

SECCIÓN TERCERA

DOCUMENTOS

LA CONVIVENCIA ESCOLAR, COMPONENTE INDISPENSABLE DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. ESTUDIO DE REGLAMENTOS ESCOLARES

LIDIA CASAS*

CLAUDIA AHUMADA / LILIANA RAMOS / ALEJANDRO GUAJARDO**

1. Antecedentes

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

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

La política educativa ha buscado asumir este desafío desde los noventa, para lo cual se ha convocado a diversos actores sociales a construir consensos sobre este tema¹, que orienten la generación de una mejor convivencia al interior de las organizaciones educativas. Esto ha posibilitado gradualmente mejorar la participación activa de las comunidades escolares en su propio devenir, a partir de la constitución de centros de

* Abogada, investigadora principal. Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales

** Equipo de investigadores colaboradores.

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

padres y de alumnos como organizaciones que canalizan esta participación. En esta misma perspectiva, se han constituido los consejos escolares, como una iniciativa que propende a hacer de la educación una responsabilidad compartida por toda la comunidad. Con relación a los Reglamentos de Convivencia Escolar, se ha afirmado jurídicamente su relevancia y se ha provisto de orientaciones técnicas y metodológicas para su elaboración; junto con esto, se han desplegado programas para educar en torno a la resolución pacífica de los conflictos.

En el año 2001 el MINEDUC impulsó una Política Nacional de Convivencia Escolar, orientada a dar organicidad y articulación a los diversos esfuerzos que desde los 90 se habían venido desarrollando sobre el tema. En el marco de esta política se han desarrollado programas especiales de investigación y análisis referidos a convivencia y violencia escolar, y se han establecido mecanismos e instancias de información y denuncia.

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

Sin embargo, la existencia de algunas situaciones disruptivas al interior de los establecimientos persiste: estudios recientes constatan importantes niveles de agresividad física y psicológica en el sistema escolar³. Se observa, además, un debilitamiento en los mecanismos propios de la escuela para resolver sus conflictos internos y una percepción social de que el actuar del Ministerio de Educación es al respecto, débil y poco eficaz⁴.

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

Habida cuenta de este contexto, UNICEF, en coordinación con el Ministerio de Educación, solicitó a un equipo del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales el desarrollo de una investigación sobre reglamentos escolares, que se llevó a cabo durante el segundo semestre del 2007.

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

³ Convivencia en el ámbito escolar, Estudio de UNICEF, 2004. Disponible en: http://600.mineduc.cl/resguardo/resg_prot/agre/agre_estu.php. Visitado el 30 de agosto de 2008.

⁴ Véase por ejemplo, "Derecho a la Educación", en Informe Anual de Derechos Humanos en Chile 2003. Hechos 2002, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales y Centro de Derechos Humanos, Informe Anual de Derechos Humanos 2008. Hechos 2007, Universidad Diego Portales, Santiago, 2008, pp. 242-246.

2. Objetivos de la investigación

Analizar la calidad de los reglamentos de convivencia vigentes en los establecimientos educacionales, determinando su nivel de adecuación al orden jurídico vigente, sus principales fortalezas y limitaciones.

Complementariamente, aproximarse a los grados de participación en la elaboración y difusión interna de los reglamentos de convivencia, con el propósito de explorar su legitimidad al interior de las comunidades escolares.

3. Consideraciones metodológicas

Para la realización de esta investigación se seleccionó una muestra de reglamentos de cuatro direcciones provinciales de la Región Metropolitana. Si bien su representatividad estadística es restringida, esta muestra permite realizar adecuadamente afirmaciones extensibles, en lo general, al conjunto de los establecimientos del país. Se identificaron 250 establecimientos para analizar sus reglamentos (22,2% del universo en estudio), sin embargo, se analizaron efectivamente 189; los restantes no fueron posibles de capturar⁵.

Complementariamente, se realizaron estudios de caso en siete establecimientos de la muestra, aplicando entrevistas semi-estructuradas a directivos, docentes, apoderados y estudiantes, con la intención de indagar respecto a la generación y legitimidad de los reglamentos en las instituciones estudiadas. Se buscó indagar en establecimientos que fueran diversos en su orientación de enseñanza (científico y humanista y técnico profesional), laicos y confesionales, con dependencia administrativa distinta (municipal, particular subvencionado y de corporación privada), de educación secundaria, básica y de ambas, de un sexo o mixtos.

