

Educación en la nueva Constitución Política del Estado.

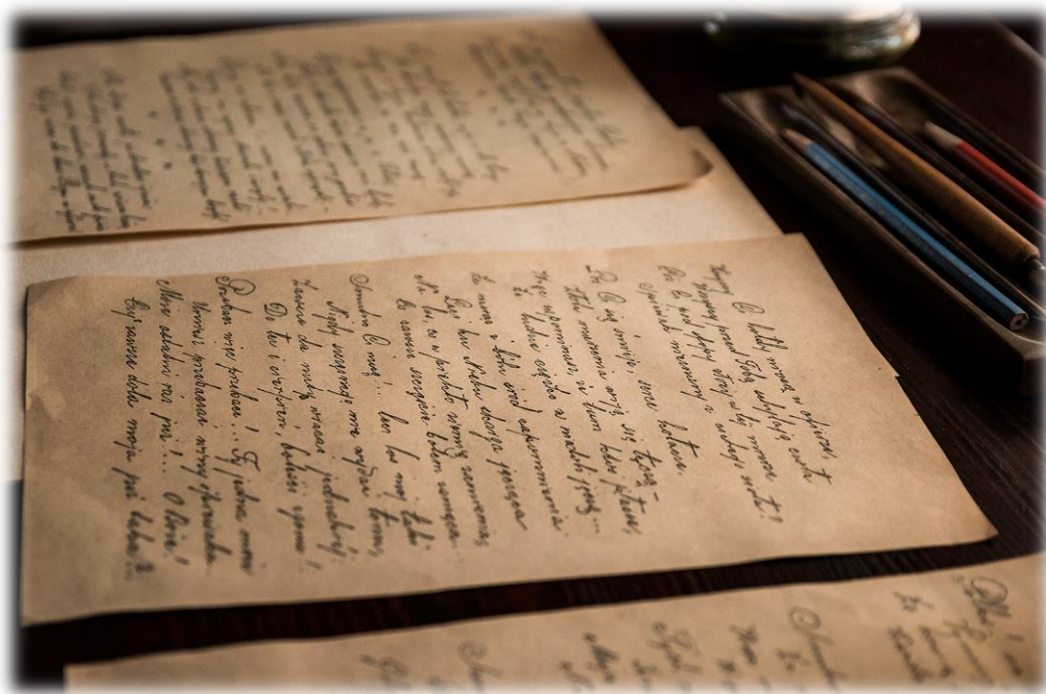
Antecedentes históricos para la discusión¹

Por Carlos Concha Albornoz

Profesor de Historia y Geografía, Magister en Educación.

Profesor del [Magister en Gestión y Dirección Educacional](#)

Director del [Diplomado en Liderazgo Educativo](#), Universidad Alberto Hurtado.



La aspiración por mejores condiciones de vida y de igualdad y el reclamo por mayor dignidad y oportunidades, llevó a buscar en una nueva Constitución una llave para abrir paso a los profundos cambios que demandará el nuevo equilibrio social que Chile desea. El país destinará al menos dos años a la búsqueda de respuestas acerca de cómo reconstituimos el nosotros, cómo profundizamos y aseguramos nuestra democracia, bajo qué institucionalidad política nos ordenamos, cómo se estructurará el Estado, qué derechos y deberes nos damos y cómo los garantizamos. Será la primera vez que ella será elaborada

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias de Juan Eduardo García-Huidobro, Profesor Emérito Universidad Alberto Hurtado.

por una Convención Constituyente, electa universalmente, paritaria y con representantes de nuestros pueblos originarios.

El diálogo constitucional que viene debiera basarse en argumentos, ojalá en consensos y si no, en el reconocimiento de las diferencias, en la ecuanimidad para plantearlas y en la determinación de mecanismos democráticos de solución. Si lo hacemos bien, las respuestas que nos demos como sociedad, debieran acompañarnos un buen tiempo. Este diálogo incluye a la educación como uno de sus temas relevantes. ¿Qué debiera establecer en educación un nuevo texto constitucional? ¿Aspiramos a un texto que fije un marco para el ordenamiento educacional a través de principios ordenadores o un texto programático de definiciones y compromisos? ¿Qué aprendizajes dejan las soluciones que, en nuestra historia constitucional, se construyeron en educación?

Lo que sigue repasa el cómo nuestras constituciones han abordado el tema educacional y las conclusiones que puede extraerse de ello; detalla los contenidos de la Constitución actual y, finalmente, propone algunas ideas puente entre lo que hemos construido y lo que nos falta avanzar, en la idea de asegurar la educación como un bien común fundamental. Este texto, además, es una invitación a mirar nuestro sistema educacional, como una construcción histórica.

1. El Ciclo del Estado docente

Una rápida revisión histórica permite concluir que nuestros principales textos constitucionales ofrecieron, más que nada, marcos de ordenamiento, con poco detalle acerca de las reglas de funcionamiento del sistema educacional. Los textos originales de las Constituciones de 1833 y de 1925 fueron contundentes, pero bien sucintos; el más declarativo fue, sin duda el de la Constitución de 1823; el más escueto, el de la Constitución liberal de 1828 y, con seguridad, el más extenso es el que hoy nos rige.

Las primeras luces constitucionales y legislativas sobre educación en nuestro país tuvieron como pilares la construcción de la república y de una identidad común que nos vinculara culturalmente y que sustituyera el orden colonial. Nuestros fundadores, conservadores o liberales, siempre fueron republicanos (nunca monárquicos) y constitucionalistas (rechazaron a caudillos o dictadores) y asumieron que el nuevo orden político se fundaba sobre bases morales y valores cívicos y que la educación era el principal medio para proveerlos.

