

BREVE ANÁLISIS SOBRE LA EVOLUCIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN CHILE

BRIEF LEGAL ANALYSIS OF THE EVOLUTION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO EDUCATION AND FREEDOM OF EDUCATION IN CHILE

*Juan Andrés González Tugas**

Resumen

Este artículo describe de manera breve y concisa la evolución jurídico-constitucional de la libertad de enseñanza y el derecho a la educación en Chile. Con tal propósito el trabajo se divide en siete partes: 1. La educación en la etapa indiana. 2. La educación bajo los primeros regímenes constitucionales del Chile independiente. 3. La educación y la libertad de enseñanza en las constituciones de 1828 y 1833. 4. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza según la Carta de 1925. 5. La forma en que fueron recogidos ambos derechos en la Constitución de 1980. 6. El marco legal. 7. La búsqueda de equilibrios. Por último, el trabajo aporta algunas conclusiones sobre el alcance y contenido de ambos derechos en la Constitución.

Palabras clave: derecho a la educación, libertad de enseñanza, institucionalidad educativa, calidad de la educación, equilibrio y consenso.

85

Abstract

This article describes briefly and concisely the legal and constitutional evolution of academic freedom and the right to education in Chile. The paper is divided in seven parts: 1. Education in the indian period. 2. The

* Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y magister en Derecho Público con mención Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es doctorando por la Universidad de los Andes. Dirección postal: San Carlos de Apoquindo 2200, Santiago, Chile. Artículo recibido el 28 de mayo de 2012 y aceptado para su publicación el 28 de agosto de 2012. Correo electrónico jgonzalez5@miuandes.cl

education under the first Chilean constitutions. 3. The education and academic freedom in the Constitutions of 1828 and 1833. 4. The right to education and freedom of education in 1925 Constitution. 5. The right to education and freedom of education in 1980 Constitution. 6. The legislative development of both rights. 7. The search for balance. Finally, the article provides some conclusions about the scope and content of these rights in the Constitution.

Key words: right to education, academic freedom, institutional system of education, quality of education, balances and consensus.

I. Presentación

La historia de ciertos conceptos vista desde la dogmática jurídico-constitucional nos permite apreciar con mayor amplitud la naturaleza, sentido y alcance de los derechos y libertades.

86 Bajo esta premisa el presente artículo desarrolla, de manera breve y razonada, el derecho a la educación, entendido como marco de acción programática de la política estatal, y la libertad de enseñanza, considerada como facultad de los particulares para abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales (cualquiera sea la modalidad y nivel de instrucción que se quiera impartir) y la autonomía académica para impartir la enseñanza sin injerencias externas.

Para tal efecto el artículo distingue siete etapas en la historia de Chile sobre las cuales se van configurando la libertad de enseñanza y el derecho a la educación. Estas etapas son: la educación en la etapa indiana; la educación bajo los primeros regímenes constitucionales; la educación y la libertad de enseñanza en las constituciones de 1828 y 1833; el derecho a la educación y la libertad de enseñanza según la carta de 1925 y la forma en que son dispuestos por la Constitución de 1980.

Por último se describe el marco legal vigente dentro del cual se insertan ambas normas y da cuenta de los consensos y equilibrios que existen al interior de la comunidad política, a propósito de la implementación de un modelo educacional justo, equitativo y de calidad.

II. La educación durante el período indiano

A primera vista, la Corona española manifiesta escaso interés por el desarrollo de la tarea educativa en las colonias de América. Sin embargo,

esta mirada nos parece errada. En efecto, ya desde sus inicios la casa real de Habsburgo imparte una serie de directrices encaminadas no sólo a la conquista del territorio americano sino, también, a la formación y robustecimiento del conocimiento de la población. Dicho esfuerzo se descontextualiza si dejamos de lado la activa participación de la Iglesia Católica en el proceso educativo.