3.1. Dimensiones de análisis

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

⁵ A juicio del equipo de investigación, el número de reglamentos a los cuales se tuvo acceso constituye un hallazgo en sí mismo por cuanto entregó indicios sobre su disponibilidad y accesibilidad. A ello se suma el hecho que respecto de un establecimiento se recibieron dos reglamentos distintos sin poder distinguir cuál de los dos estaba vigente. Los reglamentos fueron solicitados y recepcionados por la Secretaría Regional Ministerial de Educación de la Región Metropolitana.

El Poder Legislativo, por su parte, en forma autónoma, también ha visto algunos de los problemas que se producen en las escuelas en que el derecho a la educación parece colisionar con el derecho a la libertad de enseñanza. Las respuestas del sistema educativo, administrativo y judicial no siempre han sido concordantes. Por ello, desde el Poder Legislativo se han propiciado propuestas normativas frente a prácticas lesivas de la dignidad de los estudiantes. Un ejemplo de ello es la discriminación por razones de sexo y género, que se manifiesta en la expulsión o marginación escolar por razones de embarazo. Pese a las reglamentaciones y orientaciones del Ministerio de Educación dictadas al inicio de la transición democrática⁶, no se ha logrado poner fin a tales prácticas; de allí el impulso desde el mundo político para prohibirlas a nivel legal⁷.

La realización de algunos estudios encomendados por el Ministerio de Educación en el año 2000 abrió nuevas líneas de trabajo para esa cartera que permitieron la instalación de mesas de trabajo para discutir las prácticas de las comunidades escolares en los procesos de selección y marginación de los establecimientos educacionales⁸. A su vez, el análisis sobre el marco normativo y la eficacia de éste dio luces sobre sus deficiencias, vacíos y principales nudos críticos, a partir de lo cual se generaron propuestas normativas que propendieron a mejorar las condiciones en las cuales se insertan los procesos de aprendizaje y a establecer algunos estándares que facilitan la convivencia escolar⁹. Así, por ejemplo, la Política de Convivencia Escolar establece que el reglamento de convivencia debe contener cinco elementos básicos: que las normas de una comunidad se apeguen al derecho vigente; que no sean contrarias ni lesivas al principio de igualdad y no discriminación; que las conductas y las sanciones estén claramente descritas y que las sanciones sean proporcionales a la falta; que las reglas sean conocidas por todos los miembros de la comunidad y que el sentido de las normas debe tener un aspecto formativo¹⁰.

A nivel legal, el DFL 2 fue modificado, a partir de la tramitación de la Ley de Jornada Escolar Diurna Completa¹¹, los cambios incluyeron, *inter alia*, la prohibición de aplicar medidas de expulsión o cancelación de la matrícula durante el año o la suspensión de clases a los

⁶ Ministerio de Educación, Circular 247 de 1991, sobre estudiantes embarazadas y madres lactantes. El caso judicial más emblemático es sin duda "Carabantes contra Araya", Corte de Apelaciones de La Serena, rol 21.633, del 25 de diciembre de 1997, que culminó con una denuncia en contra el Estado de Chile ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y posteriormente con un arreglo amistoso ante esa instancia internacional.

⁷ La Ley 19.688, de 5 de agosto de 2000, tuvo su origen en una moción de Diputados y Diputadas prohibiendo la marginación por causa del embarazo, presentada en junio de 1994 (Boletín 1251-18).

⁸ Véase Casas y Correa, Conductas Discriminatorias, Abusivas e Infundadas en contra de Estudiantes en la Selección y Marginación en los Establecimientos de Educación Básica y Media. Diagnóstico y Caracterización del Problema, Revista de Derechos del Niño N° 1, 2002, pp. 173-223, y Ministerio de Educación, Política de Convivencia Escolar hacia Una Educación de Calidad para Todos, Santiago, 2002.

⁹ El Ministerio de Educación durante el año 2000 trabajó los temas de selección, ingreso y marginación escolar, los que culminaron con propuestas de políticas públicas, normativas e institucionales para asegurar el derecho a la educación. Los resultados de ese trabajo pueden consultarse en Casas, Correa y Wilhelm, Descripción y Análisis Jurídico acerca del Derecho a la Educación y la Discriminación, Cuadernos de Análisis Jurídico 12, Universidad Diego Portales, Santiago, 2001, pp. 157-230, Casas y Correa, Propuestas de Políticas Públicas y Normativas sobre Conductas Discriminatorias y Abusivas en la Selección y Marginación Escolar, Cuadernos de Análisis Jurídico 12, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago, 2001, pp. 231 264 y Casas y Correa, Revista de Derechos del Niño, N° 2, UNICEF y Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.