Juan Egaña (1769-1836), “educador y legislador del nuevo Estado Chileno” (Góngora, 1964), encarnó muy bien este espíritu republicano. Como constitucionalista, tuvo gran influencia en configurar los sentidos de la educación pública, indicando que solo ella era capaz de supeditar el interés general al particular, sin lo cual, no había república o solo había decadencia de ella. Cree que la virtud republicana debe ser formada, que las leyes sacan su fuerza de las costumbres y de las instituciones, las que son las verdaderas formadoras de las personas. Esto fue plasmado en la Constitución de 1823 redactada por él². En ella se

² Ella indica que: “En la legislación del Estado, se formará el código moral que detalle los deberes del ciudadano en todas las épocas de su edad y en todos los estados de la vida social, formándole hábitos, ejercicios, deberes, instrucciones públicas, ritualidades y placeres que transformen las leyes en costumbres y las costumbres en virtudes cívicas y morales...”. (Art. 249)

funda un principio rector, que todas las Constituciones que siguieron incorporarán “La instrucción pública, industrial y científica, es uno de los primeros deberes del Estado...” (Art. 257).

La visión del Estado como responsable de la función educativa de la sociedad, la señaló tempranamente Camilo Henríquez (1812), cuando definía la misión del Instituto Nacional: “El gran fin del Instituto es dar a la Patria ciudadanos, que la defiendan, la dirijan, la hagan florecer y le den honor”³. Solo el Estado podía asegurar una educación con esos propósitos.

La **Constitución de 1833** destinó dos artículos a educación, el N° 153 que estableció que “La educación pública es una atención preferente del Gobierno”, y el N° 154, que definió que la Superintendencia de Educación Pública tendría a cargo la inspección de la enseñanza nacional, bajo la autoridad del Gobierno⁴. Con ese marco, el país fundó y desplegó un sistema educacional público, nacional y centralizado. La preeminencia de lo público en educación recibió, años después, el nombre de “Estado Docente”, condición mantenida por conservadores primero y liberales luego, mientras duró la vigencia de las constituciones de 1833 y de 1925, hasta los años 70 del siglo pasado.

La relación entre lo público y lo privado en educación no estuvo exenta de tensiones y no fue fácil acordar el espacio de coexistencia armoniosa. Más allá que las iniciativas privadas de educación estuvieran presentes en el país desde la época colonial y que su aporte fue valorado tempranamente por los sucesivos gobiernos y leyes desde 1810⁵, en los años 70 del siglo XIX, se produjo una de las disputas más notables entre conservadores y liberales, partidarios los primeros de la **Libertad de enseñanza** y los segundos, del **Estado docente**. Los conservadores reclamaban por el monopolio de la enseñanza en manos del Estado, en especial por la examinación de estudiantes de establecimientos privados⁶, y los liberales, señalaban que entregar la enseñanza en manos de los particulares afectaba el propósito social y moral de la educación, que debía ser pública⁷. La reforma constitucional de 1874 incluyó la libertad de enseñanza como un derecho derivado del reunirse sin permiso previo y sin armas. Ello aseguró la creación de establecimientos educacionales privados, pero no modificó las condiciones de preeminencia del Estado sobre la educación en el país y los estudiantes de los establecimientos privados siguieron siendo examinados por los docentes de los liceos estatales, hasta mediados de los años 60 del siglo pasado.

³ La Aurora de Chile, N° 19, 18.06.1812. En: <http://www.auroradechile.cl/newtenberg/facsimil/1313/article-29044.html>

⁴ Constitución Política de la República de Chile 1833, Art. 153 y 154, en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=137535&idParte=>

⁵ Por ejemplo, el Reglamento de Instrucción Primaria de 1813, señala en el N° XV que, “Todo hombre o mujer, que además de los maestros nombrados i costeados por el Estado, quiera enseñar primeras letras, pueden hacerlo pasando por las formalidades dispuestas, i percibiendo la pensión que acordaren con los educandos: el Gobierno reconoce que en esto practican un servicio a la Patria mui recomendable”. Revisado en noviembre de 2020, en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/32850/anguita18130618.pdf>

⁶ Abdón Cifuentes, sanfelipeño, ilustre conservador, promotor de la Libertad de enseñanza, denunciaba el estanco intelectual de Chile, confiado a una sola universidad y el monopolio que ella mantenía no solo sobre los títulos y grados, sino que, además, sobre los exámenes anuales, los planes de estudio, los métodos de enseñanza y los textos. “La libertad que se declara es una burla, porque en definitiva el dueño del examen es el dueño de la enseñanza” (Citado por Mellafe, R., 1992, págs. 94 y 95).

⁷ Valentín Letelier, linarense, político y educador liberal, fundamentaba el Estado docente argumentando que un Estado no puede ceder a ningún otro poder social la dirección superior de la enseñanza pública, porque con ello se afectaba el propósito social y moral de la educación. En relación con el reclamo de los Conservadores señalaba que “no es una aspiración popular la que se trata de satisfacer, es una aspiración de secta; se pide que la enseñanza se entregue a manos del pueblo, porque las iglesias desean acapararla en su provecho” (Citado por Mellafe, R., 1992, pág. 95).