Podríamos afirmar que la educación durante los primeros años del coloniaje se desarrolla desde tres ángulos:

- primero, como divulgación del conocimiento humano,
- segundo, como labor catequística y evangelizadora de la Iglesia, y
- tercero, como estrategia de anexión y dominación militar de los nuevos espacios territoriales de la Corona.

En este escenario la Junta Magna convocada por Felipe II en 1568, siguiendo la norma impuesta por Isabel la Católica en 1503, decide acelerar la instalación de escuelas en cada poblado a fin de impartir la enseñanza de la doctrina católica, la lectura y escritura en castellano, el canto, la música, la danza y algunos oficios¹.

Desde el punto de vista de los medios y recursos materiales disponibles, la educación es elemental y precaria. Aparte de los primeros establecimientos conventuales, la enseñanza se imparte en casas de humildes maestros. Los libros impresos escasean y el número de alumnos primarios de escuelas oficiales a mitad de siglo XVII no supera las ciento ochenta y siete plazas. Bajo este contexto se circunscriben los esfuerzos de Pedro Hernández de Paterna y Alonso Escudero para el desarrollo de las primeras escuelas; el primero enseñando letras a los “mochachones” y el segundo dictando clases a niños aborígenes².

En educación secundaria y superior la realidad no es muy diferente a lo que era la enseñanza primaria. La educación estaba en manos de congregaciones para la formación de novicios. Su objetivo era la enseñanza de la Gramática, las Humanidades, la Filosofía y la Moral.

Durante la dinastía de los Borbones, en particular bajo el despotismo ilustrado de Fernando VI y Carlos III, el escenario educativo y cultural de la sociedad chilena pareciera experimentar un cambio significativo.

El nuevo estilo impuesto por los reyes borbones Felipe V (1700-1746), Fernando VI (1746-1759) y Carlos III (1759-1788), modifica el régimen de organización administrativa en diferentes órdenes de materias, como es el caso de la construcción de obras públicas y la fundación de ciudades.

¹ Marcial SÁNCHEZ GAETE (dir.), “La educación en el Chile colonial”, p. 162.

² Francisco ENCINA, Leopoldo CASTEDO, *Historia de Chile*, t. I, p. 81.

Asimismo, el desarrollo del comercio y las ideas ilustradas del Renacimiento caracterizadas por el reconocimiento de los derechos de igualdad, libertad y propiedad, cambian la fisonomía de la sociedad chilena. En efecto, durante este período los virreyes y gobernadores “no se limitaban a hacer circular los libros que recomendaba el rey”, sino que también fomentan la publicación de periódicos destinados a propagar el conocimiento literario, científico e industrial que se creía útil para los americanos.

Muy relacionado al esfuerzo de promoción del conocimiento fue la labor de la orden mercedaria, de la Compañía de Jesús, de los dominicos, de los agustinos y de los franciscanos³.

De esta manera, los mercedarios sostienen escuelas primarias desde 1612 en Chimbarongo y desde 1740 en Curicó. Los jesuitas desde 1613 en Castro y Achao, desde 1647 en Valdivia y, a partir de 1740 hasta 1767, en San Felipe⁴. Los franciscanos en 1622 instalan en Quillota su primera escuela (antes de que esa localidad fuese fundada como ciudad), luego en Malloa, Copiapó, La Serena, Santiago, El Monte, Curicó, Chillán, Arauco, Santa Bárbara, Castro, San Pedro de Alcántara de la Costa, en el río Mataquito. En 1696 imparten la doctrina a los nativos de Curimón, cerca de San Fernando. En San José de Bellavista, en Curicó y en Talca desde 1746 mantienen escuelas de primeras letras. Los dominicos tienen escuelas desde 1676 en Santiago y en sectores aledaños, a fines del siglo XVIII en Valparaíso, y a partir de 1566 imparten clases en conventos de Concepción, de Villarrica (1568), de Valdivia y Osorno (1569). Por último, los agustinos, que al momento de ser ordenados como presbíteros recibían el título de Predicador y Confesor de Indios y Mulatos, instruyen desde 1595 en sus conventos de Santiago, desde 1627 en Ñuñoa, Longotoma, Ribera del Maule, Concepción de Penco, Valdivia, Millaoa, Perquillauquén, Cauquenes, Talca, Rapel, Alhué, La Chimba, Putaendo y Valparaíso⁵.