¹⁰ Política de Convivencia Escolar, Op. Cit. pp. 65-67.

¹¹ Ley 19.979 de 2004 que modifica la Ley 19.532.

estudiantes por incumplimiento en el pago de aranceles¹² y rendimiento escolar e impuso la obligación que los establecimientos contaran con un reglamento de convivencia¹³.

En este espíritu, el reglamento de convivencia escolar debía ser algo más que un documento que estableciera reglas de disciplina, sino que pretendía crear un marco normativo acorde con el proyecto educativo de cada establecimiento, cuyo potencial es constituirse en un instrumento que regula no sólo las relaciones de los estudiantes con la escuela, sino de todos los estamentos. Las normas de convivencia deberían instalar formas de relación más democráticas desde su propia elaboración, de modo que contaran con legitimidad y respondieran a las necesidades de la comunidad, las características de cada establecimiento y de las personas que la conforman¹⁴. Ello implica la participación de todos los estamentos en su elaboración y/o revisión.

El reglamento escolar tiene una doble dimensión, pues mide la adecuación al orden jurídico vigente y puede ser un vehículo para legitimar las reglas que la propia comunidad se da conforme a sus necesidades. Este trabajo buscó constatar, a través de la revisión y análisis de reglamentos escolares de una muestra de establecimientos y del estudio de casos, todas aquellas dimensiones que deberían encontrarse presente en los reglamentos escolares.

Para el análisis de los reglamentos se establecieron cinco dimensiones: Participación, Discriminación, Acceso y Permanencia, Debido Proceso y Presentación Personal. La tabla 1 muestra las dimensiones y sub dimensiones que constituyeron la base para la construcción de la matriz de análisis de los reglamentos.

Tabla 1
Dimensiones y sub dimensiones

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

¹² Ley de Subvenciones D.F.L. 2, Art. 6 letra d.
¹³ Ley de Subvenciones D.F.L. 2, Art. 6 letra d y Decretos N° 511/99 y 83/2001 dePromoción Escolar.
¹⁴ Ministerio de Educación, Metodologías de Trabajo para el Mejoramiento de la Calidad de la Convivencia Escolar, 2ª ed., Santiago, 2005, p. 91.

Para establecer el parámetro de cumplimiento del reglamento se tuvo como fuente directa las normas constitucionales, legales, reglamentarias y las orientaciones emanadas por la autoridad educativa. De esta manera, respecto de cada una de las dimensiones estudiadas fue posible establecer cuáles serían las reglamentaciones óptimas y se pudo establecer cuando los establecimientos contravenían la ley¹⁵.

Ahora bien, el marco regulatorio de las escuelas en Chile varía según el tipo de establecimiento y su dependencia. Los establecimientos municipalizados, particulares subvencionados y de administración delegada cuentan con reglas específicas, no así los establecimientos particulares pagados. Así, por ejemplo, las cuestiones de cobro y selección de estudiantes se rigen por las reglas del contrato de prestaciones de servicios en los establecimientos particulares pagados. Con todo, ello no significa que la ley del contrato no tenga límites, así lo ha establecido la jurisprudencia respecto de la aplicación de sanciones, y los jueces se preguntan si ellas obedecen a criterios de proporcionalidad y siguiendo los estándares generales del debido proceso¹⁶. De la misma manera, los tribunales razonan respecto de la aplicación de sanciones sobre el atraso y no pago de los aranceles. Sobre esto último, si bien es cierto no existe un marco regulatorio, el Ministerio de Educación y los establecimientos particulares pagados suscribieron un protocolo de acuerdo en el cual éstos se comprometieron a no expulsar a sus estudiantes durante el año escolar por motivos de incumplimiento en el pago.

i) Participación

En materia de participación, las normas aplicables están contenidas en legislación específica, Decreto N° 524 de 1990, modificado por el Decreto N° 50 de 2006, y en términos generales fluye del numeral 15 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, el derecho a asociación sin permiso previo. Estas normas establecen que los establecimientos reconocen el derecho de los estudiantes a organizarse en sus propias instancias sin la intervención de los directivos del establecimiento.

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

¹⁵ En tabla anexa se muestra las dimensiones y sub dimensiones, las fuentes legales y las orientaciones ministeriales disponibles.

