

*acción***Educ**ar

Educación en la Nueva Constitución

marzo de 2023

De los autores

Daniel Rodríguez Morales. Máster Educational Research de la Universidad de Bristol (Inglaterra), fue secretario ejecutivo de la Agencia de Calidad de la Educación entre 2019 y 2021, director ejecutivo de Acción Educar.

Francisca Figueroa Peña y Lillo. Abogada Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Estudios Políticos de la Universidad de los Andes, investigadora asociada de Acción Educar.

Borja Besa Bandeira. Abogado Pontificia Universidad Católica de Chile, con diplomado en Tributación y en Políticas Públicas en Educación, ambos de la Universidad de Chile. Se desempeñó como abogado del Departamento de Reinserción Social Juvenil del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, asesor legislativo de Acción Educar.

Simón Pinto Flores. Abogado Pontificia Universidad Católica de Chile con minor en políticas públicas y diplomado en Derecho Constitucional Latinoamericano, Universidad Austral (Argentina). Fue abogado en la División Jurídica-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, investigador legislativo de Acción Educar.

Antecedentes

Acción Educar estuvo presente durante el debate constitucional que derivó del acuerdo del 15 de noviembre de 2019. Desde el comienzo del proceso, nuestro centro de estudios publicó un conjunto de documentos técnicos denominados “Series Constitucionales”, los que tenían por objeto profundizar en los principales conceptos y principios que debieron ser parte de la propuesta de Constitución.

Una de las instancias clave de la participación en el proceso constituyente anterior fue la presentación de nuestra iniciativa popular de norma, la que alcanzó alrededor de 29.000 apoyos, siendo la más votada en educación.

En el camino al plebiscito ratificatorio, participamos del debate en torno al borrador elaborado por la Convención, analizando sobre la regulación constitucional en educación y libertad de enseñanza. En esa línea, enfatizamos que el texto contemplaba la perjudicial eliminación del derecho preferente y deber de los padres en la educación de sus hijos; y que se afectaba la existencia de un sistema educativo diverso que contara con distintos proyectos autónomos, lo que perjudicaba gravemente la efectiva elección de las familias.

Con el ánimo de aportar al debate constitucional desde una perspectiva renovada, que recoja los aprendizajes del proceso fallido y se enfoque en diseñar el marco en el que se desarrollará la educación en las próximas décadas, se propone a continuación un análisis sobre las “Principios constitucionales”, como elementos necesarios a incluir en un futuro texto.

Bases de la discusión constitucional

La educación es un derecho y como tal, constituye una condición mínima de las personas para que puedan ejercer otros derechos con plena libertad. En ese sentido la educación es un derecho de todas las personas, y es deber del Estado garantizarla. Sin embargo, quien la provea no es relevante para efectos de su garantía. El Estado debe asegurar condiciones para la provisión del derecho, de manera que ningún niño o joven resulte lesionado en su derecho a la educación, pero ello no significa que el Estado asuma un rol de único proveedor, o de imponer tal cantidad de reglas que dificulte que la sociedad civil pueda a su vez proveer educación.

I. El objeto de la educación y los derechos que de ella emanan

El objeto es el pleno desarrollo de la persona humana y su rol como ser social. Existe una primera dimensión de la educación centrada y orientada en el desarrollo de la persona, reconociéndose el sentido de su dignidad. En esa línea, se debe educar en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, así como de sus deberes. Por otro lado, se debe reconocer la dimensión social de la educación y su función movilizadora, debiendo existir un equilibrio donde los proyectos de vida personales no se vean perjudicados por dar mayor preponderancia a los fines sociales.

Fines y principios centrados en lo educacional y con función orientadora. Deben ser pocos y existir un consenso en el significado de los conceptos utilizados. Muchos principios en los que estar de acuerdo en su sentido descriptivo, no conlleva necesariamente estar de acuerdo con ellos en su sentido normativo, que es lo relevante al incluirlos en un texto constitucional con un mandato al legislador para que determine su contenido¹.

Requiere garantizar de manera efectiva tanto el derecho a la educación como la libertad de enseñanza, siendo el derecho preferente de los padres la bisagra entre ambos. En este ámbito hay una oportunidad de reenfocar la libertad de enseñanza poniendo énfasis en la persona y su familia, de manera que la autonomía y diversidad de los establecimientos educacionales se entienda en relación a la preferencia que hacen las familias según sus convicciones e intereses. Esto no significa que los estudiantes o sus padres puedan intervenir los establecimientos modificando los proyectos educativos que los sustentan, sino que se reconoce el valor de la elección del proyecto que hacen las familias, porque lo comparten por sus convicciones o intereses.

Educación debe ser un objetivo común que incluya a todos. La educación es un derecho, pero también un deber de las familias, la sociedad y el Estado, por lo que ninguno debe quedar fuera. Es

¹ Este fue uno de los defectos del borrador rechazado. Se incluyó una extensa lista de conceptos, algunos redundantes y otros significativamente disputados en cuanto a sus alcances prácticos. Esto llevó el debate a la especulación.

más, se logran mejores resultados cuando éstos colaboran y se involucran, que cuando alguno intenta monopolizar su provisión

II. Institucionalidad que asegure derechos y proteja libertades

Reconocimiento oficial, autonomía y diversidad de proyectos educativos. El Estado tiene la potestad y responsabilidad de otorgar el reconocimiento oficial a aquellas instituciones públicas y privadas que cumplan con los requisitos legales para impartir programas de enseñanza. De esa manera el Estado velará por la existencia de un sistema educativo con distintos establecimientos educacionales, con identidad y enfoques propios. Para esto, será fundamental contar con la garantía de la libertad para abrir, mantener y desarrollar proyectos educativos distintos al estatal, dotando así a los establecimientos de autonomía para su conducción, siempre actuando dentro del marco de la ley.