En lo que respecta a la educación secundaria, fray Antonio de San Miguel, obispo de Imperial, funda en 1583 el Seminario, institución con-

³ En referencia a la cita de Diego Barros Arana, ENCINA y CASTEDO, *op. cit.*, p. 449.

⁴ La expulsión de los jesuitas provocó un debilitamiento de la red educacional eclesiástica en todo el país, a tal punto que no pudo ser subsanado por el Estado, sino con mucha posterioridad durante la Independencia. Al momento de la expulsión, la Compañía de Jesús sostenía el convictorio de San Francisco Javier en Santiago, el de San José en Concepción y diez colegios a lo largo de Chile en los que se impartía enseñanza de primeras letras y secundaria. Todo lo anterior sin contar con las residencias, misiones y haciendas que poseían escuelas de primeras letras. El vacío educacional que provoca la expulsión obliga a la autoridad civil y a los cabildos a asumir nuevas responsabilidades, en algunos casos de manera muy precaria. Sol SERRANO, *Estado, universidad y profesiones en Chile. 1842-1879*, vol. 1, pp. 23-25.

⁵ SANCHEZ GAETE, *op. cit.*, pp. 162-163.

siderada el primer colegio de enseñanza secundaria del país (destruida por la sublevación indígena de 1598 junto a siete ciudades). A su vez, la Compañía de Jesús funda en 1652 el colegio de Buena Esperanza en Arauco (destruido por la sublevación indígena de 1655 y reabierto en 1666), en 1662 el colegio de Castro, en 1657 el de La Serena (cerrado en 1662 y reabierto en 1672), en 1678 el colegio San Pablo de Santiago, en 1683 los de Concepción y Mendoza y en 1728 el de Quillota (establecimientos que son atendidos por la Compañías de Jesús hasta su expulsión en 1767). Con igual propósito, los agustinos imparten educación gratuita de Gramática, Artes y Teología a partir de 1596⁶.

En cuanto a educación superior, son pioneros los dominicos, franciscanos y jesuitas. Los primeros imparten Filosofía y Teología desde 1589 y en 1613 sus clases se hacen extensivas a todo el clero⁷. En 1622 se funda la Universidad Pontificia de Estudio General Santo Tomás de Aquino, ubicada en lo que hoy es el convento dominico de Nuestra Señora del Rosario –casa de estudio que en 1738 se transforma en la Real Universidad de San Felipe–. Los franciscanos, por su parte, construyen en 1678 el colegio San Diego de Alcalá –en cuyas dependencias se edifica el Instituto Nacional–. Por último, los jesuitas en 1611 fundan el convictorio San Francisco Javier, entidad que concitaría el favor de la aristocracia criolla.

Igualmente, fueron significativos los esfuerzos de la Iglesia destinados a impartir instrucción en la población indígena. De esta manera, siguiendo las directrices prescritas por la real cédula de 6 de febrero de 1774, por la que Carlos III encomienda “la defensa y protección de los indios de aquella tierra, su instrucción y conversión”⁸, los franciscanos fundan el Colegio o Seminario de Naturales⁹. A dichas experiencias se suman –de

89

⁶ SÁNCHEZ GAETE, *op. cit.*, pp. 163-164.

⁷ En 1685 el Papa autoriza a la orden de Santo Domingo la concesión de grados académicos en Teología y Filosofía hasta que en Chile exista una universidad de estudios generales. Esta situación provocó una controversia con la Compañía de Jesús. En 1700 la Real Audiencia expresa que no hay razón para dejar sin efecto la bula pontificia. Lo que vendría a ser el primer conflicto en materia educacional termina en 1747 con la creación de la Universidad Real de San Felipe.