El aporte financiero del Estado a privados en educación es una materia de mucho interés y poco conocida. Bernasconi, Fernández y Follegati (2018) indican que los primeros registros de entrega de recursos a privados en educación datan de 1876 y se reflejaba en el Presupuesto del Ministerio, en la Partida 16, bajo la denominación de “Asignaciones varias”, una ese año, 150 en 1903. Se calcula que las subvenciones entregadas al sector privado en 1902 correspondían al 5% del presupuesto destinado a educación. Hasta 1901 la asignación era bastante discrecional; ese año se especificó su finalidad: “Subvenciones a establecimientos de instrucción que deberán mantener becas a enfermos, medio-pupilos e internos, en proporción a la asignación que reciban i en conformidad al decreto que dictará el Presidente de la República”⁸. Hacia 1908, la subvención se encontraba institucionalizada, sometida a la inspección ministerial, con criterios de asignación, montos, fechas de entrega, sistemas de rendición y exigencias sanitarias, curriculares, de dotación docente y de días de funcionamiento anual de los establecimientos educacionales, para poder recibirla.

Los legados más importantes desarrollados al amparo de la Constitución de 1833, fueron un sistema estatal de educación primaria, secundaria y superior y la colaboración regulada de provisión del servicio educativo por parte de privados. Algunos de los hitos más notables de esa etapa fueron, la creación del Instituto Nacional (1812), de la Universidad de Chile (1842), de la Escuela Normal de Preceptores (1842), de Preceptoras (1854), las Leyes generales de Instrucción Primaria (1860), la libertad de enseñanza (1874), la Ley de Instrucción Secundaria y Superior (1879), la creación de la Universidad Católica (1888), del Instituto Pedagógico (1889) y la Ley de Educación Primaria Obligatoria (1920).

La **Constitución de 1925** incluyó educación en el capítulo de Garantías Constitucionales (Cap. III, Art. 10, N° 7). No cambió sustantivamente el ordenamiento educacional del país, que siguió funcionando como Estado Docente. Consagró como garantías dos condiciones del período anterior, la libertad de enseñanza y la obligatoriedad de la Educación Primaria. Los demás contenidos reiteran lo señalado en la Constitución del 1833: que la educación pública es una atención preferente del Estado y, la existencia de una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estaría la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno.

Lo anterior se mantuvo sin modificaciones hasta 1971, cuando se promulga la Ley N° 17.398 (9 de enero) que reforma la Constitución, como parte de las llamadas garantías constitucionales que permitieron la mayoría necesaria en el Congreso para la elección del presidente Salvador Allende. Varias de esas garantías se refirieron a educación. Importa hacer referencia a ellas porque profundizan la visión del Estado docente y su relación con la Libertad de enseñanza, como no se había hecho en constituciones anteriores y da cuenta de los aspectos en los cuales Educación despertaba preocupación democrática y sensibilidad política.

Una primera cuestión está referida a garantizar la libertad de enseñanza. Sin embargo, se establece que ella se ejerce en el marco del Estado docente. De esta manera, se mantiene la educación como una función primordial del Estado, y se aclara que la libertad de enseñanza se ejerce a través de un sistema nacional que incluye a instituciones oficiales y privadas, que estas últimas son colaboradoras de esa función y que

⁸ Bernasconi, A., Fernández, H. y Follegati, L. (2018): “Erario público e iniciativa privada. El origen del financiamiento estatal a las universidades particulares en Chile.” Revisado en noviembre de 2020, en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762018000100015

deben ajustarse a los planes y programas de estudio que establezca el Ministerio de Educación. Agrega luego que la organización administrativa y el nombramiento del personal de las instituciones privadas debe ser determinada por ellas mismas y respecto del aporte financiero del Estado a la educación privada se estableció que *“sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento, de acuerdo a las normas que establezca la ley”*⁹.

La reforma constitucional agregaba otras garantías sobre educación escolar y superior, que fortalecían la institucionalidad democrática, el pluralismo y la transparencia. Por ejemplo, mantenía la Superintendencia de Educación y sus atribuciones sobre todo el sistema educativo, pero agregaba un Consejo “integrado por representantes de todos los sectores vinculados al sistema nacional de educación. La representación de estos sectores deberá ser generada democráticamente”; en relación con los textos de estudio establecía que ellos deberían ser seleccionados por organismos técnicos competentes y sobre la base de concursos públicos abiertos; respecto de las universidades públicas y privadas reconocidas por el Estado, reforzaba su condición de autonomía académica, administrativa y económica y que el acceso a ellas debía depender exclusivamente de la idoneidad de los postulantes. También aseguraba la libertad académica y el derecho de los estudiantes universitarios a expresar sus propias ideas y a escoger, en lo posible, la enseñanza y tuición de los profesores que prefirieran.

Pese a que muchas de estas garantías no lograran implementarse, ellas recogen, con claridad, la visión educativa construida desde los comienzos de la República.

El legado educativo bajo el mandato de la Constitución de 1925, sigue las visiones de un estado desarrollista y de bienestar social, con una “institucionalidad económica relativamente moderna, la democratización política y la protección social al amparo del Estado”¹⁰. Los avances en cobertura educacional, la incorporación de la mujer, la extensión de la obligatoriedad de 4 a 6 años (1928), los movimientos de renovación educativa y los liceos experimentales, fueron esfuerzos destacados desde los años 30 del siglo pasado. Sin embargo, el más integral de ellos se produce en los años 60 del siglo pasado, con la **Reforma del presidente Frei Montalva**. Se trata del último y más concentrado esfuerzo que se hizo en el marco del Estado docente para renovar la educación. Para ello se utilizó un modelo de planeamiento integral, de alta consistencia técnica, fundado en las visiones propuestas por UNESCO y CEPAL, en las recomendaciones de la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, creada por el presidente Jorge Alessandri pocos años antes, y en la visión de justicia y desarrollo social del Gobierno demócrata cristiano. Se propuso superar los rezagos educativos diagnosticados a comienzos de los años 60 en materias de cobertura de educación primaria y secundaria, de analfabetismo y exclusión escolar y de atraso en materias curriculares, de enseñanza y de recursos educativos.