¹⁶ Corte de Apelaciones de Concepción, rol 1961-04, julio de 2004.

La Ley 19.979 creó los Consejos Escolares, los que están concebidos como espacios de participación para todos los miembros de la comunidad a través de representantes elegidos por cada uno de los estamentos¹⁷, y que son consultados respecto de la vida y gestión del establecimiento. Su carácter es además propositivo e informativo, y sus decisiones sólo podrían ser resolutivas cuando así estuviere dispuesto por el sostenedor. Estos espacios de participación no son obligatorios para los establecimientos particulares pagados.

ii) Discriminación

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

Entre los ámbitos de regulación especial se encuentra la prohibición de discriminación a embarazadas o en situación de maternidad¹⁸, a quienes se les deberá dar las facilidades académicas para asistir regularmente a sus controles de pre y post parto y flexibilización en la asistencia a clases, cuando la situación médica lo amerite. La reglamentación de esta norma está prevista en el Decreto 79 de marzo de 2004.

A su vez la Ley sobre VIH prohíbe la discriminación a estudiantes por estar afectado/as por esta enfermedad¹⁹. El Ministerio de Educación también ha impartido instrucciones, Circular N° 875 de 1994, que entregan orientaciones especialmente a los profesores jefes de curso para el manejo de estas situaciones, a fin de facilitar la permanencia, asistencia y evaluación de los niños, niñas y adolescentes afectados o enfermos de VIH/SIDA.

La legislación ha hecho avances también en el sentido de propiciar medidas positivas para integrar niñas y niños con necesidades especiales, ya sea por discapacidad²⁰ o situación de vulnerabilidad social²¹.

El tratamiento de la discriminación por credo o religión merece una especial mención. La existencia de establecimientos confesionales no los exime de cumplir con la obligación genérica de no discriminación. No obstante, la escuela puede exigir el cumplimiento de ciertas conductas relativas a la orientación religiosa de la misma. A su vez, el Decreto Supremo N° 924 de Educación de 1983 señala que los establecimientos escolares podrán

¹⁷ Artículos 7, 8, y 9 de la Ley 19.979.

¹⁸ LOCE 18.962, artículo 2 inciso tercero y final modificada por la Ley 19.688 de 2000.

¹⁹ Ley 19.779.

²⁰ Ley 19.284 de 1998 y el Decreto Supremo N° 1 establece la posibilidad de impetrar una subvención equivalente a la educación especial.

²¹ La modificación a la Ley de Jornada Escolar Completa (Ley 19.979) estableció en la obligatoriedad de los establecimientos subvencionados contar con un 15% de niños en vulnerabilidad social.

impartir clases de religión de la elección del establecimiento entre distintas opciones religiosas, las que en todo caso serán voluntarias. Para ello, los padres deberán manifestar por escrito si desean o no la enseñanza de religión. El Ministerio de Educación mediante el Decreto 264 de marzo de 1997 aprobó un programa de instrucción de religión evangélica protestante en los ciclos de enseñanza básica²².

Por último, en esta sección también se han consignado como variables la regulación que hacen los reglamentos escolares sobre aspectos relativos a la manifestación de afectividad entre los estudiantes, sean hétero u homosexuales, cuestión que involucra el derecho a la intimidad y privacidad de los estudiantes.

iii) Acceso y permanencia

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

iv) Debido proceso

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

v) Presentación personal

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

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

²² En este sentido, véase Decreto 264 de marzo de 1997 "Programa de Religión de las Iglesias y Asociaciones Evangélicas de Chile".

3.2 Clasificación del nivel de cumplimiento

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

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

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

4. Resultados

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

4.1. Mirada cuantitativa

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

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

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

Respecto del análisis por dimensiones:

Tabla 3
Resultados, dimensión y sub dimensión (%)

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

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

Tabla 3.1
Clasificación de la sub dimensión uso de accesorios (%)

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

De esta revisión, llama la atención que si bien los reglamentos en general tienden a ajustarse en varias de las dimensiones, existen tres dominios que son especialmente complejos de abordar: las conductas sexuales, , la materialización del derecho a través del debido proceso (ámbitos en que existen disposiciones legales y constitucionales aplicables) y la presentación personal sobre la cual, si bien no hay normas explícitas, pueden remitirnos al derecho de expresión, identidad o vida privada de los jóvenes. Estas dimensiones refieren

a la dificultad de la escuela como institución de asumir la realidad de sujetos de derecho de sus estudiantes.

