organismo se orientan, centralmente, a la disminución de las barreras físicas y culturales que impiden o dificultan la mejor integración de los discapacitados en la educación y el trabajo, esto es, a la defensa de sus derechos sociales. En cambio, no desarrolla acciones de promoción de derechos colectivos ni, tampoco, propone políticas públicas o medidas de intervención, como cuotas para la disminución de la discriminación de este segmento de la población.

No obstante lo anterior, María Soledad Cisternas destaca dos proyectos actuales que sí podrían ser clasificados dentro de la segunda y la tercera acepción otorgadas al concepto de acción afirmativa. Por ejemplo, el proyecto de desarrollo de Consejos Comunales para la Discapacidad se inscribiría dentro de la promoción y defensa de los derechos colectivos. Estos, llevados a cabo con el apoyo de la Sociedad de Fomento Fabril, han permitido encuentros nacionales y la constitución progresiva de actores relevantes en la interlocución con el Estado para el desarrollo de políticas.

Respecto de la tercera acepción, referida a la acción afirmativa como un tipo específico de política pública, puede incluirse una propuesta planteada en conjunto con la Dirección de Trabajo. Esta propone una modificación que permita que un 3% de la planta de

la función pública sea copada por individuos con alguna discapacidad y, paralelamente, generar incentivos tributarios a las empresas privadas para la contratación de discapacitados.

Cabe destacar que, en general, Cisternas tiene una opinión positiva respecto del rumbo que han adquirido las políticas para disminuir la discriminación de la población con discapacidad, aunque aún es muy temprano para evaluar sus resultados.

### **b. El Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)**

El 17 de septiembre de 2002, el Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, promulga la ley 19.828 que crea el Senama. Este organismo *"velará por la plena integración del adulto mayor a la sociedad, su protección ante el abandono e indigencia, y el ejercicio de los derechos que la Constitución de la República y las leyes le reconocen"* (Artículo 1).

Según la página web del Senama<sup>51</sup>, los objetivos de este organismo son, además de los mencionados en el artículo 1 de la ley: promover la imagen de adultos mayores activos y con participación; hacer valer los derechos que la Constitución y las leyes les reconocen a los adultos mayores y velar por su no discriminación y marginación.

Según señala la socióloga Carmen Barros<sup>52</sup>, este organismo, más que originarse en una demanda pública de las asociaciones de tercera edad, surge de un especial interés del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle por este sector. Concretamente, nace de una Comisión creada para estudiar el tema y que determinó la necesidad de un organismo que promoviera y coordinara la acción de los diferentes ministerios hacia este grupo objetivo<sup>53</sup>.

Las medidas desarrolladas por esta entidad son de dos tipos. En primer lugar, beneficios sociales que se concretan a través de otros organismos públicos, como acceso preferencial en el sistema de salud pública (Fonasa) y a los programas sociales de vivienda para la tercera edad (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Minvu), los programas de nivelación de estudio (Educación de Adultos, Mineduc), los programas de recreación (Secretaría de Deporte) y descuentos

## Fundación EQUITAS

directos en turismo nacional (Sernatur). Todos estos programas públicos focalizados apuntan a la mejor satisfacción de los derechos sociales que tiene este grupo.

De forma autónoma, la principal iniciativa del Senama corresponde a un Fondo Concursable que comenzó a aplicarse el año 2004. Este se desarrolla en tres líneas: *convenios institucionales*, orientados a financiar parcialmente instituciones que busquen la promoción, mantención y apoyo de adultos mayores indigentes; *iniciativas ejecutadas por instituciones intermedias*, dirigidas a mejorar las condiciones de salud, recreación, sociabilidad u otros problemas de la vida cotidiana de los adultos mayores; *proyectos autogestionados*, esto es, presentados por las propias organizaciones de adultos mayores y que se orienten a mejorar su calidad de vida, fortalecer las organizaciones, la sociabilidad y redes o, en general, la integración de los beneficiarios.

En particular, a pesar de lo limitado de los recursos, es interesante destacar la última línea del Fondo Concursable, dirigido a las propias organizaciones de adultos mayores, ya que apunta tangencialmente a promover y potenciar la articulación de éstos como actores colectivos en torno a demandas comunes e intereses compartidos.

En términos de magnitud, la acción pública más importante hacia la tercera edad es, sin duda, el Programa Nacional de Salud<sup>54</sup>. Le sigue, en relevancia, el programa de Vivienda, relacionado con la construcción de condominios especialmente diseñados para adultos mayores, lo que aún está en fase de proyecto.

Barros resalta el cambio de giro que han tenido las políticas para la tercera edad, desde tener un carácter principalmente asistencial durante la dictadura militar, a una noción de la defensa de sus derechos sociales, expresado en el desarrollo de políticas que promueven el mejoramiento de su calidad de vida por medio –por ejemplo– del deporte y el turismo.

En síntesis, la acción del Senama se orienta, prioritariamente, hacia mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, en especial de aquellos que se encuentran en situación de pobreza, cautelando

sus derechos sociales. La promoción y defensa de sus derechos colectivos están aún muy al margen de las actividades eje del organismo, tanto en términos de agenda como de presupuesto.

## 4. Otros grupos focalizados por el gobierno

### a. Los consumidores y el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)

El Sernac se crea a partir de la Ley de Derechos del Consumidor<sup>55</sup> y depende del Ministerio de Economía. Según lo señalado en su página web<sup>56</sup>, se origina con el fin de:

*"contribuir al desarrollo de los mercados, mediante la difusión y educación de los derechos y deberes de las personas que realizan actos de consumo en el país, a través charlas y seminarios; generar información que permita a los usuarios efectuar actos de consumo más racionales, apoyar a los consumidores que se vean afectados por el incumplimiento de las normas relacionadas con la protección al consumidor y favorecer el desarrollo de herramientas para la autoeducación y defensa de sus derechos."*

El Sernac desarrolla en la actualidad tres grandes líneas de acción:

La primera se orienta a desarrollar información de mercado y consumo. Principalmente, mediante la generación de estudios y la difusión de información sobre estos temas.

La segunda línea de acción busca entregar orientación, asesoría jurídica y protección a los consumidores. Esto, por medio de la promoción de los derechos de los consumidores, la tramitación de reclamos<sup>57</sup> y la asesoría jurídica, en caso de denuncias que no lleguen a acuerdo<sup>58</sup>.

Por último, el Servicio desarrolla un programa de educación sobre los deberes y derechos de los consumidores a través de un programa de orientación a distancia y uno de educación no formal.

La relevancia y la razón por la que se incluyó este programa en la presente sistematización se basa en el rol que cumplen los mismos

consumidores en este servicio y los mecanismos de canalización de las demandas y derechos. En efecto<sup>59</sup>, el año 2002 el Sernac realizó un total de 461.668 atenciones y recibió 50 mil quejas y reclamos<sup>60</sup>, concretándose 422 denuncias jurídicas, de las cuales un 81% se resolvieron favorablemente.

Paulatinamente, la acción de este servicio ha permitido la articulación y promoción de la defensa de derechos de los consumidores, permitiendo la agrupación de éstos en torno a demandas de consumo específicas.

Lo anterior adquiere especial relevancia si se considera el actual proyecto de Ley del Consumidor<sup>61</sup>. Este proyecto, tal como señala el director actual del organismo, permitirá que:

*"... en el caso de una infracción que afecte a un gran número de personas, el problema se resolverá en un solo juicio, con valor para todos los casos similares. Hoy el sistema requiere tantos juicios como casos existan. La modificación les ahorrará tiempo y dinero a los consumidores, que podrán ejercer en forma ágil y expedita sus derechos sin importar el monto del reclamo"*<sup>62</sup>. (Undurraga 2003).

De esta manera, se resuelven ciertos casos que afectan a los consumidores a modo de acciones de clase, los que no tienen hasta ahora otra forma de canalización dado el marco jurídico vigente.

Finalmente, hay que destacar que un organismo de este tipo tiene un rol muy importante que cumplir en la defensa de los derechos de las personas en sociedades como la chilena, regidas y organizadas en gran medida por el mercado, donde la condición de consumidor prima por sobre la de ciudadano.

## **b. Los jóvenes y las agencias internacionales**

Además de las leyes y políticas públicas, en el contexto de la acción afirmativa en Chile es necesario considerar la acción de las principales agencias internacionales y de los organismos multilaterales. Estos, en colaboración con distintos organismos de gobierno, contribuyen a instalar este tipo de estrategia incentivando su incorporación a las políticas públicas.

A continuación se presentan dos esquemas en que se sintetizan los principales proyectos realizados en la actualidad por la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), por una parte, y por el Banco Mundial, por otra. En el curso del documento se ha mencionado también el rol del BID, especialmente respecto del tema indígena a través del Programa Orígenes.

Tal como muestra el siguiente cuadro, el principal grupo en el que actualmente se focalizan la GTZ y el Banco Mundial en Chile son los jóvenes. Especialmente, dirigen sus intervenciones a mejorar la inserción ocupacional, mediante programas de formación dual o de capacitación permanente. Las acciones revisadas son ejecutadas por distintos organismos públicos, como el Fosis, el Ministerio de Economía, el Instituto Nacional de la Juventud (Injuv) y el Mineduc.

**CUADRO 2**  
**Aporte de organismos internacionales proyectos para jóvenes**  
(en millones de dólares\*)

Organización	Proyecto	Aporte (US\$)	Fecha	Organismo ejecutor	Grupos dirigido
GTZ	Fomento a organizaciones de jóvenes, Interjoven	8	Septiembre 1998 a agosto 2006	FOSIS - INJUV	Jóvenes de zonas desfavorecidas
	Formación profesional dual	7,5	Agosto 1991 a abril 2001	Mineduc/SENCE	
	Formación de formadores	2,5	Marzo 1998 a agosto 2003	Inacap/Mineduc	Jóvenes, desempleados y trabajadores pobres
BANCO MUNDIAL	Programa de educación y capacitación permanente	75,75	Diciembre 2002 a septiembre 2008	Mineduc/ Ministerio Economía/ Ministerio Trabajo	Jóvenes, desempleados y trabajadores pobres
	Reforma de la Educación Superior	145	Junio 1999 a julio 2004	Mineduc	Jóvenes

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos de tales organismos.

\*US\$ promedio junio 2004: \$ 643

Como se puede observar, la intervención de ambas agencias incide en medidas de acción afirmativa que promueven los derechos

sociales de los jóvenes en situación de pobreza, potenciando su acceso a niveles más altos y de mejor calidad de formación profesional. La GTZ desarrolla, además, una iniciativa de promoción de derechos colectivos de jóvenes desfavorecidos, al fomentar su organización mediante el Proyecto Interjoven.

## **5. Síntesis**

En el presente capítulo se han presentado las principales políticas de acción afirmativa impulsadas por el gobierno de Chile. Concretamente, se revisaron las acciones orientadas a grupos específicos realizadas durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. La información entregada corresponde, principalmente, a datos recopilados de los documentos proporcionados por los propios organismos gubernamentales, complementada con entrevistas realizadas a expertos en cada tema, quienes aportaron una visión más global y crítica de la acción pública.

Como se ha señalado, la acción afirmativa se desplegaría en cuatro diferentes ámbitos: en el derecho internacional, en el marco jurídico de cada país, en las políticas públicas impulsadas por los gobiernos y en iniciativas promovidas por los propios beneficiarios. Si bien este capítulo se ha enfocado en el tercero de estos ámbitos, es importante indicar que las fronteras entre cada uno de ellos son difusas.

Así, por ejemplo, los pactos y convenciones internacionales a los que Chile se ha suscrito han tenido una fuerte incidencia en la creación de organismos como el Sernam o la Conadi y en el enfoque que han tomado las políticas impulsadas por estos. Por su parte, las políticas públicas desarrolladas tienen una estrecha relación con las leyes de la República.

Esto pues, tal como se muestra a continuación (Cuadro 3), la creación de los diferentes organismos se inscribe en un marco legal particular. Lo mismo sucede con la asignación presupuestaria anual que garantiza su funcionamiento y la implementación de sus planes de trabajo, los que deben ser aprobados por el congreso en el marco de la ley de presupuestos de la nación.

**CUADRO 3**  
**Organismos públicos revisados**

Tema	Organismo	Ley	Presupuesto 2003*	US\$
<b>Mujeres</b>	Sernam	19.023 *****	5.733.308	8.669.754
	Prodemu	Decreto 702	***	***
<b>Indígenas</b>	Conadi	19.253	19.716.919	29.815.392
	Orígenes		****38.355.400	58.000.000
<b>Discapacidad</b>	Fonadis	19.284	3.426.109	5.180.869
	Senama	19.828	1.067.730	1.614.592
<b>Adulto mayor</b>				
<b>Consumidor</b>	Sernac	19.496	2.516.595	3.805.527

Fuente: elaboración propia a partir de antecedentes investigados.

\* Miles de pesos

\*\* US\$ 1 de octubre 2003: \$661,3

\*\*\* No se accedió a información de presupuesto

\*\*\*\* Presupuesto primera fase, hasta 2005

\*\*\*\*\* Decreto Ministerio de Justicia

Por otra parte, además de la aprobación relativa a la ley de presupuesto, las propuestas específicas de los organismos (que implican modificaciones legales o a la constitución vigente) también requieren la sanción del parlamento, lo que obliga a la construcción de consensos que no siempre están al alcance de los organismos patrocinantes. Este es el caso de la propuesta de cuotas en los cargos de elección popular para las mujeres, cuyos inicios formales se encuentran en el proyecto presentado por las diputadas del bloque oficialista en 1997 y cuya discusión lenta y engorrosa ha impedido su aprobación a pesar de intentos sucesivos del Sernam por apoyar su tramitación.

Finalmente, cabe notar que en muchos casos el avance y consolidación de medidas de acción afirmativa no depende exclusivamente de la iniciativa del respectivo gobierno a través de sus distintos organismos y de la voluntad política necesaria para la aprobación en el parlamento. En algunos casos, la implementación efectiva de políticas públicas con este carácter se relaciona directamente con las exigencias y demandas de los propios actores, cuya presión sobre los distintos poderes del estado legitima la promoción de sus derechos.

## **Fundación EQUITAS**

Este aspecto es quizás el menos consolidado en Chile, y muchos de los entrevistados señalan la falta de adhesión ciudadana como uno de los principales obstáculos a mayor diversificación y ampliación de las medidas de acción afirmativa actualmente vigentes.

# **CAPÍTULO III**



## **ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA EDUCACIÓN**

El presente capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se entrega una mirada general al concepto de acción afirmativa y su aplicación en la educación, distinguiendo el nivel escolar y el superior. La segunda sección revisa los principales indicadores de equidad del sistema educativo chileno para, en este marco, poder entender y evaluar el impacto de las principales medidas de acción afirmativa desarrolladas en el nivel escolar y de educación superior. La tercera sección entrega un contexto y revisa las principales medidas de acción afirmativa implementadas en el sistema escolar chileno. Y la cuarta, finalmente, examina las acciones realizadas en la educación superior.

### **1. El concepto de acción afirmativa y su aplicación en la educación**

En el primer capítulo se presentó de manera sintética una delimitación del concepto de "*acción afirmativa*" de acuerdo a cómo se ha desarrollado en Chile. Allí se proponía circunscribir el concepto de "*acción afirmativa*" a tres dimensiones y a cuatro ámbitos de desarrollo.

La primera dimensión tenía relación con la necesidad de garantizar derechos que trascienden las garantías formales propias de las constituciones liberales, aumentando las exigencias de acceso mínimo –para toda la población– a los diferentes ámbitos sociales. En otras palabras, de la clásica noción de igualdad ante la ley (derechos de primera generación) se pasa a exigir igualdad de oportunidades (derechos de segunda generación).

La segunda dimensión del concepto de acción afirmativa se refería al reconocimiento del estatuto particular de determinados segmentos de la población, en que, además de buscar mejorar las oportunidades de acceso de los sectores discriminados en los diferentes ámbitos sociales, se exige el reconocimiento de sus derechos como actores sociales con características e identidades particulares.

Finalmente, la tercera dimensión del concepto correspondía a una acepción más restringida, relacionada con las referencias a determinados tipos de políticas que tienen en común introducir el criterio de no discriminación. Por otra parte, los ámbitos de despliegue práctico de la acción afirmativa presentados eran cuatro: el derecho internacional, la normativa nacional, las políticas públicas de cada país y las llamadas *acciones de clase*.

Este mismo orden conceptual servirá como guía para la presentación de las discusiones y medidas de acción afirmativa en la educación en Chile.

La educación, como campo de aplicación de acción afirmativa, tiene importantes particularidades que deben ser consideradas en los análisis posteriores.

En primer lugar, la educación no sólo se constituye en un ámbito social que debe garantizarse por su valor en sí mismo, sino que, además, se le asigna una alta incidencia sobre los demás aspectos de la vida y el desarrollo social.

En segundo lugar, es importante considerar que lo que se entiende por acción afirmativa varía según los distintos niveles del sistema educacional que se esté hablando. Así, el tipo de discusión y de medidas que se deben tomar difieren sustancialmente entre la educación escolar y la superior, por lo que el análisis de estos niveles debe realizarse por separado.

### **a. El derecho a la educación**

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se declaró que *"toda persona tiene derecho a la educación"*. De esta forma, la educación se constituyó en una dimensión social que debía ser garantizada para toda la población. Ello ha sido confirmado en sucesivos hitos internacionales, entre los cuales destacan la Declaración de 1990 promulgada en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en Jomtien (Tailandia), la promulgación de la Década de la Alfabetización por las Naciones Unidas en 1999 y el Foro Mundial de la Educación del año 2000 (Dakar).

Tal como afirman las mencionadas declaraciones, un hecho que hace particularmente relevante garantizar el derecho a la educación es su importante efecto sobre otros ámbitos básicos del desarrollo social. Así, por ejemplo, en las conferencias citadas se declaró que:

*"La educación básica es más que un fin en sí misma. Es el cimiento para un aprendizaje permanente y para el desarrollo humano, sobre el cual los países pueden construir sistemáticamente niveles y tipos más avanzados de educación y capacitación<sup>63</sup>. Favorece la identidad cultural, la participación democrática y la ciudadanía, la tolerancia y el respeto por los demás, el desarrollo social la paz y el progreso"<sup>64</sup>.*

De esta forma, se asume que garantizar el derecho a la educación se constituye en un elemento necesario –no suficiente– para el cumplimiento de otros derechos.

Sin embargo, se entiende que no basta con enunciar la educación como un derecho. La pregunta común al debate en torno a la puesta en práctica de las declaraciones es: ¿qué es lo que se debe garantizar? De aquí se deriva un segundo nivel de la discusión, donde entra en el análisis la pregunta por los contenidos y la calidad de educación mínimos a los que tienen derecho las personas. Esta cuestión se enfrenta a la dificultad –tal como muestran las últimas conferencias de los organismos internacionales– de que el límite no es fijo y varía con el tiempo. Respecto de la educación, al igual que con el resto de los derechos sociales, se ha ido ampliando la concepción de los mínimos necesarios pasando de una noción centrada en el acceso a la escolaridad hacia otras más complejas y cualitativas, como la alfabetización funcional o la de necesidades básicas de aprendizaje.

Asimismo, por lo menos en el marco internacional de la discusión, la forma que adquiere el discurso en torno a los límites varía, también, según el nivel educativo que se trate. Las principales diferencias se dan entre la educación escolar y la educación superior. A continuación se intentará responder qué es lo que se entiende por acción afirmativa en cada uno de estos niveles.

## **b. Acción afirmativa en la educación escolar**

La discusión sobre el derecho a la educación en el nivel escolar ha girado principalmente en torno a "¿Cuál es el mínimo que debe ser garantizado para toda la población?". Originalmente, tras la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se asumió que lo básico era garantizar la alfabetización. Es decir, se esperaba lograr que todos los individuos en edad de hacerlo pudieran leer y escribir.

En las últimas declaraciones de las Naciones Unidas sobre educación, si bien se sigue insistiendo en la necesidad de cumplir con la meta planteada a mediados de siglo –y que, de hecho, aún está lejos de cumplirse<sup>65</sup>– lo reconocido como educación mínima ha ido ampliándose. Así, han surgido conceptos como el analfabetismo funcional<sup>66</sup> o el iletrismo<sup>67</sup>, conceptos enfocados en una noción más compleja y cualitativa del aprendizaje y que serían englobados en la noción más amplia de Necesidades Básicas de Aprendizaje, donde se resumiría lo que, a lo menos, debería alcanzar la educación escolar hoy. La siguiente cita, perteneciente a la declaración de 1990, es ilustrativa en este sentido:

*"Cada persona –niño, joven o adulto– deberá estar en condiciones de beneficiarse de las oportunidades educacionales ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades comprenden tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (tales como lectura y escritura, expresión oral, aritmética, resolución de problemas) como los contenidos básicos mismos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) requeridos para que los seres humanos sean capaces de sobrevivir, desarrollen sus capacidades, vivan y trabajen con dignidad, participen plenamente en el desarrollo, mejoren la calidad de sus vidas, tomen decisiones fundamentadas y continúen aprendiendo<sup>68</sup>".*

Paralelamente a la ampliación del mínimo educacional, las medidas políticas también han ido cambiando. Esto pues las exigencias impuestas por los nuevos objetivos también han hecho variar el tipo de intervención necesaria. Así, pueden distinguirse tres diferentes tipos de acciones. Primero, políticas enfocadas a garantizar

a la población el acceso a la educación. Segundo, medidas orientadas a mejorar los indicadores macros de eficiencia del sistema escolar, tales como disminución de las tasas de repitencia y deserción escolar, con el fin de aumentar o garantizar el cumplimiento de determinado nivel escolar establecido como mínimo. Y en tercer lugar, sobre todo durante los últimos años, las políticas educativas han ido enfocándose cada vez más a garantizar estándares básicos de calidad en la enseñanza y el logro de cada nivel. Estas medidas han sido posibles tras la aplicación de diversos tests internacionales que miden la calidad de la enseñanza.

En este contexto, la discusión sobre la acción afirmativa se inserta en la reflexión sobre la desigualdad existente –tanto entre los diferentes países como en el interior de cada uno de ellos– en el logro de los distintos objetivos señalados y en las estrategias para resolverla. Sin embargo, de acuerdo con Fernando Reimers, no toda política orientada a mejorar las oportunidades educativas de quienes se enfrentan en peores condiciones a la educación sería acción afirmativa. Según este autor, la acción afirmativa en este nivel educativo se relaciona con las siguientes dimensiones:

En primer lugar, correspondería a políticas orientadas a reducir la desigualdad: Se le entrega más a quienes más lo necesiten, ya sea por su situación económica, étnica, de género u otro tipo de discriminación. Esto implica que no bastaría con focalizar políticas, sino que éstas deberían tener como horizonte igualar las oportunidades educativas de los más desfavorecidos con quienes se encuentran mejor posicionados. Por ejemplo, en términos del gasto en educación, acción afirmativa corresponde a equiparar el gasto por alumno de los más pobres con el gasto de aquellos que tienen mayores ingresos.

En segundo lugar, correspondería a acciones que deben adecuarse a la población en la que intervienen. Es decir, no basta con identificar a los grupos más desfavorecidos y focalizar consecuentemente los recursos en ellos, sino que deben desarrollarse estrategias pertinentes a sus características especiales, cautelando las condiciones para que éstas permitan alcanzar efectivamente los resultados esperados.

Por último, deben considerar en el ciclo completo de la intervención (desde el diseño, en la ejecución y la evaluación) la participación de las mismas comunidades a las que se orientan, incorporando mecanismos que garanticen una relación informada y transparente respecto de objetivos, recursos e indicadores de resultado.

En síntesis, dado el creciente grado de satisfacción de los objetivos de acceso y cumplimiento del nivel básico de escolaridad, en la educación escolar se registra aumento cualitativo de los objetivos mínimos implícitos en el derecho a la educación. En este contexto, la discusión sobre acción afirmativa se inscribe en un debate más amplio respecto de las mejores estrategias para reducir la desigualdad en el logro de cada uno de estos objetivos, fin ampliamente consensuado entre los diversos actores políticos y sociales. Se genera así un entorno especialmente favorable a las medidas de acción afirmativa en este nivel educativo, ya que han sido tipificadas como políticas focalizadas, que incorporan criterios de pertinencia y un diseño democrático.

### **c. Acción afirmativa en la educación superior**

La discusión sobre equidad y acción afirmativa en la educación superior se plantea de forma distinta a la educación escolar. La principal causa de esta diferencia es que este nivel educativo el consenso internacional no se orienta a garantizar un cierto mínimo común para toda la población, como sucede en la educación escolar. Se considera, más bien, como un nivel avanzado al que tendrían acceso sólo quienes tengan los méritos suficientes como para hacerlo; de esta forma, la pregunta por la equidad adquiere un sentido diferente.

La Declaración Universal de Derechos Humanos señaló que "el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos". Declaración que es confirmada en la Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior en el Siglo XXI y donde se afirma que:

*"De conformidad con el párrafo 1 del Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el acceso a los estudios*

*superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes y, en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida, podrá tener lugar a cualquier edad, tomando debidamente en cuenta las competencias adquiridas anteriormente”.*

En este contexto, más que garantizar el acceso a todos, la discusión sobre equidad tiene relación con la no discriminación en el acceso por razones diferentes al mérito. En efecto, en la declaración de la Conferencia recién citada se menciona que:

*“...Haciendo suyos los principios básicos de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960), en virtud de cuyo Artículo 4 los Estados Partes se comprometen a ‘hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior’. En consecuencia, en el acceso a la educación superior no se podrá admitir ninguna discriminación fundada en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales, ni en incapacidades físicas”.*

En la discusión sobre educación superior el término clave parece ser el de “igualdad de oportunidades”. Según el contenido que se le otorgue a este término variará, también, lo que se le exija a la acción afirmativa. Pueden diferenciarse tres grandes niveles:

Primero, en un sentido más bien formal, se comprende como no discriminación promover el acceso –por ejemplo, mediante becas y créditos– de quienes cumplen con los requisitos académicos formales para ingresar a la educación superior. Esta concepción es expresada en el párrafo b del Artículo 2 de la Declaración ya citada:

*“No obstante, el acceso a la enseñanza superior debería seguir estando abierto a toda persona que haya finalizado satisfactoriamente la enseñanza secundaria u otros estudios equivalentes o que reúna las condiciones necesarias, en la medida de lo posible, sin distinción de edad y sin ninguna discriminación”.*

Una segunda perspectiva dice relación con promover de forma activa el acceso de quienes forman parte de aquellos grupos con

menores posibilidades de ingresar a la educación superior. El artículo 3 d de la Declaración Mundial para la Educación Superior en el Siglo XXI expresa esta concepción:

*"Se debe facilitar activamente el acceso a la educación superior de los miembros de algunos grupos específicos, como los pueblos indígenas, las minorías culturales y lingüísticas, de grupos desfavorecidos, de pueblos que viven en situación de ocupación y personas que sufren discapacidades, puesto que esos grupos, tanto colectiva como individualmente, pueden poseer experiencias y talentos que podrían ser muy valiosos para el desarrollo de las sociedades y naciones".*

Es con relación a esta segunda acepción donde más se ha debatido sobre el uso de medidas de acción afirmativa en la educación superior. En efecto, este concepto se introduce en la discusión sobre discriminación en las pruebas de admisión a las universidades en Estados Unidos durante la década de los sesenta y terminó con la adopción de medidas de preferencia afirmativa en los criterios de selección. Estas medidas han adquirido diferentes formas. La manera más conocida es el establecimiento de cuotas raciales o étnicas para incidir en la composición del alumnado de las universidades (medida ampliamente discutida, tanto en sus consecuencias como en su constitucionalidad<sup>69</sup>). Otro tipo de acción de este tipo corresponde a la introducción de criterios de preferencia o prioridad –como bonificaciones en los puntajes–, según las características de los postulantes.

