



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE ESTUDIOS
AVANZADOS EN EDUCACIÓN **IE**

SERIE

DIÁLOGOS CONSTITUYENTES

Nº 1

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

CONSTANZA SALGADO • CRISTIÁN BELLEI



APORTES PARA UN PROCESO HISTÓRICO Y PARTICIPATIVO

Chile vive un proceso histórico de redacción de una nueva Constitución. Una Constitución política plantea las normas que definen el modo en que nos organizamos como sociedad para las próximas décadas. Este proceso entrega una oportunidad única para restablecer los principios rectores, reorganizar el poder y consagrar los derechos humanos fundamentales y los deberes del Estado, para que luego esos principios, derechos y deberes orienten las políticas públicas. Su discusión exige un gran nivel de participación, respondiendo así a la sentida petición de una nueva Constitución por parte de la ciudadanía en el plebiscito realizado en el año 2020. En esta nueva Carta Magna, la educación deberá tener un lugar central, estableciéndose principios rectores como no discriminación, igualdad e inclusión, y por cierto, la educación como un derecho que debe ser resguardado por el Estado.

Por ello, el Instituto de Estudios Avanzados en Educación de la Universidad de Chile, coherente con su misión, ha organizado un ciclo de conversaciones que hemos denominado “*Educación en la Nueva Constitución: Conversaciones desde la evidencia*”, con el objetivo de aportar al debate constituyente desde nuestro ámbito de competencia. Es decir, buscamos entregar evidencia nacional e internacional y aportes que nutran y enriquezcan el debate constituyente sobre aspectos centrales en educación que debieran ser recogidos en la nueva Constitución; y, al mismo tiempo, informar a las personas y abrir espacios de participación y debate más allá de la academia, incluyendo a una ciudadanía que hoy más que nunca demanda información y participación.

Hemos querido recoger los aportes de quienes han participado en este ciclo en la Serie *Diálogos Constituyentes*, comenzando por *El derecho a la educación en la nueva Constitución*, en el que participaron la académica de la Facultad de Derecho de la UAI, Constanza Salgado y el investigador del CIAE, Cristian Bellei. En este primer número, los autores analizan qué significa el derecho a la educación en la Constitución y cuál debe ser el rol del Estado en garantizarlo, cuál es la evidencia comparada y hasta dónde debe llegar el derecho a la educación.

ALEJANDRA MIZALA

Directora Instituto de Estudios Avanzados en Educación
Universidad de Chile

COMO CITAR:

Salgado C., Bellei C. (2021) El derecho a la educación en la nueva Constitución (Serie Diálogos Constituyentes N°1), Santiago, Instituto de Estudios Avanzados en Educación. Disponible en https://www.ie.uchile.cl/index.php?langSite=es&page=view_constituyente_ie

ESTRUCTURA DE LOS DERECHOS SOCIALES Y DERECHO A LA EDUCACIÓN

CONSTANZA SALGADO, *Doctora en Derecho y académica de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez*

Muchas gracias por la invitación del Instituto de Estudios Avanzados en Educación. En esta exposición, abordaré el derecho a la educación, haciendo precisiones en torno al contenido de este derecho, su perspectiva histórica y finalmente expondré algunas ideas para su nueva regulación constitucional.

El derecho a la educación es un derecho social y se distingue como tal de los derechos civiles y los derechos políticos. Hay visiones que señalan que esta no es una distinción relevante. Sin embargo, creo que sí es importante y explicaré por qué.

Los derechos sociales, en general, y el derecho a la educación, en particular, tienen una estructura distinta a los derechos civiles, por cuanto, imponen deberes de actuación al Estado. Los derechos civiles, en cambio, imponen al Estado deberes de abstención.

Es importante hacer notar esta diferencia ya que, en alguna medida, hay distintas maneras de realizar los derechos sociales en comparación con los derechos civiles. Cuando hablamos de éstos últimos, como se trata de una prohibición para el Estado, éste tiene solo una acción posible que los realiza: abstenerse de intervenir en la vida de las personas, en su propiedad, en la libertad de expresión, etc.

En cambio, el derecho a la educación y los derechos sociales, en general, plantean distintas formas para su realización, lo que idealmente queda entregado al legislador, a raíz del principio democrático que estructura dichos derechos, a través de instituciones que los realizan.

La segunda cuestión importante en relación con los derechos sociales es que suponen redistribución, es decir, están sujetos a la escasez general de recursos.

Algunas visiones impugnan que exista efectivamente una distinción entre los derechos civiles y señalan que todos los derechos son costosos para el Estado, puesto que efectivamente requieren de instituciones que los protejan. Esto es cierto en tanto el derecho de propiedad, por ejemplo, también requiere de una protección del Estado.