Entre 1964 y comienzos de 1965, se puso en marcha un Plan extraordinario de enseñanza primaria, con ampliación de recintos escolares y de matrícula, de enorme éxito. Le siguió la Reforma integral de la educación, que dotó de estructura y articuló el sistema educacional, terminando la parcelación que se

⁹ Ley N° 17.398, sustitución del N° 7 del Art. 10 de la Constitución. Revisado en octubre de 2020, en <https://www.interior.gob.cl/media/2014/04/Constituciones1810-2015.pdf>

¹⁰ Olmos, C. y Silva, R.: El rol del Estado Chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar. Expansiva, 2009, pág. 2

había ido produciendo, extendió la escolaridad básica común a ocho años, ordenó la educación media en modalidades Técnico Profesional y Humanístico Científico. También se dio impulso a un sistema menos selectivo con la promoción automática en 1° y 2° Básico y en 7°, la eliminación de las escuelas anexas a los liceos (preparatorias), igualando las oportunidades de los estudiantes de básica que venían de las escuelas normales para seguir estudios secundarios, y estableció la opción de continuidad de estudios superiores para los egresados de la educación media técnico-profesional. A ello se agregó una reforma profunda y completa al currículo y una especial preocupación por la formación y profesionalización de los docentes. La creación del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) hizo un enorme aporte a ello. Se incluyó también las primeras experiencias de evaluación nacional del aprendizaje con pruebas estandarizadas y con consecuencias; con ello se eliminó el sistema de exámenes finales, incluyendo el que aplicaban los liceos fiscales a los estudiantes de los colegios particulares. A ello se agregaron programas asistenciales (alimentación, salud, vestuario y útiles escolares) que desplegó la JUNAEB, la inclusión de la educación parvularia como primer nivel del sistema, la creación de la JUNJI y un gran crecimiento de la educación de adultos, área en la que se distinguió la figura de Paulo Freire.

Con la Reforma del presidente Frei se produce una expansión notoria de la Educación Pública: la matrícula pública escolar pasó del 59% del total nacional en 1964, al 75% en 1970. Se completó, así, la cobertura a la educación básica y se abrió las puertas a la masificación de la educación secundaria, cuya cobertura, durante su gobierno, aumentó en 16 puntos porcentuales. De igual forma el cambio en el sistema de ingreso a la educación superior (reemplazó del Bachillerato por la PAA), produjo una mejora relevante en el acceso a educación superior¹¹.

La profundidad de los cambios iniciados requería tiempo y energías para sostenerlos, evaluarlos e institucionalizarlos. No hubo oportunidad para ello. El gobierno de la Unidad Popular no logró completar su período. El país no pudo sostener los valores republicanos de convivencia, tolerancia, acuerdos y respeto a la institucionalidad política. La democracia no prevaleció y en septiembre de 1973 se produce el golpe de Estado que abrió paso la dictadura. La educación fue profundamente afectada; la dictadura cerró el ciclo de 160 años de Estado Docente.

2. El Ciclo de la Libertad de Enseñanza

El 11 de septiembre de 1973 se inicia una etapa de quiebre constitucional. La vigencia de la Constitución de 1925 queda en entredicho luego que la Junta de Gobierno estableció, el 11 de septiembre de 1973, que ella asumía el ejercicio de los poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo¹².

¹¹ Bellei, C. y Pérez, C. (2016): "Democratizar y tecnificar la educación. La Reforma Educacional de Eduardo Frei Montalva". En: Huneeus, C. y J. Couso (Eds.), *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la "Revolución en Libertad"*, pp.23-26, Editorial Universitaria, 2016.

¹² Decreto Ley N° 128, 12 de noviembre de 1973, Art, N° 1, que aclara los alcances del Decreto Ley N° 1 del 11 de septiembre de 1973. Revisado en *Constituciones Políticas de la República de Chile, 1810-2015*. Diario Oficial, Segunda edición, p. 332. Disponible en:

<https://www.interior.gob.cl/media/2014/04/Constituciones1810-2015.pdf>

Las primeras señales constitucionales sobre educación se expresan en el Acta Constitucional N° 3, del 11 de septiembre de 1976, sobre Derechos y deberes constitucionales. Sus contenidos son un ensayo de lo que luego será la Constitución de 1980 y por la primera vez el texto distingue la Libertad de enseñanza (consagrada en la Constitución de 1925), del Derecho a la Educación¹³.

La **Constitución de 1980** fija el marco para el **Derecho a la Educación**, en cinco principios¹⁴: i) su objeto es el pleno desarrollo de las personas en las distintas etapas de su vida; ii) el derecho preferente y deber de educar a los hijos corresponde a los padres y el Estado se obliga a proteger ese derecho; iii) la obligatoriedad de la educación básica y el deber del Estado de financiar un sistema gratuito que asegure el acceso a ella a toda la población; iv) el Estado se obliga a fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y proteger e incrementar el patrimonio cultural; y, v) el deber de la comunidad de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

A diferencia de la Constitución de 1925, que sólo consigna el título de la garantía de la **Libertad de enseñanza**, la de 1980 detalla lo que incluye: “el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional”¹⁵. Reconoce también como parte de ella el derecho de los padres de escoger el establecimiento educacional para sus hijos. Finalmente, se indica que una Ley orgánica fijará requisitos y normas de funcionamiento del sistema¹⁶.

