

FUNDACIÓN HENRY DUNANT AMÉRICA LATINA

Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas

FUNDACIÓN HENRY DUNANT
AMÉRICA LATINA

Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas

INSTITUTO INTERNACIONAL
HENRY DUNANT

Derechos Sociales, Políticas Públicas y Gestión Global Humanitaria

Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Humanos, Políticas Públicas y Pueblos Originarios

TESINA

“La problemática del acceso a la Educación en la comuna de Alto Biobío y la Implementación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación: Contribuciones al análisis de la política pública con enfoque de Derechos Humanos”

.....

NOMBRE ALUMNO: Brian Fleet P.

NOMBRE Y CARGO TUTOR/A: Marta Rangel, Docente.

Santiago de Chile, 2016

Introducción

La presente investigación “La problemática del acceso a la Educación en la comuna de Alto Biobío y la Implementación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación: Contribuciones al análisis de la política pública con enfoque de Derechos Humanos”, busca analizar desde el enfoque de Derechos Humanos el acceso a la educación que tienen los habitantes de la comuna de Alto Biobío, región del Biobío, en Chile. Este análisis se sitúa desde la perspectiva de la Carta Internacional de Derechos Humanos, especialmente desde aquellos instrumentos internacionales asociados a los Pueblos Originarios toda vez que la comuna de Alto Biobío es la comuna con mayor presencia de población indígena de la región (74,1% según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica - CASEN (2009) y, desde la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco, el conflicto social se ha incrementado con empresas privadas (Endesa) y con el Estado chileno.

Desde esta óptica se pretende conocer la implementación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación y analizar el aporte de esta política pública a la disminución de las desigualdades existentes entre el acceso de la educación presente en esta comuna y en otras tanto a nivel regional como nacional. Con todo, se busca determinar posibles líneas de acción para la formulación de Programas de Educación Intercultural Bilingüe que conlleven efectivamente a erradicar las inequidades existentes.

Tabla de contenido

Presentación	4
Capítulo I: Políticas Públicas de Educación Intercultural Bilingüe implementadas en Chile.....	6
1.Programa de Educación Intercultural Bilingüe	7
2.Programa Orígenes	8
Capítulo II: Análisis con enfoque de Derechos Humanos de las Políticas Públicas de Educación Intercultural Bilingüe implementadas en la comuna de Alto Biobío en Chile	8
Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones.....	13
Bibliografía	14

Presentación

Según los resultados de las últimas Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Chile ha incrementado en 505.129 habitantes su población indígena durante los últimos 7 años en tanto el año 2006 se calculaba una población de 1.060.786 personas que se auto identifican pertenecientes a pueblos originarios, quienes conformaban el 6,6% de la población chilena. Mientras que en el año 2013 se establece una población de 1.565.915 que dice descender o pertenecer¹ a un pueblo originario representa al 9.1% de la población total del país². La población Mapuche se sitúa principalmente en la zona sur del país, al sur del río Biobío hasta la Isla grande Chiloé. La región con mayor presencia de Mapuche es la Metropolitana (430.713), lo cual responde principalmente al proceso de migración hacia la ciudad producto en parte por el arredonamiento del territorio Mapuche en el sur del país.³ Mientras que en el sur, la región con mayor presencia es La Araucanía (308.092), seguida por Los Lagos (207.121) y El Biobío (104.594).

Cuadro 1. Población indígena por región, número y porcentaje de Población Mapuche.

Región	Cantidad de habitantes	Cantidad indígenas	Cantidad Mapuche	Distribución de indígenas por región	Peso población indígena en cada región	Peso población Mapuche en cada región
I Tarapacá	314.500	56.524	9.665	1,8	18,0	3,1
II Antofagasta	575.300	50.623	7.846	3,4	8,8	1,4
III Atacama	280.500	40.720	5.130	1,6	14,5	1,8
IV Coquimbo	718.700	27.862	12.482	4,2	3,9	1,7
V Valparaíso	1.759.200	55.132	49.949	10,3	3,1	2,8
VI O'Higgins	883.400	28.924	27.240	5,2	3,3	3,1
VII Maule	1.007.800	20.038	19.296	5,9	2,0	1,9
VIII Biobío	2.036.400	106.729	104.594	11,9	5,2	5,1
IX La Araucanía	970.400	309.952	308.092	5,7	31,9	31,7
X Los Lagos	836.300	209.214	207.121	4,9	25,0	24,8
XI Aysén	104.800	26.828	25.835	0,6	25,6	24,7
XII Magallanes	158.700	30.169	28.690	0,9	19,0	18,1
Metropolitana	6.883.600	468.167	430.713	40,3	6,8	6,3
XIV Los Ríos	379.700	80.958	80.229	2,2	21,3	21,1
XV Arica y Parinacota	185.000	54.075	3.731	1,1	29,2	2,0
Total	17.094.300	1.565.915	1.320.613	100	9,2	7,7

Fuente: CASEN 2013

¹ Cabe mencionar que en la Encuesta CASEN 2006 la pregunta apunta a si se identifica con un Pueblo Originario, mientras que en la Encuesta CASEN 2013 la pregunta es si descende o pertenece a uno de los Pueblos Originarios reconocidos por Chile.