Libertad de elección y apoyo estatal. En relación a lo anterior y al derecho que se les reconoce a los padres para elegir el tipo de educación de sus hijos o pupilos y por lo tanto el establecimiento, es fundamental que, junto con un sistema educativo diverso, el Estado no discrimine en función de esas elecciones a la hora de establecer apoyos y otorgar beneficios.

Obligatoriedad y gratuidad de nivel parvulario y escolar. Es un deber del Estado financiar un sistema gratuito y obligatorio de forma no discriminatoria y suficiente².

Educación de calidad el Estado es garante de ella y de su estándar, sin embargo, incluir esto en la Constitución no asegura que ocurra. Lo que sí puede hacerse es evitar la inclusión de normas que coarten la institucionalidad impidiendo que se logre la educación de calidad. A modo de ejemplo, la constitucionalización de la gratuidad universitaria y el estatuto docente en el texto rechazado hubiese puesto obstáculos al Estado para legislar con miras a obtener educación de mejor calidad.

Avanzar en protección sin caer en judicialización: uno de los desafíos más importantes de los derechos sociales es buscar mecanismos que permitan a las personas reclamar sus derechos si estos están siendo vulnerados, sin que ello conlleve la judicialización de los derechos, es decir, sin que la decisión de los tribunales implique inmiscuirse en la creación o desarme de políticas públicas que emanan de los poderes ejecutivo y legislativo. Para esto es fundamental que, en materia de educación, nuestro ordenamiento jurídico contemple vías administrativas para reclamar del incumplimiento en la prestación del derecho, de manera que la vía judicial se use sólo para apelar a la decisión administrativa. Para esto se requiere que nuestros legisladores regulen los mecanismos, debiendo quedar la Constitución al

² Este concepto, necesariamente vago, se entiende en el contexto de un principio de responsabilidad fiscal, que genera relativo consenso. El punto es asegurar por parte del Estado un volumen y focalización del gasto compatible con estándares compartidos de la calidad.

margen, salvo eventualmente para contemplar sanciones a los legisladores frente a casos de inercia legislativa que implican no poder implementar derechos consagrados constitucionalmente³.

III. **Institucionalidad que asegure derechos y proteja libertades**

Deber del Estado de promover el conocimiento, la investigación y la innovación: la Constitución debe permitir que la educación sea adaptable y flexible a los nuevos tiempos y las nuevas tecnologías, por ejemplo, mediante la flexibilidad curricular. Pero a su vez el Estado debe promover que dichos avances se produzcan teniendo como objetivo el desarrollo del país.

Educación adaptable al cambio y las necesidades del futuro: en el desafío de orientar y abrir espacios hacia una educación moderna, capaz de enfrentar los nuevos desafíos tecnológicos, globales, del mundo laboral y de innovación, se hace necesaria la colaboración público – privada. De esta manera, la búsqueda de soluciones y de nuevos descubrimientos, así como la adaptación de procesos innovadores y de empleo, será mucho más rápida y fácil que si sólo se deja a cargo de la estructura burocrática del Estado.

Libertad de cátedra: debe protegerse de la censura, prohibición de negacionismos, imposiciones de requisitos con miras a “proteger la diversidad”, entre otros temas que podrían afectarla directamente. Avanzar en su reconocimiento explícito es importante. Sin embargo, debe limitarse a los académicos universitarios, ya que la protección de los derechos de la infancia, exige que los profesores escolares se circunscriban al proyecto educativo del que forman parte, el cual fue elegido por los padres en virtud de su deber y derecho preferente.

Autonomía universitaria: consiste en la independencia de las instituciones universitarias respecto de intereses y poderes ajenos a la misión propia de éstas (la formación, el conocimiento y la ciencia, la búsqueda independiente de la verdad sin otra limitación que el respeto a los Derechos Humanos) de forma tal que se evite el control de la institución por parte de los gobiernos, el Estado o grupos de interés internos (funcionarios, académicos, estudiantes, gremios). La autonomía universitaria si bien no es un fin en sí mismo, es un medio que está al servicio de la libertad académica, de manera

³ Frente a casos de inercia legislativa, es interesante lo que proponen Dixon y Verdugo al señalar que se requiere en el texto constitucional un mandato al legislador para que establezca políticas públicas dirigidas a detallar el contenido de la norma constitucional, y la inclusión de estándares específicos que puedan guiar al legislador para que las políticas aprobadas puedan estar respaldadas por principios razonables y ampliamente compartidos (Dixon, R., Verdugo, S.; “Los derechos sociales y la reforma constitucional en Chile: hacia una implementación híbrida, legislativa y judicial”; Estudios Públicos N°162; pp. 31-73, 2021. Disponible en <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1986/3216>. No obstante, debe tenerse presente que este modelo propuesto está pensado para implementar derechos sociales en los que, habiendo un acuerdo político en parte del contenido, por inercia legislativa no se han implementado. Esto no ocurre en el derecho a la educación cuya implementación data de hace varias décadas, pero podría aplicarse para situaciones en que la necesidad y objetivo reforma fuesen claros.

que cada institución pueda descubrir y comunicar el conocimiento de las ciencias, las artes y las humanidades⁴.

⁴ Bernasconi, Andrés; "Autonomía Universitaria en el Siglo XXI: Nuevas Formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la Sociedad". Disponible en <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/5196952>