Los preceptos anteriores facilitaron la introducción y el desarrollo de “lógicas de mercado” en educación, que cerraron el ciclo de preeminencia estatal sobre el sistema educacional. Pero lo principal fue la decisión política e ideológica de refundar el sistema educativo con estos nuevos principios, amparados quizás en una interpretación muy ampliada del rol de los “cuerpos intermedios” señalados en el preámbulo de la Constitución. Antes del año 80 la acción de la dictadura se centró en el control del sistema, la persecución a los opositores y la intervención sobre los contenidos educativos. En 1979 educación se integra a las denominadas “modernizaciones”, y con ello, al movimiento privatizador, que ponía al mercado como el principal regulador de las actividades y de la vida social. Se trataba de minimizar la presencia del Estado por los riesgos a la libertad que representaba el control estatal. Se argumentaba que de esa manera se “alejaban los peligros del totalitarismo implícito en la estructura económica y social existente”¹⁷. Así, a la descentralización económica (privatización de 470 empresas públicas, devolución de tierras a afectados por la reforma agraria, libertad de precios, libertad salarial, baja de aranceles y apertura comercial, entre otras¹⁸), se agregaron educación y salud.

¹³ Acta Constitucional N° 3, N° 13 y 14, 11 de septiembre de 1976. Revisado en Constituciones Políticas de la República de Chile, 1810-2015, op cit, págs. 370, 371.

¹⁴ Constitución Política de 1980, Art. 7, N° 10. Revisado en Constituciones Políticas de la República de Chile, 1810-2015, op cit, pág. 400

¹⁵ Constitución Política de 1980, Art. 7, N° 11. Revisado en Constituciones Políticas de la República de Chile, 1810-2015, op cit, pág. 400.

¹⁶ No obstante que la Constitución entró en vigencia en marzo de 1981, la Ley orgánica correspondiente no fue promulgada hasta el 10 de marzo de 1990, un día antes que asumiera el gobierno democrático del Presidente Aylwin.

¹⁷ De Castro, S. (Prólogo) (1992): El Ladrillo. Publicado por el Centro de Estudios Públicos (CEP), p. 54. Revisado 06.2020: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160812/20160812124819/libro_elladrillo_cep.pdf

¹⁸ Ibáñez, P. y Lüders, R. (1983), op cit., págs. 18 y 22.

El rol del Estado fue reducido a la normativa y su resguardo, a la administración de los incentivos y al financiamiento del sistema. Él es un árbitro que se relaciona con las mismas reglas para los sostenedores públicos y privados. El nuevo sistema de financiamiento fue por matrícula y asistencia diaria, lo que incentivaba la competencia por estudiantes; no se restringió a los privados la instalación o cierre de nuevos establecimientos educacionales, con independencia de si se necesitaban o no, porque “el mercado” regulaba las matrículas; se autorizó el lucro con los recursos públicos, así, el sostenedor privado podía dar uso libre a los recursos que no destinara al servicio educativo; a ello se agregó en los 90 la opción de copago de las familias (financiamiento compartido); la inclusión fue eliminada en la medida en que los particulares podían seleccionar y expulsar estudiantes, decisiones que el sostenedor municipal podía hacer muy excepcionalmente¹⁹. Además, la introducción de sistemas de evaluación externa a estudiantes (PER primero y SIMCE enseguida) fueron vinculadas con la idea de información de mercado para que las familias decidieran la matrícula de sus hijos.

A poco andar, se produce una fuerte caída de la matrícula pública. El año 1981, cuando partió la municipalización, la educación pública cubría al 78% de la matrícula nacional; en 1988 ya había bajado al 60%. Al mismo tiempo, la matrícula particular subvencionada subía del 15% al 33,4%²⁰. En datos 2019, el porcentaje de matrícula municipal llega al 35% y la particular subvencionada al 55%²¹. Nunca, desde que se tiene registros, la matrícula pública había sido tan reducida. De igual forma, ella fue concentrando su atención en los sectores sociales más pobres, rurales e inmigrantes y mantiene una presencia muy minoritaria en las comunas de mayor población urbana²². Ello contribuye a generar la condición de alta segregación social que nuestro sistema educativo mantiene.

Los contenidos de la Constitución fueron modificados luego de 1990 en varias oportunidades. En 1999, se agregó que “El Estado promoverá la Educación Parvularia...”²³; en 2003, la obligatoriedad de la educación media y el deber del Estado de financiar un sistema gratuito, hasta los 21 años de edad²⁴; en 2007 se establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición de Educación Parvularia y en 2013 ello se amplía estableciendo un sistema de financiamiento gratuito²⁵.

¹⁹ Marcel, M. y Raczinsky, D. (2009), reconocen, además, la falta de inversiones municipales en educación, a diferencia del dinamismo mostrado por el sector privado; ello se debería a las dificultades de financiamiento y de aprobación que los municipios tienen de sus proyectos o simplemente a la falta de interés de las autoridades municipales en mejorar el servicio educacional. (p. 75)

²⁰ Cox, C. y Jara, C. (1989): Datos básicos para la discusión de políticas en educación (1970-1988). CIDE/Flacso. Santiago, p. 12.