Por último, una tercera acepción se relaciona con la concepción de igualdad de oportunidades propuesta por Willie. Tal como se mencionó en el primer capítulo, este autor señala que la igualdad se da cuando un individuo tiene las mismas posibilidades que el promedio de la población de ocupar determinada posición social. En este sentido, sólo habrá igualdad cuando a una persona que nace en una posición desfavorable –por ejemplo, en una familia de bajos ingresos o en determinada comunidad minoritaria– se le aseguren iguales posibilidades de acceder a la educación superior. Acciones orientadas en esta dirección no son sólo las destinadas a entregar ayuda directa a quienes tengan los méritos para ingresar a la universi-

dad o de bonificar el acceso de candidatos provenientes de un entorno desfavorecido; también son aquellas medidas relacionadas con una concepción más amplia del sistema educacional, entendido como un continuo en que la desigualdad no sólo corresponde a las diferencias en el momento de ingresar a la universidad, sino con la suma de desigualdades que se van acumulando a lo largo de la trayectoria educativa.

Así, cuán desigual sea el sistema es consecuencia de las probabilidades de acceso de los individuos a cada uno de los niveles que lo anteceden, según su lugar de origen. De esta forma, la reducción de la desigualdad en el ingreso a la educación superior se liga directamente con las acciones orientadas a minimizar la brecha en las oportunidades educativas en el nivel básico y medio. Sólo en la medida que éstas tengan éxito disminuirá la inequidad en la educación superior. Esta perspectiva se relaciona con lo afirmado en el Artículo 3 b de la Declaración Mundial:

*"La equidad en el acceso a la educación superior debería empezar por el fortalecimiento y, de ser necesario, una nueva orientación de su vinculación con los demás niveles de enseñanza, y más concretamente, con la enseñanza secundaria. Las instituciones de educación superior deben ser consideradas componentes de un sistema continuo al que deben también contribuir y que deben fomentar, que empieza con la educación para la primera infancia y la enseñanza primaria y prosigue a lo largo de toda la vida".*

Dadas las desigualdades del sistema, hay otro tipo de medidas importantes de destacar. Se trata de aquellas acciones que complementan becas y créditos para promover el acceso de quienes no sólo carecen de los recursos económicos, sino también de una formación académica previa que les permita alcanzar resultados competitivos en los procesos de admisión. Estas medidas buscan reforzar el proceso educativo potenciando los aprendizajes para disminuir la deserción y la repitencia y asegurar una adecuada finalización. Corresponden principalmente a admisiones especiales, cursos de nivelación y tutorías académicas diseñadas para disminuir la probabilidad de retraso y deserción de los alumnos apoyados.

#### **d. Los ámbitos de despliegue de la acción afirmativa en la educación**

Siguiendo las tres dimensiones definidas al comienzo del capítulo, se ha efectuado hasta ahora una revisión general de la acción afirmativa aplicada a la educación, distinguiéndola en cada nivel educativo. Además, se pueden diferenciar en la educación los cuatro ámbitos de despliegue de la acción afirmativa.

En el caso del derecho internacional, a través de declaraciones y convenciones como las citadas en las secciones anteriores, se establecen estándares internacionales mínimos. Estos mínimos son operacionalizados o, también, reformulados en las leyes de cada país. Por ejemplo, por medio de leyes de instrucción obligatoria o de financiamiento de la educación superior. Asimismo, los diferentes gobiernos, mediante sus programas y políticas públicas, desarrollan acciones concretas para el cumplimiento de las medidas planteadas. Por ejemplo, con reformas, políticas focalizadas o becas. Por último, se pueden realizar acciones afirmativas como respuesta a las demandas de los actores directamente involucrados, ya sean las familias de los estudiantes de educación básica o los mismos alumnos de educación secundaria o superior.

## **2. Equidad y educación en Chile**

En esta sección se revisarán los principales indicadores de equidad del sistema educativo chileno para, en este marco, poder entender y evaluar el impacto de las principales medidas de acción afirmativa desarrolladas en los niveles escolar y de educación superior.

Tal como se señaló cuando se revisó la noción de acción afirmativa en la educación, la equidad en este ámbito se da en diferentes niveles. Primero, pues lo que se entiende por equidad educativa varía según se trate de la educación escolar (y preescolar) y educación superior. Segundo, porque los requisitos de equidad básicos para cada uno de estos niveles han ido aumentando con el tiempo y, por ende, en la medida que los anteriores desafíos no se cumplen,

la desigualdad se produce en varios planos. En efecto, autores actuales –como Fernando Reimers– trabajan con una definición multidimensional de igualdad educativa, tal como lo ilustra la siguiente cita:

*"La igualdad de oportunidades educativas existe cuando la probabilidad de que cualquier persona pueda matricularse en una institución educativa, recibir apoyo adecuado para aprender en profundidad con niveles de excelencia y proceder al siguiente nivel educativo, es independiente de características adscriptivas e independiente de otros factores que el esfuerzo, la habilidad y preferencias de la persona; y, en particular, es independiente de la clase social de origen, raza, género o lugar de residencia"<sup>70</sup>*

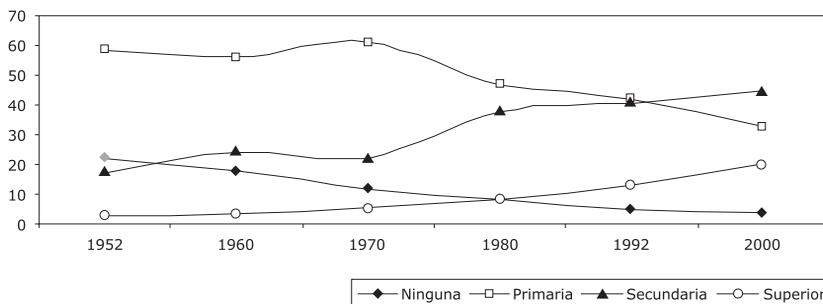
El análisis presentado a continuación se concentrará en describir la situación que ocurre en cada uno de los niveles educativos, considerando la consistencia y continuidad entre ellos. Esto es especialmente relevante en la actualidad dado que la tendencia es a evaluar la educación chilena en cada nivel por separado<sup>71</sup>.

Para analizar la equidad del sistema escolar se considerará al conjunto del sistema educativo en cuatro indicadores: nivel educacional de la población en general; cobertura de la educación hoy; calidad del aprendizaje y tasas de finalización y egreso.

### **a. Educación de la población adulta**

Una primera aproximación a la equidad en la educación se tiene al observar el nivel educacional que ha alcanzado la población. Esto pues entrega un parámetro que permite delimitar la probabilidad que tiene la población del país para alcanzar determinado piso educativo. Antes de revisar los datos es importante señalar que el caso de Chile debe comprenderse en el contexto de un proceso de expansión educacional, el que ha implicado –tal como muestra el siguiente gráfico– una transformación en la estructura educacional de la población chilena. Así, ha disminuido ostensiblemente la proporción de aquellos sin educación o educación primaria, aumentando –especialmente desde 1970– quienes cuentan con educación secundaria y –desde 1980– con educación superior.

**GRÁFICO 1**  
**Evolución de la escolaridad en la población de 20 años y más en Chile**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del CENSO.

Lo señalado anteriormente implica que las diferencias actuales deben ser consideradas en un contexto general de expansión y avance de las oportunidades de acceso a la educación.

Los siguientes dos cuadros muestran las diferencias en el logro educativo alcanzado según variables sociodemográficas. El Cuadro 4 se fija en dos clásicos indicadores educativos: el analfabetismo y los años de educación. Tal como puede apreciarse, existen importantes diferencias en desmedro de la población que pertenece a una minoría étnica, que vive en zonas rurales o que cuenta con algún tipo de discapacidad. Resulta particularmente notorio que la proporción de la población indígena analfabeta es el doble al de la población que no pertenece a alguna minoría étnica; en el caso de la población rural es el triple que la población urbana; y entre quienes cuentan con alguna discapacidad se observan, principalmente, diferencias en el número de años de educación alcanzado. En este caso, no se aprecian diferencias significativas según género.

**CUADRO 4**  
**Indicadores educativos según variables sociodemográficas**

	<b>Analfabetismo</b>	<b>Años de educación</b>
Hombre	3,9	10,0
Mujer	4,1	9,7
No indígena	3,8	9,9
Indígena	8,4	8,1
Urbano	2,6	8,9
Rural	12,6	6,2
Con discapacidad	4,0	6,4
sin discapacidad	3,2	10,0
<b>Total</b>	<b>4,0</b>	<b>9,8</b>

Fuente: Mideplan. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2000.

El Cuadro 5 incluye, además de los datos básicos ya presentados, un desglose según el nivel educativo alcanzado. En primer lugar, igual que en el cuadro anterior, puede apreciarse que no hay diferencias mayores entre el nivel educativo alcanzado por hombres y mujeres, en general. No así en el caso según etnia, pues la proporción de individuos que han completado la educación básica<sup>72</sup> en la población indígena es de 62%, porcentaje considerablemente menor que el 78% del resto; asimismo, hay una brecha de 20 puntos porcentuales si se considera la población que ha concluido la educación media<sup>73</sup>.

Esta diferencia es aún más notoria en el caso de la educación superior, donde la población no indígena presenta una tasa de graduación tres veces mayor que los pertenecientes a alguna etnia. También, hay importantes diferencias según la zona donde habitan los sujetos, hecho que puede ser demostrado con el dato de que sólo un 15% de la población rural ha concluido la educación escolar, frente a un 42% del resto.

**CUADRO 5**  
**Nivel educacional alcanzado por población adulta**  
**según sexo y etnia**

	Sin escolaridad	Básica incompleta	Básica completa	Media incompleta	Media completa	Superior incompleta	Superior completa	Sin dato
<b>Hombre</b>	3	17,5	11,6	22,5	25,5	8,7	10,6	0,9
<b>Mujer</b>	3,5	18,2	12,4	21,8	26,4	6,5	10,3	1,0
<b>No indígena</b>	3,1	10,2	11,9	22,1	26,2	7,6	10,8	8,3
<b>Indígena</b>	6,3	21,3	14,4	18,7	20,4	5,2	3,3	10,3
<b>Urbano</b>	3,2	19,1	8,9	26,4	20,0		22,4	—
<b>Rural</b>	10,6	43,5	14,1	16,4	9,1		6,2	

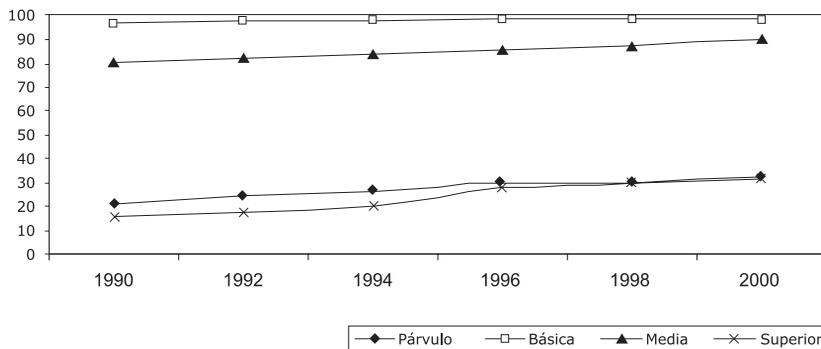
Fuente: Mideplan, CASEN 2000.

En síntesis, Chile ha presentado importantes cambios durante los últimos años en la estructura educacional de la población adulta, disminuyendo la tasa de analfabetismo y aumentando la proporción que cuenta con educación secundaria y superior. No obstante lo anterior, pueden apreciarse diferencias importantes en la distribución de estos logros según algunas variables sociodemográficas. Particularmente, según la condición étnica, la zona donde habitan los sujetos y su condición de discapacidad. Aunque los hombres están levemente sobre las mujeres, no se presentan importantes diferencias de género. En las próximas secciones se revisará cómo se distribuyen estas diferencias –si se reducen, mantienen o expanden– en quienes actualmente asisten –o están en edad de asistir– al sistema educativo.

## **b. Cobertura educacional**

Obviamente, la variación en la estructura educacional de la población adulta del país se relaciona directamente con los cambios acontecidos en la cobertura escolar. Cambios que, tal como muestra la información de la última década, han seguido desarrollándose. En efecto, como se observa en el siguiente gráfico, la cobertura de la educación preescolar o parvularia aumenta de un 20% a un 30%; por su parte, la educación básica consolida su universalización; la educación media alcanza un 90% histórico el año 2000; y la cobertura de la educación superior se duplica durante el período, subiendo de un 16% a un 31%.

**GRÁFICO 2**  
**Cobertura educacional según niveles durante década**  
**de los noventa**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del CENSO.

Los datos recién mencionados implican, fundamentalmente, que durante la última década se ha dado un proceso de expansión educativa que ha alcanzado a toda la población, hecho que no debe perderse de vista. No obstante lo anterior, tal como muestra el siguiente cuadro, aún se mantienen importantes inequidades que se deben considerar.

Por ejemplo, si se divide la población de cada tramo etéreo según el quintil de ingreso del hogar de procedencia, puede observarse que: para la educación de párvulos, la cobertura de quienes provienen del 20% de hogares con mayores ingresos (quinto quintil) duplica a la de los hogares del 20% más pobre (primer quintil); estos mismos grupos tienen más de 15 puntos porcentuales de diferencia en sus probabilidades de acceso a la educación media; y quienes provienen del primer quintil tienen siete veces menos probabilidades de acceder a la educación superior.

Por otra parte, si se considera la población según su condición étnica, la zona de donde proviene y su condición de discapacidad, también se observan desigualdades, aunque menos notorias que

según la condición socioeconómica. Las diferencias de género se acentúan dentro de estos grupos<sup>74</sup>.

**CUADRO 6**  
**Cobertura Educativa por Niveles según variables**  
**Sociodemográficas, año 2000**

	<b>Párvulo</b>	<b>Básica</b>	<b>Media</b>	<b>Superior</b>
I	25,5	97,7	82,3	9,4
II	29,6	98,6	88	16,2
III	32,7	98,9	92,4	28,9
IV	37,6	99,3	96,1	43,5
V	50,2	99,7	98,5	65,6
Hombre	---	98,6	81,2	30,3
Mujer	---	98,6	79,6	27,4
No - indígena	32,7	98,7	90	31,8
Indígena	26,2	97,4	83,3	23,1
Urbano	34,8	99	92	---
Rural	17,2	96,7	76,8	---
Sin discapacidad	---		93,4	---
Con discapacidad	---		87,6	---
<b>Total</b>	<b>32,4</b>	<b>98,6</b>	<b>90</b>	<b>31,5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Mideplan, CASEN 2000.

Paralelamente a las diferencias que pueden apreciarse para cada nivel, debe tenerse en cuenta que en términos de la biografía de los sujetos la escolaridad se da como una trayectoria. Es decir, como un proceso en que es necesario concluir un nivel para pasar al superior y donde las dificultades en cada etapa se van superponiendo.

En este sentido, los datos del siguiente cuadro son sugerentes. Tal como puede apreciarse, entre 1990 y 1998 la tasa de éxito –finalización de determinado nivel educativo– para cada uno de los grupos aumentó. Sin embargo, la diferencia según cuartiles se mantiene. Y más importante aún resulta el hecho que sólo un 45% de la población del cuarto más pobre –en un contexto de un 90% de cobertura de la educación media– finaliza este nivel y está en condiciones de postular a la educación superior.

**CUADRO 7**  
**Años de Educación concluidos según Nivel Socioeconómico,**  
**años 1990 y 1998**

	1990			1998		
	cuartil 1	cuartil 4	total	cuartil 1	cuartil 4	total
14 años con 6 años de educación	82	97	90	85	98	91
20 años con secundaria completa	38	85	62	45	91	69

Fuente: Elaboración propia a partir de Reimers, 2000.

Este hecho es descrito por Luis Navarro en su informe sobre equidad en la educación en Chile:

*"Chile sigue fielmente esa máxima de los sistemas escolares tradicionales, según la cual la pirámide de población escolar se agudiza en forma dramática en la medida que aumenta el nivel educativo; es decir, conforme se escala en la pirámide, menos son los que llegan arriba. Es claro que los que quedan en el camino son, mayoritariamente, los más pobres y se puede afirmar que la composición socioeconómica de los alumnos universitarios está sesgada hacia los segmentos medios y alto"<sup>75</sup>.*

Esta realidad se ilustra en la segmentada composición del sistema de educación superior, que muestra el siguiente cuadro.

**CUADRO 8**  
**Cobertura Educación Superior, según quintil de ingreso**

	I	II	III	IV	V	Total
<b>Total Universidades (Ues)</b>	5,3	9,2	17,7	28,4	39,4	100
<b>Ues Consejo de Rectores (CRU)</b>	6,4	11,3	20	29,5	32,7	100
<b>Ues Privadas</b>	2,5	4,1	12,2	25,7	55,5	100
<b>Institutos Profesionales (IP)</b>	6,7	14,3	24,5	28,1	26,3	100
<b>Centros de Formación Técnica (CFT)</b>	8,4	17,8	25,9	29,5	18,4	100

Fuente: Mideplan, CASEN 2000.

En síntesis, la situación de la cobertura educativa en Chile hoy se ve marcada por un importante proceso de expansión de la cobertura en todos los niveles, proceso que ha permitido que prácticamente

todos los niños y jóvenes ingresen a la educación escolar; pero aún se mantienen importantes diferencias en la permanencia en el sistema y en el acceso a los niveles superiores. Esta situación se relaciona, principalmente, con el hogar del que provienen los niños y jóvenes, la etnia a la que pertenecen y la zona donde viven.

### **c. Calidad educacional**

Durante los últimos años se ha introducido un nuevo elemento en la discusión sobre equidad en Chile. Esto tiene directa relación con la relevancia que ha adquirido en la discusión pública el tema de la calidad educativa. Primero, se puso en discusión debido a los desiguales resultados en el Sistema Nacional de Medición de la Calidad Educativa (Simce) en la educación básica y en la Prueba de Aptitud Académica (PAA, test utilizado en la selección para el ingreso a la educación superior); luego, y principalmente, debido a la participación del país durante los últimos cinco años en diversos test internacionales, como TIMSS<sup>76</sup>, el laboratorio de la Unesco<sup>77</sup> y PISA +<sup>78</sup> (Mineduc 2003).

La explicación para las diferencias de los puntajes en las pruebas nacionales se ha enfocado, principalmente, en la dependencia administrativa de los establecimientos<sup>79</sup>. En tanto, los resultados de los estudios internacionales han permitido comparar el nivel del país con respecto de otros, siendo ampliamente publicitado el hecho de que Chile –al igual que otros países de América Latina, con la excepción de Cuba– tendría bajos resultados globales. Es decir que, en general, los alumnos del país no estarían recibiendo los conocimientos básicos necesarios para desenvolverse exitosamente en la sociedad actual. Además, ha sido muy difundido el hecho que los bajos resultados no sólo se concentrarían en los alumnos de bajos ingresos o provenientes de establecimientos con financiamiento público, sino que en todos los estudiantes del sistema.<sup>80</sup>

En cuanto a las diferencias entre los estudiantes según la dependencia de sus respectivos establecimientos, las consecuencias de la disparidad en la educación que reciben no repercute sólo en los resultados de las pruebas estandarizadas, sino en los beneficios a los que estos se asocian. Es el caso del acceso a la educación

superior: como se ve en el Cuadro 9, las probabilidades de obtener un puntaje sobre 700 puntos en la prueba de ingreso a la universidad (necesario para postular a las carreras de mayor prestigio en las universidades tradicionales con opciones de financiamiento fiscal para los estudiantes) son considerablemente diferentes según el tipo de establecimiento del cual proceden los individuos. Así, 1 de cada 6 alumnos de establecimientos particulares pagados obtendrían estos puntos, mientras que de un liceo municipal lo haría 1 de cada 28.

**CUADRO 9**  
**Puntaje Prueba de Aptitud Académica según dependencia**

Probabilidad de obtener 700 puntos o más		
	Verbal	Matemáticas
Particular Pagado	1:06	1:05
Particular Subvencionado	1:22	1:23
Municipal	1:28	1:29
<b>Total</b>	<b>1:20</b>	<b>1:16</b>

Fuente: Eyzaguirre y Le Foulon 2001. La calidad de la educación chilena en cifras. CEP.

Como demuestra el Cuadro 10, los puntajes que obtienen los establecimientos en la prueba Simce están fuertemente segmentados de acuerdo con su dependencia. Según Durston & Espíndola<sup>81</sup>, el sistema educativo se ha dividido en cinco tipos de establecimientos: particular pagado que selecciona hacia arriba; particular pagado que selecciona hacia abajo; colegio particular subvencionado; escuela y liceo municipal; escuelas y liceos municipales de comunas pobres. Este hecho no es trivial pues los recursos y metas que existirían en cada tipo de establecimientos serían diferentes, variando de esta forma las oportunidades educativas que el sistema entrega a los estudiantes. Esto es aún más relevante si se considera que –tal como han demostrado diferentes estudios<sup>82</sup> y como puede observarse en los Cuadros 11 y 12– el tipo de establecimiento al que los jóvenes acceden se relaciona con su origen social.

**CUADRO 10**  
**Puntajes Simce 1998 según dependencia de los establecimientos**

Dependencia	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión del Medio
<b>Municipal</b>	238	239	238
<b>Particular Subvencionado</b>	258	256	257
<b>Particular pagado</b>	298	298	300
<b>Total</b>	250	250	250

Fuente: Simce 1998.

**CUADRO 11**  
**Dependencia establecimiento educacional según decil de ingreso de la familia de los alumnos**

	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Total
I	22,1	10,6	1,1	16,4
II	21,1	12,1	1,4	16,3
III	16,3	13,2	1,4	14
IV	11,9	10,5	1,8	10,6
V	9,5	13,4	3,8	10,5
VI	6,8	11,7	3,8	8,3
VII	5,2	9,3	3,9	6,5
VIII	3,8	9,4	13,4	6,5
IX	2,2	6,9	23,1	5,5
X	1,1	3	46,4	5,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Mideplan, CASEN 2001.

**CUADRO 12**  
**Puntaje Simce según origen nivel socioeconómico y dependencia de los establecimientos**

Grupo socio económico	Matemáticas			Lenguaje		
	Municipal	Particular Subvenc.	Particular pagado	Municipal	Particular Subvenc.	Particular pagado
Bajo	231	221	---	230	221	---
Medio bajo	232	233	---	232	234	---
Medio	245	251	---	246	252	---
Medio alto	280	275	279	278	275	280
Alto	---	303	302	---	297	297
<b>Total</b>	<b>239</b>	<b>256</b>	<b>299</b>	<b>239</b>	<b>257</b>	<b>295</b>

Fuente: Luis Navarro. Equidad social y educación en los años noventa. Unesco, 2002.

Por otra parte, estudios realizados con datos de la PAA demuestran que existen diferencias significativas en los puntajes de este test (controlado por otros factores) según género, en desmedro de las mujeres<sup>83</sup>.

En cuanto a las pruebas internacionales, es importante agregar los siguientes elementos. En primer lugar, los resultados de PISA+ muestran una amplificación del efecto del origen socioeconómico según las condiciones económicas del establecimiento. En el informe donde se presentan los resultados de esta evaluación se afirma que:

*"Es importante notar que la pendiente de la gradiente entre establecimientos es mayor que la pendiente de la gradiente a nivel de alumnos, lo que implica que el efecto socioeconómico a nivel de establecimiento tendería a aumentar las diferencias de resultados según nivel socioeconómico individual. Por ejemplo, un estudiante que tiene escasos recursos ya tiene importantes dificultades para su desarrollo escolar. Si, además, este estudiante asiste a un establecimiento que en promedio tiene alumnos de bajos recursos, su logro esperado es aún menor"*<sup>84</sup>.

En segundo lugar, los análisis realizados por la Unesco a los resultados de la prueba aplicada a alumnos de cuarto básico (Simce) permiten determinar que las diferencias según zona y dependencia esconden más bien diferencias de origen social y de la calidad del proceso educativo. En efecto, en el libro que realizó con los resultados de este estudio, Juan Casassus señala que:

*"Esto quiere decir que desde la óptica demográfica, los bajos rendimientos encontrados en las escuelas rurales no se deben al hecho de que la escuela sea rural, sino al contexto familiar y, principalmente, al proceso educativo"*.

*"A primera vista, efectivamente las escuelas privadas tienen resultados superiores a las escuelas públicas. Pero al ajustar por las variables del contexto familiar y, en particular, por los procesos educativos, las diferencias entre escuelas públicas y privadas también desaparecen, e incluso se revierten"*.

En síntesis, los resultados tanto de pruebas nacionales como internacionales indican: en primer lugar, que una baja proporción de los estudiantes chilenos logran los estándares internacionales mínimos supuestos para cada nivel educativo. Este hecho implica que si en vez de considerar estándares cuantitativos –como la cobertura– se utilizan parámetros cualitativos, la educación chilena no estaría garantizando el derecho a la educación. En segundo lugar, que en el interior del país se observan importantes diferencias, las cuales se relacionarían, principalmente, con el origen social de los alumnos y con la calidad educativa que reciben. Este hecho, que adquiere especial relevancia dada la importante segmentación del sistema, haría profundizar estas diferencias.

### **3. Acción afirmativa en el sistema escolar chileno**

#### **a. El contexto**

El concepto de acción afirmativa es relativamente reciente en el discurso de políticas educativas en América Latina. En la cumbre de Jefes de Estado de las Américas que se celebró en Santiago en 1998, los países proponen la educación como clave para reducir la pobreza y aumentar el progreso en la región. En consecuencia, reiteran el compromiso de la Cumbre celebrada en Miami en 1994 de asegurar, para el año 2010, el acceso y permanencia universal del 100% de los menores a una educación primaria de calidad, y el acceso de por lo menos el 75% de los jóvenes a una educación secundaria de calidad, así como de ofrecer oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general. Para lograr lo anterior, los gobiernos se comprometen, en el primer ítem de su plan de acción, a implementar políticas compensatorias en la educación:

*"Llevarán a cabo políticas educativas compensatorias e intersectoriales, según sea necesario, y desarrollarán programas de atención específica a los grupos con rezago en materia de educación, analfabetismo funcional y condiciones socioeconómicas*

*en desventaja, con énfasis en las mujeres, las minorías y las poblaciones vulnerables. Los programas intersectoriales de educación, salud y nutrición, así como las estrategias educativas para la primera infancia, tendrán prioridad, en cuanto contribuyen más directamente a los planes de lucha contra la pobreza".*  
(Segunda Cumbre de las Américas, Santiago, abril 1998)

En 1990 aparece en Chile por primera vez este concepto establecido por el nuevo gobierno democrático, luego de heredar del gobierno militar un sistema educacional altamente desigual, de baja calidad, y con una fuerza docente "desmoralizada"<sup>85</sup>. Durante la década del ochenta, el régimen militar implementó un conjunto de reformas que transformaron la estructura y financiamiento del sistema educativo, disminuyendo fuertemente el rol del Estado y con altos costos en la equidad y calidad del sistema.