LOS DERECHOS SOCIALES EN LA HISTORIA

Los derechos sociales aparecen, por primera vez, en la Constitución de México en 1917 y en la de Weimar en 1919. Después, han existido distintas oleadas de reconocimientos de derechos sociales a nivel constitucional. Por ejemplo, después de la Segunda Guerra Mundial, la Constitución alemana y la Constitución francesa si bien no consagraron un catálogo de derechos sociales, reconocieron el principio del estado social de derecho, que marca un compromiso del Estado con el bienestar de sus ciudadanos. Es importante destacar esto, porque el hecho de que no consagren derechos sociales a nivel particular no significa que estos países no hayan desarrollado estados de bienestar robustos.

Otras Constituciones, como la española y la portuguesa, consagraron derechos sociales en particular y un catálogo de derechos sociales bastante desarrollado. De ahí en adelante han existido sucesivas oleadas en distintas regiones del mundo, como África luego de la descolonización, o Europa del Este luego de la caída del muro, la mayor parte de las veces en el contexto del

otorgamiento de nuevas constituciones. Por su parte, Latinoamérica se ha caracterizado por ser una región que reconoció derechos sociales en las distintas constituciones que emergieron a lo largo del siglo XX. Sin embargo, hacia fines del siglo XX y durante el siglo XXI, en el contexto del otorgamiento de nuevas constituciones a través de mecanismos más participativos (como es el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela), el reconocimiento de derechos sociales se ha traducido en la incorporación de nuevos derechos sociales (derecho al alimento, al agua) y de un mayor nivel de detalle en relación con el contenido de los derechos, en comparación con el de otras regiones.

Existen notables excepciones (como Estados Unidos), pero hoy la mayor parte de las constituciones a lo largo del mundo reconocen el derecho a la educación y muchas consagran también el derecho a la protección de la salud y la previsión social. El derecho a la vivienda, al sustento, al agua, entre otros, son derechos nuevos, pero progresivamente se han comenzado a incorporar en las nuevas constituciones. El derecho internacional de los derechos humanos ha tenido indudablemente gran influencia en esta incorporación.

El derecho a la educación se consagra, por primera vez, en la Constitución de 1925 y ésta garantizó muy temprano derechos sociales.

TRADICIÓN CONSTITUCIONAL CHILENA

Constitución de 1925

El derecho a la educación se consagra, por primera vez, en la Constitución de 1925, teniendo ésta un desarrollo importante en esta materia, en el sentido de que muy temprano garantizó derechos sociales. El artículo 10 N°7 señala que “la educación pública es una atención preferente del Estado” y que “la educación primaria es obligatoria”. También establece que “habrá una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno”.

En 1971 hubo una importante reforma en materia constitucional, que robusteció el derecho a la educación (Ley 17.358). Ésta reforma fue firmada por Allende y su objetivo era, en alguna medida, garantizar el pluralismo político ante el gobierno de la Unidad Popular, ya que, con su llegada, se tenía miedo respecto de algunos puntos, como la autonomía de las universidades. Sin embargo, mirado desde hoy y luego de esa reforma, la forma en que la Constitución de 1925 garantiza el derecho a la educación es bastante robusta y bien direccionada. Así, por ejemplo, la Constitución establecía 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”, excluyendo así el lucro y el copago con fondos públicos. Esto muestra una claridad notable respecto al contenido del derecho a la educación. Casi 50 años después esto pareciera no ser tan claro: en 2015, un grupo de parlamentarios de derecha impugnó ante el Tribunal Constitucional un proyecto de ley que prohibía a los establecimientos educacionales que recibían subvenciones el cobro a los/as apoderados/as (copago) y el lucro, aduciendo que eran inconstitucionales.



Alumnos de una escuela primaria, 1929

Memoria Chilena

Al mismo tiempo que garantiza el derecho a la educación, la Constitución de 1980 estableció un principio de subsidiariedad.

Constitución de 1980

Reconoce el derecho a la educación. Es importante notar que ni la dictadura pudo escapar a lo que era el paradigma de los derechos sociales y el reconocimiento progresivo de derechos sociales a nivel mundial, pese a que la dictadura creó un sistema educacional problemático.

La Constitución de 1980 establece:

- Que la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana. También establece que los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos, y que le corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. No es un derecho de los padres, sino que es un derecho que se ejerce en interés de los hijos, por eso es derecho y deber al mismo tiempo. En general, los derechos no van asociados a deberes de la misma persona que ejerce el derecho, sino de un deber correlativo por parte del Estado.

- La obligatoriedad de la educación y la gratuidad de la educación básica - media.