² Esta población se distribuye entre los siguientes pueblos originarios según la Encuesta CASEN 2013: Aimara (7,7%), Rapa Nui (0,2%), Quechua (1,9%), Mapuche (**84,4%**), Atacameño (1,5%), Coya (0,8%), Kawésqar (0,2%), Yagán(0,1%), Diaguita (3,2%), destacando la presencia del Pueblo Mapuche con 1.321.717 personas (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

³ El territorio mapuche comprendido solo entre el río Itata y río Cruces posee 5.4 millones de hectáreas. Es decir, de cinco millones de hectáreas, como mínimo, que poseía el pueblo Mapuche fue reducido apenas, a 500 mil (Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, Santiago 2008).

La historia del Pueblo Mapuche y su relación con el Estado chileno no se encuentran libres de conflictos ni tensiones sino muy por el contrario estas se arrastran desde el comienzo, como lo sostiene Bengoa “justo al iniciarse la República, se produjo el primer desentimiento entre el Estado chileno y los Mapuche. Éstos, los mapuche, no se habrían independizado de España” (Bengoa, 1999, pág. 28).

Estas discrepancias se prolongarían durante la implementación de la República, y serían testigo de cambios en la forma de relacionarse que irían agudizando aún más el conflicto. Ya en el año 1813 Egaña dicta las primeras leyes que principalmente trataban de dar a los indígenas libertades de comercio y constituirlos en ciudadanos de la nueva República. En la práctica lo que hacía era poner en el mercado las tierras de los pueblos indios, que en la zona central eran muchas. La consecuencia fue simple: “todos los pueblos indígenas de la zona central desaparecieron. No quedó ningún indígena ni pueblo indígena hasta el Biobío, todas las tierras le fueron compradas” (Bengoa, 1999, pág. 30).

Tras estas primeras leyes continuaron las diferencias entre el Pueblo Mapuche y el Estado chileno a raíz de lo cual se da inicio a un proceso de radicación, reducción y entrega de Títulos de Merced⁴ que ocurrió entre los años 1884 y 1929 pero que a la larga demarcaría el territorio del Pueblo Mapuche. Así, la entrega de estos títulos significó la liquidación de los espacios territoriales jurisdiccionales de los mapuche y la reducción de las propiedades a las tierras de labranza. “Fue una verdadera intervención explosiva la que hizo el Estado chileno en la sociedad Mapuche. No solo les quitó las tierras, sino que los agrupó de forma arbitraria, y así, los obligó a convivir de un modo por completo artificial” (Bengoa, 1999, pág. 54).

Con el tiempo los Mapuche hablan de las tierras entregadas bajo los Títulos de Merced como las “tierras usurpadas” que luego con presiones y artimañas les arrebataron. Los abogados de las empresas forestales que desde los años 70 y 80 revisan estos documentos, creen encontrarse ante títulos sanos, legales. Los aprueban. Las empresas dicen que los títulos han sido estudiados por los mejores bufets de abogados y en base a esto se sustenta una sociedad que arrebatava las tierras mediante la argucia de la propiedad inscrita. Fue una cadena interminable de usurpaciones (Bengoa, 1999).

Si bien los principales problemas entre el Pueblo Mapuche y el Estado chileno se daban entorno al territorio, también asoman demandas ligadas a otros aspectos de la vida social, siendo el educacional un ámbito esencial. Es así que a partir de 1925, asoman algunas demandas históricas planteadas por el mapuche en relación a recibir educación en su lengua y conforme a su cultura. Estas demandas fueron hechas tanto por organizaciones étnicas tradicionales como por agrupaciones de profesores mapuche, en diversos momentos de la historia de este siglo (Ministerio de Educación MINEDUC. Programa de Educación Intercultural Bilingüe, s.f). Este punto, es correlativo a lo planteado por Touraine (2000) quien sostiene que la diversidad cultural es reconocida cada vez más como un fenómeno universal y constante, apelando a que hoy la lucha social es la defensa de los derechos culturales.