El gasto público en educación fue reducido desde un 7,2% del PIB que prevalecía en 1972 a un 2,4% en 1990, y se descentralizó la administración de los colegios públicos transfiriendo su control a las más de 300 municipalidades a lo largo del país. Tal municipalización de la educación eliminó el status de los profesores como empleados públicos y sus salarios fueron reducidos en cerca de un tercio, además de deteriorarse sus condiciones laborales y su poder como gremio.

Por otra parte, se creó un plan de financiamiento de *vouchers* (cuota por alumno que éste transfiere implícitamente a la escuela elegida) que profundizó las desigualdades en la educación y segmentó fuertemente el sistema educacional.<sup>86</sup> Este plan consistió en dar a las familias el poder de elegir entre tres tipos de colegios para la educación de sus hijos: (1) colegios privados, (2) colegios administrados privadamente pero financiados con subsidios públicos (particulares subvencionados) y (3) colegios municipalizados. Los colegios particulares subvencionados y los municipalizados recibieron el mismo financiamiento desde el gobierno central sobre la base del promedio de asistencia diaria de estudiantes, creando así un sistema educacional en el cual colegios privados y públicos compiten por los estudiantes.

El año 1990, el primer gobierno democrático inició una profunda reforma educativa que, junto con el objetivo de aumentar la igualdad, busca mejorar la calidad del sistema educativo, especialmente en los niveles básico y secundario. Como resultado de estas reformas, el gasto en educación se ha triplicado desde 1990 y las condiciones básicas han mejorado considerablemente. En un poco más de una década, la cobertura en los niveles básico, secundario y superior han aumentado, las tasas de egreso se han incrementado y las tasas de deserción y repetición han disminuido. Además, la infraestructura se ha expandido para alcanzar todas las áreas del país y los salarios de los profesores se han triplicado<sup>87</sup>. (Mineduc, 2003).

En el marco de esta reforma, el gobierno democrático reconoció formalmente la desigualdad global del sistema educacional y –en vez de reestructurar el sistema de financiamiento basado en el modelo de mercado–, concentró sus esfuerzos en corregirla a través de medidas compensatorias que apuntaban a poner más recursos en los espacios o individuos con menores evidencias de capital o logro educativo. A partir de la diferenciación en los aportes entregados para el proceso educativo, por medio de subsidios y programas focalizados, la expectativa de esta política ha sido generar equidad en los resultados educativos.

En esta línea, un elemento central ha sido iniciar los principales cambios con los colegios más pobres de la población. Este es el caso, por ejemplo, del Plan de Jornada Escolar Completa<sup>88</sup>, que comenzó con los colegios rurales y los colegios más pobres de las áreas urbanas, así como con los colegios que participaban del Programa de las 900 escuelas de peor rendimiento del país (P-900).

## **b. Principales medidas**

Es posible distinguir dos tipos de medidas de acción afirmativa en el sistema escolar: primero, aquellas que cruzan transversalmente los tres niveles y están dirigidas a mejorar las condiciones iniciales de estudiantes en desventaja por su condición socioeconómica, étnica o física. Segundo, aquellas acciones dirigidas a determinados establecimientos o grupos por nivel educacional y

que buscan disminuir la desigualdad en los resultados en determinados indicadores relevantes para ese nivel (rendimiento académico o deserción escolar).

A continuación, se revisarán primero las principales medidas transversales y, luego, aquellas por nivel educacional. Al final de esta sección se presentará un nuevo enfoque que parece emerger para abordar la desigualdad en el sistema escolar.

### **(i) Medidas de Acción Afirmativa Transversales**

#### **Educación especial**

La Educación Especial es una modalidad del sistema escolar, de tipo transversal e interdisciplinaria, encargada de potenciar y asegurar el cumplimiento del principio de equiparación de oportunidades de aquellos niños, niñas y jóvenes que presentan necesidades educativas especiales derivadas o no de una discapacidad, en todos los niveles y modalidades del sistema escolar.

Este programa promueve la atención a la diversidad y la aceptación de las diferencias individuales en el sistema educativo regular. Asimismo, vela porque estos estudiantes reciban los apoyos humanos, técnicos y materiales necesarios, ya sea de forma temporal o permanente, para avanzar y progresar en el currículum escolar general, en un contexto educativo favorable, integrador y lo más normalizado posible.

Se desarrolla a través de tres líneas de acción:

- **Normativa:** busca avanzar hacia el desarrollo de políticas educativas inclusivas, que fomenten el acceso y la permanencia en el sistema escolar regular la participación y el aprendizaje de los alumnos con necesidades educativas especiales.
- **Integración escolar:** su objetivo es fortalecer y apoyar el proceso de integración de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales; asegurar su acceso, permanencia y egreso del sistema escolar; mejorar la calidad de su aprendizaje; lograr una mayor participación en el currículum general y favorecer el respeto a la diversidad.

## **Fundación EQUITAS**

- Familia y discapacidad: promueve la participación de los padres en los procesos educativos de sus hijos y responde a las demandas y necesidades de información de las familias de los alumnos con discapacidad respecto de la oferta educativa para sus hijos.

El apoyo de recursos se realiza a través de los establecimientos que incorporan alumnos con necesidades especiales. Concretamente, entrega:

- Recursos de aprendizaje para los proyectos comunales de integración escolar.
- Bibliotecas de aula para 300 escuelas especiales.
- Aporte económico a grupos diferenciales.
- Entrega de textos de estudio de los niveles básicos 1 y 2 (NB1 Y NB2, primero a cuarto grado) en Braille para aquellos niños y niñas con discapacidad visual severa integrados en escuelas básicas.

Además, el programa brinda apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos que atienden alumnos con necesidades educativas especiales.

No existen evaluaciones disponibles sobre los programas de educación especial. Sólo cabe mencionar que durante la última década los recursos asignados a este ítem han aumentado en un 627%, pasando de \$ 4.734 millones en 1990 a \$ 34.433 millones (ambos de 1999) en el año 1999<sup>89</sup>.

## **Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas**

La alimentación escolar ha sido una importante manera de asistir a los alumnos de bajos ingresos y ha motivado su permanencia en el sistema. Esta se realiza a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), que el año 2002 benefició diariamente a 1.184.622 niños y jóvenes del sistema escolar, lo que correspondió a una inversión anual de 78.679 millones de pesos.

La Junaeb realiza, además, otros apoyos, como son el Programa de Salud Bucal, que entrega dosis de flúor gel y atención dental a niños; el Programa de Salud Escolar, que beneficia a niños en aten-

ciones de diagnóstico y otras de especialidades, como oftalmología, traumatología y salud mental; el Programa de Útiles Escolares para alumnos de enseñanza básica y media; el Programa de Becas de Internado que beneficia a estudiantes que cursan séptimo y octavo año básico y ciclo de educación media, preferentemente del sector rural y de alta vulnerabilidad social; y el Programa Beca Primera Dama que entrega recursos por concepto de mantención y traslado a alumnos que habitan en zonas distantes a su lugar de estudio<sup>90</sup>.

### **Educación Intercultural Bilingüe**

El Programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) del Ministerio de Educación se viene implementando desde el año 1996, luego de su creación el año 1995 en cumplimiento del mandato estipulado en la Ley Indígena (Nº 19.253/1993), respecto de la necesidad de incorporar la EIB en los programas educacionales del país y de impulsar un Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.

Actualmente, el Programa de Educación Intercultural Bilingüe incluye tres líneas de acción: el programa permanente de EIB en todo el país; el Programa de Becas Indígenas; y el Programa Orígenes. Según la ex ministra de Educación Mariana Aylwin (2003), las principales metas de cada una de estas líneas de acción serían las siguientes:

*El Programa Permanente de EIB.* Su objetivo es:

- Incorporar el conocimiento y la experiencia de las propias comunidades, mediante iniciativas de participación de las familias y comunidades indígenas en el proceso educativo.
- Impulsar la formación de recursos humanos, mediante el apoyo a iniciativas tales como nuevos cursos de formación inicial docente, pasantías, etc. Es decir, generar en las regiones capacidades profesionales y técnicas que no existían.
- Dotar a los establecimientos de materiales adecuados a la educación intercultural bilingüe.

El Programa Orígenes. En su área educación y cultura, este programa busca el fortalecimiento de 162 establecimientos en

comunidades que fueron focalizadas con criterios de pobreza y falta de ofertas. Concretamente, el programa contempla "la puesta en marcha de experiencias de informática educativa para el trabajo escolar y comunitario y de Televisión Educativa para apoyo de las prácticas educativas". (M. Aylwin, *Ibíd*).

Programa de Becas Indígenas. Se crea para abordar los problemas de deserción del sistema escolar de los indígenas en situación de pobreza y con buenos resultados académicos, y para promover en la población la valoración de las culturas indígenas.

En un principio, en el año 1991, el beneficio consistía en el pago de un subsidio en dinero para los estudiantes de ascendencia indígena que presentaban una mala situación socioeconómica, buen rendimiento académico y un compromiso de trabajar por el desarrollo de su etnia. En este período el programa estaba dirigido sólo a estudiantes de Educación Superior. En 1992 se incorporó a los estudiantes de educación básica y media. A partir de 1995 el Programa Becas Indígenas quedó reglamentado en el Decreto Supremo Nº 52 del Ministerio de Educación y está dirigido a alumnos indígenas de educación básica, media y superior (Universidades, Institutos de Educación Superior y Centros de Formación Técnica) de escasos recursos y con buen rendimiento académico.

Este programa recibe actualmente una proporción significativa del presupuesto educativo con el fin de mejorar la calidad de la educación de las poblaciones indígenas. El año 2003 se ampliaron las becas en 4.231, pasando de 24.070 el 2002 a 28.301, en educación básica, media y superior. A pesar de este esfuerzo, la Beca Indígena, al igual que la mayoría de las demás becas, solamente cubre el costo de la colegiatura y la matrícula, que se transfiere directamente al establecimiento educativo y no cubre costos adicionales tales como alimentación, transporte, vestimenta y material de estudio.

En general, dado lo reciente de la mayor parte de las experiencias de educación intercultural, no se cuentan con evaluaciones del impacto de las diferentes líneas de acción de este programa. No obstante lo anterior, cabe mencionar la crítica enunciada por la ex

ministra de educación Mariana Aylwin<sup>91</sup>, quien señala que a pesar de la intención transversal de estas iniciativas, las experiencias de educación intercultural sólo se han limitado a escuelas rurales, por lo que *"sigue siendo un desafío pendiente la incorporación de experiencias de interculturalidad en escuelas, liceos y terceras jornadas de zonas urbanas en ciudades semi rurales (o intermedias) y ciudades capitales regionales con alta población indígena"*.

## **(ii). Medidas de acción afirmativa por nivel escolar**

### **Nivel Parvulario**

Las iniciativas adoptadas por el Estado en este nivel surgen de los nuevos conocimientos científicos relacionados con el aprendizaje y el desarrollo infantil, que demuestran la importancia de que los niños y niñas menores de seis años asistan a programas educativos, especialmente aquellos que viven en condiciones de vulnerabilidad y pobreza para reforzar sus capacidades físicas, síquicas y sociales. La neurociencia ha demostrado, además, que los tres primeros años de vida de las personas son claves para desarrollar las habilidades de pensamiento, lenguaje y aprendizaje. En este nivel se pueden distinguir tres programas de acción afirmativa, orientados a los niños y niñas más vulnerables de la población.

### **Programa Conozca a su hijo**

Este es un programa de educación no-formal que desde el año 1993 capacita a madres de niños menores de seis años de sectores rurales que no asisten a programas de educación parvularia, por vivir en zonas aisladas geográficamente. Este persigue *"contribuir a mejorar el desarrollo físico, psíquico y social de las niñas y niños menores de seis años y la calidad de las relaciones intrafamiliares, a través de actividades que promueven la adquisición, por parte de los padres, de conocimientos, criterios, pautas y conductas que los apoyen en su rol de educadores"*<sup>92</sup>.

En una revisión realizada entre los años 1995 y 1997, el programa fue bien evaluado: los hijos de madres participantes presentaron mejores resultados que los no participantes en tres indicadores:

un puntaje promedio más alto en el área del lenguaje para los niños entre 2 y 5 años, un mayor porcentaje de normalidad en el área cognitiva al ingresar a la escuela y un mayor logro académico al finalizar primero básico<sup>93</sup>.

### **Programa de Mejoramiento de la Infancia**

El Programa de Mejoramiento a la Infancia (*PMI*) ha sido desarrollado en Chile por el Mineduc desde el año 1993. Este programa no-formal promueve el diseño y ejecución de un proyecto comunitario con la participación de líderes locales, organizaciones y familias de niños y niñas menores de seis años que viven en condiciones de pobreza. Este persigue impactar favorablemente sobre las oportunidades educativas de los niños, fortaleciendo su desarrollo intelectual, afectivo, social y cultural. Tiene, además, el efecto de mejorar las redes locales y la capacidad de gestión de las comunidades puesto que deben formular un proyecto, administrar recursos, monitorear su desarrollo y evaluar sus resultados.

En 2001, el Mineduc encomendó una evaluación de impacto del PMI en el desarrollo sicomotor y socioemocional de los párvulos, empoderamiento de las madres y su costo-efectividad. En la medición se observó que el 68,9% de los niños asistentes a PMI (8 horas semanales) se encontraba en el rango de normalidad del desarrollo sicomotor, resultados que mostraron diferencias significativas con niños y niñas que no asistían a ningún programa educativo (41,3 % de normalidad) y relativamente inferiores a niños y niñas asistentes a programas educativos formales (82,6% de normalidad). En lo socioemocional se observó que el 62,1% de los niños PMI mostraron normalidad con resultados superiores a los niños y niñas sin educación parvularia (57,8 % de normalidad) y a los párvulos asistentes a programas formales (50% de normalidad)<sup>94</sup>.

### **Programa Manolo y Margarita aprenden con sus padres**

Es un programa educativo convencional orientado directamente a la familia de niños y niñas entre 4 y 6 años de edad, cuyo objetivo central es enriquecer la comunicación y relación afectiva en el interior de las familias, apoyando a madres y padres en diversos temas que les permitan ejercer mejor su rol parental.

Fue creado y aplicado en forma experimental entre los años 1980/1983 por un grupo de profesionales del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) del Ministerio de Educación. El año 1994, el Ministerio de Educación retoma esta experiencia a través del Programa de Mejoramiento a la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) y lo aplica en forma experimental. A partir del año 1996 se masifica la experiencia, desarrollándose en todo el país.

En la actualidad se trabaja con el programa en más de 1.200 establecimientos a los que asisten niñas y niños a primer y segundo Nivel Transición, siendo ellos los beneficiarios indirectos. Se aplica de preferencia en escuelas y jardines infantiles insertos en sectores urbanos de mayor vulnerabilidad social.

### **Nivel Básico**

En la enseñanza básica, los principales programas de acción afirmativa son el P-900 y el Programa de Educación Básica Rural.

### **Programa de 900 Escuelas o Escuelas Focalizadas (P-900)**

Este programa se puso en marcha en 1990 como un mecanismo de discriminación positiva que entregaba apoyo técnico y material al 10% de los establecimientos escolares que presentaban los más bajos resultados en la prueba nacional Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce). Según Cristián Cox<sup>95</sup>, *"el P-900 inaugura en la educación chilena el principio de la discriminación positiva, poniendo en práctica una estrategia de mejoramiento que distingue a un subconjunto del sistema, definido por sus bajos resultados de aprendizajes"*.

El principal propósito del P-900 era fortalecer las destrezas culturales de base en los alumnos de estas escuelas. En otras palabras, aumentar sustantivamente los resultados en las áreas de lenguaje y matemática, consideradas competencias básicas para el logro de cualquier otro aprendizaje. Para ello se implementó una estrategia especial de apoyo material, de perfeccionamiento docente y de reforzamiento pedagógico a los niños con mayor retraso escolar. El objetivo era que a medida que los establecimientos escolares

fueran superando los promedios regionales del Simce, pudieran egresar del Programa y continuar trabajando en forma autónoma.<sup>96</sup>

Hasta 1997, el Programa atendió sólo al primer ciclo básico (primero a cuarto grado) y, desde 1998, amplió su acción a la escuela completa. A partir de 2001 sumó a las escuelas del decil de más bajo rendimiento, a escuelas que, habiéndose situado por encima del 10% de menor puntuación nacional del Simce, estaban por debajo del promedio regional; y también, a aquellas otras que, perteneciendo al P-900 y habiendo superado el puntaje del 10% más bajo, mantenían un nivel y características de gestión institucional que no aseguraban, desde la perspectiva y criterios del programa, que esta condición de mejora se autosustentara. De este modo, de las 909 escuelas apoyadas inicialmente por el P-900 se pasó a una cobertura de 1.450, que corresponde al 18% del total de los establecimientos básicos subvencionados del país y al 27% de la matrícula del nivel<sup>97</sup>.

Los aportes adicionales del Ministerio a estas escuelas son:

- Apoyo técnico quincenal de parte de los supervisores técnico pedagógico de los distintos Departamento Provinciales.
- Ayudantes para los profesores de primero básico en cursos numerosos.
- Desarrollo de Talleres de Aprendizaje (TAP) para alumnos de tercero y cuarto básico que presentan retraso escolar.
- Dotación de Bibliotecas de aula para los cursos de quinto a octavo básico.
- Material fungible para el trabajo en aula.

La conclusión central de la evaluación externa del P-900, en cuanto a su aporte a mejorar los logros de aprendizaje de los alumnos, es que éste aumenta los puntajes y contribuye a alcanzar metas de equidad en la educación. *"Las escuelas P-900 aumentan su puntaje Simce, mejoran su posición relativa en relación con las escuelas no P-900 de similares características y mejoran su posición en el ranking de puntajes Simce de las escuelas subvencionadas"*

de cada región<sup>98</sup>. Sin embargo, estos resultados no reducen la brecha en términos significativos: estas escuelas siguen obteniendo resultados inferiores a las escuelas subvencionadas y no logran el nivel de desempeño del promedio de las municipales.

Por otra parte, se ha constatado un mejoramiento en los indicadores de eficiencia interna en los establecimientos participantes. Así, tal como señalan García-Huidobro y Sotomayor<sup>99</sup>, "*en el primer ciclo básico (primero a cuarto grado) una disminución de los alumnos reprobados en 6 puntos porcentuales y una disminución de los retirados en 0,9 puntos. En el caso del segundo ciclo (quinto a octavo grado), durante el mismo período, podemos observar que los alumnos reprobados disminuyen en 5,2 puntos y los retirados, en 1,7 puntos*".

### **Programa de Educación Básica Rural**

Este programa surge en 1990 para dar una respuesta efectiva a los requerimientos sociales de la población rural del país. Por un lado, la educación rural tradicional reproducía contenidos culturales que no compatibilizan con la racionalidad de los pobladores rurales y, por el otro, los contenidos culturales transmitidos por la escuela no estaban dirigidos a satisfacer las necesidades de aprendizaje propias de la vida cultural, social y económica de las localidades rurales. De este modo, la escuela rural tradicional colaboró a reproducir las desigualdades que mantenía a los habitantes rurales en una condición de permanente marginación con respecto a la sociedad global.

El foco de atención del Programa de Básica Rural fue mejorar los procesos internos del sistema escolar y de los resultados de aprendizaje, a través de una nueva pedagogía de enseñar para aprender. Los objetivos fundamentales del Programa fueron los siguientes:

*"1) Mejoramiento sistemático en amplitud, profundidad y relevancia de los aprendizajes de competencias culturales de base en los alumnos de escuelas multigrado rurales con hasta tres profesores, en torno a los ejes del dominio de la lengua oral y escrita y el pensamiento matemático."*

*"2) Desarrollo de la capacidad de iniciativa pedagógica y curricular de las escuelas a través de mecanismos descentralizadores efectivos."*

*"3) Incremento de la capacidad de emprender de los profesores en sus unidades educativas, posibilitando la innovación permanente en los procesos de enseñanza aprendizaje en las escuelas multigrado de hasta tres profesores."*

*"El desafío consiste en generar en los alumnos nuevos conocimientos y destrezas, desde la cultura propia que provee estabilidad sicosocial al niño o niña del medio rural"<sup>400</sup>.*

El Programa de Educación Básica Rural está dirigido especialmente a las escuelas rurales incompletas (es decir, que imparten enseñanza hasta sexto año básico), que cuentan con uno, dos y tres docentes, aunque en los últimos años ha integrado a escuelas con cuatro y cinco y a escuelas completas situadas en contextos rurales. Desde 1999, el programa ha ampliado su preocupación a la continuidad de estudios básicos de los alumnos de sexto, año que egresan de estas escuelas multigrado, procurando establecer el destino escolar de ellos y propiciando estudios para determinar si es oportuno crear cursos de séptimo y octavo básico en las escuelas o generar otras opciones.

El universo atendido por esta línea incluye hoy día a 3.500 escuelas multigrado agrupadas en 640 microcentros, lo que representa el 5% de la matrícula del nivel. El apoyo se lleva fundamentalmente al microcentro, que son agrupaciones territoriales de escuelas rurales mayoritariamente uni, bi o tridocentes. Las acciones contempladas son las siguientes:

Apoyo mensual de la supervisión.

- Reuniones periódicas de coordinadores de microcentros.
- Cuadernos de trabajo de lenguaje y matemática para alumnos de cursos multigrado.
- Manuales para los docentes sobre uso de materiales.
- Distribución a las escuelas de la revista de apoyo pedagógico Nuestros temas.
- Material fungible para los microcentros.

La evaluación externa del Programa MECE-Rural realizada el año 1988 concluyó (1) que el Programa tuvo un impacto positivo en la calidad de las escuelas rurales participantes (medida tanto en resultados del Simce como en pruebas independientes elaboradas ad hoc); (2) que este impacto fue más fuerte y consistente en el área de la lecto-escritura; y (3) que las "variables de intervención" del MECE-Rural (actividades y materiales del Programa) explican –aunque en medidas variables– la existencia de este impacto<sup>101</sup>. Sin embargo, los progresos alcanzados no bastan para afirmar que los niños que asisten a escuelas rurales tienen iguales oportunidades de aprender que aquellos que asisten a escuelas urbanas y, por otra parte, la continuidad de estudios de estudiantes egresados de escuelas básicas rurales incompletas no estaría asegurada.

Es importante señalar que a partir del año 2003, el P-900 y Básica Rural fueron eliminados como programas independientes y pasaron a ser estrategias de apoyo a las escuelas de mayor vulnerabilidad social educativa, en el marco de la llamada Campaña LEM (lecto-escritura y matemática)<sup>102</sup>. Este cambio significa que en vez de enfocarse en los colegios en su conjunto, la entrega de recursos prioriza el aprendizaje en las áreas de lenguaje y matemática, bibliotecas de aula, perfeccionamiento docente preferentemente en ambas disciplinas, y apoyo de monitores y ayudantes. Algunos sectores critican este nuevo enfoque pues consideran que con ello desaparece el apoyo integral e intensivo que se daba a estos establecimientos a través de los programas.

### **Nivel Secundario**

En el nivel secundario el principal programa de discriminación positiva es Liceo Para Todos (LPT).

#### **Programa Liceo para Todos**

El Programa Liceo para Todos es un programa de discriminación positiva que otorga apoyo a los establecimientos que atienden a jóvenes en mayor riesgo socio-educativo y con alto índice de deserción escolar. Este programa busca mejorar la oferta educativa, además de elevar la calidad de vida de sus alumnos, de modo que

## **Fundación EQUITAS**

estos jóvenes alcancen logros de aprendizaje que les permitan insertarse socialmente con igualdad de oportunidades. Concretamente, persigue que los jóvenes permanezcan en la enseñanza media, alcanzando los doce años de escolaridad y accediendo a una oferta educativa de calidad.

El Programa promueve la generación de propuestas desde los propios establecimientos, donde la comunidad educativa se reúna, analice su situación y se comprometa a desarrollar planes que aseguren una mayor permanencia y perseverancia de los estudiantes en sus estudios secundarios.

Cada comunidad educativa recibe el apoyo del Ministerio de Educación para abordar los cambios propuestos en el ámbito educativo y social; apoyo que se traduce en una diversidad de programas, tales como mejoramiento de internados, becas, desarrollo pedagógico, capacitación de docentes y directivos, estrategias de participación de la comunidad escolar y proyectos de atención psico-educativa.

El programa LPT comenzó en mayo del 2000, con la incorporación de 306 liceos de las regiones V, VII, VIII, IX, X y Metropolitana, con una cobertura de 175.160 estudiantes. El año 2001 se incorporaron 118 liceos de las regiones I, II, III, IV, VI, XI y XII, así como unos pocos liceos de las regiones V, VII, VIII y X. De este modo, en el año 2002, se totalizó la cobertura definitiva del programa con 415 liceos que corresponden a 238.717 estudiantes.

En estos liceos se han invertido más de 1.500 millones de pesos, los que han sido transferidos a los propios establecimientos para la implementación de su plan de acción. Durante esos tres años se entregaron 10.000 becas a jóvenes estudiantes de estos liceos, triplicando su cantidad en sus tres años de ejecución.

Dado lo reciente del programa, sólo existen estudios preliminares sobre su impacto. Cabe destacar lo señalado por la evaluación externa elaborada por Rackynski<sup>103</sup> sobre la dificultad percibida por los actores participantes en el LPT para integrar las dos principales metas del programa: aumentar la equidad (disminución de deserción) y el mejoramiento de la calidad de los resultados y

procesos de aprendizaje. No obstante lo anterior, son valoradas acciones como las Becas y el Programa de Nivelación Restitutiva. Cabe mencionar también que el número de becas pro retención ha aumentado consistentemente durante los años de aplicación del programa. Así, se ha pasado desde 3.125 becas asignadas el año 2000 a 13.000 el año 2003<sup>104</sup>.

### **c. El debate sobre el 15% de vulnerabilidad**

Además de los programas realizados y realizándose, con respecto de la acción afirmativa en la educación en Chile, se destaca la discusión que se ha generado en torno a la nueva ley sobre jornada escolar completa<sup>105</sup>. En este proyecto, el gobierno propone que sólo se entreguen los beneficios de la subvención estatal a aquellos establecimientos (municipales o particular subvencionado) que cuenten en su matrícula con al menos un 15% de alumnos en situación de vulnerabilidad. Esta propuesta ha generado un amplio debate que, además de incidir sobre la suerte de esta medida, importa en cuanto permite acceder a las diferentes posiciones involucradas con respecto de este tipo de acción en el país.