La educación básica se garantizó en 1980, la educación media a través de una reforma constitucional el año 2003. El año 2015 se

estableció también una reforma educacional en que el Estado tenía el deber de promover la educación parvularia y financiar un sistema gratuito, entre otros aspectos.

Si bien la Constitución de 1980 reconoce el derecho a la educación, su realización en la práctica es el de un “derecho para pobres”. Acá se puede decir algo que es importante de tomar en cuenta: las Constituciones reconocen derechos, pero también, al alero de éstas, se crean prácticas políticas y culturas interpretativas. La Constitución de 1980, al mismo tiempo que garantiza el derecho a la educación, también estableció un principio de subsidiariedad. Si bien este principio nunca estuvo escrito en la Constitución, fue adscrito a ella sistemáticamente por el Tribunal Constitucional y por la doctrina jurídica hegemónica (principalmente a través de interpretaciones originalistas). El principio de subsidiariedad se entendió comúnmente en el derecho comparado, en Europa, por ejemplo, como una tercera vía frente al *laissez faire* y al comunismo. Pero en Chile la lectura se hizo mirando hacia el extremo del *laissez faire*. Respecto al derecho a la educación esto fue entendido como que, cada vez que había iniciativa privada, el Estado debía replegarse de intervenir.

Así, al alero de la Constitución, se volvió hegemónica la interpretación de que los derechos sociales y el derecho a la educación, en particular, eran para los que no pueden acceder a educación en el mercado, es decir, para los que no tienen capacidad adquisitiva. Por lo tanto, eran derechos “para los pobres”, de baja calidad, de bajo estándar y que se realizaba simplemente otorgando educación, de la calidad que fuere.

¿Qué es lo que se debe decir respecto al derecho a la educación en la nueva Constitución?

Mi propuesta sería establecer una cláusula que dijera básicamente “que todas las personas tienen un derecho a la educación de calidad y que abra iguales oportunidades de desarrollo”. Creo que es importante entender que la calidad lo que hace es permitir que efectivamente la educación abra oportunidades a todos y todas y permita el pleno desarrollo de los niños. Garantizar calidad significa que los derechos sociales no pueden ser entendidos como “derechos para los pobres”.

Desde una perspectiva internacional de los derechos humanos, se reconoce el derecho a la educación en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Convención sobre los Derechos del Niño. Estas normas fijan básicamente dos cuestiones: por un lado, objetivos; y, por otro lado, estándares.

El derecho internacional de derechos humanos establece que son tres los objetivos del Derecho a la Educación y de la Educación en general:

- El pleno desarrollo de la personalidad de las personas.
- El promover el respeto de los derechos humanos y a las libertades fundamentales.
- El favorecer la comprensión, tolerancia, amistad entre las naciones y los grupos sociales existentes.

La observación general número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC) es muy importante puesto que reconoce el principal ob-

jetivo es el primero: el pleno desarrollo de la personalidad. En mi comprensión, una educación de calidad es aquella educación que cumple con estos tres objetivos, porque permite el pleno desarrollo, el respeto a los derechos humanos y las libertades, favoreciendo la comprensión en las naciones.

El derecho internacional no sólo establece los objetivos de la educación, sino que también establece ciertos estándares, esto quiere decir, deberes más precisos para el Estado en relación con lo que tiene que garantizar. Igualmente establece que:

- El nivel de enseñanza primaria tiene que ser obligatoria y gratuita para todos.
- El nivel secundario tiene que fomentar el desarrollo y propender a implantar un sistema de educación gratuita o, en su defecto, conceder asistencia financiera a las personas que lo necesiten.

Mi propuesta sería una cláusula que establezca el derecho a la educación de calidad, entendida ésta como una educación que abra oportunidades para todos.

• En relación con la enseñanza superior, esto significa hacerla accesible a todos sobre la base de la calidad. Pero es un deber ya menor.

De esta forma, los deberes más exigentes están a nivel de la enseñanza primaria, luego secundaria y después la superior.

De acuerdo con el Derecho Internacional, la educación que se garantice debe tener las siguientes características: ser disponible, accesible, aceptable y adaptable.

- Que sea disponible quiere decir que debe haber escuelas en todos los territorios, con instalaciones sanitarias, agua potable y materiales adecuados.
- Que sea accesible implica el principio de no discriminación y también que el Estado deba promover que los niños realmente accedan a las escuelas, es decir, garantizar alimentos en las escuelas, prohibir el trabajo infantil, etc.
- El principio de aceptabilidad se refiere a que la educación tiene que ser aceptable desde la perspectiva del sujeto que es educado. Probablemente va a existir una norma en la nueva Constitución que establezca que el derecho a la educación tiene que ser aceptable desde la perspectiva de la plurinacionalidad, que tiene que ser impartida en lengua de los pueblos originarios, etc.