⁸ La real cédula de 1774 encomienda a los provinciales franciscanos y dominicos “la defensa y protección de los indios de aquella tierra [en] su instrucción y conversión a nuestra fe católica”. Será esta cédula la que aprueba el informe de Manuel Amat, virrey de Perú, que dictamina los medios para pacificar la Araucanía, entre ellos la educación y formación de la población indígena como agentes culturales. SÁNCHEZ GAETE, *op. cit.*, pp. 166-170.

⁹ Con el transcurrir del tiempo el Colegio de Naturales es denominado de variadas formas: Colegio Araucano Carolino de Naturales; Colegio de San Carlos; Real Seminario Carolino de Naturales; Real Colegio Ambrosiano de San Carlos; Convictorio Araucano Carolino; Colegio de Indios; Real Colegio de Naturales y Colegio de Caciquillos. SÁNCHEZ GAETE, *op. cit.*, p. 177.

manera aislada y sin continuidad–, diversas iniciativas a lo largo del país. Finalmente, a causa de las dificultades para obtener financiamiento y las reticencias que presenta la población indígena para recibir instrucción, esta modalidad de enseñanza no prospera y termina hacia fines de la Colonia y comienzos de la Independencia.

Con todo, la educación en Chile seguirá siendo limitada y precaria. Desde esta perspectiva es comprensible la cédula real de 1786, que ordena poner escuelas pías en parroquias y conventos¹⁰. Por lo mismo, también es atendible que a fines del siglo XVIII la enseñanza secundaria y superior sólo contara con el Seminario Conciliar (1608), el Convictorio Carolino (1778), el Convictorio Jesuita de San Francisco Javier (1611), la Academia de San Luis (1799)¹¹ y la Real Universidad de San Felipe (1738)¹².

III. La Educación bajo los primeros regímenes constitucionales

90 A partir de la recepción de las primeras ideas de la Ilustración, de la crisis económica sufrida a causa del monopolio y de la invasión napoleónica a la Península, la educación es percibida como un elemento crucial para el desarrollo de las políticas de emancipación y desarrollo. En esa dirección Camilo Henríquez, Juan Egaña y Manuel de Salas presentan al Congreso Legislativo de 1811 los primeros proyectos de reforma educacional. Mientras los trabajos de Camilo Henríquez y Manuel de Salas se hacen cargo del ideario revolucionario independentista¹³, la propuesta de Juan

¹⁰ SÁNCHEZ GAETE, *op. cit.*, p. 162.

¹¹ La creación de la Academia de San Luis se debe a los ingentes esfuerzos de Manuel de Salas, quien, a fines de 1799, logra su fundación con el apoyo económico del Tribunal del Consulado, del Cabildo y del Tribunal de Minería. Su objetivo era práctico y acotado: la enseñanza de Geometría, Aritmética, Dibujo, Agricultura, Comercio e Industria. Fue el primer establecimiento que enseñó idioma corriente y cursos de matemáticas aplicadas. Por último, cabe señalar que a pesar de su limitada influencia este proyecto representó –en vísperas de la Independencia– la apertura al pensamiento científico racionalista y el cambio de paradigma que asume la autoridad en materia educativa, a saber, el papel de agente transformador del sistema educativo. SERRANO, *op. cit.*, vol. 1, pp. 12-14.

¹² Para completar la enseñanza de Leyes y Medicina, la real cedula de 1738 autoriza la creación de la Universidad Real de San Felipe, plantel que es inaugurado en 1747 y que sólo a partir de 1758 comienza a impartir las cátedras de Gramática Latina, Filosofía, Legislación, Teología, Cánones, Matemáticas y Medicina. Desde 1782 asume la supervisión de la enseñanza en Chile, haciéndose cargo de la redacción de reglamentos de educación primaria y secundaria. Gonzalo IZQUIERDO FERNÁNDEZ, *Historia de Chile*, vol. 1, pp. 110-111.