Desde que se incluyó la modificación a la Ley de Jornada Escolar Completa (JEC) que propone un 15% de vulnerabilidad en las escuelas, ha surgido una amplia gama de críticas, las cuales permiten acceder a los diferentes tipos de oposiciones que enfrenta una medida como ésta.

En términos generales, lo que supone esta ley es que mediante esta acción disminuiría la segregación actual del sistema escolar. Por una parte, este hecho tendría un efecto integrador y, por otra, distribuiría más equitativamente los recursos educativos. La oposición a esta medida ha surgido desde varios frentes, incluyendo centros de pensamiento ligados a la oposición como el Centro de Estudios Públicos<sup>106</sup> y el Instituto Libertad y Desarrollo<sup>107</sup> –ligado al partido de derecha de la Unión Democrática Independiente (UDI)–, parlamentarios de oposición e incluso actores cercanos a la Concertación, como el economista Ernesto Tironi. Los argumentos esgrimidos contra esta medida son de diversa índole. A continuación se presenta una síntesis de ellos.

Un primer nivel de crítica es de tipo jurídico y es argumentada principalmente por Lucas Sierra<sup>108</sup>. Según Sierra, jurídicamente este tema involucra dos derechos reconocidos por la Constitución chilena: El derecho a la educación y la libertad de enseñanza. El problema de esta medida sería que no maximizaría ninguno de estos derechos sino que, incluso, los amenazaría. Esto pues afectaría *"la libertad que deben tener los colegios para enseñar y el derecho 'preferencial' que tienen los padres en la educación de sus hijos"*. Suponiendo que la medida aumentara la calidad de la educación, no se relacionaría con el derecho constitucional, que se referiría más bien a garantizar el acceso y la cobertura educativa (hoy ampliada a doce años de educación obligatoria) y no a calidad. De esta forma, la medida lesionaría un derecho y no se relacionaría con el segundo.

Un segundo tipo de crítica es de carácter educativo y es esgrimida por Loreto Fontaine<sup>109</sup> (2003). Según esta investigadora del CEP, el mayor problema de esta acción es que atenta contra dos de los principales potenciales del sistema educacional chileno: la libre elección de los padres y la libertad de los establecimientos para desarrollar su propio proyecto educativo, con sus particulares criterios de selección. En este sentido, propone que si se busca una menor segregación social, deben desarrollarse medidas que incentiven a los establecimientos y no que se les impongan, como por ejemplo un subsidio diferenciado.

En este mismo sentido ha argumentado el Instituto Libertad y Desarrollo, cuyos integrantes señalan que *"si lo que se persigue es la integración en el interior de los colegios, sería preferible una subvención de monto mayor por aquellos alumnos que puedan representar mayores costos de ser educados –lo que representaría un factor importante de discriminación– ya que motivaría a las escuelas a competir por atraer a esos niños, los que elegirían finalmente donde estudiar. Es más eficiente promover la integración de esta forma que forzarla por medio de las cuotas"*<sup>110</sup>.

Un tercer tipo de objeción a la ley es de carácter económico. Como señala el parlamentario de la UDI Julio Dittborn, *"de aprobarse una norma como la señalada, muchos establecimientos particula-*

*res no podrán sobrevivir financieramente, pues a estos menores ingresos habría que añadir el 12% de alumnos becados que hoy obliga la ley. Con alrededor de un tercio de alumnos que no pagan, se desincentivará la sobrevivencia y la futura inversión en colegios particulares subvencionados".* Incluso, el economista Ernesto Tironi, vinculado a la Concertación, publicó un artículo donde señala que esta medida sería un impuesto encubierto para el resto de los padres del sistema particular subvencionado (El Mercurio, 14 de mayo de 2003).

Por último, el cuarto tipo de objeción presentada se relaciona con la aplicación práctica de esta medida y es desarrollada por la economista del CEP Carmen Le Foulon (2003). Ella señala que la misma tendría *"serias dificultades para implementarse en el 67% de los establecimientos que no cumplen con la cuota, lo que representa un 25% del total de los establecimientos municipales y particulares subvencionados. Pero, además, si se llevara a la práctica afectaría a un porcentaje reducido de niños"*. Esto se refiere principalmente al hecho de que la segregación social de los establecimientos tiene relación con la vulnerabilidad de las zonas y comunas donde se encuentran las escuelas y liceos.

#### **d. Nuevo enfoque para enfrentar la equidad**

En los últimos años parece emerger un nuevo enfoque en el Mineduc, que reduce el papel del Estado como gestor y le da un rol más bien de coordinador de iniciativas y contratante de servicios externos para la tarea de generar más equidad en la educación. Este enfoque se puede caracterizar por tres aspectos:

a) *El Estado promueve esfuerzos intersectoriales o con organizaciones no gubernamentales.* Esto puede darse entre ministerios o entre el aparato gubernamental y organizaciones privadas con y sin fines públicos.

b) *Externalización del apoyo a los más pobres.* Recientemente se adjudicó a organizaciones externas la asistencia técnica y acompañamiento pedagógico a las escuelas de menores resultados educativos, tradicionalmente apoyadas por los programas ministeriales P-900 y Educación Básica Rural. Universidades, fundaciones,

centros de investigación y consultoras suscribieron convenios con el Ministerio de Educación con el fin de lograr un mejoramiento educativo por medio del desarrollo de estrategias propias<sup>111</sup>.

c) *Las estrategias demandan la participación de los propios destinatarios.* Se supone un rol activo de los beneficiarios en la conformación de oportunidades y capacidades. Cuando los subsidios son monetarios, tienden a ser decrecientes en corto tiempo. En otros casos, van asociados a proyectos o suponen un esfuerzo "compartido" –por ejemplo, el beneficiario de una vivienda básica debe acreditar un ahorro previo mínimo, que en realidad testimonia su esfuerzo y constancia en el tiempo–. En este sentido, se destacan dos acciones:

- *Subvención diferenciada.* Esta consiste en una subvención adicional que recibe el establecimiento si logra retener en el sistema escolar a niños y niñas provenientes de las familias más pobres del país. Este beneficio es otorgado por el Ministerio de Planificación y está inserto en el Proyecto Chile Solidario, que es una estrategia multidimensional de apoyo a las familias más pobres del país. Comenzó a entregarse en los inicios de Chile Solidario, el año 2003.
- *Asignación por desempeño difícil.* Este es un incentivo para estimular el trabajo de "los docentes que trabajan en establecimientos que tienen condiciones más adversas y los criterios de selección de los establecimientos contemplan aspectos relativos a la pobreza del contexto y la población escolar que atienden"<sup>112</sup>". Concretamente, este beneficio se otorga a docentes que trabajan en establecimientos que tienen características de aislamiento extremo o pobreza en comparación con otras escuelas o liceos de una misma zona.

Como señala el ex subsecretario de Educación José Weinstein, "unas de las características propias de esta asignación es que es transitoria y relativa porque no se percibe 'para siempre' sino en la medida en que el establecimiento donde trabaja el docente mantiene las características de aislamiento extremo o pobreza"<sup>113</sup>.

Según datos del año 2001, el presupuesto anual para este ítem correspondía a 16 mil millones de pesos.

## 4. Medidas de acción afirmativa en la educación superior

En la presente sección se revisará la situación de la acción afirmativa en la educación superior en Chile. Esta se divide en cuatro partes. En la primera se señalan los principales hechos que marcan la evolución reciente de la educación superior en el país; elementos necesarios de considerar dada la explosiva ampliación y diversificación de este sistema en los últimos veinte años.

En la segunda parte se entregan las principales acciones públicas orientadas a mejorar la equidad de este nivel educativo. En la tercera parte se revisan las principales medidas de acción afirmativa de las propias instituciones educativas.

### a. El contexto

Para comprender la situación de la educación superior en Chile hoy, es necesario situarla dentro de un conjunto de cambios iniciados hace dos décadas con el dictamen de los Decretos Con Fuerza de Ley números 1 al 5 de 1981 y que posteriormente fueron confirmados por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), aparecida en el Diario Oficial el último día de la dictadura militar. Estos reglamentos conforman, tal como señala Raúl Atria<sup>114</sup>, *"el marco legal duro dentro del cual habría de desenvolverse la acción de los diversos actores implicados en el sistema de educación superior del país, incluyendo, por cierto, al Estado dentro de ese reparto"*.

Según señala Atria, los cambios iniciados en 1981 buscaban establecer *"un sistema universitario, competitivo y de calidad académica"*. Con este fin se introdujeron cambios como: permitir la creación de instituciones de educación superior privada; variar el sistema de financiamiento de las instituciones tradicionales, congelando el aporte fiscal directo<sup>115</sup> y creando el aporte fiscal indirecto (AFI)<sup>116</sup>; e introducir el sistema de fondos concursables. Además, se fomenta el autofinanciamiento de las instituciones, universalizándose el cobro de aranceles por las carreras.

Estos cambios incidieron en una transformación total del sistema de educación terciaria del país, produciendo una nueva segmentación.

## Fundación EQUITAS

Hasta el año 1981 sólo se conformaba por ocho universidades, que recibían financiamiento público directo. Como se resume en el siguiente cuadro, luego de las reformas pasó a ser un sistema compuesto por cuatro tipos de instituciones, ya no sólo enfocadas a la educación profesional sino, también, técnica; y se segmentó en tres diferentes modalidades de financiamiento con tres tipos de relación con las instituciones de fiscalización.

**CUADRO 13**  
**Financiamiento público según tipo de Institución**  
**de Educación Superior**

<b>Tipo de Institución</b>	<b>Financiamiento Público</b>	<b>Regulación</b>
<b>Universidades Tradicionales</b>	Directo/Indirecto/Créditos/Becas	Autónomas
<b>Universidades Privadas</b>	Sólo Indirecto	Autónomas/Acreditación/Examinación
<b>Institutos Profesionales</b>	Sólo Indirecto	Autónomas/Acreditación/Examinación
<b>Centros de Formación Técnica</b>	Sólo Indirecto	Supervisión/Acreditación

Fuente: Consejo Superior de Educación.

En segundo lugar, la transformación generó un explosivo aumento del número de instituciones de educación superior. En el año 2001 había casi 30 veces más instituciones que en 1980. Paralelamente a la expansión de establecimientos, también la matrícula se expandió. De hecho, tal como muestra el siguiente cuadro, el número de estudiantes universitarios se ha cuadruplicado en los últimos 20 años<sup>117</sup>.

**CUADRO 14**  
**Número de Instituciones y Matrícula Educación Superior**

Tipo de Institución	Número de Instituciones			Matrícula		
	1980	1990	2001	1980	1990	2001
Universidades Tradicionales	8	20	25	118978	108119	213663
Universidades Privadas		40	35		19509	107570
Institutos Profesionales		79	51		40006	86392
Centros de Formación Técnica		161	111		77774	53895
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>300</b>	<b>222</b>	<b>118978</b>	<b>245408</b>	<b>461520</b>

Fuente: Consejo Superior de Educación.

Es, entonces, en este contexto de diversificación y expansión donde deben situarse las medidas y la discusión actual sobre equidad en la educación superior. Expansión que ha implicado un aumento de las probabilidades de acceso para todos los grupos sociales pero que, también, como muestra el siguiente cuadro, ha generado nuevas desigualdades, ya sea en las posibilidades de ingreso como, también, en el tipo de institución al que se tiene acceso.

**CUADRO 15**  
**Cobertura Instituciones de Educación Superior según quintil de Ingreso Familiar**

	I	II	III	IV	V	Total
<b>Universidades</b>	5,3	9,2	17,7	28,4	39,4	100
<b>Consejo de Rectores</b>	6,4	11,3	20	29,5	32,7	100
<b>Privadas</b>	2,5	4,1	12,2	25,7	55,5	100
<b>Institutos Profesionales</b>	6,7	14,3	24,5	28,1	26,3	100
<b>Centros de Formación Técnica</b>	8,4	17,8	25,9	29,5	18,4	100

Fuente: Mideplan, 2001 (Documento N°4: Situación de la Educación en Chile, 2000).

## **b. Medidas públicas de acción afirmativa**

Tal como se señaló al explicar el contexto de la de la educación superior en el país, los cambios acontecidos después de las reformas de los años ochenta implicaron, entre otras cosas, una diversificación del modo de financiamiento público de la educación

terciaria. El siguiente cuadro muestra el detalle del aporte estatal en tres momentos de la década de los noventa.

**CUADRO 16**  
**Evolución Aporte Fiscal Instituciones de Educación Superior en la**  
**década de los noventa**

	Aporte Fiscal Educación Superior*			Porcentaje por Ítem		
	1990	1995	2002	1990	1995	2002
<b>Aporte Fiscal Directo</b>	60.643.372	85.663.117	104.658.219	56	55	46
<b>Aporte Fiscal Indirecto</b>	19.598.963	19.722.637	17.464.020	18	13	8
<b>Ayudas Estudiantiles</b>	27.737.562	32.332.300	70.087.688	26	21	31
<b>Fondo de Desarrollo Institucional (5)</b>		9.180.790	29.600.056	0	6	13
<b>Ley 19.200</b>		2.072.943		0	1	0
<b>Convenio U. de Chile</b>		6.387.838	6.578.598	0	4	3
<b>Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes</b>			320.757	0	0	0
<b>Total Aportes</b>	<b>107.979.896</b>	<b>155.359.625</b>	<b>228.709.338</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	(U\$ 177.000)**					

\* Valores expresados en pesos del año 2003

\*\* Valor aproximado. Promedio dólar 2003: \$ 610

Fuente: Consejo Superior de Educación.

Como puede apreciarse, el presupuesto destinado a la educación terciaria se ha duplicado en los últimos 10 años. Por su parte, el ítem destinado a "ayudas estudiantiles" ha mantenido una representación entre un 20% y un 30% del gasto en este ámbito, pero en términos absolutos se ha multiplicado 2,5 veces durante la década. A continuación se revisará en qué consisten estas ayudas.

### **(i) Tipos de ayuda públicas**

En términos generales, una característica que comparten las acciones públicas por la equidad en la educación superior es que son entregadas a estudiantes aceptados en alguna institución y consisten en ayudas monetarias, destinadas mayoritariamente a cubrir el arancel y en menor medida el mantenimiento de los estudiantes. Como señala Raúl Atria, la ayuda en este nivel se trataría principalmente de "fondos de ayuda a estudiantes que poseen suficiente capacidad para abordar el proceso de formación profesional,

pero que no disponen de los recursos profesionales o familiares necesarios para afrontar el costo de esta formación<sup>118</sup>”.

Entonces, el principio básico tras estas acciones sería el de apoyar a aquellos jóvenes que cumplen los requisitos académicos de ingreso a la educación superior, pero no cuentan con los recursos para costear los aranceles que cobran las instituciones<sup>119</sup>.

En la actualidad son entregadas diversas ayudas estudiantiles. Éstas, en términos generales, pueden diferenciarse en dos tipos: créditos y becas. Los primeros consisten en préstamos que los estudiantes deberán devolver una vez egresados, y las segundas, ayudas sin necesidad de devolución. A su vez, dentro de cada una de estas categorías pueden hacerse otras subdivisiones.

### **Créditos**

En el caso de los créditos, la clásica ayuda corresponde al Fondo Solidario. Este es un fondo público administrado por cada una de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (CRU). A este beneficio pueden postular aquellos alumnos matriculados en alguno de los 25 establecimientos que componen esta entidad y que acrediten una situación socioeconómica que les impida pagar la totalidad o una fracción de los aranceles. La devolución se hace exigible a partir de dos años después de haber egresado y en un plazo máximo de 12 a 15 años, con cuotas que corresponden al 5% del ingreso de los profesionales.

Por otra parte, en los últimos años, se ha desarrollado un nuevo tipo de crédito, denominado “Crédito CORFO”. Este corresponde a una línea de financiamiento que la Corporación de Fomento Nacional (CORFO) abrió con algunos bancos, orientada a estudiantes provenientes de familias de ingresos medios que decidan seguir estudios superiores en alguna de las instituciones acreditadas por el Ministerio de Educación (Mineduc)<sup>120</sup>.

### **Becas**

En cuanto a las becas, como señala María Elvira Cornejo<sup>121</sup>, éstas se dividen oficialmente en dos tipos: de mantenimiento y de arancel. Las primeras entregan un monto de dinero mensual que el joven

administra para sus gastos como estudiante; las segundas son dinero destinado a pagar el arancel de la carrera en la que se está matriculado.

No obstante lo anterior, Cornejo señala que la tipología cambiará a partir del 2004, separándose entre becas por mérito y becas de fomento. Las primeras son todas aquellas ayudas –como la Beca Juan Gómez Millas, la Beca Bicentenario o la Beca Presidente de la República– que son entregadas a alumnos con excelencia académica y con necesidad de apoyo económico. En cambio, las segundas buscan fomentar el ingreso de estudiantes a áreas de interés nacional –como la beca para estudiantes de Pedagogía y la Beca Nuevo Milenio, orientada a carreras técnicas–. Además, estas ayudas pueden ser clasificadas según otros tres tipos de criterios.

- En primer lugar, las becas pueden ser ordenadas según el tipo de institución que son consideradas en su entrega. Así, hay un grupo de beneficios que sólo son entregados a estudiantes de universidades pertenecientes al Consejo de Rectores. Otras consideran, además, a universidades acreditadas por el Mineduc. Y por último, existe un conjunto de ayudas que pueden ser recibidas por estudiantes de todos los tipos de instituciones de educación superior, incluyendo los Centros de Formación Técnica (CFT).
- En segundo lugar, las becas se pueden clasificar según la institución pública que la entrega. El mayor número de ellas proviene de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, con algunas excepciones; la Beca Indígena es otorgada por el Departamento de Educación Intercultural Bilingüe del mismo ministerio; la Beca Primera Dama de la Nación, por la Junta Nacional de Auxilio y Becas; y la Beca Presidente de la República, por el Ministerio del Interior<sup>122</sup>.
- En tercer lugar, las ayudas pueden ser clasificadas según el público al que están destinadas –o los requisitos que exigen para su obtención–. Hay tres tipos: la primera corresponde a la beca sólo para estudiantes de Pedagogía y que considera nada más que requisitos académicos (puntaje alto en la Prueba de Selección Universitaria, PSU). Todas las otras ayu-

das consideran, además de algún requisito que certifique excelencia académica, datos que muestren un nivel socioeconómico (NSE) que impida pagar la totalidad del arancel universitario. Éstas, a su vez, se pueden diferenciar en dos tipos. Las que sólo consideran estos requisitos –como la Beca Juan Gómez Millas y la Beca Nuevo Milenio– y aquellas que, además, exigen otros factores, como la Beca Indígena (sólo para jóvenes que acrediten pertenecer a alguna etnia indígena); la Beca Primera Dama de la Nación (para estudiantes provenientes de zonas aisladas); o la beca para hijo de profesores.

Por último, es importante señalar que todas las ayudas públicas buscan entregar recursos a quienes no pueden pagar el arancel o solventar los diversos gastos que la educación superior implica. No existen becas públicas orientadas a mejorar indicadores de eficiencia interna del sistema, como la deserción o repetición. El único antecedente relacionado con este punto lo mencionó Antonio Peñafiel, de la División de Educación Superior del Mineduc<sup>123</sup>. Según él, a pesar de no existir datos muy confiables al respecto, se podría sostener que, en general, la retención es considerablemente mayor en los estudiantes con becas que en quienes reciben crédito del Fondo Solidario. Este hecho se debería a las diferencias académicas entre ambos públicos beneficiarios, lo que llevaría a incluir un puntaje mínimo en la actual Prueba de Selección Universitaria (PSU, que reemplazó a la PAA) como requisito para acceder al crédito desde el año 2004.

Elaborado sobre la base de la información recogida en el Ministerio de Educación, en el Cuadro 17 se resumen los distintos tipos de ayudas públicas en la Educación Superior; están clasificadas según los criterios antes señalados: requisitos exigidos para postular, instituciones que pueden postular, característica del beneficio, tipo de ayuda, institución que la otorga y área académica específica donde se asigna, en caso que corresponda.

## CUADRO 17

### Tipos de ayudas públicas educación superior

Beneficio	Requisito	Instituciones que pueden postular	Beneficio	Tipo	Institución que la otorga	Área
<b>Crédito Solidario</b>	NSE	CRU	Arancel	Crédito	Mineduc	
<b>Corfo</b>	Ingreso familiar menor a 120 UF* y aval	Universidad, CFT; IP		Crédito	Bancos privados	
<b>Beca Bicentenario (ex Mineduc)</b>	NSE, Puntaje	CRU	Arancel	Beca	Mineduc	
<b>Juan Gómez Millas</b>	NSE, Puntaje, liceos subvencionados	CRU	Arancel	Beca	Mineduc	
<b>Pedagogía</b>	Puntaje	Acreditada por Mineduc	Arancel	Beca	Mineduc	Pedagogía
<b>Hijo de Profesores</b>	NSE, puntaje, ser hijo de profesor	CRU o privada autónoma	Arancel	Beca	Mineduc	
<b>Nuevo Milenio</b>	NSE, Notas Media, Liceo subvencionado	Aceptada por Mineduc	Arancel	Beca	Mineduc	Carreras técnicas
<b>Presidente de la República</b>	NSE, Rendimiento	Reconocida por Mineduc (Ues, CFT o IP)	Mensualidad	Beca	Ministerio del Interior	
<b>Primera Dama de la Nación</b>	NSE, Rendimiento, Provenir de zonas aisladas: isla de Pascua, isla Juan Fernández, Dirección Regional de la Junaeb (Regiones XI y XII) y Dirección Provincial de Palena (Región X)	Ues, CFT, IP y Centros Formadores de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Públicas	Mantención y traslado	Beca	Junaeb	
<b>Indígena</b>	NSE, rendimiento, indígena, acreditar vulnerabilidad socioeconómica	Ues, CFT; IP	Mensualidad	Becas	Mineduc	

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)

\* Valor referencial UF junio 2004\$:17.000 promedio

### El caso de la Beca Indígena

Del conjunto de ayudas entregadas con fondos públicos, la Beca Indígena es de especial interés para esta investigación. De hecho, es la más reconocida por los entrevistados como medida de acción

afirmativa, por dirigirse a grupos históricamente desfavorecidos en Chile por su origen étnico y su condición socioeconómica.

### **Antecedentes de la medida**

De acuerdo con la documentación entregada por la encargada del Programa de Becas Indígenas, Mirta Domínguez, sus primeros antecedentes se remontan a la década de los sesenta, cuando el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), dependiente del Ministerio de Agricultura, entregaba una beca como una forma de superar la pobreza rural y posibilitar el acceso a la educación de los sectores indígenas. Este sistema funcionó hasta 1990, año en que se determinó que dicho Programa pasara a formar parte del Ministerio de Educación.

Así, en 1991, por el Decreto Supremo número 38, se "crea un Programa de Becas Indígenas" con cargo al Ministerio de Educación. En su Considerando señala que "*...el Gobierno ha decidido impulsar un Programa Especial Nacional de Becas Indígenas, orientado a jóvenes pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas de Chile, que les permita costear sus estudios en Universidades e Institutos Profesionales*". En el año 1992, mediante Decreto Supremo Número 109, se amplía el Programa a todos los niveles de la educación (básica, secundaria y superior: Universidades, Institutos de Educación Profesional y Centros de Formación Técnica).

En 1993, por Decreto Supremo Número 68, se institucionalizaron los tres programas vigentes actualmente. Luego, en octubre del mismo año, se dictó la Ley Número 19.253 que señala en el *Título IV "De la Cultura y Educación Indígena"*, párrafo 2° de la Educación Indígena, Artículo 33° :

*"...La ley de presupuestos del sector público considerará recursos especiales para el Ministerio de Educación destinados a satisfacer un programa de becas indígenas. En su confección, orientación global y en el proceso de selección de los beneficiarios, deberá considerarse la participación de la Conadi"<sup>124</sup>.*

Finalmente, en el año 1994, se dictó el Decreto Supremo Número 35 que agregó el siguiente Considerando: "*...Que la Conadi ha participado en la elaboración del procedimiento y criterios de selección*

## **Fundación EQUITAS**

*de los postulantes a becas para ese año”;* y en los vistos menciona, además de la Constitución Política del Estado y la Ley de Presupuestos, la Ley Indígena. Desde 1994, se continúa con los mismos niveles educacionales y las mismas regiones de atención (I, II, V, Metropolitana, VIII, IX y X).

### **Descripción de la medida**

Tal como se describe en la página web del Ministerio de Educación ([www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)), esta beca está destinada a estudiantes de origen indígena, de acuerdo con la Ley 19.253 ya mencionada. Es una beca de mantenimiento que consiste en una asignación de dinero anual (en el año 2003 alcanzó a \$472.690) para alumnos y alumnas de educación superior, y que se cancela directamente al beneficiario en cuotas mensuales, a través de una cuenta de ahorro. Como se indicó en el Cuadro 17, los requisitos de postulación son cuatro: (1) tener ascendencia indígena, (2) ser alumno o alumna regular de una universidad, instituto profesional o centro de formación técnica, (3) certificar buen rendimiento académico y (4) documentar nivel socioeconómico vulnerable.

A esta beca se postula en las Oficinas de Bienestar Estudiantil de las entidades de educación superior. En el caso de que estas instituciones no cuenten con una asistente social, la postulación se realiza en la Municipalidad correspondiente a la comuna del domicilio familiar del estudiante. El beneficio se renueva sólo si el becado/a mantiene un buen rendimiento académico (promedio mínimo de nota 4,5) y no cambia de carrera.

Las solicitudes son revisadas por 13 coordinaciones regionales<sup>125</sup> (una por cada región del país), las cuales presentan la nómina de postulantes a la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) correspondiente y ésta, a través de una Comisión de Selección con participación de la Conadi, otorga las becas. La nómina entrega en forma separada el nivel educacional y el puntaje alcanzado por nivel socioeconómico, más los antecedentes familiares y escolares cuando el caso lo amerite.

El Programa realiza una evaluación y seguimiento de los becarios. Al final de cada semestre, el o la Coordinador/a Regional solicita las

calificaciones de los beneficiarios a las instituciones de educación superior (tal como ocurre en los otros dos niveles), sistematiza esta información y la presenta a la Comisión de Evaluación para su análisis y resolución. Esta Comisión está compuesta, al menos, por un representante del Seremi, uno de la Conadi y otro de organizaciones indígenas; sesiona a fines del primero y segundo semestres.

Asimismo, cada Coordinador/a Regional del Programa debe hacer un seguimiento de los becarios; su función es consignar los casos de deserción u otras situaciones que afecten a los alumnos por nivel y, además, registrar e informar al organismo central la cantidad de becados que egresen de la educación superior, en una nómina con antecedentes personales, institución y profesión. A pesar de que se centraliza esta información, Mirta Domínguez reconoce que no está disponible de manera sistematizada.