- La adaptabilidad refiere a que la educación tiene que irse adaptando a los nuevos desarrollos tecnológicos y de todo tipo. En ese sentido, la forma en la que se organiza la educación no tiene que ser rígida.

En cuanto a los derechos sociales y culturales, se debe tener en cuenta que son de desarrollo progresivo, es decir, que uno garantiza ciertas cosas a nivel de la Constitución no significa que éstas vayan a realizarse inmediatamente. El derecho internacional no fiscaliza el pleno desarrollo inmediato, sino que le importa que se vayan desarrollando progresivamente. El único principio que es de cumplimiento inmediato es el de no discriminación.

Es importante notar que no porque algo esté establecido en el derecho internacional tiene que ser inmediatamente replicado en la Constitución. En otras palabras, el derecho internacional da mucha libertad a los Estados a la hora de configurar sus propias constituciones y su propia legislación, es decir, garantiza la autonomía y la autodeterminación de los pueblos. Por lo tanto, habría que pensar que el derecho a la educación en la nueva Constitución establezca una declaración inicial que hable de calidad, de abrir iguales oportunidades de desarrollo a todos, porque mientras eso no suceda no se cumple el derecho. Luego, habría que consagrar los objetivos de la educación, tal como están establecidos en el derecho internacional y finalmente establecer estándares específicos como gratuidad a nivel primario, secundario y en el caso del nivel superior, ¿en qué medida?

Respecto a normas concretas sobre el derecho a la educación, podemos decir que, en principio, este derecho se consagra en las Constituciones en términos bastante amplios y con mandatos más

detallados en relación con cuestiones como gratuidad a nivel primario y obligatoriedad, o no discriminación.

Pero se podría pensar en normas más concretas -y eso se puede discutir-. Por ejemplo: prohibir el lucro y la selección en la educación con fondos públicos; o prohibir, en términos amplios, el mercado en la educación. Ninguna de esas cosas hoy en día es imposible, dada la configuración de los poderes de la Convención Constitucional. No hay un libro que diga lo que las Constituciones pueden decir y lo que no. ¿Es posible crear una institución nueva? También es un debate que hay que tener. Esto obviamente tiene que dialogar con las instituciones que existen y ver que no se repitan.

Respecto a la libertad de enseñanza, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (PIDESC) consagra dos libertades para los padres: la de escoger para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas y hacer que sus hijos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Así también, tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (PIDESC) como la Convención de Derechos del Niño (CDN) establecen que los particulares tienen libertad para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en relación con los objetivos de la educación, y que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado. Como se observa, la libertad que reconocen dichos instrumentos es una libertad condicionada a los fines propios de la educación y sometida a las normas que el Estado dicte.

EDUCACIÓN PÚBLICA INTEGRAL COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

CRISTIÁN BELLEI, *Doctor en Educación, investigador Centro de Investigación Avanzada en Educación, Instituto de Estudios Avanzados en Educación de la Universidad de Chile*

El arreglo institucional de la educación chilena, expresado en la Constitución actual, las instituciones y las políticas educacionales, no es adecuado para dar respuesta a las demandas sociales de justicia educativa y a los requerimientos educacionales de la sociedad contemporánea. Tampoco lo es para garantizar universalmente el derecho a una educación integral. En lo esencial, la lógica de mercado es incompatible con la noción de derecho igualitario a la educación y la lógica de responsabilización, basada en el desempeño en pruebas estandarizadas de logro, empobrece la experiencia formativa de los estudiantes.

Basado en este diagnóstico y aprovechando la oportunidad abierta por el debate constitucional en Chile, propongo un esquema ambicioso para reemplazar el actual. Este busca construir, en el marco de un Estado social de derechos, una educación integral a lo largo de la vida, orientada por la justicia y los derechos humanos, garantizada por la educación pública, con espacio para la provisión privada, siempre subordinada a la hegemonía del sistema público y con un fuerte carácter descentralizado y participativo, con reconocimiento de las comunidades educativas y del profesionalismo colectivo docente. Para hacer realidad esta visión, es imprescindible reemplazar la fe en el mercado por la confianza y compromiso en la construcción de un sistema público, regido por el interés común. Este sistema debe, además, acumular capacidades profesionales institucionalizadas, hoy ausentes en la educación chilena y encarnar una promesa educativa comprehensiva, desafiante y estimulante.