En concordancia con las malas relaciones entre ambos, “el Estado no dio satisfacción a las demandas indígenas en las épocas en que fueron planteadas, pero éstas continuaron vigentes para las distintas generaciones, hasta que Chile retornó al sistema democrático” (Ministerio de Educación MINEDUC. Programa de Educación Intercultural Bilingüe, s.f, pág. 11). En ese entonces, un gran acuerdo entre los partidos políticos y las organizaciones indígenas se formalizó en el encuentro

⁴ Los títulos de merced provienen de su carácter gratuito y de haber sido dados como una merced por parte del Estado de ahí viene su nombre (Bengoa, 1999).

realizado el 01 de diciembre de 1989, en la ciudad de Nueva Imperial, en el que el candidato a la presidencia de la República, Patricio Aylwin, y los dirigentes de organizaciones indígenas, firmaron un documento que se conoce como "Acta de Nueva Imperial". Lo trascendental del acuerdo es que contiene el comienzo de una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado chileno, donde ambos, se reconocen como interlocutores válidos. En cumplimiento de uno de sus puntos, el Presidente creó, mediante Decreto Supremo, la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) el 17 de mayo de 1990. Esto abrió una instancia de participación indígena por medio de una comisión de gobierno que estudió y propuso una legislación que, por primera vez, introducía en la educación nacional criterios y procedimientos para la adecuación de la pedagogía al entorno sociocultural y lingüístico de los niños indígenas. El documento elaborado por la CEPI fue analizado en más de dos mil asambleas comunitarias, quince congresos provinciales y un Congreso Nacional de Pueblos Indígenas (Ministerio de Educación MINEDUC. Programa de Educación Intercultural Bilingüe, s.f). Como un aspecto positivo del proceso, las conclusiones que arribaron de las deliberaciones indígenas recogieron sus aspiraciones históricas y las ampliaron; la valoración del conocimiento indígena y el establecimiento de un sistema de educación intercultural bilingüe para los ciudadanos indígenas.

En correlación con este proceso en 1996, el Ministerio de Educación, con el respaldo de la Ley Indígena Nº 19.253 de 1993, crea el Programa de Educación Intercultural Bilingüe, dependiente de la Dirección General Básica (DGE). Tras la implementación y evaluación de experiencias piloto en distintas escuelas a lo largo del país, en el año 2000 el Programa se vuelve autónomo y suma un nuevo componente, el Programa Orígenes, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e implementado con la colaboración del entonces Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (Loncon, Elisa; Matus, Christian; Unicef. Ministerio de Educación, 2012).

En atención a estos planteamientos se considera pertinente proponer para este estudio el siguiente problema de investigación **¿Cuál ha sido la contribución de las políticas del Estado chileno, para la entrega de una Educación Intercultural Bilingüe con enfoque de Derechos Humanos?** Este problema de estudio nace ante la necesidad de plantear propuestas efectivas de políticas públicas de Educación Intercultural Bilingüe orientadas a ofrecer a los pueblos originarios, alternativas efectivas que les permitan su incorporación al sistema educativo, aminorando las desigualdades y discriminación evidentes que ello conlleva en función de su condición de Pueblo Originario.

Se propone una investigación de carácter cualitativa de tipo exploratoria-descriptiva, que posibilite, mediante la técnica de análisis de datos o bibliográfico, analizar desde un enfoque de Derechos Humanos las políticas de Educación Intercultural Bilingüe existentes en Chile y específicamente en la comuna de Alto Biobío; conocer los aportes de las políticas de Educación Intercultural Bilingüe en la disminución de las desigualdades e inequidades existentes entre los educando pertenecientes a pueblos originarios y los chilenos; y determinar posibles líneas de acción para la formulación de políticas públicas de Educación Intercultural Bilingüe con enfoque de Derechos Humanos, que conlleve ciertamente a erradicar las desigualdades e inequidades existentes entre estudiantes chilenos y Mapuche.

Capítulo I: Políticas Públicas de Educación Intercultural Bilingüe implementadas en la comuna de Alto Biobío en Chile.

Como se planteó recientemente, la propuesta de Educación Intercultural Bilingüe en Chile tiene su origen legal en la Ley 19.253, conocida como Ley Indígena. Otros importantes antecedentes legales que la respaldan son los principios contenidos en la Constitución Política de la República, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, el Convenio 169 OIT y la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) N° 18.962. Esta última, “faculta a las escuelas que funcionan en contextos indígenas para elaborar Planes y Programas -insertos en el marco curricular del Ministerio-, de acuerdo a la realidad sociocultural de sus alumnos, es decir, considerando la lengua y la cultura de origen de los mismos” (Ministerio de Educación MINEDUC. Programa de Educación Intercultural Bilingüe, s.f, pág. 9).

1. El Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación

En Chile el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) surge en la década de los 90 y se inscribe en el contexto de democratización y generación de políticas públicas indigenistas marcadas por la promulgación de la Ley Indígena y por la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). En 1996 el decreto exento n° 117 del Ministerio de Educación, aprueba un Convenio entre dicho Ministerio y la CONADI, que establece la realización de acciones conjuntas tendiente al desarrollo e instalación de la Educación Intercultural Bilingüe en el país (Ministerio de Educación MINEDUC. Programa de Educación Intercultural Bilingüe, s.f).