Entre los objetivos de la beca está el de "*promocionar*" la cultura indígena por medio de "*formar recursos humanos calificados que promuevan la valorización y el desarrollo de las culturas y lenguas de los pueblos indígenas en todas las instancias de la vida nacional*". Para facilitar el logro de este objetivo, el Programa propone a las universidades realizar trabajos grupales de tres tipos:

- 1) Redes de apoyo pedagógico: para ayudar a becarios con problemas de rendimiento, con la colaboración de alumnos becarios o no de niveles más altos. Se realiza trabajo en grupo, y también individual cuando el caso lo amerite, dando apoyo en el estudio diario y/o en las materias que precisen, además de fortalecer la autoestima.
- 2) Desarrollo de trabajos de conocimiento de la cultura, de fortalecimiento identitario y desarrollo de la autoestima en tanto ser indígena.
- 3) Trabajo del tema cultural con asistentes sociales, en reuniones, seminarios, y otros. También, se incentiva la realización de ceremonias de entrega de la beca resaltando la importancia cultural de la misma.

Sin embargo, Mirta Domínguez expresa que lo anterior ha quedado en el papel pues son muy pocos las universidades que lo

implementan. Las asistentes sociales de las diferentes regiones a veces organizan actividades, pero tienden a ser más de esparcimiento que de promoción de la cultura indígena. Según ella, para lograr los propósitos planteados debería haber un trabajo coordinado con gente de la Conadi, que está más preparada que las asistentes sociales sobre las actividades que son más adecuadas de realizar. Pero como existe un funcionario por región, por lo general no tiene tiempo para vincularse con esta organización y gestionar actividades con mayor planificación.

Finalmente, como indica el Cuadro 18, tiende a beneficiarse a universidades donde existe mayor población indígena (I, II, V, Metropolitana., VIII, IX y X) pero, según lo señalado por la entrevistada, los criterios por universidades son poco explícitos. Asimismo, Gloria Lobos, encargada de esta beca en la Universidad Católica y quien forma parte de la Comisión de Selección Ministerial, reconoce que se privilegia a los estudiantes que postulan a universidades por sobre aquellos que lo hacen a instituciones técnico profesionales.

**CUADRO 18**  
**Becas Indígenas otorgadas en Educación Superior durante los noventa**  
(en pesos)

<b>Año</b>	<b>Número Becas</b>	<b>Costo unitario</b>	<b>Costo Total</b>	<b>Costo Total (US\$*)</b>
1992	750	288.750	216.562.500	336.800
1993	900	300.000	270.000.000	419.907
1994	940	330.000	310.200.000	482.426
1995	940	356.460	335.072.400	521.108
1996	1.100	379.629	417.591.900	649.443
1997	1.179	399.369	470.856.051	732.280
1998	2.111	417.341	881.006.851	1.370.151
1999	2.559	433.200	1.108.558.800	1.724.042
2000	2.794	447.062	1.249.091.228	1.942.599
2001	3.148	458.239	1.442.536.372	2.243.447
2002	3.218	468.159	1.506.535.526	2.342.979
2003	3.506	473.690	1.657.254.000	2.562.826

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por Programa de Becas Indígenas.

\* Referencia dólar: promedio junio 2004: \$ 643

**CUADRO 19**  
**Becas Indígenas Asignadas por Institución y Región**

Nº	INSTITUCIÓN	REGIÓN													Total
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	
1	Universidad de Chile						1							39	<b>40</b>
2	Pontificia Universidad Católica de Chile					2	1							37	<b>40</b>
3	Universidad de Concepción								80						<b>80</b>
4	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso					23							1		<b>24</b>
5	Universidad Técnica Federico Santa María	1				20	1		12				2		<b>37</b>
6	Universidad de Santiago de Chile												57		<b>57</b>
7	Universidad Austral de Chile									120					<b>120</b>
8	Universidad Católica del Norte		31		5										<b>36</b>
9	Universidad de Valparaíso					32									<b>32</b>
10	Universidad de Antofagasta		36	1											<b>37</b>
11	Universidad de La Serena			1	21										<b>22</b>
12	Universidad del Bío Bío								31						<b>31</b>
13	Universidad de La Frontera									309					<b>309</b>
14	Universidad de Magallanes											58			<b>58</b>
15	Universidad de Talca							14							<b>14</b>
16	Universidad de Atacama			14											<b>14</b>
17	Universidad de Tarapacá	140					1						2		<b>143</b>
18	Universidad Arturo Prat	147		1		1	3			62	3		3		<b>220</b>
19	Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	2											43		<b>45</b>
20	Universidad Playa Ancha de Ciencias de la Educación			2		30	1					2			<b>35</b>
21	Universidad Tecnológica Metropolitana				1		1						35		<b>37</b>
22	Universidad de Los Lagos	31		1		5	4		10	32	173	13	4		<b>273</b>
23	Universidad Católica del Maule						1	19					1		<b>21</b>
24	Universidad Católica Santísima Concepción								35						<b>35</b>
25	Universidad Católica de Temuco							1		271					<b>272</b>
	<b>TOTALES</b>	<b>321</b>	<b>67</b>	<b>20</b>	<b>27</b>	<b>113</b>	<b>16</b>	<b>34</b>	<b>168</b>	<b>674</b>	<b>296</b>	<b>13</b>	<b>60</b>	<b>224</b>	<b>2.032</b>

Fuente: elaborado a partir de información entregada por Programa de Becas Indígenas.

## **Discusiones actuales**

Existen dos proyectos que buscan mejorar algunas de las limitaciones del actual sistema de ayuda estudiantil. Concretamente, deben mencionarse dos iniciativas:

En primer lugar, Mecesus (MECE para la educación superior) elaboró en el año 2002 un proyecto que busca adecuar las ayudas estudiantiles a la nueva estructura del sistema de educación superior chileno. Como se ha mencionado, la educación terciaria ha sufrido un importante proceso de diversificación y la mayor parte de las ayudas públicas para ese nivel son entregadas a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores. Por esta razón, se propuso un sistema compuesto por tres elementos:

- 1) Fondo Solidario, destinado a estudiantes que ingresen a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores.
- 2) Un nuevo sistema de crédito para los estudiantes de instituciones privadas acreditadas por el Consejo de Rectores.
- 3) Y por último, un sistema nacional de becas distribuidas en tres formas: a) Becas de Mérito, destinadas a alumnos de excelencia académica con recursos insuficientes para cubrir el costo del arancel de la carrera, independientemente de la institución elegida; b) Becas de Fomento, orientadas a promover el ingreso de alumnos en carreras de importancia para el país -como técnicos de nivel superior y pedagogías-; c) Becas Asistenciales, destinadas a estudiantes que ingresan a la educación superior y obtienen un crédito pero su situación económica les impide mantenerse, por los que se les asignaría ayuda de mantención<sup>126</sup>.

En la actualidad, el debate en torno a este proyecto se encuentra directamente ligado con el de Acreditación de la Educación Superior en el parlamento.

En segundo lugar, el ministro de Educación, Sergio Bitar<sup>127</sup>, ha manifestado interés por modificar los criterios de asignación del Aporte Fiscal Indirecto a la educación superior. Como se ha mencionado, en la actualidad éste se asigna por cada alumno con un alto puntaje en la Prueba de Selección Universitaria -de los 20 mil más

altos- matriculado en una institución de educación superior. La modificación consistiría en introducir un criterio socioeconómico a estos recursos; es decir, asignarlos no solamente por el puntaje de la PSU, sino destinarlos a aquellos alumnos que acrediten un bajo nivel socioeconómico, de manera tal que se incentive la matrícula de éstos.

### **c. Medidas privadas de acción afirmativa**

Junto con las acciones financiadas con recursos públicos, existe otra importante cantidad entregada por las propias instituciones de educación superior<sup>128</sup>. De acuerdo con lo que arroja la presente investigación, hay principalmente dos tipos de apoyos: medidas de admisión especial y becas u otras ayudas.

#### **Medidas de Admisión Especial**

Las medidas de admisión especial corresponden a una vía distinta de ingreso para quienes cumplan con características particulares que la universidad quiere fomentar pero que no logren los puntajes exigidos en la Prueba de Selección Universitaria. Los ejemplos clásicos de este tipo de medidas son las admisiones para deportistas y para extranjeros. Además, algunas universidades permiten ingresar por esta vía a grupos discriminados. Estas son de cuatro tipos:

1. Para discapacitados, a los que se les hace una prueba especial por su dificultad para utilizar el instrumento de selección escrito.
2. Para indígenas, como en el caso de la Universidad de La Frontera, que se revisará más adelante.
3. Para establecimientos específicos.
4. Programas especiales para trabajadores.

#### **Becas u otras Ayudas**

Respecto de las becas u otras ayudas entregadas por las propias universidades, se pueden destacar varios factores. En primer lugar, el alumnado al que se dirigen es similar a los beneficiarios de las acciones públicas. Tales ayudas podrían clasificarse en tres tipos:

- Premios por rendimiento. Corresponde a becas que son entregadas a aquellos alumnos con un puntaje de ingreso o

## **Fundación EQUITAS**

rendimiento en la universidad sobresaliente; es decir, sin otro requisito que su excelencia académica<sup>129</sup>.

- **Becas focalizadas.** Son ayudas que además de considerar requisitos académicos, introducen otros criterios, como el nivel socioeconómico; también, hay algunas que consideran otros factores, tales como género, zona geográfica, etnia indígena y áreas académicas específicas.

Por otra parte, algunos beneficios de las universidades tienen la particularidad de ser fruto de pactos más específicos, con una focalización más concreta. Algunos convenios entre universidades y ciertos establecimientos son:

- a. Pacto entre la Escuela Fundación Chile Bravo y la Universidad Católica de Valparaíso, que establece que los mejores alumnos de esa Escuela tienen entrada directa a dicha Universidad.
- b. Pacto entre la Universidad Católica de Valparaíso con los establecimientos subvencionados de esa comuna, que establece preferencia por estos establecimientos en la selección.
- c. Convenio Universidad de Chile y Municipalidad Isla de Pascua.
- d. Convenio Universidad de Santiago y Municipalidad Isla de Pascua.

Finalmente, las ayudas entregadas por las universidades pueden ser clasificadas en tres tipos:

- **Ayudas Asistenciales.** Que corresponde a un conjunto de fondos orientados a apoyar el mantenimiento de los estudiantes de bajos recursos. Principalmente, mediante becas de alimentación, dinero para locomoción y materiales.
- **Becas de Arancel.** Corresponde a ayudas directamente destinadas a cubrir la totalidad o parte del arancel de las carreras.
- **Becas de Residencia.** Destinadas principalmente a alumnos de zonas rurales y aisladas. Ya sea mediante un subsidio o residencia en hogares universitarios, se les facilita el alojamiento y pensión a jóvenes con ingresos insuficientes para cubrir tales gastos.

### Medidas de acción afirmativa por universidades

A continuación se resumen las principales medidas de acción afirmativa llevadas a cabo por las universidades. Para la selección de éstas se siguió uno o más de los siguientes criterios: (1) que pertenecieran al Consejo de Rectores, (2) que estuvieran ubicadas en zonas geográficas con población indígena, y/o (3) que tuvieran medidas de acción afirmativa para discapacitados o indígenas.<sup>130</sup> A partir de estos criterios se llegó a un grupo de 14 universidades, en las que se intentó contactar a los encargados de admisión y de programas específicos y/o becas, ya sea por teléfono, vía e-mail, o entrevistas personales. Se les hizo el siguiente cuestionario:

1. ¿Qué programas (becas, sistemas especiales de admisión u otros) existen en su Universidad para beneficiar a grupos desfavorecidos, como indígenas y discapacitados?
2. ¿A quiénes benefician estos programas? ¿En qué consisten? ¿Se trata solo de apoyo económico o para el ingreso, o hay un seguimiento (tutoría) académico o de otro tipo durante la permanencia del alumno en la Universidad?
3. ¿Cuántos alumnos postulan y cuántos son seleccionados anualmente? ¿Cómo se realiza la selección (quién toma la decisión, sobre la base de qué criterios)?
4. ¿Qué ocurre con la deserción de los alumnos beneficiados por esta beca? ¿Tienden a terminar la carrera o a desertar?
5. ¿Desde cuándo se están implementando estos programas en la Universidad?
6. En cuanto al presupuesto del programa, ¿de dónde provienen los fondos para financiarlo?
7. Finalmente, a su juicio, ¿estos programas son prácticas aisladas o políticas consistentes dentro de la Universidad? ¿Por qué?

No siempre se logró información sobre todas las preguntas realizadas, por tres razones: (1) mala disposición del entrevistado, (2) la persona entrevistada no manejaba esa información, o (3) no fue posible contactar a la persona indicada. A continuación se entrega la información obtenida, organizada según se trate de admisión especial o de becas. Además, en los casos que lo amerite, se profundiza en la manera como se desarrolla la Beca Indígena en la Universidad.

## Universidad de Chile

### Medidas de Admisión Especial

Dentro de las admisiones especiales, pueden clasificarse como acción afirmativa aquellas abiertas a los estudiantes ciegos e indígenas. Las demás admisiones son para deportistas destacados, alumnos con estudios en el extranjero, alumnos de otras universidades, titulados o egresados y alumnos libres internacionales.

#### *Estudiantes No Videntes*

De acuerdo con lo indicado por José Yañez, Director de Pregrado de la Universidad, la admisión especial para ciegos se enmarca dentro de la *"Misión de la Universidad de Chile de mantener y desarrollar políticas que atiendan problemas que, por razones ajenas al postulante, puedan dificultarle o impedirle el ingreso a la Universidad"*.

Los postulantes ciegos no rinden la PSU y se les atiende a través del Sistema Especial para No Videntes. Por este medio *"se ofrecen vacantes en carreras o programas compatibles con su condición"*. Para el año académico 2004 se posibilitó el ingreso a la carrera de Derecho; a la de Licenciatura en Lengua y Cultura Hispánica y a la de Licenciatura en Lengua y Cultura Inglesa. Las vacantes fluctúan entre los 4 y 6 cupos anuales.

Estas personas deben someterse a un examen oral y/o a una entrevista. Del resultado de este acto, ponderado con los antecedentes de notas de enseñanza media, se obtiene el puntaje requerido sobre el cual se hace la selección.

#### *Estudiantes Rapa Nui*

En el caso de atención de etnias, la Universidad de Chile –considerando la infraestructura educacional, la lejanía con respecto del continente y la conveniencia y necesidad de una mayor y mejor integración– tiene un convenio con la Municipalidad de Isla de Pascua que favorece a los alumnos de origen Rapa Nui. Estos deben rendir las pruebas regulares de ingreso y obtener, a lo menos, el puntaje ponderado mínimo. Luego se realiza la selección entre los

mejores puntajes, según la cantidad de cupos que abre cada carrera. Una vez matriculados, estos estudiantes reciben la Beca Indígena del Mineduc.

#### **Becas**

Esta Universidad ofrece las becas externas del gobierno indicadas anteriormente y, también, becas internas que otorga siguiendo los criterios de excelencia académica y situación económica deficitaria. La que puede catalogarse de acción afirmativa es la Beca Diego Peralta.

##### *Beca Diego Peralta*

Esta beca también se conoce como “Cerro Navia”, debido al convenio firmado entre la Facultad de Medicina de la Universidad y la Municipalidad de Cerro Navia. Las primeras becas fueron entregadas el año 2002. Consisten no sólo en la entrega de recursos sino en un trabajo previo con 25 alumnos en las materias de biología, física, química y matemáticas para nivelar y reforzar su formación científica y prepararlos mejor para rendir la PSU. Luego de este reforzamiento, se selecciona a 5 de los 25 estudiantes según los puntajes que hayan obtenido en la PSU, quienes pueden optar por cursar gratuitamente las carreras de Fonoaudiología, Medicina, Enfermería, Kinesiología, Terapia Ocupacional, Obstetricia y Puericultura, Nutrición y Dietética o Tecnología Médica. La beca financia los estudios superiores completos, además de la alimentación de los estudiantes. Al mismo tiempo, la Facultad de Medicina colabora con el perfeccionamiento de los docentes de biología de estos liceos, para así lograr un mejor desarrollo del programa.<sup>131</sup>

##### *Beca del Mérito Irma Salas*

Destinada a la adquisición de materiales de estudio para las 5 estudiantes mujeres de la promoción con los más altos puntajes ponderados de ingreso a la Universidad.

No existen evaluaciones disponibles de ninguno de los programas descritos.

## **Pontificia Universidad Católica de Chile**

### **Admisión Especial**

Personas con deficiencias o impedimentos físicos

Dentro del sistema de admisión especial hay un espacio para alumnos con deficiencias o impedimentos físicos graves y permanentes que afecten su participación en igualdad de condiciones en el proceso de Admisión Ordinaria. Las carreras a las que pueden postular están condicionadas a que exista la infraestructura adecuada para personas con estas características.

Los requisitos para poder postular son:

- a. Haber obtenido la Licencia de Educación Media chilena.
- b. Promedio de Notas de Enseñanza Media igual o superior a cinco y cinco décimas (5,5).
- c. Examen médico y entrevista en la Unidad de Orientación, que se realiza en el Departamento de Salud Estudiantil de esta Universidad.
- d. Entrevista con el Director y/o docente de la carrera a la que postula.

Este sistema existe para ciegos desde antes de la década de los noventa y durante los últimos años se ha abierto un espacio también para cuadrapléjicos, tetrapléjicos, hipoacústicos y personas con afecciones motoras. Ellos compiten por los cupos de admisión especial que existen en cada carrera con las otras categorías de admisión especial (cambio de carrera dentro de la universidad, carrera paralela, deportistas, artistas o científicos destacados, alumnos extranjeros). Además de la entrevista, se les hace un test psicológico. Un equipo de aproximadamente 8 profesionales ve cada caso de admisión especial. El programa consiste, básicamente, en facilitar el ingreso a la universidad pues no hay apoyo académico ni becas especiales para ellos –aunque pueden postular a las mismas que los alumnos regulares–. Sin embargo, existe un reglamento específico para estas personas que les permite, por ejemplo, tomar menos créditos que los alumnos regulares.

Según María Soledad Moncada, Directora de Registros Académicos y Estudiantiles, la Universidad ha avanzado en cuanto a la infraestructura requerida por los alumnos discapacitados, aunque no en lo referente a recursos pedagógicos. Así, en el último tiempo se han llevado a cabo medidas como la instalación de ascensores y rampas en los campus para personas con discapacidad. Sin embargo, no hay colecciones bibliográficas especiales para ciegos, teniendo los estudiantes que recurrir a la Biblioteca de Ciegos, que maneja volúmenes que se usan en las carreras, y los mismos compañeros también les ayudan, leyéndoles.

Respecto de la existencia de una política de acción afirmativa en la Universidad, la entrevistada señala que a diferencia de otras universidades, en la Universidad Católica el sistema de admisión especial forma parte de una política consistente. Ejemplo de ello es que entre 5 y 8 profesionales ven cada caso de admisión especial y existe preocupación por el alumno y deseo de abrir puertas. La atención a cada uno es personalizada, se los orienta y apoya en el cambio colegio-universidad. Mondaca resalta que la Universidad ha hecho un muy buen trabajo en esta materia y que es pionera en la integración de discapacitados.

En cuanto a cifras, desde 1990 han postulado 70 discapacitados, 35 han sido seleccionados (hasta el 2003) y 8 se han titulado; 12 son alumnos regulares, 4 han sido eliminados, 5 han renunciado y 3 están en situación de abandono (entre egreso y titulación).

### **Becas**

En cuanto a las becas internas que otorga la Universidad, ninguna de ellas favorece a discapacitados o indígenas. Las becas que existen son: (1) la Beca Matrícula de Honor, que se entrega al mejor promedio de cada nivel por carrera; (2) la Beca Padre Hurtado, que considera la situación socioeconómica del alumno, puntaje alto en la PSU y en el promedio en las notas de enseñanza media; y (3) la Beca Municipalidad de Santiago, que responde a un convenio entre la Universidad y esa municipalidad desde el año 2003.

## **Fundación EQUITAS**

Como becas externas existen tres: (1) becas privadas que surgen a partir de convenios específicos de cada carrera; (2) Beca Fundación Juan Pablo II, que es equivalente a la Beca Padre Hurtado pero, además, exige un compromiso con la vida pastoral cristiana; y (3) Becas del Mineduc, entre ellas, la Beca Indígena.

La asistente social Gloria Lobos -encargada de la Beca Indígena Mineduc en esta Universidad- señala que la cantidad de beneficiados con esta beca ha ido aumentando cada año y desde el 2003 la reciben 33 alumnos. Aunque no se cuenta con información sistematizada, ella sostiene que casi todos los beneficiados "*terminan con su beca*", es decir, concluyen la carrera y mantienen el rendimiento académico exigido. Además, afirma que la demanda histórica por esta beca en la Universidad es de unas 30 postulaciones al año (nuevas postulaciones, no renovaciones del beneficio) y que alrededor de 15 estudiantes se la adjudican. El 2004, en particular, hay más postulantes a esta beca que a la Presidente de la República, lo que se debería a un trabajo de difusión de las asistentes sociales entre los postulantes. En la Pontificia Universidad Católica de Chile no existe ninguna organización indígena entre los alumnos que les permita fortalecer los lazos comunitarios. Sin embargo, a Gloria Lobos le parece positivo, como una señal de integración con la comunidad universitaria más amplia.

## **Pontificia Universidad Católica sede Villarrica**

### **Admisión Especial**

#### *Programa Indígenas*

A este programa pueden postular jóvenes de ascendencia mapuche hasta la tercera generación y que tengan conocimiento de la lengua Mapudungún. Es una admisión complementaria de 10 cupos en cursos de 45. Hasta el año 2002 entraban por esta vía mapuches y habitantes de zonas rurales, pero desde 2003 se limita sólo a mapuches.

Héctor Zúñiga, Coordinador de la Admisión de Pregrado, informa que el proceso de admisión considera haber rendido la PSU y dos

test psicológicos especiales (Raven y Minesotta). Quedando sobre el percentil 55 en el Raven y sin contraindicaciones Minesotta, los postulantes pasan a una entrevista, orientada a conocer sus motivaciones. Estos antecedentes se envían a la Sede Central en Santiago (P. Universidad Católica de Chile), donde se transforman en puntaje y se envían resoluciones, indicando si hay problema con algún postulante. Según Zúñiga, este proceso se ha ido profesionalizando cada vez más, formándose el 2003 un equipo muy completo, entre cuyos profesionales hay psicólogos.

El programa se limita a la admisión, no hay un seguimiento o apoyo académico. Los alumnos que ingresan pueden obtener la Beca Indígena del Mineduc y optar por cualquiera de las pedagogías que ofrece esta sede universitaria. Según el entrevistado, los resultados de los alumnos son variados, lo que depende en parte importante de su personalidad. Sin embargo, la mayor parte de ellos terminan la carrera.

### **Becas**

Como beca externa, en esta Universidad también destaca la Beca Indígena. De acuerdo con la información entregada por Magdalena Arriagada, asistente social encargada de esta beca en la Universidad, el 90% de los postulantes de la sede la obtiene (la región concentra el 85% de las entregadas en el país). Los postulantes que quedan excluidos son indígenas con ingresos medios o altos (hijos de profesores, por ejemplo) o alumnos descendientes de indígenas que viven en zonas urbanas.

La Universidad complementa esta beca con otras de residencia y alimentación. Estos estudiantes comparten los hogares estudiantiles con alumnos no indígenas que vienen a estudiar a Villarrica desde la Octava Región, por el norte, hasta Chiloé, por el sur.

Los alumnos tienen la posibilidad de formar sus grupos culturales. Ellos mismos congregan a los recién llegados y los incorporan ellos. La Universidad los provee de recursos para que realicen sus actividades en el año y realicen muestras culturales internas para compartir su riqueza cultural con los no indígenas.

Por otra parte, en los últimos cinco años la Universidad ha tenido la posibilidad de enviar alumnos en intercambio a la Universidad de Navarra, en España, y de ellos el 50% deben ser mapuches, en su mayoría hablantes.

Arriagada señala que esta política responde a una larga trayectoria de la Universidad. La sede de Villarrica tiene 50 años y se originó de una antigua escuela normal cuya idea era formar profesores para la Araucanía. Esta orientación fue mantenida luego que la Universidad Católica la acogió como sede propia.

## **Universidad de Santiago (USACH)**

### **Admisión Especial y Becas Internas**

Según lo indicado por Regina Romero, Directora de Asuntos Estudiantiles, en esta Universidad existen admisiones especiales para discapacitados e indígenas que van acompañadas de becas que son financiadas por la Universidad y el Mineduc. Aunque no fue mencionada en las entrevistas, la universidad cuenta además con un sistema de bonificación en el puntaje de admisión para aquellos egresados en el 15% superior de sus respectivos establecimientos, favoreciendo con esta medida a los mejores estudiantes del sistema público cuyos resultados en la PSU (como antes en la PAA) no son competitivos con los egresados del sistema privado.

#### *Discapacitados Teletón*

Este programa se está desarrollando desde 1997. Fue una iniciativa de la Universidad al ver los problemas de acceso que enfrentaban los alumnos discapacitados, que hasta entonces ingresaban por admisión regular<sup>132</sup>. El proyecto fue diseñado en conjunto con el Mineduc y la Teletón.

La admisión especial se realiza a través de la Teletón, institución especializada en la entrega de tratamiento a personas con discapacidades físicas. Los alumnos rinden la PSU, pero es la Teletón la que los selecciona. Quienes ingresan por este sistema tiene exención del 100% del arancel, cualquiera sea el monto de éste, y sólo pagan la matrícula (\$50.000 semestral).

Los fondos para cubrir el arancel de los alumnos seleccionados provienen de la propia Universidad. En el año 2003 había un total de 17 alumnos becados, que para la Universidad significan anualmente \$ 25.348.474.

El beneficio para este grupo es fundamentalmente económico, aunque desde que el programa está en funcionamiento (1997) ha habido una inversión importante en infraestructura para facilitar el desempeño de los discapacitados: por ejemplo, construcción de rampas, de sistemas de "subida de sillas" similares a los del Metro en la Facultad de Administración y Economía (FAE), accesos especiales a los baños, atención en el centro de salud de los estudiantes, acceso al casino de la FAE a cualquier hora y un gimnasio habilitado por el departamento de deportes para ellos. Lo que no contempla el programa son medidas de apoyo académico, pero la entrevistada opina que estos estudiantes, en general, tienen muy buen rendimiento, se esfuerzan bastante y terminan las carreras. Por otra parte, plantea que estos alumnos reciben un gran apoyo de sus compañeros. La Universidad no ha hecho estudios o evaluaciones acerca del funcionamiento de este programa.

#### *Beca Pascuense*

Este programa lleva desarrollándose aproximadamente 10 años. Se trata de dos cupos de admisión especial, cuyos requisitos son haber rendido la PSU, tener una situación económica vulnerable y residencia pascuense, no sólo ascendencia. La Universidad selecciona a los beneficiarios, pero con recomendaciones del gobernador de Isla de Pascua.

Una vez admitidos, los alumnos reciben la Beca Pascuense. Los beneficios son los mismos que los del programa anterior: 100% del arancel, sin importar el monto, debiendo los alumnos pagar sólo la matrícula semestral. Del mismo modo, sólo se contempla el acceso especial y la exención de arancel, no apoyo académico. A juicio de Regina Romero, los alumnos pascuenses llegan bien preparados de la enseñanza media pero les cuesta acostumbrarse al ritmo de la ciudad y en ese aspecto tienen problemas, aunque finalmente logran adaptarse.