LA EDUCACIÓN, PILAR CENTRAL EN LA ARQUITECTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Dentro de la constelación de derechos, la educación ocupa un lugar central, y por buenas razones (UNICEF & UNESCO, 2008). Señalo acá las principales. La educación tiene un valor intrínseco asociado al desarrollo personal, al goce estético, a la expansión de las capacidades de acción y de conocimiento del mundo, de los demás y de sí mismo. La educación es, en sí misma, desarrollo humano (UNESCO, 2014). Pero la educación tiene, también, una

dimensión instrumental que la hace clave para aumentar las capacidades de las personas para, precisamente, acceder y luchar por los demás derechos.

Hay otra razón por la que la educación es tan central en el concierto de derechos. Se trata de un derecho humano reconocido a las niñas y niños, independiente de sus familias e, incluso, más allá y hasta en contra de la voluntad de estas, si fuera el caso, como quedó demostrado con las leyes de escolaridad obligatoria. La nueva

Constitución debe reconocer a las niñas y niños como sujetos de derechos, incorporando en un lugar central el principio del «interés superior del niño y la niña» y el derecho a ser tomados en cuenta y participar en las decisiones que les afectan, de manera progresiva, conforme a su desarrollo.

Por último, la educación tiene un valor social, no solo individual. Existe la convicción generalizada de que la sociedad se beneficia colectivamente en su desarrollo social, po-

lítico, económico y cultural de una población mejor educada. Ya lo dijimos: la educación es en sí misma desarrollo humano; pero también se la considera un factor promotor del desarrollo en otros campos.

LA NUEVA CONSTITUCIÓN: LA EDUCACIÓN DENTRO DE UN ESTADO SOCIAL DE DERECHOS

La Constitución regula instituciones y derechos fundamentales. Ambas dimensiones son pertinentes para la educación y (a mi juicio) necesarias de modificarse por la Constitución democrática. El giro necesario es pasar de un Estado subsidiario, que solo genera condiciones para que privados tomen las decisiones claves de la economía y la provisión de servicios, aun si se trata de derechos (un Estado que «deja hacer»), a un Estado activo y solidario, que cumpla una función estratégica para el desarrollo social, económico y cultural, en definitiva, para el desarrollo humano. Esto pondría fin a la idea de que es el mercado el que distribuye los derechos básicos. Es importante, entonces, definir constitucionalmente un Estado social de derechos, que asegure a todas las personas,

La educación tiene un valor intrínseco asociado al desarrollo personal, al goce estético, a la expansión de las capacidades de acción y de conocimiento del mundo, de los demás y de sí mismo.

sin discriminación, el acceso y disfrute de los derechos sociales, incluyendo centralmente la educación (Esping-Andersen, 1990; Sahlberg, 2015).

Creo, además, conveniente que la Constitución democrática establezca tres principios generales, orientadores de toda la acción (pública y privada) referida a proveer a la población estos derechos: no discriminación, igualdad e inclusión. Las prácticas discriminatorias en educación han sido masivas y persistentes en el tiempo: la nueva Constitución debe promover y consolidar una verdadera cultura de no discriminación en la sociedad y la educación chilena. La Constitución democrática también deberá asegurar que el acceso y goce de los derechos sociales se hará en condiciones de igualdad entre todas las personas, respetando la libertad para que cada cual pueda desarrollarse, individual y colectivamente, de acuerdo con sus propios valores y creencias, y cultivar autónomamente sus proyectos de vida. Por último, el principio de inclusión es importante de sostener como un horizonte normativo para la acción en educación a todo nivel, promoviendo un sistema educacional socialmente integrado y no segregado, y una pedagogía inclusiva no solo sensible a las diferencias, sino que las incorpore formativamente como un ambiente propicio para el desarrollo integral de los estudiantes.

En lo que sigue, propongo cinco ideas fuerza para mejorar el estatus de la educación y del derecho a la educación en la Constitución democrática.

1. Definición enriquecida y sentido integral de la Educación

En su nivel más general, la nueva Constitución deberá definir propósitos y objetivos de la educación. La actual Constitución hace una definición genérica, afirmando que «la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida». Se trata de una versión parcial de la contenida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz» (Artículo 26, 2).

Creo conveniente que la Constitución democrática defina los propósitos de la educación en un sentido comprehensivo, integral.

Primero, la importancia de preparar a los jóvenes para una sociedad más diversa, abierta, multicultural y cambiante, abandonando la visión de una identidad colectiva fija e intolerante. Segundo, la necesidad de equipar a los jóvenes con competencias, habilidades y capacidades de pensamiento y acción complejas, multifuncionales y maleables, dejando atrás el entrenamiento en habilidades reducidas y rígidas. Tercero, el imperativo de promover una ciudadanía activa, crítica, informada, interesada y responsable de los asuntos colectivos políticos, civiles y comunitarios. Y cuarto, la importancia de desarrollar en los jóvenes capacidades personales de desarrollo interior, sentido de propósito, goce y autocuidado, para conducirse autónomamente en un mundo lleno de oportunidades y riesgos.