¹³ En este sentido Camilo Henríquez afirma: “Entre las clases del estado llano y de la plebe se encontrarán las grandes reservas de talentos y un patriotismo desnudo de in-

Egaña analiza la educación desde una perspectiva teórica, tarea que será determinante para el desarrollo de la educación entre los años 1810 y 1820.

El entusiasmo que despierta el régimen revolucionario en materia educativa se plasma en el artículo 36 del Primer Proyecto de Constitución Política del Estado redactado por Juan Egaña:

“Los gobiernos deben cuidar de la educación e instrucción pública, como una de las primeras condiciones del pacto social. Todos los estados degeneran y perecen a proporción que se descuida la educación y faltan las costumbres que la sostienen y dan firmeza a los principios de cada gobierno. En fuerza de esta convicción, la ley se contraerá especialmente a dirigir la educación y las costumbres en todas las épocas de la vida del ciudadano...”¹⁴.

Convencido de este ideal programático, en 1812 José Miguel Carrera ordena a los conventos y cabildos abrir escuelas gratuitas de primeras letras para niños varones, mandato que se haría extensivo el 21 de agosto de ese mismo año a los conventos de monjas¹⁵. Con tal objetivo el preámbulo del decreto señalaba:

“Parecerá una paradoja en el mundo culto que la capital de Chile, poblada de más de cincuenta mil habitantes, no haya aún conocido una escuela de mujeres. Pero ya es preciso desmentir errores y sobre todo dar ejercicio a los claros talentos del sexo femenino; y para verificarlo con la docencia, religiosidad y buen éxito que se ha prometido el Gobierno, ordena que a ejemplo de lo que se ha hecho con los conventos regulares, destine cada monasterio en su patio de fuera o compases, una sala capaz para situar la enseñanza de niñas que deban aprender por principios la religión, a leer y escribir y los demás menesteres de una matrona, aplicando el ayuntamiento de sus fondos los salarios de maestras que bajo la dirección y clausura de cada monasterio sean capaces de llenar tan loable como indispensable objeto”¹⁶.

91

terés”. María Loreto EGAÑA BARAONA, *La educación primaria en el siglo XX en Chile, una práctica de política estatal*, p. 26.

¹⁴ SERRANO, *op. cit.*, vol. 1, p. 43.

¹⁵ Con el objetivo de fundar nuevas escuelas, difundir la enseñanza primaria y plantear la instrucción secundaria según el nuevo espíritu independentista, la Junta Gubernativa que preside José Miguel Carrera decreta a los cabildos y a los conventos la apertura de escuelas primarias para hombres. A su turno, el 21 de agosto de 1812 se ordena a los monasterios de monjas la creación de escuelas gratuitas para niñas pobres. El 27 de octubre se promulga el reglamento constitucional. Fernando CAMPOS HARRIET, *Historia constitucional de Chile, las instituciones políticas y sociales*, pp. 91-92, 388-389.

¹⁶ Fernando CAMPOS HARRIET, *Desarrollo educacional 1810-1860*, p. 12. No obstante lo visionario del preámbulo, la educación femenina experimenta en Chile un lento desarrollo. Así, el 5 enero de 1854 se decreta la fundación de la primera Escuela Normal de Preceptoras, cuyo único objetivo será formar docentes encargadas de “dirigir escuelas

El 18 de junio de 1813 la Junta Gobierno dicta la primera ley de instrucción primaria, denominada *Disposición fundamental sobre la materia*, poniendo énfasis en la responsabilidad del Estado para promover y desarrollar la labor de instrucción. Guiado por este propósito el artículo XX dispone: “Ninguno podrá enseñar en Chile sino en la forma dispuesta por este Reglamento”. Del mismo modo, y en referencia a la labor docente, destaca la

“importancia [del] ministerio, eximiéndolo de todo servicio militar y cargo concejiles y el Gobierno les tendrá presente para dispensarles una particular protección”¹⁷.