## **Fundación EQUITAS**

Este programa también es financiado por la Universidad. Los dos alumnos significan al año \$2.954.730. En general, postulan pocos alumnos, aunque a juicio de la entrevistada no es por un problema de difusión (el gobernador mantiene un contacto muy estrecho con la Universidad) sino de volumen de alumnos que egresan de enseñanza media en al Isla de Pascua, quienes tienen varias opciones de universidades.

### *Beca Indígena USACH*

Muy similar a la anterior, se trata de dos cupos de admisión especial, con el requisito de haber rendido la PSU, que van acompañados de una beca. La postulación es más baja a este programa, también por desconocimiento. Se aceptan postulaciones de alumnos con ascendencia indígena hasta la segunda o tercera generación y para la selección también se considera la situación económica. Al igual que en los dos casos anteriores, el beneficio es la exención del pago del arancel y los fondos provienen de la misma Universidad. Tampoco hay apoyo académico adicional a los becarios.

Respecto de las becas externas, los estudiantes acceden a las otorgadas por el gobierno. La única información adicional que entregó la entrevistada sobre la Beca Indígena es que el año 2003 se beneficiaron con ella 32 alumnos, con un costo de \$4.608.000.

Ante la pregunta respecto de si estas medidas respondían a una política integral de acción afirmativa de la Universidad, Regina Romero afirmó que sí. Su opinión es que los asistentes sociales están muy pendientes de los beneficiarios de estas becas y, sobre todo, de los discapacitados. Lo que a ella le preocupa más es la inserción laboral porque para los discapacitados es difícil ubicarse. Habitualmente, los asistentes sociales de la Universidad les buscan trabajo, pero los empleadores tienden a rechazarlos.

Sin embargo, la afirmación de la entrevistada contrasta con la entregada por el vicerrector académico, Héctor Melo, quien fue la primera persona con la que se tomó contacto en esta Universidad. Según él, no había admisión especial ni becas de la USACH para indígenas ni discapacitados. Este desconocimiento a nivel de la Vicerrectoría de las medidas implementadas dentro del Departamento de

mento de Asuntos Estudiantiles cuestiona hasta qué punto estas acciones responden a una política integrada y consistente de la Universidad en su conjunto.

La falta de mención respecto de la bonificación en los puntajes a los alumnos ubicados en el 15% superior de sus respectivos establecimientos y sus resultados en términos de mejorar las oportunidades de acceso de buenos estudiantes del sistema público, es también indicativa de la ausencia de una política integradora de las medidas vigentes.

## **Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE)**

### **Admisión Especial**

#### *Discapacitados*

El sistema de admisión especial para discapacitados funciona desde 1985 en esta Universidad. Pueden postular los estudiantes con certificado de enseñanza media y la acreditación médica de la discapacidad, sin PSU. Luego se hace una entrevista personal. Ingresan fundamentalmente no videntes, pero hay algunos casos de sordos. Son pocos al año, no más de cinco. No hay evaluaciones formales de este sistema de admisión. A juicio de Richard Osse<sup>133</sup>, esta medida forma parte de una política consistente dentro de la Universidad, que "siempre se ha preocupado por los discapacitados". Sin embargo, la posibilidad de entrar a la Universidad depende de las carreras, hay algunas en que las exigencias son muy altas y se les hace más difícil. La gran mayoría de los discapacitados opta por la carrera de educación diferencial.

#### *Becas*

Elizabeth Villesca, asistente social de la Universidad, señala que la única beca de acción afirmativa propiamente tal es la Beca Indígena entregada por el Mineduc. Los demás beneficios que otorga la Universidad siguen criterios socioeconómicos solamente.

## Universidad de Playa Ancha

### Admisión Especial

#### *Indígenas y Discapacitados*

Nelly Alonso, encargada de Admisión de la Universidad de Playa Ancha, señala que la admisión especial de esta Universidad –que contempla indígenas, discapacitados, deportistas y artistas– no considera el puntaje de la PSU, pues la Universidad asume que estos alumnos, por sus características, están en inferiores condiciones para rendir ese examen. Los únicos requisitos para postular son tener un promedio de notas igual o superior al 5,0 en la educación media y certificar la etnia o invalidez, según sea el caso. Esta Universidad reconoce que la mayoría de los alumnos indígenas provienen de liceos de mala calidad porque no tienen otra opción.

Esta admisión especial contempla toda discapacidad (invalidez, ceguera, etc.). El único límite está en aquellas carreras en que sus condiciones físicas les impiden desempeñarse profesionalmente de manera adecuada.

De acuerdo con los antecedentes que maneja Nelly Alonso, este beneficio existe desde que se creó la Universidad. Pero sólo otorga la admisión especial, no hay sistemas de tutorías ni apoyos académicos formales. Tampoco hay equipamiento para alumnos con discapacidades.

Respecto del número de admisiones, la entrevistada manejaba datos recientes. El año 2003 postularon 16 indígenas y se matricularon 5, de un total de 48 matriculados vía admisión especial (con 100 postulantes iniciales). El 2004 postularon 18 indígenas y 4 discapacitados, sin embargo, en el momento de la entrevista aún no terminaba el proceso de selección.

Aunque la Universidad no evalúa formalmente la carrera académica de estos alumnos, a Alonso le parece que los discapacitados son más propensos a terminar que los indígenas. Los que más desertan son los pascuenses, quienes extrañan mucho su hogar y se tienen que enfrentar a un ambiente de competencia al que no están acostumbrados.

A su juicio, estas acciones son una política consistente de la Universidad porque todo el cuerpo académico está comprometido con ellas, le preocupan estos alumnos, los apoyan constantemente y los guían en la elección de las carreras.

### *Becas*

La Universidad de Playa Ancha no tiene becas internas, y entre las externas destaca, como en las demás, la Beca Indígena del Mineduc. En su página web se anuncia también una beca para discapacitados dependiente del Ministerio del Interior, que no había aparecido previamente en esta investigación. Esta consiste en ayuda económica a alumnos y alumnas con situación socioeconómica deficiente, incapacidad física mayor al 70% y rendimiento académico aceptable. En el marco del tiempo de esta investigación no fue posible contactar a los encargados de esta beca, Alejandro Zamora o Juan Chamorro, para obtener mayor información.

## **Universidad de Tarapacá**

### **Admisión Especial**

#### *Indígenas*

No fue posible profundizar en esta admisión especial con el encargado Víctor Altamirano, más allá de lo que aparece en la página web. Ahí se establecen como requisitos haber rendido la PSU y ser chileno, proveniente de comunidades indígenas y egresado de algún establecimiento de enseñanza media o equivalente. El encargado agrega a esta información que se aceptan postulaciones de todas las etnias y que compiten por los mismos cupos de admisión especial que los deportistas destacados, titulados, cambio de carrera, etc. No manejaba información exacta sobre el año en que se inició el programa. Sin embargo, él lleva 7 años en la Universidad y la admisión especial ha existido por todo este período.

También señaló que el área de salud no recibe admisiones especiales. A su juicio, para los indígenas es fácil ingresar y desempeñarse bien en carreras técnicas, como contabilidad, mientras que en otras más exigentes, como Derecho, les resultan más difíciles tanto el ingreso como el rendimiento académico.

### *Becas*

Según Víctor Altamirano, no existen becas internas, y dentro de las externas destaca la Beca Indígena del Mineduc.

## **Universidad de la Frontera (UFRO)<sup>134</sup>**

### **Admisión Especial**

#### *Mapuches*

Desde el año 1986 la Universidad de la Frontera abre cupos a estudiantes de ascendencia mapuche, quienes entran por admisión especial a las vacantes abiertas por cada carrera. Según Oscar Espinoza, aproximadamente un 13% de la matrícula de la UFRO es de origen mapuche, de los cuales un 10% ingresa por vía especial.

Este sistema se limita a facilitar el ingreso de los estudiantes, sin contemplar medidas de apoyo para la permanencia del alumno en la Universidad.<sup>135</sup> Los actuales criterios para ingresar por esta vía especial son: 1) ser chileno de ascendencia mapuche, 2) ser egresado de la promoción del año de la enseñanza media de un establecimiento educacional de la Octava Región al sur, 3) haber participado en todas las etapas del proceso regular de admisión, 4) haber postulado a las carreras de su interés en las tres primeras preferencias en el proceso regular de admisión, 5) haber alcanzado un puntaje de selección en el proceso regular de admisión no menor al 80% del puntaje de selección del último matriculado en el proceso regular de admisión anterior, y 6) aprobar un cuestionario de selección.<sup>136</sup>

Los postulantes son seleccionados a partir de un puntaje que resulta de la suma ponderada del puntaje PSU obtenido en el ingreso regular (40%), las notas de enseñanza media (30%) y el puntaje del cuestionario (30%).

Actualmente, el proceso de evaluación y selección de los postulantes está a cargo de una comisión integrada por los directores de pregrado de las cuatro facultades de la Universidad y por el Jefe de la Oficina de Admisión y Matrícula. Todas las carreras están obligadas a ofrecer, al menos, una vacante anual mediante esta modalidad de ingreso.

*Resultados del programa*

En el período 1990-2003, un 85,5% de los estudiantes ingresados por este sistema era de ascendencia mapuche. La mayoría provenía de la Novena Región de la Araucanía y un número menor de las regiones VI, VIII, X, XI, XII y Metropolitana.

Una de las consecuencias positivas que ha tenido este sistema es el incremento de la matrícula de mapuches, con lo que se ha propiciado una mayor integración social de este segmento de la población chilena. Ello ha sido facilitado porque las distintas facultades de la Universidad han ido adoptando este sistema de manera progresiva.

Sin embargo, una dificultad es que en el período 1990-2003 sólo el 32,6% de las vacantes ofrecidas fue llenada. Según Espinoza, son tres las razones fundamentales: 1) reticencia entre los jóvenes mapuches a postular por esta vía debido al "costo económico" (pago de postulación) que implica este trámite; 2) problemas de difusión atribuibles a una baja cobertura publicitaria; y 3) la entrevista de selección, concebida actualmente para indagar las aptitudes, motivaciones e idoneidad del postulante, en el pasado estuvo expuesta a un uso incorrecto dirigido a determinar si los postulantes eran o no efectivamente mapuches, en lugar de reconocer sus méritos personales y perspectivas académicas.

Además, Espinoza señala que existe un alto nivel de deserción de estudiantes mapuches. De un total de 227 casos ingresados por esta vía especial en el período 1990-2003, 11 renunciaron a la carrera en forma voluntaria, 14 han postergado sus estudios, 12 se han retirado temporalmente y 38 han sido eliminados de la institución. Ello se debería a tres causas: (1) costos, (2) mala formación de base y (3) shock cultural al ingreso. Por ello, propone mejorar este programa mediante dos vías. Primero: en el proceso de admisión, estandarizar las entrevistas para evitar discriminaciones, dar mayor difusión a la vía de ingreso especial y crear una beca para estudiantes mapuches. Segundo: en lo académico, desarrollar un programa de nivelación que mejore las actuales tutorías<sup>137</sup>, implementar cursos electivos, establecer un sistema

de padrinos que disminuya el contraste cultural y fomentar la participación de estudiantes mapuches en investigación, docencia y becas de postgrado.

Espinoza destaca que la UFRO es la única Universidad que ha hecho una evaluación tan formal de sus programas para indígenas, por su alto porcentaje de población mapuche. Resalta, sin embargo, que una de las conclusiones del estudio es que ella no tiene una política explícita que avale sus acciones en materia indígena. Él no ve un diseño de políticas sino, más bien, una reacción del tipo estímulo-respuesta: la Universidad tuvo que generar un programa porque la demanda de la población mapuche era alta, pero no hay algo más estructurado desde que se inició el programa en los años ochenta. De acuerdo con el investigador, una política implica diagnóstico, diseño y evaluación, cuestión que hasta hoy la Universidad no ha formalizado.

A pesar de lo anterior, existe un marco institucional general que representa un contexto favorable para el desarrollo de medidas de acción afirmativa. El año 1987, en su calidad de universidad pública inserta en la región con mayor presencia indígena del país, la UFRO definió la sociedad y cultura mapuches como una de sus líneas de desarrollo prioritario. Como resultado de lo anterior, en las últimas dos décadas ha impulsado al menos cuatro iniciativas destinadas a impulsar y fortalecer esta línea de desarrollo: (1) la creación del Centro de Estudios de la Araucanía (1986); (2) la creación del Centro de Documentación Indígena, también conocido como Centro de Documentación y Referencia, CEDOM (1987); (3) la creación del Instituto de Estudios Indígenas (IEI) en el marco de la promulgación de la Ley 19.253 (1994); y (4) la incorporación de cursos electivos sobre sociedad y cultura mapuches en la malla curricular de varias carreras.

### *Becas*

La Universidad no tiene becas internas que favorezcan a sectores marginados. Sólo ofrece las externas del Mineduc, entre ellas, la Beca Indígena, que permite apoyar económicamente a los alumnos mapuches que ingresan por admisión especial.

### *Beca Indígena*

Este programa de becas se puso en marcha en 1994, año en que se incluyó a los estudiantes con ascendencia indígena hasta de tercera generación. La administración del programa es de responsabilidad del Servicio de Bienestar Estudiantil, dependiente de la Dirección General Estudiantil (DGE) de la Universidad.

Este programa de becas ha pasado a formar parte de la rutina administrativa de la Universidad; más aún, una actividad a la que la UFRO le asigna alta prioridad es a la defensa ante la Comisión Evaluadora Regional por los estudiantes mapuches que buscan renovar su beca.

### *Resultados del programa*

El número de becarios ha crecido en forma paulatina, incrementándose en un 78% en el período 1994-2003. Del total de jóvenes de ascendencia mapuche matriculados en la Universidad el año 2003, el 25% disponía de la beca.

El año 2001, un total de 75 estudiantes perdió la beca y el año 2003 esta cifra se elevó a 98. La pérdida del beneficio en el 2001 se explica, fundamentalmente, por el bajo rendimiento académico de los becarios; en cambio, el año 2003 se agregan otros motivos, como el lento avance curricular, cambios de carrera y postergación de estudios.

## **Universidad de Concepción**

### **Admisión Especial**

#### *Programa Artiuc*

El programa Artiuc (*Aula de Recursos Tifotecnológicos de la Universidad de Concepción*) abre cupos a "quienes hayan sido declarados discapacitados visuales conforme a la Ley o que por su grado de discapacidad visual estén impedidos de rendir las pruebas del Sistema de Selección y Admisión de Alumnos a las universidades chilenas" (<http://www.udec.cl/>). Estas personas pueden solicitar por una sola vez su ingreso a primer año, hasta en cinco carreras de pregrado.



# **CAPÍTULO IV**



## CONCLUSIONES

### 1. El concepto de acción afirmativa en las políticas públicas

En el primer capítulo se diferenciaron tres acepciones del concepto de acción afirmativa, a partir de las cuales se desprenden diferentes tipos de políticas.

La primera acepción corresponde a acciones dirigidas a garantizar la igualdad de oportunidades en la participación en los diferentes ámbitos sociales, tales como las decisiones políticas, el ejercicio de los derechos jurídicos, educación, información o consumo. Como se mencionó, desde aquí se desprenden políticas que pretenden disminuir la desigualdad en estas áreas. Es importante recordar que el punto clave es que se busca garantizar no sólo el acceso (propio de las políticas de primera generación) sino los resultados. Es decir, la calidad y equidad en la participación, además de incluir derechos sociales más amplios que los derechos mínimos (como alimentación, salud o alfabetización).

La segunda acepción del concepto de acción afirmativa se relaciona con medidas orientadas al reconocimiento de los derechos de grupos particulares discriminados. De aquí surgen dos tipos de políticas: unas que persiguen levantar las demandas de los grupos discriminados y otras que generan las condiciones para que sean los propios grupos los que decidan sobre las políticas que les incumben.

Y por último, la acción afirmativa se relaciona con un tipo específico de medida, conocida según la clasificación de Naciones Unidas como preferencia afirmativa, que consiste en introducir en forma obligatoria un criterio de predilección o prioridad en favor de un grupo para el acceso a ciertos bienes o servicios en un determinado ámbito social.

Bajo el prisma de las dimensiones recién señaladas, la información revisada permite obtener importantes conclusiones con respecto del caso chileno.

En primer lugar, las políticas públicas desarrolladas durante los tres gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se han caracterizado por estar orientadas hacia grupos sociales específicos. Esto ha implicado que ya no sólo se considere como objeto de políticas públicas a ese gran colectivo que no accede a los derechos mínimos, los pobres, sino, también, a grupos particulares discriminados en sus derechos sociales y colectivos.

Así, además de generar las condiciones para el acceso a servicios básicos mínimos como el de salud o la educación, se han desarrollado políticas orientadas a garantizar progresivamente derechos sociales y colectivos, como la identidad cultural, la igualdad de género, la satisfacción de las necesidades de los consumidores y la recreación y el turismo.

En términos concretos, las políticas públicas orientadas a estos grupos se han desarrollado, particularmente, mediante la creación de instituciones especialmente orientadas a cada uno de ellos, tales como: mujeres (Sernam), discapacitados (Fonadis), indígenas (Conadi), tercera edad (Senama) y consumidores (Sernac).

Estas organizaciones cumplen, principalmente, dos funciones. Primero, el desarrollo de políticas orientadas hacia cada grupo. Y segundo, la coordinación –y la introducción– de los derechos de los grupos a los que defiende en las políticas de las diversas instituciones estatales. En efecto, a juicio de los entrevistados, puede notarse un cambio en la orientación de las políticas, desde acciones específicas de cada organismo, a un intento por introducir transversalmente los criterios de acción afirmativa en toda la acción del Estado. Ejemplos de ello son la orientación que adquiere el nuevo plan del Sernam –en la introducción de un criterio de igualdad de género en la aprobación del presupuesto–, el Programa Orígenes –como un proyecto de Coordinación interministerial–, recientemente, el Consejo Ministerial para la Juventud<sup>138</sup>. (Mascareño 2004).

Más allá de la orientación que adquieran las políticas mencionadas, todas comparten los siguientes elementos. Primero, el reconocimiento explícito de la existencia de grupos discriminados. Segundo, mediante la creación de políticas y organismos específicos se asume, también, que no sólo serían grupos con desventajas en el acceso a los derechos sociales, sino que se trata, además, de grupos con problemas y necesidades diferenciadas que es importante atender. Así, las políticas buscan responder a las necesidades particulares del grupo a las que están orientadas. Por ejemplo, en el caso de las políticas para los pueblos indígenas, se ha destinado la mayor parte de los recursos a la compra de tierras; en el caso de la tercera edad, a la salud y la recreación; en el de los discapacitados, al desarrollo de infraestructura para su integración en la educación o el trabajo. Un tercer elemento compartido por las políticas es la intención de crear mecanismos de integración de los mismos actores involucrados en la toma de decisiones y en el desarrollo de políticas.

De este modo, para cada uno de los sectores se han desarrollado iniciativas, como proyectos concursables, asambleas u otras instancias para levantar las demandas de los propios afectados. Si se complementan estos tres puntos, puede afirmarse que las políticas de los últimos gobiernos han cumplido con lo que María Soledad Cisternas señalaba como comprender al público objetivo de las políticas públicas como "sujetos de derechos".

En este contexto, puede observarse la existencia de políticas que cumplirían con la primera y segunda acepciones de la acción afirmativa. Esto en cuanto se enfocarían en intentar equiparar las oportunidades en el acceso a diferentes derechos sociales para los principales grupos discriminados. Y también, en la medida que buscarían incluir a los propios grupos como actores en el desarrollo de sus acciones.

Con respecto a la tercera acepción, es decir, al desarrollo de políticas que incorporen un criterio de preferencia o prioridad para el acceso, promoción o en la toma de decisiones en cualquier ámbito, la única medida significativa sería la introducción de un criterio de paridad de género en la medición de desempeño de los organismos públicos, introducido por el Sernam.

No obstante lo anterior, al revisar los actuales proyectos en discusión puede observarse que en varios de ellos tendería a ampliarse y radicalizarse el criterio de acción afirmativa como defensa de los derechos colectivos. Así, se destacan una serie de iniciativas que, en caso de aprobarse, cambiarían radicalmente la situación –al menos en términos de intenciones– del reconocimiento de derechos colectivos en las políticas públicas. Con esto se hace referencia especialmente a: la propuesta, apoyada por el Sernam, de introducir cuotas en el parlamento; la propuesta de la Comisión Verdad y Nuevo Trato, por reconocer constitucionalmente a los indígenas como pueblo; el proyecto de la Dirección del Trabajo de introducir un porcentaje mínimo de trabajadores discapacitados en la planta pública; y la nueva Ley del Consumidor –propuesta por el Sernac– que apoya la acción colectiva de los consumidores.

## **2. El clima en torno al concepto de acción afirmativa en Chile**

El estado de desarrollo alcanzado por las medidas de acción afirmativa en el país no es independiente del clima de opinión que las rodea.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la discusión en torno a derechos de segunda y tercera generación y sobre las medidas de acción afirmativa es relativamente reciente en Chile. Además, no se ha constituido en un tema prioritario en la discusión pública. Más que existir un debate abierto en torno a este tipo de medidas, éste se encuentra ubicado en la discusión experta de determinados temas, tales como la educación, el género y la población indígena.

En segundo lugar, es importante señalar que el término específico de acción afirmativa no es muy utilizado (de hecho varios de los entrevistados no lo conocían) y se tiende a usar, en cambio, el de discriminación positiva. Al parecer, este concepto es manejado principalmente por profesionales ligados al ámbito del derecho, sin haberse difundido mayormente a otros campos.

Con respecto a los actores y las diferentes posiciones involucradas, cabe resaltar, en primer lugar, que en general se mantiene la diferencia entre gobierno y oposición. Los partidarios de la Concertación de Partidos por la Democracia resultan ser más receptivos

y favorables a las medidas de acción afirmativa y los de la Alianza por Chile, más reacios. En este sentido, es importante mencionar que el principal agente de oposición es el Instituto Libertad y Desarrollo, ligado a la UDI, que ha publicado reiteradamente opiniones críticas a medidas de este tipo. Su visibilidad contrasta con la poca presencia de los argumentos en favor, esporádicamente recogidos por los medios y, generalmente, al margen de las discusiones más álgidas sobre estos temas.

No obstante lo anterior, los directores de programas de gobierno entrevistados no identifican sus programas, explícitamente, como programas de acción afirmativa. Así, si bien analíticamente puede afirmarse que un importante número de las acciones públicas se ha orientado bajo este principio, debe considerarse que de todas las medidas revisadas solamente una –las cuotas femeninas en el parlamento– era tematizada por el propio organismo, Sernam, bajo esta denominación. Ello se puede atribuir a la fuerte desinformación sobre el sentido del concepto, sumada a los posibles prejuicios de la opinión pública nacional con respecto de los alcances de las medidas de acción afirmativa, en cuanto comúnmente se le asocia unívocamente a las cuotas en cargos de representación, las cuales han sido fuertemente desprestigiadas en el debate político, y serían prejuzgadas por un importante sector como medidas discriminatorias.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que en los diferentes temas hay particulares distribuciones de opiniones. Así, en el caso de la educación, los principales interlocutores son, por una parte, el Mineduc y las organizaciones y profesionales ligados a éste organismo. Por otra parte, se destaca la oposición del Centro de Estudios Públicos (CEP), que en la práctica ha desarrollado un plan de educación alternativo al de gobierno.

En el caso de la discusión sobre género, los principales actores son un grupo de parlamentarias de la Concertación que se han especializado en este tema. Es importante destacar, eso sí, que el proyecto de la Ley de Cuotas fue apoyado también por algunas parlamentarias de la oposición, constituyéndose, en cierta forma, en un elemento transversal.

Con respecto del tema indígena, los principales actores en favor de las acciones afirmativas son aquellos directamente ligados a instituciones indígenas como, por ejemplo, el Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera.

Respecto de las opiniones contrarias a las medidas de acción afirmativa, éstas se dan en tres grandes niveles. En un nivel teórico jurídico, se critican las medidas de acción afirmativa porque irían contra ciertos preceptos básicos de la Constitución chilena, como la libertad individual y la igualdad ante la ley. Se menciona, por ejemplo, la libertad de elección en la educación, la libertad en la elección de los representantes y el derecho a recibir igual trato ante la ley.

En un segundo nivel político, se critica este tipo de medidas en cuanto postergarían las reales urgencias de las políticas públicas chilenas. Concretamente, en el discurso de los sectores políticos más conservadores y cercanos al antiguo régimen militar subsiste un profundo desacuerdo con que se dediquen recursos públicos a solucionar derechos “sofisticados”, como el género o la identidad étnica, frente a la urgencia de solucionar “necesidades objetivas”, como la pobreza y la indigencia.

En un tercer nivel tecnocrático, se critican las medidas propuestas en cuanto no alcanzarían las metas que persiguen. En este sentido se destaca el estudio realizado por Carmen Le Foulon<sup>139</sup> sobre la pertinencia de la ley que fija el porcentaje de vulnerabilidad en los establecimientos subvencionados del país, cuestión sobre la cual se hará referencia en el acápite de educación<sup>140</sup>.

Un último punto destacable se relaciona con el contexto jurídico al que se enfrentan las medidas de acción afirmativa en Chile. Frente al hecho de que la Constitución chilena privilegia los derechos individuales por sobre los derechos sociales y colectivos, se plantea que el marco jurídico nacional sería relativamente atrasado con respecto al reconocimiento de medidas de acción afirmativa, constituyéndose en un entorno desfavorable para el desarrollo de este tipo de acciones. Asumiendo este escenario, se plantea, al mismo tiempo, que por medio de una adecuada interpretación del artículo 19.2 ha sido posible el desarrollo de iniciativas de gobierno y la institucionalización de medidas de acción afirmativa.

Finalmente, de forma paralela, parece haber un consenso respecto de que los pactos y convenciones internacionales presentarían un escenario favorable para este tipo de medidas. En este sentido, la normativa internacional se ha constituido en un importante contrapeso a la Constitución vigente.

### **3. La situación de la acción afirmativa en el sistema educacional chileno**

#### **a. La educación escolar y pre escolar**

Al comienzo del tercer capítulo –y siguiendo a Fernando Reimers– se diferenciaron tres niveles de acción afirmativa en la educación escolar: (1) acciones orientadas a entregar más a los que más lo necesitan, (2) medidas adaptadas a las características de la población específica que se busca atender y (3) iniciativas que incorporan a la comunidad en el diseño de su estrategia de intervención. Como se mencionó, en las acciones realizadas por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia durante la última década están presentes los tres niveles.

En efecto, todas las medidas revisadas pueden ser incluidas dentro de la primera dimensión. Es decir, tanto las acciones transversales (la Junaeb, la Educación Especial y la Educación Intercultural) como los programas focalizados (P-900, Educación Rural y Liceo para Todos). Además, se han ido agregando otras acciones, como subsidio pro-retención, asignación por desempeño difícil y subsidio diferenciado. Todo ello hace que los alumnos que más lo necesitan estén recibiendo –directa o indirectamente– acciones tanto asistenciales (Beca Indígena, Beca Liceo para Todos, alimentación de Junaeb) como educativas (P-900 y ahora, LEM–, nivelación restitutiva del Liceo para Todos, Educación Bilingüe y Educación Rural).