La Constitución debe establecer tres principios generales orientadores de toda acción pública y privada, referida a proveer a la población los derechos de no discriminación, igualdad e inclusión.

Así, la nueva Constitución podría definir la educación en un sentido amplio y con un propósito claro de justicia social: que todas las personas, independiente de su origen y condición, tengan la oportunidad de desarrollarse integralmente y desplegar sus proyectos de vida; además, explicitar que la educación deberá orientarse por los derechos humanos, ser multicultural e inclusiva, y al actual énfasis cognitivo y de conocimientos,

sumar los ámbitos sociales, la ciudadanía, la dimensión socioemocional y psicológica, la educación artística, medioambiental y para la igualdad de género, en fin, una «educación integral». Nótese que una educación orientada por los derechos humanos se refiere, por cierto, a su conocimiento, pero va mucho más allá, incluyendo la organización de una experiencia formativa que los encarne, y la conformación de comunidades educativas que los hagan vida.

El carácter integral o comprehensivo de la educación se debe expresar, además, en su multidimensionalidad. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de orientar la educación hacia la adquisición de saberes, habilidades y competencias en los dominios cognitivo, intrapersonal y social, ampliamente definidos. Siguiendo la propuesta del informe «La educación encierra un tesoro» (Dellors et al., 1997), la educación debiera basarse en cuatro pilares: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.

2. Derecho a la educación a lo largo y ancho de la vida: una visión ampliada del derecho a la educación

La educación debiera entenderse como un proceso a lo largo y ancho de la vida (Metha & Davies, 2018), donde las personas tengan el derecho a formarse siempre, desde la primera infancia hasta la adultez. La nueva Constitución podría consagrar el derecho uni-

versal a una educación gratuita desde la primera infancia hasta la educación superior, asignar al Estado el deber de garantizar este derecho por medio de una acción explícita que tenga como propósito eliminar todas las barreras que impidan su ejercicio pleno, y establecer, además, el derecho a la educación permanente y a oportunidades formativas múltiples, más allá del sistema educacional, promoviendo espacios culturales, artísticos, deportivos, comunitarios, como espacios de desarrollo y aprendizaje integral para personas jóvenes, adultas y mayores.

La discusión internacional sobre el derecho a la educación ha evolucionado desde la garantía de acceso al sistema educacional (y obligación de hacerlo en lo que se considera la educación fundamental), hacia la preocupación por las condiciones en que ese derecho se ejerce (i.e. escuelas con recursos materiales y humanos satisfactorios, y procesos conducentes al aprendizaje), la naturaleza de las relaciones humanas que se dan en la escuela (i.e. garantizar un trato digno, respetuoso, la consideración de las opiniones de las/os estudiantes y una participación progresiva en los asuntos que les involucran, conforme a su desarrollo) y el aprendizaje. La Constitución podría señalar la noción de estándares universales y crecientes como cualificación de la satisfacción de este derecho a una buena educación. Por cierto, la forma de llevar a la práctica estas dimensiones del derecho a la educación varía, así como la capacidad efectiva de «garantizarlo» para todas las personas. Pero el principio es el mismo: un derecho universal, multidimensional e indivisible.

Además, debemos ampliar la visión sobre el derecho a la educación para incluir instancias de aprendizaje y desarrollo a lo largo de la vida, es decir, durante la adultez y la vejez, y a lo «ancho de la vida», es decir, más allá del sistema educacional. El Estado debiese comprometerse a ofrecer oportunidades masivas de educación y aprendizaje para adultos y personas de la tercera y cuarta edad.

Esto implica asumir que la educación formal no abarca el conjunto de aprendizajes relevantes para la vida y significativos para las personas, y no sería una buena idea intentar que lo hiciera para pretender convertirla en una institución totalizante. Es imprescindible reconocer el valor educativo de otros espacios sociales e institucionales y valorarlos en ese mérito como un aprendizaje a lo ancho de la vida, al que todos debiesen tener oportunidades de acceder; una genuina sociedad educadora. Los clubes deportivos de barrio, los centros culturales y museos, los programas «after school», las academias, los cursos de idiomas, los talleres y grupos de interés, conforman un enorme mundo de oportunidades de aprendizaje

poco reconocidas, mal apoyadas y no democratizadas. Dos dimensiones adicionales de importancia crítica son los espacios de cultivo, producción y difusión de las culturas tradicionales, tanto de pueblos originarios como de oficios y formas de vida ancestrales; la otra, es el acceso a las nuevas tecnologías y redes de información y comunicación: si alguien tenía dudas, la pandemia del COVID-19 ha sido una lección dramática sobre su valor y la urgente necesidad de democratizarlas.