Mención aparte amerita la omisión. Como se señaló, en general, es valorada como 'se ajusta'. Sin embargo, es importante relevar los dominios donde los reglamentos, si bien no contravienen la norma, no dicen nada. La ausencia de una explicitación de una regla especial no debiera ser una cuestión preocupante, pues en todo aquello que no se dice siempre está la norma legal en que se sustenta la norma debida. Es posible considerar la tensión si es que la omisión admite una lectura de no desear explicitar ciertos temas y que, de surgir problemas, permita a los establecimientos responder en forma contingente.

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

4.2 Mirada cualitativa

Al complementar el análisis con la información relevada en los estudios de caso realizados en siete establecimientos de la muestra, nos encontramos con lo siguiente:

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

y centro de alumnos. *ii)* La percepción general es que las organizaciones estudiantiles son representativas del alumnado, pero esta área también muestra aprehensión: para algunos es un riesgo que las campañas “por listas” politicen las elecciones; para otros lo más relevante era que los estudiantes tuvieran una campaña, mostraran sus programas y eligieran a sus representantes en un proceso democrático. *iii)* Los docentes, por su parte, muestran realidades diversas: en algunos establecimientos sus únicas expresiones están en el consejo de profesores o servicio de bienestar, mientras que otros establecimientos muestran la existencia de sindicatos, no siempre percibidos como representativos del sentir de los docentes.

- **Convivencia:** *i)* Las relaciones entre los distintos estamentos, en general, son buenas aun cuando en algunos casos la tensión con el centro de padres se explicita, pero sin que se señale las razones para los desencuentros con la autoridad escolar; lo mismo ocurrió en otro caso con el centro de alumnos. En aquellos establecimientos municipales, en que la convivencia no es buena, se refiere a la existencia de pandillas o riñas, y la responsabilización por la situación no está claramente elaborada por los/as entrevistado/as. *ii)* La percepción sobre una buena o mala convivencia y la utilidad de los espacios de diálogo del Consejo Escolar parecía estar marcada por la movilización estudiantil de 2006. Esta habría tensionado las relaciones no sólo con los alumnos sino también con los docentes. Se aprecia que en algunos de ellos ni siquiera se había sesionado desde el término del movimiento estudiantil, y los directivos entrevistados estaban conscientes de este déficit.
- **Elaboración, difusión, aplicación y revisión de los reglamentos:** *i)* Las entrevistas dieron cuenta que en todos los casos hay reglamentos escolares, y que éstos se actualizan. Mayoritariamente se difunden a través de la agenda, se da lectura del mismo a los apoderados en la primera reunión de padres/madres, o se entrega al momento de la matrícula. La entrega del reglamento a los padres y no a los estudiantes fue razonado en términos que los padres son las personas que celebran el contrato con la escuela y por ello deben tomar conocimiento de las reglas aplicables. De allí que para los padres el reglamento es “el papelito” que se entrega al momento de la matrícula, no teniendo claridad respecto de la relevancia del documento. El Reglamento cobra relevancia sólo al momento del conflicto, incluso para los estudiantes entrevistados quienes no siempre conocían el reglamento. *ii)* Los procesos de elaboración son claramente disímiles y el conocimiento sobre el proceso de elaboración del mismo también es dispar. En la mayoría de los casos no había una narrativa de quién lo había elaborado, cuándo y cómo. Las respuestas sugeridas eran que lo había elaborado la dirección o simplemente el colegio. *iii)* En todos los casos se advierte una experiencia de constante actualización de las reglas del juego. Ello estaría relacionado con la necesidad de advertir las nuevas situaciones no previstas en el reglamento y que ameritarían ser consideradas como faltas. De esta manera, se van integrando aspectos no considerados y que debían ser consideradas