²¹ Mineduc. 2020, Matrícula de alumnos por dependencia administrativa. Consultado en julio de 2020, en <http://junarsemantics.s3.amazonaws.com/mineduc/BigData/Visualizaciones/VZ1/dist/index.html>

²² En 2017 la encuesta CASEN informaba que el 56.2% de niñas y niños de 6 a 13 años que asisten a una escuela básica municipal, son pobres y el 36% no pobres. En cambio, los establecimientos particulares subvencionados atienden a 42,8% de pobres y 55% de no pobres. Revisado en julio de 2020, en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_educacion_casen_2017.pdf

²³ Ley N° 19.634 de 2 de octubre de 1999. Revisado en Constituciones Políticas de la República de Chile, 1810-2015, op cit, pág. 472.

²⁴ Ley N° 19.876, de 22 de mayo de 2003. Revisado en Constituciones Políticas de la República de Chile, 1810-2015, op cit, pág. 476.

²⁵ Ley N° 20.162, de 16 de febrero de 2007 y 20.710 de 11 de diciembre de 2013. Revisado en Constituciones Políticas de la República de Chile, 1810-2015, op. cit., pág. 494. Sin embargo, a la fecha esta reforma sigue sin hacerse efectiva, porque no se ha promulgado la ley que establece su gradualidad.

3. La discusión democrática por la educación

Es preciso dejar claro que, con el retorno de la democracia, las modificaciones a las lógicas mercadistas instaladas en los años 80 en educación, fueron menos cambios constitucionales y mucho más nuevas políticas, convicciones y leyes. El marco general de funcionamiento se ha ido modificando gradualmente y el principal mecanismo de mercado, la subvención por asistencia sigue representando lejos la principal fuente de financiamiento de los establecimientos educacionales.

Con el retorno a la democracia, se recuperó la iniciativa estatal en la mejora de condiciones de base del sistema y en el apoyo estatal focalizado en las poblaciones educativas más vulnerables. Por ejemplo, en Programa de las 900 Escuelas (1990), el nuevo régimen laboral docente (1991), programas de apoyo a los sectores más vulnerables, rurales y urbanos (MECE Básica 1992 y MECE Media 1996), más tiempo y espacio escolar (Jornada Escolar Completa, 1997), recursos educativos y tecnológicos, nuevo currículo escolar, entre otros. Se logró, también, cambiar algunos componentes claves del sistema, por ejemplo: la Ley de Subvención Escolar Preferencial (2007) incrementó significativamente los recursos para los establecimientos educacionales que atendían a sectores más pobres, la nueva Ley orgánica de educación (LGE), 2009, aumenta las exigencias para ser sostenedor, configura una visión de la calidad educativa más integral y genera una institucionalidad pública a cargo de asegurar la calidad educativa; la Ley de Inclusión (2015), establece una gradualidad para poner fin al lucro, prohibir la selección de estudiantes en establecimientos con financiamiento público, terminar con el sistema de Financiamiento Compartido y regular la admisión escolar; la Ley que crea el Sistema de desarrollo profesional docente (2016), regula y mejora las condiciones para el ejercicio docente en establecimientos educacionales públicos, municipales y particulares; la Ley que crea el Sistema de Educación Pública (2017), pone fecha de término a la educación municipal e inicia su traspaso al Ministerio de Educación, a través de la creación de los Servicios Locales de Educación y de la Dirección de Educación Pública.

Pocos momentos de nuestra historia educativa pueden registrar los logros de este período. Algunos ejemplos. A comienzos de los 2000, el país completó la universalización de la educación secundaria y en 2018 logró que el 94% de niños y niñas de 5 años asistiera a kínder, igualando con ello el promedio de la OCDE. El salario docente ha aumentado sostenidamente y las horas lectivas han disminuido de 1.157 en 2015, a 1.063 en 2019; el 81% de la población entre 15 y 19 años se encontraba estudiando en 2017, cinco puntos más que en 2010, lo que ubica al país en el mejor lugar en América Latina, y solo tres puntos bajo el promedio de la OCDE; el 49% de los que ingresaron por primera vez a un programa técnico de nivel superior, proviene de un liceo técnico profesional, lo que da cuenta un cambio profundo en la educación secundaria técnica y de trayectorias vocacionales de continuidad de estudios de los jóvenes²⁶. Es destacable también que en 2017 el 33% de los jóvenes entre 19 y 20 años accedan a educación superior, lo que supera en tres puntos el promedio de la OCDE.

Los esfuerzos realizados no lograron incorporar los profundos cambios culturales y sociales que afectaban a nuestra sociedad, y que siguen abiertos a su comprensión. Se subestimaron las alertas, algunas de ellas muy tempranas, como la falta de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones y el llamado a

²⁶ Centro de Estudios Mineduc. (2019): Education at a Glance 2019. Análisis de los resultados más relevantes para Chile. Serie Evidencias N° 45, págs. 4 a 6. Revisado en noviembre de 2020, en <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2019/09/EVIDENCIAS-45.pdf>

“construir una infraestructura ética para sostener la confianza pública en los gobiernos”²⁷. En Chile, las primeras señales también son de comienzos de los 2000. El Informe de Desarrollo Humano (IDH) de 1998 detecta debilidades en el nosotros colectivo y llama la atención por la paradoja entre los logros del crecimiento, la disminución de la pobreza y el incremento del gasto social, y los “grados más o menos significativos de desconfianza tanto en las relaciones interpersonales como en las relaciones de los sujetos con los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo”²⁸, poniendo en duda los mecanismos de seguridad de las personas del modelo de modernización del país. El IDH de 2002 refuerza la idea de la debilidad del nosotros y habla del “vaciamiento de la identidad colectiva”, que se manifiesta en la ausencia de un relato común o de la imagen de un futuro compartido. Esta debilidad se asocia a distintos factores, pero la desigualdad, y particularmente la segregación, tienen un peso importante.