3. La educación pública como garantía institucional del derecho a la educación

Los dos puntos anteriores se hacen realidad en la medida que existe un sistema público robusto que asegure que este derecho se cumpla en cada rincón del país, pero que, al mismo tiempo, también fije el parámetro de lo que entendemos por una buena educación. La nueva Constitución debe asignar al Estado el deber de mejorar continuamente y expandir la educación pública en todos sus niveles y destinar recursos especiales para estos fines. En la realidad, el reemplazo de la lógica de mercado vendrá de la mano de una educación pública que se provee como un derecho universal de ciudadanía.



CIAE U. de Chile

Estudiantes de liceo público de la Región Metropolitana

En la ideología neoliberal que orientó la Constitución de 1980 y la reforma de mercado que le acompañó en el campo educacional, el hecho de que el estado provea directamente el servicio educativo a las personas, garantizando así su derecho a la educación (y de paso, haciéndose cargo de la obligatoriedad escolar de la educación básica y media), constituye, en el mejor de los casos, una excepción y, en verdad, una anomalía. De hecho, la Constitución actual ni siquiera nombra la educación pública. Bajo el actual arreglo institucional, se obligó al Estado chileno a tratar a las escuelas públicas y privadas como si fuesen equivalentes y, más aún, todos

los incentivos fueron puestos para privilegiar la educación privada. No es casual que, durante el imperio de la actual Constitución, la educación pública se haya jibarizado hasta niveles extremos para nuestra historia y distanciándonos dramáticamente de la realidad dominante en el mundo desarrollado.

La Constitución democrática debería corregir esta anomalía, definiendo sin ambigüedades que la educación pública tiene un valor social superior a la privada y que, por tanto, el Estado debe priorizarla, poniendo fin a la idea del «estado subsidiario». Es la regla en, prácticamente, todos los países desarrollados y era la regla tradicional en Chile. La educación pública, la educación de todos, siempre tiene como único propósito el bien común; la educación privada no, porque su propósito es servir al interés de su dueño; la educación pública garantiza el derecho universal a la educación sin distinciones arbitrarias; la educación privada no, porque su idea es ofrecer un proyecto educativo particularista que solo convoca a algunos; la educación pública es dirigida colectivamente hacia objetivos sociales, porque responde a autoridades públicas; la educación privada no, porque responde a los mandatos de su propietario (Bellei & Orellana, 2014). La primera piedra de este cambio de concepción ya se puso al reemplazar la municipalización con los Servicios Locales de Educación (Bellei et al., 2018), pero sin cambiar el entramado institucional en que se construye.

LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA COMO ENRIQUECIMIENTO DEL CAMPO EDUCACIONAL, FUERA DE LA LÓGICA DE MERCADO

El mercado también ha dañado la educación privada, introduciendo lógicas de competencia, discriminación, lucro, segregación, autoritarismo y gestión empresarial, que nada tienen que ver con la misión educadora (Bellei, 2015). La libertad de enseñanza no es libertad de empresa, como en último término ha sido entendida bajo la Constitución de 1980. La nueva Constitución deberá respetar la existencia de proyectos educativos privados, pero estos (incluidos los que no reciben financiamiento público) deben ser reconocidos como colaboradores del Estado en la provisión educativa y deberán, por tanto, ajustar su funcionamiento a un régimen compatible con el derecho a la educación, especialmente en lo referido a la no discriminación, el bienestar y respeto de niños y niñas y a los objetivos educacionales definidos socialmente.

El arreglo institucional de la dictadura distorsionó la libertad de enseñanza, asimilándola a la libertad de empresa (como derecho de propiedad y autonomía en la gestión sobre ella), abriendo un enorme espacio de arbitrariedad para que los dueños de las escuelas privadas las organizaran y gestionaran según su interés y preferencias, sin preocuparse del bien común, pero, al mismo tiempo, garantizándoles amplio acceso a los recursos del Estado. Un caso extremo en el mundo: un país que ha dado tanto a los dueños de la educación privada a cambio de tan poco. Frecuentemente, cuando el país quiso impulsar políticas públicas, muchos dueños de escuelas privadas se opusieron, reclamando su dominio sobre las escuelas (Bellei, 2016). Así, se resistieron cuando se quiso proteger a las adolescentes que quedaban embarazadas, cuando se pretendió dar educación sexual a los jóvenes, cuando se buscó evitar la discriminación de estudiantes de bajos recursos, cuando se pidió acoger y no expulsar a estudiantes de bajo desempeño académico, cuando se quiso dar participación a las familias en los consejos escolares, cuando se prohibió discriminar a los estudiantes por su orientación sexual o el tipo de familia en que nacieron, por nombrar solo algunas. Para que la libertad de enseñanza constituya un enriquecimiento del campo educacional, debe sacudirse de esta noción de libertad de empresa y también renunciar a la idea de reemplazar la educación pública. El derecho a la educación, la no discriminación y el trato digno a niñas y niños deben siempre superponerse al interés particular del propietario de una escuela privada.