En la misma época en que se firma este Convenio se crea el Programa de Educación Intercultural Bilingüe cuyos propósitos son:

Fomentar los principios educacionales de calidad, equidad y participación planteados por la Reforma Educacional.

- Reforzar y apoyar a los profesores en el desarrollo de nuevas comprensiones y prácticas educativas de carácter intercultural.
- Propiciar los espacios de participación de la comunidad en los procesos educativos de los alumnos. De esta manera se espera contribuir a la recuperación, desarrollo y valorización de la cultura local, además de llevar a la práctica un principio pedagógico fundamental: atender a la pertinencia de los aprendizajes y a la contextualización de los contenidos didácticos, adecuándolos al escenario de los educandos (Programa Educación Intercultural Bilingüe. Ministerio de Educación).

Los fundamentos del Programa establecen que la educación intercultural bilingüe se justifica, en síntesis, por cuatro factores que atentan especialmente contra la calidad de educación y los aprendizajes de los niños indígenas: a) la ruralidad y marginalidad urbana en que conviven muchos de ellos y que les impide acceder a una serie de servicios de la modernización; b) la pobreza estructural en que han vivido y que tiene consecuencias en su desarrollo; c) un sistema educacional con un currículo inadecuado que no reconoce ni considera la lengua ni el universo cultural del niño; y d) la inequidad social por razones étnicas, lo que les discrimina y afecta en su autoestima e identidad (Ministerio de Educación MINEDUC. Programa de Educación Intercultural Bilingüe, s.f).

En este sentido, acorde al Manual Instructivo para la implementación del Proyecto Educativo Institucional Intercultural- PEII-, el PEIB está constituido por tres ejes que son: la participación, la contextualización del currículo y el fortalecimiento de las lenguas originarias. Su finalidad es el mejoramiento de los estándares de aprendizaje de los niños y niñas indígenas a través de:

- El fortalecimiento de la identidad y autoestima de las niñas y niños indígenas mediante la incorporación de contenidos didácticos pertinentes a su realidad cultural y lingüística.

- El mejoramiento de los aprendizajes de niñas y niños, diversos cultural y lingüísticamente, mediante la incorporación de estrategias metodológicas para la enseñanza y aprendizaje de la lengua materna y una segunda lengua (lengua indígena y/o castellano) de los estudiantes.
- El mejoramiento de las prácticas pedagógicas de profesores que ejercen la docencia en áreas con población indígena.
- La incorporación de métodos de enseñanza y aprendizaje, desarrollados por la familia y comunidades indígenas, al proceso de formación de sus hijos.
- La participación de las comunidades indígenas en los procesos de elaboración y construcción de las actividades curriculares de los establecimientos educacionales a los cuales asisten sus educandos, para que, conjuntamente con las autoridades tradicionales y docentes, se integren los saberes, técnicas y visiones de mundo al currículum y la gestión escolar (Ministerio de Educación MINEDUC. Programa de Educación Intercultural Bilingüe, s.f, pág. 23).

2. Programa Orígenes

Chile en términos históricos y a nivel de la sociedad "chilena" dominante, ha desarrollado una política de asimilación de los pueblos originarios en términos de su cultura y cosmovisión, intentando de manera sistemática una incorporación, muchas veces forzada, al modo de vida de la sociedad chilena (Care & Peñas, 2012). Un intento de cambiar esta lógica y de abordar la creciente demanda de los pueblos originarios nace de los diálogos comunales implementados por el presidente Frei en 1999 a través de la implementación del Programa de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas (en adelante Programa Orígenes) vía contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La Fase I comenzó su ejecución en el año 2001 -Programa Orígenes 2001a y b-, y estaba destinada a mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad en las comunidades rurales aymará, atacameña y mapuche. Esto a través del apoyo directo mediante el financiamiento de planes y proyectos locales y del desarrollo de una mayor pertinencia cultural en la gestión del Estado (Educación, 2006).

El diseño, la orgánica y el funcionamiento del Programa responde a una lógica intersectorial, intercultural, descentralizada, con perspectiva de género y esencialmente participativa. Además, a fin de institucionalizar la temática indígena en los distintos sectores del Estado, el Programa pretende generar capacidades en los organismos públicos para que las políticas implementadas hacia las comunidades indígenas sean articuladas, adecuadas y con pertinencia cultural (Educación, 2006).

En esta línea, el Programa Orígenes tiene por objetivo incidir sobre los instrumentos, prácticas y pertinencia de la oferta pública respecto de las comunidades indígenas, además de promover que las comunidades entiendan, asuman y participen en su propio proceso de desarrollo.

El Programa depende administrativamente de MIDEPLAN y su estructura organizacional consta de dos niveles: a nivel nacional la Secretaría Ejecutiva (SE) y el Comité Nacional de Coordinación (CNC), y a nivel regional las Unidades Ejecutores Zonales (UEZ) y Comités de Coordinación Zonales (COZ), (Programa Orígenes, 2004, pág. 3).