como faltas. En esta situación se integran las respuestas sobre utilización de los espacios virtuales (web) para denostar a otros miembros de la comunidad. **iv)** Existen normas que tipifican o describen las conductas merecedoras de sanciones que son clasificadas de leves, graves a gravísimas. De la misma manera se van graduando las sanciones que acompañan estas conductas. En todo caso, más allá de la gradualidad, las clasificaciones no siempre distinguen entre conductas relativas a cuestiones administrativas —como los atrasos o la falta de materiales o tareas— que, de ser recurrentes, generan sanciones más drásticas, de otras como los incumplimientos por cuestiones de presentación y disciplinarias en el sentido más estricto. Así, la tipificación de conductas y las sanciones no siempre poseen un sentido pedagógico, ni tampoco de proporcionalidad. Los estudiantes están más conscientes de ello que directivos o docentes, y por lo mismo podríamos decir con un mayor nivel de cuestionamiento de las mismas. **v)** Con todo, y pese a lo drástico de las reglas que se dan, las comunidades terminan flexibilizando las reglas pues reconocen que, de aplicarlas a cabalidad, se generarían mayores niveles de marginación escolar por incumplimiento. Es decir, también hay un sentido de realidad, pero en ese proceso, la eficacia de los reglamentos o parte de él se pierde. **vi)** En el discurso de los directivos entrevistados/as no sólo no se advierte la necesidad de contar con un mecanismo de revisión de las sanciones aplicadas, sino se vislumbra un rechazo a la posibilidad de contar con procedimientos internos de revisión, pues opinan que minaría las decisiones que adopta la dirección o los docentes. En este sentido, el procedimiento en virtud del cual se aplican las sanciones tampoco es claro y tiene amplios márgenes de discrecionalidad.

- **Presentación personal:** **i)** Una de las cuestiones más problemáticas para los directivos de los establecimientos escolares en la convivencia escolar es la presentación personal de los alumnos. **ii)** Este tema se encuentra altamente detallado en los reglamentos escolares. Se establece el uso obligatorio de uniforme en cada uno de los casos estudiados; el largo, color y la presentación de pelo en hombres y mujeres; la utilización de adornos; el uso de maquillaje; el largo de faldas; el uso y forma de uso de pantalones; y los tatuajes. **iii)** Para algunos directivos entrevistados, la naturaleza y sentido de las normas radica en el tipo de enseñanza y la formación necesaria para la vida e inserción laboral y profesional de los alumnos. Esto se advierte con claridad en los establecimientos de formación técnico profesional en que se cultiva la buena presentación como un elemento necesario para el mundo laboral. En otro, era posible advertir que los adornos o el pelo en los ojos pudiera comprometer la seguridad en el manejo de ciertos equipos en la escuela (establecimiento industrial). Complementariamente se encuentra la necesidad de uniformar a fin de que los estudiantes no se distinguieran por clase social o capacidad adquisitiva de origen. El uniforme aparece en la retórica del mundo escolar como una forma de igualación social necesaria, de otra manera, la calidad y marca de las zapatillas, por ejemplo, mostraría la “opulencia” de algunos y la escasez de otros. No se advierte, salvo los casos indicados, un discurso que presente el sentido pedagógico de estas reglas. **iv)** Todos los entrevistados

coinciden que esta es un área de constante fricción con los estudiantes; un directivo expresó que “esta es una lucha diaria” y, por lo mismo, en algunas comunidades el reglamento escolar se había modificado en esta materia con la expresa participación del cuerpo estudiantil. El razonamiento fue que los estudiantes se comprometieran con las reglas adoptadas y se lograran mayores niveles de observancia de las mismas. **v)** Pese a la detallada reglamentación, el nivel de eficacia no es el óptimo, y la postura frente al incumplimiento de la misma tiene altos grados de discrecionalidad de la autoridad escolar. Como se pudo establecer, una comunidad utilizaba “el viernes sin uniforme” como una forma de premiación al buen comportamiento durante la semana.