Dentro de la segunda dimensión están aquellos programas que han desarrollado un diseño que intenta adecuarse a las particulares condiciones de la población a la que se dirigen. En este sentido destacan, especialmente, el Programa de Educación Rural y la Educación Intercultural Bilingüe.

Por último, dentro de la tercera dimensión, en los tres niveles educativos se pueden distinguir programas que incorporaron en

## Fundación EQUITAS

el diseño de su política a las comunidades a las que están destinados. Por ejemplo: en el nivel parvulario, el Programa de Mejoramiento de la Infancia; en el nivel de básica, el Programa Básica Rural; y en el nivel de media, el Programa Liceo para Todos.

En síntesis, la política educacional chilena cubre los tres niveles de acción afirmativa distinguidos por Reimers. Sin embargo, aún se mantienen varias limitaciones que es muy importante tener en cuenta.

En primer lugar, es importante considerar que si bien la focalización de los recursos públicos en educación ha aumentado, el gasto en este ámbito sigue representando un porcentaje reducido, tal como muestra el siguiente cuadro. En efecto, sumado los porcentajes de los programas focalizados (las dos primeras filas del Cuadro 20), apenas superan el 15%.

**CUADRO 20**  
**Ordenamiento presupuestario según criterios de vulnerabilidad o discriminación positiva (año 2000)**

Tipo de Gasto	Ítems Presupuestarios	Presupuesto (M\$)	Porcentaje del total
<b>Focalizado</b>	Fundación Integra, educación prebásica, Junaeb y otros asistenciales; asignación de desempeño difícil, programas de retención en enseñanza media, P-900 y prevención de adicciones; subvención de refuerzo educativo.	153.768	12,02
<b>Dirigido a grupos especiales</b>	Indígenas, rurales (incluye internados) y grupos especiales (no incluye subvención educación especial).	48.594	3,80
<b>Fácilmente focalizables</b>	Programa de Mejoramiento Escolar (PME), textos escolares y actividades curriculares de libre elección.	9.997	0,78
<b>Resto sistema escolar</b>	Incluye partidas generales que no discriminan por características de la población.	1.066.869	83,40
<b>Total</b>		<b>1.279.228</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaborado a partir de comportamiento presupuestario 2000, Departamento de Recursos Financieros, Mineduc<sup>141</sup>.

Un segundo punto necesario de tener en cuenta es que, a pesar del aumento en la focalización de los recursos públicos destinados a educación, aún existen grandes diferencias en la distribución del gasto educativo de los niños y jóvenes chilenos. En efecto, según datos de fines de los años noventa, sumando los recursos aportados por la familia y el Estado, los estudiantes que asisten a establecimientos subvencionados (un 90% de la matrícula) gastan en promedio 38 mil pesos mensuales en este ítem. En cambio, aquellos que asisten a establecimientos particulares pagados gastan un promedio de 108 mil pesos en el mismo período<sup>142</sup>. Esto significa que si bien se ha tendido a equiparar los recursos educativos para los diferentes sectores de la población, todavía se mantiene una importante brecha. Así, siguiendo a Reimers, las políticas de acción focalizadas aún no serían propiamente acción afirmativa, pues las diferencias siguen dependiendo fuertemente de los recursos familiares de los estudiantes.

Y por último, el análisis de las evaluaciones específicas de los programas y de los indicadores revisados en el segundo capítulo dejan al descubierto otra debilidad: que si bien se ha logrado mejorar levemente las oportunidades de los alumnos que asisten a los establecimientos más vulnerables, estos esfuerzos han sido insuficientes para revertir la estructura de la distribución social de resultados. Esta sigue siendo muy desigual, en perjuicio de los niños provenientes de las familias de menores recursos económicos y socioculturales.

En efecto, de acuerdo con los antecedentes entregados en el segundo capítulo, se puede concluir que, a pesar de que el sistema escolar está cerca de dar acceso universal a la población chilena, los resultados están lejos de ser satisfactorios si se considera una definición más cualitativa de este acceso. Las marcadas diferencias en la calidad del aprendizaje entre alumnos de distinto origen socioeconómico revelan que el sistema educativo –y la segmentación que existe por grupos sociales– está lejos de producir la igualdad de oportunidades que persigue.

## **b. Educación superior**

En el nivel de la educación superior, pueden distinguirse tres definiciones de acción afirmativa: (1) acciones orientadas a garantizar el acceso a quienes cumplan con los requisitos de ingreso a la educación superior pero no cuenten con los recursos suficientes para ello; (2) acciones que promueven de forma activa el acceso de quienes forman parte de aquellos grupos con menores posibilidades de ingresar a la educación superior; (3) acciones orientadas a emparejar las oportunidades de los diferentes grupos sociales para acceder y mantenerse en un nivel educativo privilegiado como la educación superior. A su vez, se diferenciaron dos tipos de acciones: (a) las que se orientan a garantizar el acceso y (b) aquellas preocupadas de dar acompañamiento con el fin de que aumenten las tasas de éxito y egreso de este nivel educacional.

Con respecto a la primera definición cabe destacar: Primero, el importante aumento de los recursos destinados para ayudas estudiantiles en la educación superior durante la última década<sup>143</sup>. Segundo, que junto con la expansión de recursos se ha producido un gran crecimiento –de más de 100 mil casos– en el número de beneficios entregados. Tercero, que además de aumentar los recursos y el número de beneficios, ha habido una importante diversificación en el tipo de ayudas otorgadas.

En efecto, a principios de la década de los noventa sólo existía el crédito solidario, agregándose durante los últimos diez años las Becas Juan Gómez Millas, Bicentenario (ex - Mineduc) y Nuevo Milenio. Es decir, aparte del sistema de préstamo se han introducido ayudas públicas de diferente tipo, que permiten a alumnos de escasos recursos estudiar sin endeudarse o, para el caso de estudiantes con créditos en situación de pobreza, acceder a ayuda para su mantención. Considerando el hecho de que todos estos beneficios son focalizados<sup>144</sup>, la evolución de la década ha permitido -a juicio de Antonio Peñafiel, de la División de Educación Superior del Mineduc- asegurar el acceso a créditos a los estudiantes de los dos quintiles más pobres que ingresan a las universidades del Consejo de Rectores.

**CUADRO 21**  
**Evolución de Beneficios Públicos a la Educación Superior y**  
**Recursos asignados a éstos durante los noventa**

	Número de Beneficios Otorgados			Recursos Fiscales		
	1990	1995	2002	1990	1995	2002
<b>Crédito universitario</b>	71.986	72.895	113.263	26.667.457	19.819.310	47.252.977
<b>Becas Mineduc</b>		20.921	22.675		11.316.437	12.130.512
<b>Programas de reparación</b>		632	130		556.446	143.350
<b>Beca Juan Gómez Millas</b>			5.321			5.409.893
<b>Beca de Pedagogía</b>			1.143			1.087.707
<b>Beca para hijos profesionales de educación</b>			4.017			2.052.000
<b>Beca Nuevo Milenio</b>			6.004			1.846.800
<b>Becas Indígenas</b>		940	3.218		468.992	1.545.706
<b>Beca Primera Dama</b>		500	1.080		401.807	795.849
<b>Beca Presidente de la República</b>		9.478	16.608		3.354.641	5.764.000
<b>Total \$</b>	<b>71.986</b>	<b>105.36</b>	<b>173.459</b>	<b>26.667.457</b>	<b>35.917.633</b>	<b>78.028.793</b>
<b>Total en dólares *</b>				(41.473)	(55.859)	(121.351)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de [www.Mineduc.cl](http://www.Mineduc.cl)

\* Dólar referencial. Promedio junio 2004: \$643

No obstante lo anterior, en este nivel aún existen importantes limitaciones. La principal es que, a pesar del aumento de los recursos destinados, sigue habiendo una demanda potencial de créditos -u otras ayudas- que no puede ser cubierta. En efecto, según cálculos de Mecesup<sup>145</sup>, existiría una demanda potencial por créditos tres veces mayor a los que se entregan en la actualidad. Tal situación se ve reforzada porque el mayor aumento de la cobertura en este nivel educativo se ha dado en los establecimientos que no pertenecen al Consejo de Rectores, para los cuales los recursos públicos son casi inexistentes y -tal como señala José Joaquín Brunner<sup>146</sup>- que concentran una mayor proporción de alumnos provenientes de hogares de los quintiles de menores recursos. En este contexto, es importante destacar el mencionado proyecto de reforma de Mecesup.

Respecto de la segunda definición de acción afirmativa en la educación superior cabe destacar, primero, el desarrollo de medidas focalizadas en poblaciones particularmente discriminadas. Sin duda, el caso más relevante es el de la Beca Indígena que el año 2003 fue entregada a más de 3.000 alumnos. No obstante lo anterior, no existen ayudas públicas que realicen una acción activa –como bonificación o una ponderación especial– en los criterios de ingreso a la educación superior. Solamente se detectaron acciones de este tipo en algunas universidades en particular y con muy baja cobertura. Se destacan la Beca Diego Peralta de la Universidad de Chile (con cinco cupos anuales), la admisión especial de la Universidad Católica de Villarrica para población indígena (10 cupos anuales) y algunas ayudas para discapacitados, como la Beca Teletón de la Universidad de Santiago.

Lo recién expuesto es relevante, pues implica que en Chile no habría acción afirmativa en la educación superior, tal como se ha entendido este término en la discusión internacional. Es decir, relacionada, principalmente, con medidas de cuotas especiales de ingreso (como las ampliamente conocidas asignadas a la población afro americana en las universidades de Estados Unidos).

En cuanto a la segunda distinción mencionada (b), las medidas de acción afirmativa públicas y de las universidades se limitan, en general, a entregar ayudas para ingresar y financiar los estudios superiores pero no a apoyar la permanencia y el éxito en el sistema. De acuerdo con la información encontrada, son escasas las universidades que contemplan apoyos académicos o tutorías que permitan a los estudiantes en desventaja sociocultural nivelar sus conocimientos con los de los demás estudiantes e integrarse y adaptarse mejor a la vida y exigencias universitarias. Algunos ejemplos aislados de apoyo más integral son las iniciativas desarrolladas por la Universidad Austral, la Universidad de Concepción y la Universidad de la Frontera.

Adicionalmente, con excepción de las becas Teletón, Pascuense e Indígena de la Universidad de Santiago y la Beca Diego Peralta de la Universidad de Chile, las instituciones de educación superior estudiadas no cuentan con medidas integradas que combinen ad-

misión especial y apoyo económico. En otras palabras, la mayoría de las universidades no tienen becas internas que apoyen la permanencia de los estudiantes que ingresan por admisión especial. La única beca que lo hace es la Beca Indígena entregada por el Mineduc.

Como se ha comprobado en esta investigación, la Beca Indígena del Mineduc es la beca externa más ampliamente ofrecida por las universidades en apoyo a los grupos discriminados de nuestro país. Sin embargo, la mayoría de las universidades se limitan a ofrecerla y no la complementan con medidas que permitan que los estudiantes indígenas se integren culturalmente y mantengan un buen desempeño académico en la educación superior. La Universidad Austral es la única universidad de las estudiadas que desarrolla algunas actividades en este sentido.

A la ausencia de apoyo académico, psicológico y económico que facilite la permanencia y éxito en la universidad, se suma la inexistencia de sistemas de evaluación de los programas y/o medidas implementados. La única universidad de las investigadas que está iniciando un esfuerzo evaluativo formal es la Universidad de la Frontera.

Los puntos anteriores refuerzan la tesis del investigador del PIIE Oscar Espinoza sobre la inexistencia de "*políticas formales de acción afirmativa*" en las universidades chilenas. En general, lo que se encuentra son medidas o programas aislados, tanto hacia adentro como hacia fuera de la universidad, que atienden de manera parcial las problemáticas de algunos grupos discriminados y donde no existen diseños ni evaluaciones formales. De hecho, en la mayoría de los casos la información que manejaban los encargados de tales programas y/o medidas provenía de sus percepciones individuales y no de estudios ni datos objetivos.

Sobre este punto, llama la atención que todos los entrevistados que respondieron a la pregunta acerca de si su Universidad desarrollaba una política de acción afirmativa lo hicieran afirmativamente. Como se informó anteriormente, éstos tendían a calificar como política de acción afirmativa el sólo interés manifestado por la Universidad por apoyar a algún grupo discriminado, independiente

de cuán consistentes e integradas fueran las acciones concretas que se estuvieran realizando.

El escaso conocimiento de parte de los encargados de admisión y becas de lo que significa una política universitaria formal de acción afirmativa, sumado a que las acciones desarrolladas en las universidades responden a iniciativas aisladas, dificulta que –al menos en el corto plazo– surjan políticas de acción afirmativa a partir de iniciativas internas de las universidades chilenas. Es probable que ellas tengan que ser propiciadas desde fuera y, por esta vía, se vaya sembrando en las instituciones de educación superior de nuestro país la inquietud sobre la necesidad de asumir esta problemática de manera más integral.

Por último, tal como se mencionó, la tercera definición de la acción afirmativa en la educación superior se centra en el sistema educacional como un continuo, preocupándose de disminuir las desigualdades acumuladas durante la trayectoria educativa. En este sentido, el cuestionamiento no se refiere solamente a las acciones que buscan apoyar a quienes cumplen con los requisitos de ingreso ni, tampoco, con la bonificación diferenciada de los alumnos egresados de la secundaria. Lo fundamental son las diferencias que se van acumulando durante el sistema.

Como se ha señalado, en la actualidad el ingreso a la educación escolar es prácticamente universal. Sin embargo, en el paso a la educación media ya se presentan diferencias importantes –que llegan a alcanzar más de veinte puntos entre los quintiles de mayor y menor ingreso en la cobertura–. Tal disparidad se acentúa aún más con las tasas de graduación de la educación secundaria y, luego, por el hecho de que sólo menos del 60% de los egresados dan las pruebas de selección universitaria. Estos hechos sumados, tal como señala Pablo González<sup>147</sup>, tienen como consecuencia que a pesar del aumento de la matrícula y de las ayudas en este nivel, quienes pertenecen al quintil más rico tienen 7 veces más probabilidades de acceder a la educación superior.

En síntesis, los resultados insuficientes, luego de más de diez años de sistemáticos esfuerzos por disminuir la inequidad, son un lla-

mado de atención en dos aspectos: tanto en la necesidad de realizar cambios más profundos y cualitativos, como que estos cambios sean consistentes entre los distintos niveles del sistema. Reiterando lo ya dicho, la igualdad de oportunidades no implica sólo disminuir las trabas de acceso y aumentar la cobertura sino, también, aumentar la equidad en los recursos y en la calidad de la educación impartida. Sólo de esta forma tenderán a disminuir las diferencias en las probabilidades de acceso y los resultados en la educación superior.

## Notas

- 1 Barros, Paula, De los Ríos, Danae y Torche, Florencia 1996. *Lecturas Sobre Exclusión Social*. OIT.
- 2 Willie, Charles 2002 "Excelencia, equidad y diversidad en educación", en Reimers, Fernando (cord.). *Distintas Escuelas diferentes oportunidades: Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*.
- 3 Citado en Willie, Op Cit.
- 4 Ya sea mediante la aceptación de los presupuestos anuales o mediante leyes específicas, como las necesarias para crear organismos especialmente enfocados a los sectores de la población discriminados.
- 5 Reimers, Fernando. 2000. *¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina?*
- 6 Aylwin, José (2002). *Tierra y territorio mapuche: un análisis desde una perspectiva histórico jurídica*. Proyecto Mapu Territorialidad Instituto de Estudios Indígenas Universidad de la Frontera.
- 7 Hola, Eugenia, Veloso, Paulina 2002 *Percepción de líderes políticos y sociales. Sobre la ley de cuotas: contenidos y factibilidad*. Documento de trabajo N° 79, octubre de 2002.
- 8 Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.
- 9 De ahí que un Defensor del Pueblo, cuyo deber es vigilar y reclamar cuando el Estado desatiende las prestaciones que debe dar a los ciudadanos, tenga poco poder en Chile. De acuerdo a Carlos Peña, en un Estado no de Bienestar sino regulador como el nuestro, el camino de protección es el de la protección al consumidor.
- 10 Diputada Partido por la Democracia.
- 11 Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Sernam, 2000.
- 12 Texto tomado de la Cámara de Diputados en [www.camara.cl](http://www.camara.cl)
- 13 Ministra Sernam en noticias [www.sernam.gov.cl](http://www.sernam.gov.cl)
- 14 Hola, Eugenia / Veloso, Paulina (2002). *Percepción de líderes políticos y sociales. Sobre la ley de cuotas: contenidos y factibilidad*. 2002.
- 15 Villagrán, Paulina. "Temas Públicos" en L&D N° 389
- 16 Decreto N° 721 del Ministerio de Justicia
- 17 [www.prodemu.cl](http://www.prodemu.cl)
- 18 Cursos que se realizan desde 1996. Las capacitaciones se realizan en 75 cursos con un promedio de horas cronológicas que fluctúa entre las 80 y 220 horas. Existen alrededor de 1.125 vacantes para estas capacitaciones.
- 19 Por ejemplo, durante el año 2001, se ejecutaron 51 escuelas en todo el país con una participación de más de tres mil mujeres.

- 20 Programa orientado al desarrollo de habilidades parentales que cuenta con el apoyo, además de UNICEF, de la Fundación Integra y de la Fundación para la Familia. El programa ejecutará por lo menos uno de los talleres en cada uno de los territorios que interviene la Fundación. (272 unidades territoriales).
- 21 Se trabaja con un mínimo de cien dirigentes provenientes de cada región.
- 22 Se realiza desde 1992 en un convenio con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).
- 23 El programa se desarrolla en la Región Metropolitana y para este año 2004 participarán 120 alumnas nuevas y 40 que provienen del año pasado.
- 24 Diputada PPD, profesora.
- 25 [www.sernam.cl](http://www.sernam.cl)
- 26 Sernam 2000 *"Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000 - 2010"*. Donde además de explicar el plan actual se señalan los resultados del plan anterior.
- 27 *"Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derecho"* Artículo 1º Constitución Política (16 de junio de 1999).
- 28 Con cobertura en 54 comunas del país.
- 29 Dada la cantidad de objetivos y lineamientos propuestos y su fuerte relación con los temas acá tocados, en el Anexo del informe se incluye un cuadro que ilustra una síntesis del plan.
- 30 Consultora Hexagrama.
- 31 Ley Nº 19253, sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas (Aylwin 2002)
- 32 Abogado, investigador del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera.
- 33 Como señala José Aylwin (2002), el Pacto 169 fue aprobado el año 2000 por la Cámara de Diputados, pero cuenta con escasas posibilidades en el senado, pues el Tribunal Constitucional estableció un quorum de 4/7.
- 34 Villagrán. *Políticas de discriminación positiva: Qué hay detrás y a dónde conducen*. Temas publico LyD nº 389. Paulina *"La cuestión mapuche: aportes para el debate*. Artículo de Venegas, Marcelo. *Evolución del estatuto jurídico de los Mapuches*.
- 35 Abogado del Instituto Libertad, fue encargado de Asuntos Indígenas durante la dictadura militar, entrevistado el martes 5 de agosto.
- 36 Se agradece la información facilitada sobre este tema a Carolina Rojas, investigadora de Asesorías para el Desarrollo.
- 37 Decreto Supremo Nº 19 del 18 de enero del 2001.

## Fundación EQUITAS

- 38 Ley N° 19.253
- 39 *Memoria*. 2000. Oficina de Asuntos indígenas Santiago.
- 40 Abogado, Universidad de la Frontera.
- 41 Que actualmente alcanzan una cobertura cercana a las 30 mil.
- 42 [www.origenes.cl](http://www.origenes.cl)
- 43 La propuesta de educación se realiza en 162 escuelas que están ubicadas en los territorios de las comunidades indígenas con las cuales se trabaja a través de Orígenes.
- 44 A través de este componente se avanzará en el proceso de autogestión comunitaria en 600 comunidades, beneficiando a aproximadamente 12 mil familias, y se apoyará a cerca de 50 asociaciones indígenas.
- 45 En el anexo se incluyen otros artículos relevantes para el tema del estudio de la Ley 19.284.
- 46 COPRADEV - Universidad Diego Portales.
- 47 [www.fonadis.cl](http://www.fonadis.cl)
- 48 Concretamente, se dirige a alumnos con discapacidad, de bajos recursos, que cursan Educación Media. Dirigida a establecimientos regulares de la IV, V, RM, VI y X regiones en el 2002 y desde este año es de alcance nacional, llegando a 219 establecimientos.
- 49 El año 2002 alcanzó a 100 personas inscritas en registro de discapacidad (física, mental, sensorial o mixta) con motivación y formación ocupacional de la IV, VIII, RM regiones. Ampliado el año 2003 a la II y V.
- 50 Orientados a personas naturales y jurídicas acreditadas en FONADIS. El año 2002 se financió total o parcialmente 129 proyectos a nivel nacional
- 51 [www.senama.cl](http://www.senama.cl)
- 52 Socióloga, Instituto de Sociología PUCCh.
- 53 También es relevante mencionar la Declaración de las Naciones Unidas por la Tercera Edad de 1991.
- 54 Dividido en tres componentes: Suplemento Nutricional, Atención de Salud Preventiva y Adulto – aplicación de instrumento de medición de riesgo.
- 55 Ley N° 19.496
- 56 [www.sernac.cl](http://www.sernac.cl)
- 57 Privilegiando la mediación entre proveedor y consumidor para resolver controversias en materia de consumo.
- 58 El servicio otorga asesoría, presenta denuncias y presta defensa gratuita en los Juzgados de Policía Local.

- 59 Cuenta pública Sernac año 2002.
- 60 De las cuales un 54,8% se solucionaron de forma extrajudicial.
- 61 El día martes 13 de mayo, la sala de la Cámara de Diputados aprobó en general por unanimidad el proyecto que modifica la ley del consumidor. [www.sernac.cl](http://www.sernac.cl)
- 62 Undurraga, Alberto 2003. *Intereses Colectivos y Ley del Consumidor*. <http://www.sernac.cl/version2/sernac/estudios/opinion.asp?cod=659&CodArea=8>
- 63 ONU 1990 Declaración Mundial sobre Educación para Todos. La Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje.
- 64 Unesco 2002 *Informe Final: En Búsqueda de la Equidad: Encuentro Regional sobre Educación para Todos en América Latina*.
- 65 En el año 2000 se estimaba que un 20% de la población se encontraba en esta situación (Unesco *Ibid.*)
- 66 Referida "a la población- niños, jóvenes y adultos -que es considerada y se considera a sí misma alfabetizada, pero que tiene un dominio insuficiente de la alfabetización para lidiar incluso con la tareas más elementales relacionadas con la comunicación escrita" (Unesco *Ibid.*).
- 67 Referido a "El número creciente de niños, jóvenes y adultos que saben leer y escribir pero que no usan ese conocimiento de manera activa y/o significativa. El iletrismo ha surgido, así, como un nuevo concepto y una nueva preocupación, no sólo en sociedades altamente alfabetizadas sino en aquellas que están aún lidiando con problemáticas extendidas de analfabetismo" *Ibid.*
- 68 ONU 1990 *Declaración Mundial sobre Educación para Todos. La Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje*.
- 69 En un fallo histórico, el 23 de junio del 2003, la Corte Suprema falló a favor de la política de acción afirmativa en el sistema de admisión de la Universidad de Michigan, manteniendo así el derecho de las universidades a considerar la raza en los procedimientos de admisión con el fin de alcanzar la diversidad en el cuerpo de estudiantes.
- 70 Reimers, Fernando. *Educación, Desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI*. [www.foroeducativo.org.pe](http://www.foroeducativo.org.pe)
- 71 Por ejemplo, si se revisa la discusión pública en torno a los resultados del país en los diferentes tests internacionales, ésta suele desarrollarse para cada uno de estos niveles por separado en vez de hacerse para el sistema en su conjunto. Una excepción, sin embargo, es el recientemente publicado *Informe Educativo* de la OECD, donde se hace una evaluación global al sistema educativo Chileno.
- 72 Sumando todos aquellos que cuentan con educación básica completa o más.
- 73 Sumando todos aquellos que cuentan con educación media completa o más.

## Fundación EQUITAS

- 74 Sobre la condición étnica es importante mencionar un dato no incluido en la tabla. Esto es la notoria diferencia en el acceso a la educación superior según género de la población que pertenece a alguna minoría étnica. Mientras un 28% de los hombres indígenas acceden a este tipo de educación, sólo un 16% de las mujeres lo hacen (Mideplan 2001)
- 75 Navarro, Luis. 2002 *Equidad Social y Educación en los Noventa*. IIEP-Unesco.
- 76 Eyzaguirre, Barbara y Le Foulon, Carmen 2001 *La calidad de la educación chilena en cifras*.
- 77 Casassus, Juan. *La Escuela y la (des)igualdad*. 2003.
- 78 Ministerio de Educación. *Desempeño de Estudiantes Chilenos. Resultados de PISA +*. 2003.
- 79 Los establecimientos educacionales chilenos se dividen en cuatro tipos según su dependencia: municipales, corporación privada de administración religiosa, particular subvencionados y particular pagado.
- 80 Que este es un problema histórico en nuestro país, quedó demostrado en el estudio de la OECD "Literacy in the Information Age: Final report of the International Adult Literacy Survey", donde se concluyó que más de un 80% de los chilenos entre 16-65 años no tiene el nivel de lectura mínimo para funcionar en el mundo de hoy.
- 81 Durston, John y Espíndola, Ernesto 2001 *¿Equidad por movilidad individual o reducción de distancia? Educación, empleo e ingreso en Chile*.
- 82 Carnoy, Martin 1997 *Is Privatization Through Education Vouchers Really de Answer?: A Comment on West*. Cortés, Pablo 2003 *Estratificación Educacional y Equidad Social*.
- 83 Hecho que contradice los resultados en las calificaciones de la educación media, donde el puntaje de las mujeres es mayor. Contreras, Dante 2001 *Evaluating a Voucher system in Chile. Individual, Family and School Characteristics*.
- 84 Mineduc Op. Cit.
- 85 OECD. *Revisión de Políticas Nacionales de Educación Chile*. París, 2004.
- 86 McEwan, Patrick and Carnoy, Martin, 2000. "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System".
- 87 Mineduc, 2003.
- 88 La Jornada Escolar Completa es un régimen desarrollado por la Reforma que se inició en 1997 y que se caracteriza, fundamentalmente, por llevar a todos los colegios del país a tener jornada completa de modo "(...) que asegure un tiempo suficiente de permanencia de los estudiantes, incluyendo una alternancia pedagógicamente adecuada de tiempo de trabajo escolar, recreos y alimentación de los alumnos, así como tiempo para el trabajo técnico-pedagógico de los docentes en equipo" (pág. 269), García-Huidobro, Juan Eduardo 1999 *La Reforma Educacional Chilena*.
- 89 González, Pablo 2003 *Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno*.