Dentro de los componentes que aborda el Programa Orígenes se encentra aquel encargado de la Implementación del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB). En lo operativo, este módulo corresponde a un conjunto de actividades destinadas a implementar un Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) en 162 escuelas seleccionadas en donde sus principales actividades son: a) Fortalecimiento institucional; b) Socialización y difusión en las comunidades; c) Capacitación sobre educación intercultural a los supervisores técnicos; d) Asistencia técnica y pedagógica para la elaboración participativa de sus programas; e) Capacitación docente; f) Entrega

de recursos de aprendizaje; y g) Financiamiento de iniciativas orientadas a producir cambios en las prácticas pedagógicas y en los modelos de gestión.

Capítulo II: Análisis con enfoque de Derechos Humanos de las Políticas Públicas de Educación Intercultural Bilingüe implementadas en la comuna de Alto Biobío en Chile.

La comuna de Alto Biobío se encuentra ubicada en la zona sur oriente de la Región del Biobío, en la precordillera y cordillera de los Andes, a 220 kilómetros aproximadamente de la capital regional. La comuna de Alto Biobío abarca una superficie de 2.125 km² y una población de 7.027 habitantes⁵, correspondientes a un 0.47% de la población total de la región y una densidad de 3.30 hab/km². Fue creada por la Ley N° 19.959 y aprobada el día 21 de julio de 2004. Su capital es la localidad de Ralco. Las localidades, constituidas por comunidades mapuche, presenta una gran dispersión geográfica, marcada por asentamientos que se han originado en los valles de los ríos Queuco y Biobío. Ellas son 12 en total, ubicándose en el valle del río Queuco: Pitiril, Cauñicú, Malla- Malla, Trapa- Trapa y Butalebún. Por el cajón del Biobío se encuentran: El Avellano, Los Guindos, Quepuca Ralco, Ralco Lepoy, El Barco y Guallalí, además de la comunidad de Callaqui, que se ubica en la zona en que el río Queuco desemboca en el Biobío.

Estas comunidades han estado permanentemente en conflicto con el Estado sobre todo cuando hace algunos siglos se les entregaron Títulos de Merced al cacique de cada comunidad, luego títulos comunitarios de propiedad, hasta llegar hasta hoy en día en que se han entregado títulos individuales de propiedad. Uno de los orígenes de estos conflictos en la actualidad, es la construcción de la represa Ralco, para cuyo llenado la Empresa Nacional de Electricidad Sociedad Anónima (Endesa) debía poseer la totalidad de las tierras que cubriría el embalse.

En este contexto de disputas territoriales tanto con las empresas del sector privado (represas y forestales) como con el Estado, se ha construido un clima tenso que poco o nada favorece la integración escolar de los niños, niñas y jóvenes pertenecientes a comunidades indígenas en la comuna. Aspecto que ha puesto en controversia el acceso a la educación, elemento clave para el cumplimiento de los tratados y acuerdos internacionales al respecto en especial es trascendental tras la ratificación por Chile el año 2008 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

En este sentido, cabe señalar que los principios básicos en derechos humanos están dados por el mínimo social establecido, siendo en este caso “el nivel por debajo del cual no debe quedar nunca la conducta del Estado, para que se considere cumplida su obligación. Todo derecho implica un nivel esencial mínimo que debe ser respetado por el Estado” (Khotari, 2001, pág. 24). Este mínimo, implica que todos los miembros de la sociedad cuenten con oportunidades y experiencia educativa. Sobre esta línea, es perentorio destacar los principios de adaptación, aceptación y no discriminación que debe cumplir la implementación de las políticas públicas.

Ahora bien, surge la pregunta sobre ¿Dónde encontramos el mínimo social? El cual en este caso se halla inscrito en la Constitución, tratados y acuerdos internacional ratificados por Chile en virtud de lo cual se presenta la siguiente tabla que sistematiza el marco normativo del Derecho a la Educación.

⁵ Proyección 11.115 población comuna alto Biobío censo 2012 según CENSO 2002.

Cuadro 2. Fecha de Ratificación por Chile de Acuerdos y Tratados Internacionales.