La norma crea, además, el cargo de Protector de la Enseñanza Primaria, y preside la apertura del Instituto Nacional.

Sobre esto último, el Plan de la Constitución del Estado de Chile de 1811 dispuso la creación de un gran Instituto para las ciencias, artes, oficios, instrucción militar, religiosa, ejercicios que den actividades, vigor, salud y cuanto pueda formar el carácter físico y moral del ciudadano.

92

Atendiendo los lineamientos del referido plan constitucional, en 1813 la Junta de Gobierno encargó a una comisión especial la formulación de un plan de educación nacional, que acuerda fundir en un solo establecimiento las entidades educativas más representativas de Santiago. Fue así como el 10 de agosto de ese año se inaugura el Instituto Nacional, entidad que agrupó el Convictorio Carolino, de formación humanista, la Academia de San Luis, de formación técnica, el Colegio de Naturales, de educación especial indígena, el Seminario Conciliar de Santiago y la Real Universidad de San Felipe¹⁸.

Consolidada la independencia, la Constitución Provisional de Bernardo O’Higgins de 1818 encomienda al Senado Conservador fomentar un régimen

primarias de mujeres en toda la República”. Dicha entidad estuvo a cargo de las religiosas del Sagrado Corazón de Jesús. A su vez, en 1865 se crea la primera escuela privada de niñas y recién en 1877 se establecen las primeras escuelas fiscales. En 1877, bajo la presidencia de Aníbal Pinto, Miguel Luis Amunátegui, ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, legisla para que las mujeres pudieran acceder a la educación superior. Karen FLATEN GASITÚA, Marie, *Incorporación gradual del género femenino en la sociedad chilena. Primera Parte: La mujer ciudadana*, pp. 1-2.

¹⁷ Este precepto será la base jurídica de lo que más adelante entenderemos por Estado Docente: toda la función educativa a cargo del magisterio al amparo del Estado. CAMPOS HARRIET, *Historia...*, op. cit., pp. 388-389 y CAMPOS HARRIET, *Desarrollo...*, op. cit., p. 13.

¹⁸ El Instituto Nacional desempeña tres modalidades de enseñanza: como establecimiento de enseñanza primaria y secundaria; como establecimiento de enseñanza técnica, militar, física, normal y eclesiástica y como establecimiento de enseñanza universitaria. CAMPOS HARRIET, *Desarrollo...*, op. cit., p. 14; IZQUIERDO FERNÁNDEZ, op. cit., vol. 2, p. 276.

de educación pública¹⁹. Por esta razón en 1819 se crea el cargo de Protector de Escuelas y se dicta un reglamento de instrucción primaria que prescribe la enseñanza de la Lectura, Escritura, Matemática, Gramática, Castellano, Doctrina Cristiana y “nociones sobre el origen y objeto de la sociedad, derechos del hombre, y sus obligaciones hacia ella y el gobierno que la rige”²⁰.

En 1822 un nuevo reglamento delega en los conventos el mandato prescrito en 1813 de mantener y crear escuelas de primeras letras en las poblaciones de todo el país, estableciendo derechos y obligaciones con clara impronta social²¹.