El movimiento de los secundarios en 2006 fue un remezón muy fuerte por lo que se había dejado de hacer en educación. Esa generación de jóvenes, nacidos todos en democracia, era la expresión de una nueva cultura juvenil. Demandaron cambios estructurales al sistema educativo, como el término de la Ley Orgánica de Educación (LOCE), herencia de la dictadura, la desmunicipalización de la educación y la reforma a la Jornada Escolar Completa. Sus causas contaron con un amplio respaldo ciudadano. Ya no reclamaban por el acceso a la educación, sino que se preguntaban por qué solo unos pocos podían acceder a una educación de calidad y por qué los establecimientos donde se educaban los sectores más pobres y emergentes no tenían los mismos resultados que los que recibían a la élite social y económica del país.

Las respuestas políticas a estas demandas no resultaron suficientes. Se reemplazó la LOCE por la Ley General de Educación (LGE), que avanzó en hacer más operativa e integral la visión de calidad de la educación que el Estado se comprometía a garantizar, se creó una nueva institucionalidad para la gobernanza del sistema escolar completo, separando funciones y atribuciones entre el Ministerio de Educación, la Agencia de la Calidad de la Educación, la Superintendencia de Educación y el Consejo Nacional de Educación y se crea el Sistema de Aseguramiento de la calidad, entre otras materias.

Hoy parece más claro que las políticas desarrolladas subestimaron la profundidad de los cambios sociales y culturales y no lograron incorporar a ellas las nuevas y diversas demandas surgidas, las aspiraciones de inclusión y dignidad, que fortaleciera el debilitado entramado social.

4. La nueva reflexión democrática

La discusión constitucional acerca de qué definiciones incorporar en el texto de una nueva Constitución, no debiera ser una materia que genere posiciones insalvables, en la medida en que se opte, por una Constitución que defina los principios que ordenan al sistema y no por un texto programático, que detalla su funcionamiento, cosa que hasta ahora ninguna constitución ha hecho.

²⁷ OCDE (2000): Confianza en el Gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE. Consultado en noviembre de 2020, en <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/06/Confianza-en-el-Gobierno-medidas-para-fortalecer-el-marco-%C3%A9tico-en-los-pa%C3%ADses-de-la-OCDE.pdf>

²⁸ PNUD (1998): Informe de Desarrollo Humano en Chile 1998, p. 210.

Si bien en nuestra historia se han ido construyendo consensos profundos acerca de cómo estructurar la dirección y los modos de funcionamiento del sistema, la oportunidad de repensar lo que queremos en educación, debiera llevarnos a definiciones que, junto con integrar los anhelos sociales de dignidad y justicia, incorporen una visión actualizada de los derechos que incluye. En ese sentido, se propone consideraciones referidas a resignificar la comprensión del derecho a la educación, a partir del aprendizaje histórico que hemos hecho y, también, de la ampliación y profundización del derecho, incluyendo nuevos principios constitucionales que requieren ser incorporados.

Dos aprendizajes construidos

Es posible apreciar, al menos, dos visiones de los fundadores de la república que mantienen una vigencia notable. Por una parte, la manera cómo las distintas constituciones han abordado la disyuntiva entre la educación como un derecho individual y, a la vez, como un derecho social. Es decir, cómo se armonizan los intereses y la voluntad de cada persona, libre e igual, con las de la sociedad y el Estado actuando en nombre del bien común.

Muy tempranamente, la educación fue reconocida como un medio eficaz de transformación de los habitantes del país de súbditos a ciudadanos y considerada como la principal agencia moralizadora, de desarrollo e igualdad personal y social, de trasmisión del saber y de la cultura y la base para la formación profesional y técnica del país, transformándose en un asunto público de primera importancia. Esta comprensión, reforzada por los distintos gobiernos, no ha estado exenta de controversias y búsqueda periódica de ajustes. Las discusiones sobre Libertad de enseñanza y Estado docente, las de la Ley de Educación Primaria obligatoria, la propuesta de Escuela Nacional Unificada, o las que hace poco tuvimos para asegurar la inclusión, la gratuidad y el fin del lucro, son parte de ello.

El arreglo que define que el objeto de la educación es el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida y que entrega a los padres el derecho preferente y el deber de educar a los hijos y que obliga el Estado tanto a proteger ese derecho, como a garantizarlo, a ofrecer servicios gratuitos de acceso a todos y a promover su desarrollo en todos sus niveles²⁹, puede ser revisado y enriquecido, pero sin duda que es un arreglo de profundas raíces históricas.

Una segunda visión construida se refiere al carácter mixto y regulado del sistema educacional chileno. Lo público y lo privado en educación han convivido desde la época colonial y la nueva república valoró su aporte y la incorporó a los esfuerzos nacionales. Desde finales del siglo XVI, cabildos, parroquias y conventos, congregaciones religiosas y privados, han impartido servicios educacionales, gratuitos o no, junto con centros educativos sostenidos por el Estado. La convicción es que ello colaboraba y complementaba la función educacional del Estado.