La libertad de enseñanza abre un espacio de creación e innovación educativa. Igualmente, garantiza el pluralismo al permitir proyectos educativos con identidades culturales específicas. Nada de esto tiene que ver con la libertad para discriminar y excluir escudándose en el «proyecto educativo», tampoco con el afán de lucro. El Estado debe dar amplias garantías para que florezca la libertad de enseñanza, pero eso no implica la obligación de financiarla, ni menos elevar el voucher a la categoría de derecho de los dueños de escuelas privadas, quienes serían los garantes de la libertad de elección de los padres. Los recursos del Estado son para garantizar el derecho a la educación de los niños, no la libertad de enseñanza.

En definitiva, la nueva Constitución debiera reponer la libertad de enseñanza en su sentido cultural, curricular y de aporte a la innovación. La entrega de recursos públicos a este tipo de educación

La nueva Constitución debiera reponer la libertad de enseñanza en su sentido cultural, curricular y de aporte a la innovación.

debiera ser una herramienta de políticas, evaluada con sus pro y contras (en cada caso), en el contexto y de acuerdo a objetivos y tiempos definidos. Por cierto, para dejar de incentivar la lógica de mercado, estos recursos no debieran entregarse mediante el voucher universal, como hasta ahora. La libertad de enseñanza también incluye la libertad de cátedra de que deben gozar los académicos universitarios en el desarrollo de sus investigaciones, creaciones y docencia, y los docentes escolares en la autonomía profesional con que deben conducirse (en este caso, eso sí, dentro de los marcos curriculares y normativos públicos que enmarcan su labor). Por último, la Declaración Universal de los Derechos Humanos incluye lo que se conoce como el tercer elemento de la libertad de enseñanza, señalando que «los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos». Este derecho está, por cierto, condicionado al derecho de los niños a la educación (en este caso, que la educación escogida por los padres se ajuste a las normas del estado y a los fines propios de la educación), y no implica una obligación del estado de financiarla, pues se trata en rigor de una libertad que el estado debe respetar, no de un bien o servicio que debiera proveer. La elección de escuela por los padres también puede regularse en función de objetivos comunes, como se hace en muchos países para racionalizar la operación del sistema educacional o evitar la segregación escolar, entre otras razones.

RECONOCIMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS: ACTORES, NO CLIENTES

Por último, la nueva Constitución podría avanzar en el reconocimiento y fortalecimiento de las comunidades educativas en dos sentidos muy generales, pero importantes. En primer lugar, asegurando y promoviendo la participación de los actores educacionales (especialmente docentes y estudiantes, pero también familias y asistentes de la educación) en las distintas fases del proceso educativo, reforzando la noción de que la educación se realiza en comunidades respetuosas, dialógicas y participativas. En segundo lugar, la nueva Constitución podría relevar el especial estatus de la profesión docente, mandando al Estado a generar condiciones favorables para su desarrollo y el buen ejercicio de su función, reconociendo, así, que maestras y maestros son el pilar del proceso formativo de las nuevas generaciones y, en la práctica, los encargados de hacer realidad el derecho a aprender. Usando las clásicas categorías de Hirschman (1970), en Chile no ha habido más que *choice* y *exit*, nada de *voice*. Esto es importante, porque la nueva educación pública no debe confundir su aspiración de justicia con una idea centralista y monolítica de la educación. Es importante que la diversidad y la participación de las comunidades se expresen al interior del sistema público y se abandone la falsa ilusión de que solo en el mercado privado se encuentran la innovación y la diversidad. Chile no ha tenido una educación pública descentralizada con arraigo territorial.

El Instituto de Estudios Avanzados en Educación es un instituto interdisciplinario de la Universidad de Chile, que, mediante investigación rigurosa y pertinente, formación de jóvenes investigadores e investigadoras y el desarrollo de capacidades en el sistema educacional, busca aportar al logro de una educación de calidad, inclusiva y equitativa.



Vea el conversatorio completo acá



Vea la cápsula animada sobre el derecho a la educación acá.



www.ie.uchile.cl



@IEducacionUCH



@IEducacionUCH



IEducacionUchile



www.youtube.com/c/IEUchile