- 90 [www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)
- 91 Aylwin, Mariana 2003 *Los programas focalizados*. En Hevia, Renato (ed.), *La educación en Chile hoy*.
- 92 [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)
- 93 *Ibid.*
- 94 [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)
- 95 Cox, Cristián 2003 *Las políticas educacionales en Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*.
- 96 García-Huidobro, Juan Eduardo. 1999 *La Reforma Educacional Chilena*.
- 97 [www.Mineduc.cl](http://www.Mineduc.cl)
- 98 *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas de sectores pobres P-900*, elaborado por Asesorías para el Desarrollo, 2000. "Conclusiones y recomendaciones. Informe Final Integrado", págs. 25-26. Efectos positivos del P-900 en los logros estudiantiles también han sido documentados por M.Carnoy y P.McEwan en "Los efectos del sistema de subvenciones escolares en el logro estudiantil: un estudio empírico", Stanford University, junio de 1998.
- 99 García Huidobro, Juan Eduardo y Sotomayor, Carmen 2003 *La centralidad de la escuela en la política educativa de los noventa*.
- 100 García-Huidobro, Juan Eduardo. 1999 *La Reforma Educacional chilena* (págs. 97-98).
- 101 "Estudio de Evaluación de la Línea de Educación Rural del Programa MECE-Rural", Universidad Austral de Chile - Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación 1998, *Informe Final*. Citado en Bellei, Cristián 2003 *¿Ha Tenido Impacto la Reforma Educativa Chilena?* Universidad de Stanford/BID.
- 102 La Campaña LEM constituye una iniciativa nacional dirigida al conjunto de las escuelas del nivel y cuyo propósito es mejorar los aprendizajes de base en Lenguaje y Matemática -destrezas culturales claves para acceder a las demás disciplinas del conocimiento- de niños y niñas desde el Segundo Nivel de Transición hasta Cuarto año Básico ([www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)).
- 103 et. Al citado en Aylwin 2003
- 104 Lemaitre, María José; Cerr, Marianela; Cox, Cristián y Rovira, Cristóbal. *La Reforma de la Educación Media*. 2003.
- 105 "*Dicha cuota se originó en una indicación parlamentaria, respaldada por el Gobierno, con el objeto de reformar el D.F.L 2 de 1998, sobre subvenciones escolares. Si se aprueba esta reforma, un colegio subvencionado deberá abrir todos los años una "cuota" en su matrícula, de tal manera que si en un año, por ejemplo, abre 100 matrículas, recibe 150 postulaciones y entre ellas hay 15 postulantes 'vulnerables', debe aceptarlos sin posibilidad de seleccionar*" (Lucas Sierra) 2003.

- <sup>106</sup> Donde se publicaron recientemente tres documentos sobre el respecto:  
1) Sierra, Lucas *2003 Cuotas obligatorias de alumnos "vulnerables" en la educación subvencionada. Defectos Constitucionales*. En *Punto de Referencia* N° 266  
2) Fontaine, Loreto *2003 Cuotas Obligatorias de alumnos "vulnerables" en la educación subvencionada: Antecedentes para la discusión*. En *Punto de Referencia* N° 267.  
3) Le Foulon, Carmen. Op. cit
- <sup>107</sup> Ver publicación *Proyecto de Jornada Escolar Completa: Perjudica al Sistema Educativo*. Santander, María de los Ángeles, experta en educación citada en un artículo de LyD 19 de marzo de 2003.
- <sup>108</sup> Abogado investigador del Centro de Estudios Públicos.
- <sup>109</sup> Educadora investigadora del Centro de Estudios Públicos.
- <sup>110</sup> En noticias LyD. Proyecto de Jornada Escolar Completa: Perjudica al Sistema Educativo. Santander, María de los Ángeles. 2003
- <sup>111</sup> El año 2002, el Ministerio de Educación invitó a participar a instituciones externas para asesorar y apoyar a escuelas clasificadas como críticas, las que necesitaban mejorar significativamente sus resultados de aprendizaje. De las instituciones que participaron en el proceso, se seleccionó a siete, las que han efectuado una asistencia técnica en 66 escuelas. Cada una de estas instituciones trabaja con propuestas didácticas, estrategias de capacitación y materiales propios.
- Este proyecto tiene una duración de 4 años y compromete metas para cada año. Existe una "Meta Fundamental", referida al aumento promedio en la prueba SIMCE, en cada escuela, respecto de la medición del año 1999. Además, existen "Metas Complementarias", referidas a otros indicadores de eficiencia del sistema como la tasa de repitencia, deserción, retiro por insatisfacción y niños no lectores junto con variables de clima escolar.
- Además del apoyo especial e intensivo a las escuelas, esta estrategia busca promover un intercambio de experiencias y conocimientos entre las instituciones externas especializadas y el sistema de supervisión del Ministerio de Educación, así como experimentar metodologías e instrumentos técnicos concretos para el diseño de la Campaña LEM a nivel nacional.
- <sup>112</sup> Aylwin, Op. Cit.
- <sup>113</sup> Weinstein, en  
<http://www.MINEDUC.cl/noticias/secs2001/4/N2001041809103924217.html>
- <sup>114</sup> Op. Cit.
- <sup>115</sup> La forma tradicional de financiamiento por instituciones hasta ese momento.
- <sup>116</sup> Fondo que busca generar la competencia entre las instituciones, entregando recursos por cada uno de los 20 mil mejores puntajes en la Prueba de Aptitud Académica matriculados en cada institución.

- 117 Ampliación que durante los últimos 10 años también ha incluido la educación de post grado, incluyendo programas de magíster y doctorado, lo que ha aumentado su matrícula de 3500 (1992) a 9046 (2001) en las universidades que componen el Consejo de Rectores (CRU 2002)
- 118 Atria, Raúl. 1998 *La Educación Superior en Chile: La Demanda por Regulación*. En Toloza, Cristián y Lahera, Eugenio *Chile en los Noventa*.
- 119 Es importante recordar que uno de los principales cambios acontecidos en la educación superior en la década de los ochenta es la universalización del cobro de aranceles, terminando con la gratuidad. Aranceles que en la práctica, como señala Pablo González (2000), sólo estarían en condiciones de pagar aquellos estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los dos deciles de mayores ingresos del país.
- 120 Estos recursos son traspasados a los bancos a una tasa real de 4% en UF, limitándoles la tasa para los estudiantes en no más del 9% en UF anual. Ahora, este margen les permite a los bancos cubrir los gastos administrativos y de riesgo de estos créditos. Las condiciones para entregar el crédito dependen de cada banco (avales, renta líquida mensual, solo para estudiantes de segundo año hacia arriba, etc.), ya que este debe velar por la posterior recuperación de estos recursos. (Mecesup 2002). Valor referencial de la UF en 2004: \$1700.
- 121 División de Educación Superior Ministerio de Educación, entrevista realizada el 29 de octubre.
- 122 Con respecto a este punto, es importante mencionar que recientemente se creó un Comité encargado de evaluar y coordinar todas las ayudas estudiantiles en este nivel.
- 123 Entrevista realizada el 30 de octubre.
- 124 La Conadi es la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, organismo público dependiente del Ministerio de Planificación (Mideplan).
- 125 Al parecer de Mirta Domínguez, más que "oficinas de coordinación", éstas consisten en un coordinador, generalmente un asistente social (salvo en dos regiones) que es funcionario de la Secretaría Regional Ministerial y que está a cargo de la beca en la región.
- 126 División de Educación Superior Mineduc. *Sistema de Financiamiento de la Educación Superior*. Documento de Trabajo Mecesus 2002.
- 127 [www.elmostrador.cl](http://www.elmostrador.cl) edición del 2 de noviembre de 2003.
- 128 Por razones del tiempo y recursos disponibles, se acordó con la contraparte del Programa de Becas de la Fundación Ford acotar este estudio a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores. De hecho, hay instituciones privadas (como la Universidad Miguel de Cervantes) dirigidas al sector socioeconómico de menores ingresos y cuya política es la acción afirmativa en sus diversos tipos: desde la admisión especial de sus alumnos hasta la nivelación de asignaturas básicas al comenzar la carrera y otras medidas para que logren terminar sus estudios.

## Fundación EQUITAS

- <sup>129</sup> Es importante recordar que el Aporte Fiscal Indirecto entregado por el Estado se distribuye para los mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). De esta forma, si bien directamente son las universidades las que entregan beneficios a los mejores puntajes, con ellos atraen mayores recursos públicos, por lo que indirectamente sería el Estado el que los financia.
- <sup>130</sup> Como fuente de información se utilizó el documento "Pruebas de Selección Universitaria – Servicios y Beneficios Universitarios", publicado por el Consejo de Rectores. En diario *La Nación*, 26 de noviembre de 2003.
- <sup>131</sup> Boletín Universidad de Chile, 18 de julio del 2001.
- <sup>132</sup> Se entiende por discapacitados aquellos con invalidez física. Los ciegos que ingresan aún lo hacen por admisión regular, aunque existe una biblioteca en casetes para ellos en las carreras a las que ingresan.
- <sup>133</sup> Profesional de la carrera de educación diferencial de la Universidad que contestó la entrevista. No fue posible ubicar al encargado de admisiones especiales, Bernardo Pino.
- <sup>134</sup> La información que aquí se presenta fue obtenida de una entrevista con Oscar Espinoza, investigador del PIIE y asesor del Proyecto Rüpü de la Universidad de la Frontera, y de un documento entregado por José L. Saiz, integrante del Proyecto Rüpü.
- <sup>135</sup> Sin embargo, a partir del segundo semestre de 2004, la UFRO, a través de su Proyecto Rüpü, impulsado por la Vicerectoría Académica y financiado por la Fundación Ford, ofrecerá a sus estudiantes mapuches un programa de apoyo académico, de carácter experimental, destinado a incrementar las probabilidades de culminación exitosa de sus estudios de pregrado y de proseguir estudios de postgrado. El proyecto Rüpü (*camino* en mapudungún) forma parte de la iniciativa Pathways to Higher Education de la Fundación Ford, que busca conocer los logros educacionales de minorías étnicas en diferentes países, con el fin de apoyar mejoras o desarrollo de programas académicos que permitan superar factores de inequidad o discriminación en el acceso al conocimiento de estos grupos objetivos, de acuerdo a la realidad de cada universidad y país. Se busca, también, conocer y aprovechar las posibilidades que ofrece la Universidad, para generar desde ella el conocimiento, el intercambio y las acciones necesarias para la convivencia entre culturas diferentes.
- <sup>136</sup> Este cuestionario debe ser respondido por todos quienes buscan ingresar a la UFRO a través de alguna de las vías especiales de admisión. Este instrumento, que pretende evaluar el grado de motivación, madurez, e idoneidad de los postulantes, está a cargo de un psicólogo designado por la División de Admisión y Matrícula.
- <sup>137</sup> Estas se dan hasta hoy sólo en las carreras de salud; esporádicamente, se han dado cursos electivos de Sociedad y Cultura Mapuche.
- <sup>138</sup> Mascareño, Aldo (2004). Un nuevo intento para seducir a los jóvenes. [http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia.asp?id\\_noticia=122373](http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/noticia.asp?id_noticia=122373)
- <sup>139</sup> Le Foulon, Carmen 2003 Cuotas obligatorias de alumnos "vulnerables" en la educación subvencionada: Un diagnóstico. Punto de Referencia N° 268.

- <sup>140</sup> Es importante mencionar que fuera de este estudio no se encontró otros donde se revise la factibilidad empírica de las medidas propuestas.
- <sup>141</sup> Datos citados por González, Pablo. *Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno*. En Cox, Cristián (ed.), 2003.
- <sup>142</sup> Pablo, González; Mizala, Alejandra y Romaguera, Pilar. 2002. *Recursos Diferenciados a la Educación Subvencionada en Chile*.
- <sup>143</sup> Esto sin considerar que mediante el crédito CORFO entre 1997 y el año 2002 se lograron situar \$52.638 millones correspondientes a 41.553 créditos de pregrado.
- <sup>144</sup> Con la excepción de la ya mencionada Beca para Estudiantes de Pedagogía.
- <sup>145</sup> Programa MECE para la Educación Superior.
- <sup>146</sup> Brunner, José Joaquín. 2002 *Educación Superior: Desafíos y Tareas*. Discurso de Incorporación a la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales Santiago de Chile,.
- <sup>147</sup> Bellei, Cristián y González, Pablo. *Educación y Competitividad en Chile*.



# **BIBLIOGRAFÍA**

## Fundación EQUITAS

Asesorías para el Desarrollo. 2000 *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas de sectores pobres P-900*. Trabajo realizado por encargo del Ministerio de Educación. Santiago

Atria, R. 1998 "La Educación Superior en Chile: La demanda por regulación". En Toloza, C. y Lahera, E. *Chile en los Noventa*. Ediciones Presidencia de la Republica. Dolmen, Santiago.

Aylwin, José 2002 *Tierra y territorio mapuche: un análisis desde una perspectiva histórico jurídica*. Proyecto Mapu Territorialidad. Instituto de Estudios Indígenas Universidad de la Frontera.

Aylwin, M. 2003 "Los programas focalizados", en Hevia, R. (ed.), *La Educación en Chile Hoy*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.

Barros, P.; De los Ríos, D.; y Torche, F. 1995 *Lecturas Sobre Exclusión Social*. Equipo Multidisciplinario. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago.

Boletín Universidad de Chile, 18 de julio del 2001. Noticia sobre la Beca Diego Peralta.

Bossuyt, M. (2002) *Prevention of discrimination. The concept and practice of affirmative action*. Final report. United Nations, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Fifty-third session. E/CN.4/Sub.2/2002/21.

Braslavsky, C. y Cosse, G. 1996 *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Documento N° 5, PREAL, Santiago.

Brunner, J. J. 2000 *Educación Superior: Desafíos y Tareas*. Discurso de incorporación a la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales. 13 de junio 2000, Santiago.

Carnoy, M. 1997 "Is Privatization Through Education Vouchers Really de Answer?: A Comment on West", en *The World Bank Research Observer*, vol.12, N.1.

Carnoy, M. y McEwan P. 1998 *Los efectos del sistema de subvenciones escolares en el logro estudiantil: un estudio empírico*, Stanford University.

- Casassus, Juan 2003 *La Escuela y la (des)igualdad*. LOM, Santiago.
- Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos 2001 *El concepto y la práctica de la acción afirmativa*. Documento de Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2000/11; E/CN.4/Sub.2/2001/15.
- Consejo de Rectores 2003 *Pruebas de Selección Universitaria y Servicios y Beneficios Universitarios*. Publicada por el diario La Nación el miércoles 26 de noviembre de 2003.
- Constitución Política de 1980. "Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derecho" Artículo 1° /16 /06/ 1999, Santiago.
- Constitución Política de la República de 1980. Artículo 19.2
- Contreras, D. 2001 *Evaluating a Voucher system in Chile. Individual, Family and School Characteristics*. Departamento de Economía Universidad de Chile, Santiago.
- Cortés, P. 2003 "Estratificación Educacional y Equidad Social", en Arrau, A. (ed.) *Bases para la Competencia en Chile, La Educación en una Sociedad Desigual*. Publicación del Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad (Predes), perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, en colaboración con el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Rileditores, Santiago.
- Cox, C. 2003 "Las políticas educacionales en Chile en las últimas dos décadas del siglo XX", en Cox, C. (ed.) *Políticas Educacionales en el cambio de siglo, la Reforma del sistema escolar en Chile*. Editorial Universitaria, Santiago.
- Cox, C. 1994 *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*. Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago.
- Durston, J. y Espíndola, E. 2001 "¿Equidad por movilidad individual o reducción de distancia? Educación, empleo e ingreso en Chile", en *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en Homenajes a Aldo Solari*. Siglo XXI Editores, Santiago.
- Eyzaguirre, B. y Le Foulon, C. 2001 *La calidad de la educación chilena en cifras*. Revista Centro de Estudios Públicos N° 84, Santiago.

Fontaine, L. 2003 "Cuotas Obligatorias de alumnos "vulnerables" en la educación subvencionada: Antecedentes para la discusión", en *Punto de Referencia* N° 267, Santiago.

García Huidobro, J. E. y Sotomayor, C. 2003 "La centralidad de la escuela en la política educativa de los noventa", en Cox, C.(ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo, la Reforma del sistema escolar en Chile*. Editorial Universitaria, Santiago.

García Huidobro, J. E. 1999 *La Reforma Educacional Chilena*. Editorial Popular, Santiago.

González, P.; Mizala, A. y Romaguera, P. 2002 *Recursos Diferenciados a la Educación Subvencionada en Chile*. Serie Economía N° 150. Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.

González, P. 2003 "Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno", en Cox, C. (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo, la Reforma del sistema escolar en Chile*. Editorial Universitaria, Santiago.

Hevia, R. (ed.) 2003 *La Educación en Chile Hoy*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.

Hola, Eugenia; Veloso, Paulina 2002 *Percepción de líderes políticos y sociales. Sobre la ley de cuotas: contenidos y factibilidad*. Esta investigación fue encargada por el Sernam al Centro de Estudio de la Mujer. Documento de Trabajo N° 79 del CEM, Santiago.

Lemaitre, M. J.; Cerr, M.; Cox, C. y Rovira, C. 2003 "La Reforma de la Educación Media", En Cox, C. (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo, la Reforma del sistema escolar en Chile*. Editorial Universitaria, Santiago.

Ley N° 19.253. Octubre 1993. Título IV "De la cultura y educación indígena".

Le Foulon, Carmen 2003 "Cuotas obligatorias de alumnos "vulnerables" en la educación subvencionada: Un diagnóstico". *Punto de Referencia* N° 268, Santiago.

McEwan, P. and Carnoy, M. 2000. "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System." *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22, 3 (fall), 2000.

Mascareño, Aldo 2004. *Un nuevo intento para seducir a los jóvenes.*[COM1]

Mideplan 1993 Ley N° 19.253 o Ley Indígena. Publicada en *Diario Oficial* en octubre de 1993, Santiago.

Mideplan, 2001. Documento N° 4: *Situación de la educación en Chile.* Santiago.

Mineduc y Organización para la Cooperación el Desarrollo Económico (OECD). 2004 *Revisión de Políticas Nacionales de Educación Chile.* Chile-París.

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción 1997 *Ley N° 19.496. Normas sobre protección de los derechos de los consumidores.* Publicada en *Diario Oficial* en 7 de marzo de 1997.

Ministerio de Educación 2003. *Desempeño de Estudiantes Chilenos. Resultados de PISA +.* Santiago.

Mineduc, División de Educación Superior 2002. *Sistema de Financiamiento de la Educación Superior.* Documento de Trabajo del Mecesup.

Navarro, L. 2002 *Equidad Social y Educación en los Noventa.* Instituto internacional de Planeamiento de la Educación, IEP. UNESCO.

Oficina de Asuntos indígenas 2000. *Memoria,* Santiago.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2000 "Literacy in the Information Age: Final report of the International Adult Literacy Survey". Estudio comparativo entre 20 países donde se concluyó que más de un 80% de los chilenos entre 16-65 años no tiene el nivel de lectura mínimo para funcionar en el mundo de hoy. OECD, Canadá.

ONU 1990 *Declaración Mundial sobre Educación para Todos. La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje.*

Reimers, F. 2000 "Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI". Artículo publicado en la *Revista Iberoamericana de Educación* en la edición de mayo-agosto. Organización de Estados Iberoamericanos.

Reimers, F. 2000 "¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina? En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero 2000.

Santander, M. de los Á. 2003 *Proyecto de jornada escolar completa: perjudica al sistema educacional*. Citada en Noticias L y D, página web del Instituto Libertad y Desarrollo. 19/03/2003, Santiago.

Saiz, J. L. 2003 *Valores en estudiantes universitarios mapuches: Una visión transcultural de su contenido, estructura, y jerarquía*. Tesis de doctorado, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sernam 2000 *Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010*.

Sernac 2002 "Cuenta pública" del Servicio Nacional del Consumidor.

Sierra, L. "Cuotas obligatorias de alumnos 'vulnerables' en la educación subvencionada. Defectos Constitucionales" en *Punto de Referencia* N° 266, 06/2003

Unesco 2002 Informe Final: *En búsqueda de la equidad*. Encuentro Regional sobre Educación para Todos en América Latina.

Universidad Austral de Chile y Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación 1998 *Informe Final*. Estudio de Evaluación de la Línea de Educación Rural del Programa MECE-Rural. Citado en Bellei, C. "¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena?" Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Ministerios de Educación Argentina, Chile y Uruguay. Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID, agosto 2003.

Venegas, M. 2003 "Evolución del estatuto jurídico de los Mapuches", en Guzmán, E. (ed) *La cuestión Mapuche: Aportes para el debate*. Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago.

Villagrán, P. 1998 "Políticas de discriminación positiva: Qué hay detrás y adónde conducen. Artículo publicado en *LyD* N° 389. Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago.

Willie, Ch. 2002 "Excelencia, equidad y diversidad en educación", en Reimers, Fernando (cord). *Distintas Escuelas diferentes oportunidades: Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica.*

## **SITIOS WEB CONSULTADOS**

[www.camara.cl](http://www.camara.cl)

[www.elmostrador.cl](http://www.elmostrador.cl) edición del 2 de noviembre de 2003.

<http://www.MINEDUC.cl/noticias/secs2001/4N2001041809103924217.html>

[www.gobierno.cl/verdadhistorica](http://www.gobierno.cl/verdadhistorica)

[www.junaeb.cl](http://www.junaeb.cl)

[www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)

[www.origenes.cl](http://www.origenes.cl)

[www.prodemu.cl](http://www.prodemu.cl)

[www.senama.cl](http://www.senama.cl)

[www.sernac.cl](http://www.sernac.cl)

[www.sernac.cl](http://www.sernac.cl)

[www.sernam.cl](http://www.sernam.cl)

[www.sernam.gov.cl](http://www.sernam.gov.cl)

[www.ucsc.cl](http://www.ucsc.cl).

[www.udec.cl](http://www.udec.cl) de la Universidad de Concepción.

[www.fonadis.cl](http://www.fonadis.cl)

[www.foroeducativo.org.pe](http://www.foroeducativo.org.pe)

## **ENTREVISTADOS POR TEMAS**

**José Aylwin:** Abogado, Universidad de la Frontera. Entrevistado sobre el tema *Indígenas*.

**Carmen Barros:** Socióloga, Instituto de Sociología PUCCh. Entrevistada sobre la problemática de la *Tercera Edad*.

**María Soledad Cisternas:** Corporación Pro Ayuda del Débil Visual (Copradev), Universidad Diego Portales. Entrevistada por el tema *Discapacitados*.

## Fundación EQUITAS

**María Elvira Cornejo:** División Educación Superior del Mineduc. Entrevistada por el tema *Educación superior*.

**Oscar Espinoza:** Investigador del PIIE. Entrevistado por el tema *Educación superior*.

**Loreto Fontaine:** Educadora, Centro de Estudios Públicos. Entrevistada por el tema *Educación*.

**Elizabeth Guerrero:** Consultora de Hexagrama. Entrevistada por el tema *Mujeres*.

**Teresa Marshall:** Trabajadora Social, Directora Liceo para Todos. Entrevistada por el tema *Educación*.

**Carlos Peña:** Abogado, Decano Universidad Diego Portales. Entrevistado por el tema *Normativa Nacional*.

**Antonio Peñafiel:** Mineduc, División Educación Superior. Entrevistado por el tema *Educación superior*.

**María Antonieta Saa:** Diputada PPD, Profesora. Entrevistada por el tema *Mujeres*.

**Gastón Sepúlveda:** Profesor, Universidad de la Frontera. Entrevistado por el tema *Educación*.

**Lucas Sierra:** Abogado, Centro de Estudios Públicos. Entrevistado por el tema *Educación*.

**Paulina Veloso:** Abogada, académica Universidad de Chile. Entrevistada por el tema *Normativa Nacional*.

**Marcelo Venegas:** Abogado, Instituto Libertad y Desarrollo. Entrevistado por el tema *Indígenas*.

**Guillermo Williamson:** Encargado Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Entrevistado por el tema *Educación*.

## ENTREVISTADOS POR INSTITUCIÓN

### MINEDUC

**Mirta Domínguez:** Asistente social a cargo de la Beca Indígena. Programa Beca Indígena (PEIB). Entrevistada el 14 de enero de 2004.

**María Laura Postigo:** jefa del Gabinete de Educación Superior. Programa Educación Superior. Entrevistada el 20 de enero de 2004.

**Ricardo Reich:** Coordinador Mecesup. Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior, Mecesup. Entrevistado el 14 de enero de 2004.

### UNIVERSIDAD DE CHILE

**María Eugenia Horvitz:** Encargada de Bienestar Estudiantil. Programa Beca Indígena Mineduc. Entrevistada el 5 de enero de 2004

**José Yáñez:** Director de Pregrado. Programas: Admisión especial ciegos y Admisión especial Isla de Pascua. Beca (y Admisión especial) Diego Peralta. Entrevistado el 8 de enero de 2004.

### PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

**Gloria Lobos:** Asistente social Beca Indígena. Programa Beca Indígena Mineduc. Entrevistada el 15 de enero de 2004.

**María Soledad Moncada:** Directora de Registros Académicos y Estudiantiles. Programa Admisión especial por impedimentos físicos. Entrevistada el 12 de enero de 2004.

### USACH

**Héctor Melo:** Vicerrector académico. Programa Admisión especial y beca discapacitados Teletón. Entrevistado el 6 de enero de 2004.

**Regina Romero:** Directora de Asuntos Estudiantiles. Programas Admisión especial y Beca Indígena; Admisión especial y Beca Isla de Pascua; Beca Indígena Mineduc. Entrevistada el 6 de enero de 2004.

## **Fundación EQUITAS**

### **UMCE**

**Richard Osse:** Encargado de educación diferencial. Programa Beca Indígena Mineduc. Entrevistada el 8 de enero de 2004

**Bernardo Pino:** Encargado de admisiones especiales. Programa Admisión especial para ciegos. Entrevistado el 8 de enero de 2004.

**Elizabeth Villesca:** Asistente social. Entrevistada el 5 de enero de 2004.

### **UTEM**

**María Clementina Fernández:** Asistente social Beca Indígena. Entrevistada el 7 de enero de 2004.

**Ana Schaaf:** Jefa de matrícula. Programa Beca Indígena Mineduc. Entrevistada en enero de 2004.

### **PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA-SEDE VILLARRICA**

**Magdalena Arriagada:** Asistente social. Programa Beca Indígena Mineduc. Entrevistada el 9 de enero de 2004.

**Héctor Zúñiga:** Coordinador de Admisión Pregrado. Programa Admisión especial Mapuche. Entrevistado el 6 de enero de 2004.

### **UNIVERSIDAD PLAYA ANCHA**

**Nelly Alonso:** Encargada de Admisión. Entrevistada el 8 de enero de 2004.

**Juan Chamorro:** Asistente social. Entrevistado el 12 de enero de 2004.

**Programas:** Admisión especial indígenas y discapacitados; Beca Indígena Mineduc y Beca Discapacitados Ministerio del Interior.

### **UNIVERSIDAD DE TARAPACÁ**

**Víctor Altamirano:** encargado de Admisión. Programas: Admisión especial indígenas y Beca Indígena Mineduc. Entrevistado el 8 de enero de 2004.