El Estado siempre reguló el funcionamiento de centros educativos privados de todos los niveles, como condición de reconocimiento y validez de los estudios, a través de normas para autorizar su apertura y

²⁹ Constitución Política de Chile, Cap. III, art. 19, N° 10.

funcionamiento, para fijar el currículo, el ejercicio de la docencia, los textos y los exámenes³⁰. Esas exigencias eran mayores cuando el Estado aportaba al financiamiento del establecimiento educacional, incluyendo la gratuidad.

La discusión constitucional sobre el carácter mixto de la provisión de la educación debiera reconocer la tradición y la construcción histórica desarrollada en el país. Ella asigna al Estado la función social de la educación, en la perspectiva del bien común y admite la colaboración de privados que aportan al cumplimiento de esa tarea, en el marco de las políticas y las regulaciones correspondientes. Los principios de calidad, equidad, gratuidad, inclusión y participación debieran regir las relaciones entre lo público y lo privado en educación.

Resignificación del derecho a la educación

El sistema educativo ha ido avanzando en el enriquecimiento del derecho a la educación, transitando, conceptualmente al menos, del derecho y las garantías para el acceso a sus distintos niveles, al derecho a una educación que asegure niveles de calidad equivalentes para todos. En acceso, sabemos, el sistema puede exhibir logros notables y universales en educación básica y media, progresos en educación inicial y superior y un enorme rezago en educación de adultos y en sistemas de aprendizaje permanente. Es un avance importante la declaración de calidad educativa que se ha construido. Ella da cuenta del propósito de desarrollo más pleno y permanente de la persona y de una gama amplia e integral de dimensiones de su formación³¹. Sin embargo, esta visión³², está todavía distante de lo que el Sistema de Aseguramiento de la Calidad ha establecido, porque la ha reducido solo a los aspectos cognitivos identificados como niveles de logro en pruebas estandarizadas (66%) y a los denominados indicadores de desarrollo personal y social (33%). Con esos resultados, ordena anualmente a los establecimientos educacionales, con la atribución de quitarle su reconocimiento oficial, a los que no superen la categoría de Insuficiente.

La discusión de fondo de la nueva Constitución, sin duda que podrá revisar la visión de calidad educativa, pero el nudo central debiera ser otro: ¿cómo perfeccionamos la capacidad del sistema para asegurar esa calidad y distribuirla con justicia, con un servicio educativo que iguale a las personas en dignidad y derechos? Esto implica otros contenidos para el derecho a la educación, por ejemplo:

- Incorporar el principio de la calidad educativa desde la diferencia, más que desde la estandarización. El reconocimiento y la valoración de la diferencia debiera ser la base de la acción pedagógica; también de los Proyectos educativos. Es desde el reconocimiento de ella que se puede aspirar a una educación igualitaria, que facilita, promueve y acompaña el desarrollo de

³⁰ En la actualidad el Estado mantiene la distribución de textos escolares a más del 90% del sistema escolar; en relación a los exámenes, como se señaló, la práctica de examinación de los liceos fiscales a los particulares se mantuvo hasta mediados de los años 60 del siglo pasado.

³¹ Art. 2 de la Ley General de Educación: La educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas. Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país.

³² La Ley N° 20.519 de 2011, Art. 1, que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia Básica y Media y la Ley N° 21.040 de 2017, Art. 2, que crea el Sistema de Educación Pública, parafrasean la definición de educación que hace la Ley General de Educación.

cada persona, a lo largo de su vida. Esto pone el foco de la calidad en los compromisos de las comunidades educativas y en su capacidad de educar en y para la diferencia.

- Entonces, lo central de los esfuerzos públicos está en el apoyo y el desarrollo de cada centro educativo, para que logre los compromisos de educabilidad que se ha propuesto, con los recursos y capacidades necesarias para ofrecer un servicio educativo justo y digno. Implica pasar de la lógica de lo que se ha denominado “Estado evaluador” a la de un sistema educativo comprometido con el desarrollo de sus comunidades. Visiones como la evaluación progresiva, el desarrollo de modelos y proyectos pedagógicos en cada establecimiento educacional, el acompañamiento al progreso de cada estudiante, los compromisos de aprendizaje y la participación de las comunidades, debieran ir sustituyendo el modelo basado en la evaluación externa, la que debiera mantenerse para efectos de políticas territoriales o nacionales, de información y de estudios.
- Hacer efectiva la promesa de oportunidades de aprendizaje permanente de las personas. En esto tenemos un inmenso atraso como país, porque ni siquiera contamos con sistemas e instrumentos de aprendizaje a lo largo de la vida. Junto con la educación formal, es necesario valorar, reconocer y fortalecer las experiencias educativas no formales e informales.
- Un trato distinto y especial para la Educación Pública. La ley que creó el Sistema de Educación Pública fue un avance, sin duda, pero muy insuficiente al momento de evaluar su capacidad para recuperar el debilitado compromiso histórico con ella. La visión educativa que le había asignado el rol de “constructora de comunidad política”³³, había recorrido toda nuestra historia republicana. Nada indica que ello esté en proceso de recuperación con el nuevo sistema de educación pública; éste se entrapa en los arreglos administrativos del traspaso desde el municipio a la nueva institucionalidad y pierde energía para recomponer su espíritu y su capacidad para instalar las nuevas bases culturales de la república.
- Lo más inmediato es, sin duda, la garantía de compensación educativa a los sectores más pobres de nuestra sociedad. Todo para los niños, niñas y jóvenes de familias más vulnerables; apoyo, acompañamiento, recursos docentes, innovación, trabajo diferenciado.

³³ Serrano, S. (2018): El Liceo. Relato Memoria Política. Ed. Taurus, p. 30.