Acuerdos y tratados internacionales ⁶	Fecha ratificación Chile
Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 26)	
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). (Artículos 13 y 14)	10-02-1982
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965). (Artículo 5)	20-10-1971
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). (Artículo 18, párrafo 4)	10-02-1982
Convención americana de Derechos Humanos (1969). (Artículo 12 y 26)	08-10-1990
Convención de los derechos del niño (1989). (Artículo 29 y 30)	13/08/1990
Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. (Parte VI. "Educación y Medios de Comunicación", Artículos 26, 27, 28,29,30 y 31)	15/09/2008
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. (Artículos 14,15,17 y 21)	

Ahora bien, ante este marco normativo se desprende el análisis con enfoque de derechos humanos en base a los datos estadísticos revisados sobre el acceso y calidad de la educación en la comuna de Alto Biobío. Al respecto es importante señalar que se utilizaron datos de educación en general toda vez que no fue posible acceder a estadísticas propias de Educación Intercultural Bilingüe así como tampoco a fuentes oficiales acerca de estadísticas educacionales segregadas por indígenas y no indígenas. Sin perjuicio de esto, es importante relevar que la población étnica de la comuna de Alto Biobío según la CASEN 2009 es del 74,1%, siendo la comuna con mayor composición étnica a nivel regional. Según esta misma encuesta, Alto Biobío se encuentra dentro de las comunas con menor porcentaje de alfabetismo total entre las comunas de la región con un 76,3% y corresponde al menor valor regional para este indicador; por su parte, el promedio regional es de 94,8%.

En este contexto, se puede decir que acorde a los resultados de la encuesta CASEN (2009) el porcentaje de cobertura educacional total en población de 4 a 25 años es de un 57,5%, mientras que en la región es de un 76,6% y en la mejor comuna, Concepción, esta cifra asciende a un 83,5%. Al respecto se puede mencionar que existen 10 establecimientos educacionales en la comuna de Alto Biobío desde el año 2006 a la actualidad, de los cuales 5 son de dependencia Particular subvencionada y 5 de dependencia Municipal (Reportes Comunales, 2013). En cuanto a la matrícula por dependencia del establecimiento educacional se puede mencionar que el año 2007 se distribuía en 710 inscritos en establecimientos Municipales y 336 en Particular subvencionada. Mientras que en el 2012, la distribución es 821 inscritos en establecimientos Municipales y 339 en Particular subvencionada. Al observar el nivel de matrícula acorde al nivel de educación podemos decir que se han incrementado considerablemente las matrículas (78) en educación parvularia. A diferencia de la educación básica que aumenta solo en 18 matrículas y al igual que la educación media.

⁶ Cabe señalar que tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas son instrumentos internacionales que no requieren la ratificación de los estados partes, así como tampoco adquieren carácter de vinculantes.

Cuadro 3. Matricula por nivel de educación comuna Alto Biobío 2007-2012

Matricula según Nivel	2007	2012
Ed. Parvularia	42	120
Ed. Básica Niños	867	885
Ed. Básica Adultos	0	0
Escuelas Cárceles	0	0
Ed. Especial	0	0
Ens. Media Niños	137	155
Ens. Media Adultos	0	0
Total	1046	1160

Fuente: Reportes Comunales 2013.

Si continuamos el análisis en atención a indicadores de calidad de la educación, observamos que acorde a los resultados en las pruebas de Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) aplicadas a 4° Básico, 8° Básico y 2° Medio, los resultados muestran importantes diferencias entre la comuna y los promedio regional y nacionales, los cuales entre sí se aprecian bastante similares, dejando en evidencias las inequidades existentes en la calidad de la educación recibida.

Cuadro 4. Resultados Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) 2011

4to Básico	Comuna Alto Biobío	Región del Biobío	País
Lenguaje	248	269	267
Matemática	217	262	259
8vo Básico	Comuna Alto Biobío	Región del Biobío	País
Lenguaje	218	255	254
Matemática	207	259	259
2do Medio	Comuna Alto Biobío	Región del Biobío	País
Lenguaje	199	256	259
Matemática	177	252	256

Fuente: Reportes Comunales 2013

Por su parte, los resultados arrojados por promedio en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) evidencian un significativo déficit en la comuna de Alto Biobío en tanto presenta 117.95 puntos de diferencia con el promedio nacional y 117.04 a nivel regional, siendo estas diferencias aún mayores al compararlas con establecimientos de dependencias particular pagado.

Cuadro 5. Resultados promedio Prueba de Selección Universitaria (PSU) por dependencia 2010-2012

Psu Promedio por Dependencia	Comuna Alto Biobío	Región del Biobío	País
Municipal	334,95	451,99	452,90
Particular Subvencionado		506,41	489,18
Particular Pagado		593,25	609,97

Fuente: Reportes Comunales 2013

Así mismo, los resultados de niveles educacionales de los niños/as son bajos ya que muchos de los que deberían asistir a centros educacionales no lo hacen, destacando por ejemplo que más del 11% de los niños entre 5 y 19 años no ha asistido nunca a un centro educacional, o sólo a pre- kinder. De lo cual podemos desprender que el acceso a la educación no está garantizada.