- **Rendimiento:** Los casos estudiados muestran que, en general, el rendimiento puede ser una causal de eliminación o marginación del establecimiento. Cuando ello ocurre, en todos los casos está previsto en el reglamento escolar. Aparece en la lógica de los directivos de los establecimientos que si fueran más estrictos o rigurosos en este ámbito, no tendrían matrícula, por lo cual la aplicación de las reglas también se flexibiliza.
- **El tema del embarazo:** *i)* Está previsto en cada uno de los reglamentos escolares. Todos los actores entrevistado/as advierten que se han efectuado cambios de reglas principalmente a partir de la modificación de la legislación. Aún cuando en una entrevista se hizo referencia a la primera circular sobre la materia de 1991, el directivo señaló que, en la práctica, los cambios se realizaron a partir de la modificación a la LOCE, y luego con la Ley de Jornada Escolar Completa. *ii)* En todos los casos se ha previsto una reglamentación que sigue la idea de un descanso de pre y post natal laboral. Es decir, y por lo general, a partir del séptimo mes del embarazo la joven no acude a clases presenciales, asiste una vez a la semana a que se le entreguen tareas o a rendir pruebas, y luego del embarazo se espera tres meses antes de que asista nuevamente al establecimiento. En un solo establecimiento habían elegido el sexto mes, y la regla tenía como fundamento una situación problemática con una alumna. El director indicó que el colegio no tenía las condiciones para tener a alumnos en períodos más prolongados del embarazo y no podía ser responsable si algo sucedía en las instalaciones de la escuela. Llamó la atención que en más de una entrevista los directivos señalaran que no era de su agrado la reglamentación legal vigente de prohibir la marginación por causa de embarazo, pero que estaban obligados a aceptarla.
- **El VIH o SIDA:** es un tema ausente de todos los reglamentos escolares. Salvo el caso de una escuela, la narración de la presencia de SIDA en una apoderada apareció sólo en la entrevista de una docente en la que se relataba la experiencia de acogida que la comunidad de su curso tuvo con ella.
- **Comportamiento sexual:** *i)* Así como la presentación personal y la disciplina, las cuestiones sobre comportamiento sexual se encuentran más reglamentadas. En este sentido, en aquellas comunidades de colegios mixtos no estaba prohibido

“pololear”, pero las expresiones o muestras de gran afectividad sí, de tal manera de no permitir que los estudiantes crean que “están en la plaza o en el living de su casa”. *ii)* Una cuestión distinta provocó las preguntas por la existencia de alumnos cuya orientación sexual no fuese heterosexual. En cada uno de los establecimientos, los estudiantes entrevistados dieron cuenta de pares homosexuales o lesbianas. No siempre los directivos reconocieron tal situación. La respuesta estándar de parte de los estudiantes era que “los gays” no eran molestados siempre y cuando no tuvieran un comportamiento abiertamente homosexual en la escuela.

- **Libertad de culto:** *i)* Se pudo establecer que en todas las comunidades educativas había heterogeneidad de credos, incluso en aquellas con una clara orientación religiosa. *ii)* Que las familias no escogían la escuela por ello, sino por otros factores como calidad de educación, proximidad y precio. *iii)* Salvo un establecimiento, en todos se impartían clases de religión católica y, pese a ser discursivamente voluntarias, en la práctica la asistencia a ellas era obligatoria. *iv)* El razonamiento sobre la obligatoriedad es que no estaban en condiciones de ofrecer otras actividades pedagógicas de reemplazo, y por ello se obligaba la asistencia. Por su parte, los padres no parecían cuestionar ese orden de cosas. *v)* En el único establecimiento en que no se impartía religión, el cambio se originó en un problema al interior de la comunidad y se razonó el cambio explicando que el mundo laboral no exige que sus trabajadores sean creyentes o no; las horas pedagógicas fueron reemplazadas por otras actividades pedagógicas.

5. Conclusiones

El reglamento como herramienta de convivencia

Este trabajo ha permitido dar luces sobre un aspecto central de la convivencia escolar en que no sólo se debe mirar las reglamentaciones internas sino cómo éstas se viven en cada comunidad educativa.

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

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

De alguna manera, en esta lógica subsiste una cultura del contrato dirigido, en que las obligaciones de una de las partes de esta relación se encuentran rigurosamente

detailladas, pero se omite una serie de otros aspectos igualmente relevantes para asegurar una sana convivencia.

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

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

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

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

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

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

Pese al razonamiento acerca del discurso sobre la igualdad social, ocurre que, en la práctica, la calidad del tipo de uniformes, zapatos y otros muestra que esa desigualdad existe, y que la manera de enfrentarla debiera ser distinta.

Omisiones significativas del reglamento

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

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

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

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

También pudimos constatar que en una comunidad ello dio paso a situaciones de sanción o marginación por la orientación sexual de las estudiantes. En todo caso, son los jóvenes los que hablan con menos prejuicios que los adultos sobre estos temas, lo que muestra además los cambios generacionales que vive el país.

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

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

Es posible colegir que el mensaje que trasciende es que las minorías, en una sociedad democrática, deben aceptar sin más los enunciados o prácticas de las mayorías, prescindiendo del carácter laico del Estado o el respeto de éstas. En el caso de los adolescentes con una orientación sexual distinta a la considerada como normal, se les imputa a ellos la tolerancia, que se entiende como aceptación mientras no se visibilicen.