Cuadro 6. Asistencia de niñas/os a Escuela Básica en Comuna de Alto Biobío

Tramo de edad	% niños/as ha asistido alguna vez a la Escuela Básica.	% niños/as nunca ha asistido a Escuela Básica
5-9 años	72.6	27.4
10-14	97	3
15-19	96.8	3.2

Fuente: Reportes Comunales 2013

Por su parte, de los 1.303 jóvenes entre 20 y 29 años, sólo 212 terminaron 4° Medio (16.2%) y 215 terminaron sólo 8° Básico (Reportes Comunales, 2013). Junto con esto, acorde al Censo 2002, los niveles de escolaridad son muy bajos, de los mayores de 5 años, el 15% de los hombres no ha asistido nunca a un centro de educación formal, así como tampoco lo ha hecho el 25% de las mujeres.

Si tomamos los datos más divididos, tratando de evitar posibles errores producto del tramo muy grande de edad, vemos que del total de niños y niñas entre los 5 y los 9 años, el 27.4% no ha asistido nunca a un centro educacional. Entre los 10 y los 14 años, el 3% no ha asistido nunca al colegio o sólo a pre- kinder, y de los niños entre 15 y 19 años el 3.2% está en la misma situación. Estos datos son preocupantes de por sí aunque se tornan aún más tras la ratificación del Convenio 169 OIT y del compromiso del Estado por cumplir con los estándares internacionales. La siguiente tabla obtenida del “Índice de infancia y adolescencia, una mirada regional y comunal”, grafica la crítica situación que atraviesa la comuna de Alto Biobío en cuanto a su acceso a las políticas públicas de educación, presentando uno de los valores (0,068)⁷ más bajo, es decir con peores condiciones, a nivel nacional y el más bajo a nivel regional.

Cuadro 7. Comparación por la dimensión⁸ Educación de la Población Menor de 18 años

	Población menor a 18 años	Valor	Posición regional
Alto Biobío	3.586	0,068	54
Región	559.982	0,652	---
País	4.720.617	0,659	----

Fuente: Índice de infancia y adolescencia, una mirada regional y comunal

En este contexto, el Relator Especial de las Naciones Unidas hace notar que, según las cifras oficiales, se ha disminuido el nivel de la población indígena bajo la línea de pobreza de manera importante (10,4 puntos, de 29,4 a 19%), así como se ha reducido la brecha entre poblaciones indígenas y no indígenas entre 2003 y 2006 en cuanto a ocupación, analfabetismo y nivel de escolaridad (Anaya, 2009). No obstante aquello, el Relator también menciona en cuanto al derecho a la educación y derechos lingüísticos, que la encuesta CASEN 2006 revela una alarmante pérdida de las lenguas indígenas en los niños y niñas indígenas, en donde el año 2003 un 15-7% de la población indígena entre 0 y 17 años refiere que habla o entiende su lengua originaria, mientras que

⁷ El valor 0 corresponde al mínimo nivel alcanzado, lo cual no significa que la unidad de medición (comuna, región) carezca de las condiciones medidas, sino que son las que registraron los valores más bajos al momento de la medición, mientras que el valor 1 corresponde al máximo valor máximo o meta ideal.

⁸ Para la construcción de la dimensión educación se consideraron indicadores que midan el acceso, como lo son la cobertura educacional en los distintos niveles de enseñanza: preescolar, básica y media; también se incluyó el SIMCE como indicador de la calidad de la educación y finalmente se consideró el promedio de años de estudio de las personas de 25 y más años de edad en aquellos hogares donde hay presencia de niños, niñas y adolescentes. La fuente de información es la Encuesta CASEN para las coberturas y el promedio de escolaridad y los datos administrativos del Ministerio de Educación en el caso del SIMCE.

en el año 2006 esta población baja a un 10.3%. Lo que señala una necesidad de fortalecer los programas de educación bilingüe intercultural (Anaya, 2009).

El Relator Especial enfatiza que un aspecto fundamental del Convenio N° 169 de la OIT es la obligación de los gobiernos "de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos" (Organización Internacional del Trabajo, 1989, págs. Art 2, Párr.1). En este sentido, Lahera (2008) plantea que el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas, requiere la participación del Estado, pero también y de manera creciente la participación de las organizaciones sociales y del sector privado.

Con todos estos antecedentes, se establece que las políticas públicas implementadas en la comuna de Alto Biobío no cumplen a cabalidad con los satisfactores, los cuales al sustentarse en el enfoque de derechos, deben desarrollarse en cierta forma y condiciones. En esta línea, deben cautelarse los Principios de Adaptabilidad, Aceptabilidad y No discriminación. Así como deben explicitarse según derechos fundamentales los siguientes satisfactores: Accesibilidad, Durabilidad, Asequibilidad, Calidad, Disponibilidad, Exigibilidad y Participación.

Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones

En virtud de todos los antecedentes expuestos a lo largo de la presente investigación es posible concluir que:

- En Chile existe política pública destinada a abordar la implementación de un Programa de Educación Bilingüe Intercultural (PEIB) que vela por la integración, respeto y preservación tanto de la lengua como de costumbres étnicas. El PEIB encuentra su base en las leyes locales y tratados internacionales de derechos humanos que establecen estándares mínimos para garantizar el derecho a la educación. Teniendo como ejes básicos los principios de adaptabilidad, aceptabilidad y no discriminación que debe respetar la política pública.
- Es destacable el esfuerzo realizado por el Estado chileno al incorporar una política destinada la integración escolar y comunitaria de los Pueblos Originarios, así como la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Asimismo, es valorable la participación del Programa Orígenes y su aporte en el diseño y evaluación del PEIB. Sin embargo, se considera como insuficiente su participación solo en dos fases, entendiendo que la política aun no es accesible para toda la sociedad chilena. Además, no se define quien será la entidad encargada de continuar evaluando al PEIB a la vez de ir generando modificaciones, procesos consultivos y adecuaciones curriculares.
- Existe una fuerte necesidad de generar políticas intersectoriales con continuidad ligadas al acercamiento de las políticas estatales a las comunidades indígenas, enfatizando los procesos de participación y consulta previa.
- Las políticas de educación bilingüe intercultural diseñadas e implementadas por el Estado no contribuyen de forma satisfactoria a garantizar el acceso a la educación en la comuna de Alto Biobío, sino más bien se plantean como iniciativas básicas y concretas sobre la inclusión de módulos escolares orientados al aprendizaje mínimo de la lengua. Este aspecto no se condice con lo comprometido por Chile en los acuerdos y tratados internacionales en

tanto no dispone los esfuerzos necesarios para asegurar un Programa de Educación Bilingüe Intercultural que cumpla con los principios básicos de Adaptabilidad, Aceptabilidad y No discriminación. Lo cual se correlaciona con lo planteado por el Relator Especial quien ha constatado la existencia de un nivel significativo de desconfianza, descontento y hasta rechazo de los planes, programas y políticas del Gobierno por parte de los pueblos indígenas. Para superar esas reticencias, el Relator Especial estima que un paso fundamental es mejorar y garantizar la participación de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de tales iniciativas de políticas estatales.

- La comuna de Alto Biobío cuenta con un problema de índole estructural, social y cultural en cuanto a su acceso a la educación toda vez que se observan altos índices de desescolarización, así como dificultades para el pleno desarrollo de su cultura por parte de las comunidades locales. Para lo cual se hace necesario fortalecer las Políticas Públicas implementadas por el Estado, así como fomentar la participación de las comunidades en los procesos de diseño y ejecución de las mismas, todo esto en aras de generar un convivencia basada en el respeto de los derechos humanos que permita a los/as niños/as de las comunidades del Alto Biobío participar de un proyecto educativo intercultural bilingüe que realmente cumpla con los estándares internacionales en derechos humanos y por tanto sea inclusiva y sustentable.

Bibliografía

- Anaya, J. (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en Chile*. Misión Chile.
- Bengoia, J. (1999). *Historia de un conflicto, El Estado y los Mapuche en el siglo XX*. Santiago: Planeta Chilena.
- Care, & Peñas. (2012). *Programa Orígenes en territorio Mapuche: Comparación de dos metodologías de desarrollo desde la percepción de los actores encargados de su ejecución*. Santiago.
- Educación, M. d. (2006). *Programa Orígenes*.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2002). *CENSO 2002*. Santiago.
- Khotari, M. (2001). *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho de un nivel de vida adecuado*.
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Loncon, Elisa; Matus, Christian; Unicef. Ministerio de Educación. (2012). *Descripción y análisis de Planes y Programas propios PEIB-CONADI*. Santiago: Serie educación e interculturalidad.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2009). *Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN*. Santiago.

- Ministerio de Desarrollo Social . (2013). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN*. Santiago.
- Ministerio de Educación MINEDUC. Programa de Educación Intercultural Bilingüe. (s.f). *Aspecto generales de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y sus Fundamentos*. Santiago.
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
- Naciones Unidas. (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación racial*.
- Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.
- Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* .
- Naciones Unidas. (1989). *Convención de los Derechos del niño*.
- Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los pueblos indígenas*.
- Organización Estados Americanos. (1969). *Convención Interamericana de Derechos Humanos*. San José.
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio n° 169 OIT sobre los pueblos indígenas y tribales*. Ginebra.
- Programa Educación Intercultural Bilingüe. Ministerio de Educación. (s.f.). *Manual instructivo para la implementación del Proyecto Educativo Institucional Intercultural*.
- Programa Orígenes. (2004). *Síntesis Ejecutiva Programa Orígenes*. Santiago.
- Reportes Comunales. (2013). *Reportes Comunales Alto Biobío* .
- Touraine, A. (2000). La lucha social hoy es por los derechos culturales. (L. Fernández, Entrevistador)