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

El reglamento y la participación

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

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

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

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

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

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

El reglamento vivo: manifestación de la realidad

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

La incertidumbre o la interpretación de normas poco precisas promueven la pérdida de utilidad de los reglamentos o eficacia de las normas, pues no están en condiciones de entregar pautas de conducta o limitar la discrecionalidad en su aplicación. Esta es una de las debilidades de los reglamentos. Un ejemplo sucede cuando se regula las relaciones afectivas de los estudiantes en la escuela, se usan términos como “conductas contrarias a la moral y las buenas costumbres”. Para algunos esta expresión puede incluir los besos y caricias hasta la práctica de sexo al interior del establecimiento. Así, la ambigüedad en el lenguaje permite y abre el camino a la discrecionalidad, y con ello a la arbitrariedad.

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

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

Otra área problemática es la inexistencia de reglas sobre procedimientos para aplicar sanciones, lo que representa un 38%, equivalente a 72 establecimientos. Como señalamos, cuando no existe una regla opera la discrecionalidad. Esto es altamente preocupante pues la

Política de Convivencia Escolar recomienda y establece como elemento central la existencia de un procedimiento que asegure el debido proceso a los y las estudiantes. El derecho a ser oído no es entendido ni siquiera como un espacio formativo, pues se entiende que ello sólo se produce en el diálogo en el transcurso de los problemas y no necesariamente en la respuesta a ellos. La posibilidad de que las comunidades educativas cuenten con mecanismos de reconsideración o apelación es percibida como una amenaza o desautorización. Por ello, esta es una cuestión que debe ser abordada para que se entienda el sentido de un procedimiento y su relación con el debido proceso, de tal manera que la aplicación de sanciones tampoco sea percibida como una arbitrariedad sino que responda a los elementos de formación ciudadana.

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

Uno de los desafíos más importantes es que los reglamentos escolares no pierdan eficacia. En este sentido, lo que se observa en las prácticas es una brecha entre lo establecido entre las normas internas y lo que finalmente se utiliza. Las comunidades flexibilizan la aplicación de medidas disciplinarias, especialmente cuando el costo asociado de imponerlas es excesivamente gravoso para los estudiantes o, incluso, para la comunidad.

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

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

ANEXO

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

Discriminación por discapacidad física, psíquica o necesidades educativas especiales	Esta dimensión evalúa si las normas de los establecimientos respetan los derechos de aquellos estudiantes con discapacidad, conforme a la normativa vigente	Ley Integración Social N° 19.284 de 1988 Decreto Supremo N° 1 que aprueba reglamento del capítulo I del Título IV de la citada Ley. CDN Arts. 2 y 23.	Políticas MINEDUC: se remite a la normativa vigente.
Discriminación por raza o etnia.	Esta dimensión evalúa si las normas de los establecimientos resguardan el derecho de las personas de diferentes razas o etnias, y en particular de inmigrantes: a ingresar y permanecer en el establecimiento sin discriminación.	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias. D.S. de Educación No. 651 de 1995. Constitución Política, Art. 19 No. 2. Circular N° 1179, 2003, Dpto. de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior. Circular N° 071008 de 2005, Ministerio de Educación.	Políticas MINEDUC: Los estudiantes inmigrantes tienen los mismos derechos que los nacionales, tales como seguro escolar, pase escolar, becas y alimentación ("Normas y Derechos para Escolares").
Libertad de culto o religión.	Esta dimensión evalúa si los establecimientos resguardan la libertad de culto o religión, conforme al derecho vigente	Ley 19.638 Arts. 1, 2 y 6d. DS N° 924 de Educación del año 1983. Instrucciones sobre libertad religiosa, de culto y el subsector de religión, en el ámbito escolar para el año 2006. CPR, Arts. 19 No. 1, 6 y 10. CDN, Arts. 2 y 14.	Políticas MINEDUC: Los establecimientos educativos deben promover el respeto de los diferentes credos religiosos ("Normas y Derechos para Escolares").
Acceso y Permanencia	Cobros: Expulsión, cancelación matrícula en el año. Retención documentos.	Esta dimensión evalúa si se cumple la normativa vigente en lo que se refiere a cobros dentro del establecimiento.	Políticas MINEDUC: se remite a la normativa vigente.
	Rendimiento: Expulsión durante el año por bajo rendimiento. No renovación por repitencia	. Esta dimensión evalúa si las normas y sanciones respecto al rendimiento escolar se ajustan al derecho vigente.	Políticas MINEDUC: se remite a la normativa vigente.

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