La particularidad de la Constitución de 1822²² fue disponer un régimen de *educación pública uniforme*. A su vez, se insta al Congreso a dictar un *plan general de educación* destinado a uniformar el contenido de la enseñanza. Por su relevancia, transcribimos íntegro el contenido del texto constitucional en materia de educación:

“Artículo 230. La *educación pública* será *uniforme* en todas las escuelas, y se le dará toda la extensión posible en los ramos del saber, según lo permitan las circunstancias;

Artículo 231. Se procurará poner escuelas públicas de primeras letras en todas las poblaciones: en las que, a más de enseñarse a la juventud los principios de la religión, leer, escribir y contar, se les instruya en los deberes del hombre en sociedad;

Artículo 232. A este fin, el Director Supremo cuidará de que en todos los conventos de religiosos dentro y fuera de la capital, se fijen escuelas bajo el *Plan General de Educación* que dará el Congreso;

Artículo 233. La misma disposición del artículo anterior se observará en los monasterios de monjas para con las jóvenes que quieran concurrir a educarse en las escuelas públicas, que deben establecer;

Artículo 234. Se procurará conservar y adelantar el Instituto Nacional, cuidando el Supremo Director de sus progresos y del mejor orden, por cuantos medios estime convenientes”.

93

¹⁹ El programa de gobierno de Bernardo O’Higgins transita del antiguo al nuevo régimen, asumiendo desafíos en materia de política social, en las reformas al régimen administrativo organizacional y en la construcción de un sistema de educación pública. Para esto último ordena la fundación de escuelas primarias dependientes de los cabildos y la implementación de una política de control y fiscalización de las escuelas particulares existentes. Julio HEISE GONZÁLEZ, *Historia constitucional de Chile*, p. 36.

²⁰ IZQUIERDO FERNÁNDEZ, *op. cit.* vol. 2, p. 277.

²¹ CAMPOS HARRIET, *Historia...*, *op. cit.*, p. 389.

²² La Constitución de 30 de octubre de 1822 es proclamada poco después de la expulsión definitiva de los españoles en el sur del país luego de lo cual la opinión pública se inclina por instaurar un régimen democrático, sin limitaciones.

La Constitución de 1823, o Constitución Moralista de Egaña²³, incorpora dos novedades:

- dispone que la educación es “uno de los primeros deberes del Estado” y
- en materia orgánica, delega la función educativa en la administración comunal.

En síntesis, el texto constitucional contiene la educación en dos títulos: el XIX, sobre municipalidades y el XXII, sobre moralidad nacional. De esta forma, mientras el art. 218, del título XIX, radica la función educativa en el municipio y la tarea de “la educación científica e industrial” en los funcionarios, el art. 257, del título sobre moralidad pública, prescribe:

“la instrucción pública, industrial y científica, es uno de los primeros deberes del Estado. Habrá en la capital dos institutos normales: uno industrial y otro científico, que sirvan de modelo y seminario para los institutos de los departamentos. Habrá escuelas primarias en todas las poblaciones y parroquias. El código moral, y entre tanto un reglamento, organizará la educación de los institutos”.

Bajo este espíritu se fundan la Biblioteca Nacional y el Instituto Nacional: la primera, a cargo de la difusión de las letras; el segundo, supervisando la evaluación y concesión de títulos académicos.

94

IV. La Educación bajo las constituciones de 1828 y 1833

Hacia fines de la década de 1820 la educación primaria crecía en número. Sólo en Santiago se contaban veintiséis escuelas primarias con 1723 alumnos, de las cuales cuatro eran públicas y el resto sometidas a un régimen conventual y de regencias privadas.

En vista del contexto político que caracteriza esa época, la educación se polariza entre “pipiolos” y “pelucones”. Fue así como entre los años 1829 y 1831 funcionan en Santiago dos establecimientos emblemáticos que

²³ Fruto del desconcierto que origina la caída del régimen de Bernardo O’Higgins, y luego del Acta de Unión de las Provincias y del gobierno provisorio del general Ramón Freire, en 1822 se elige un congreso constituyente encargado de redactar una nueva Constitución y elegir un jefe supremo, cargo que finalmente recae en el mismo Ramón Freire. Aun cuando se constituyen diversas comisiones para debatir un texto, la totalidad del estatuto termina siendo redactado por Juan Egaña bajo el ideal de que el Derecho Público debe ceñirse a los preceptos de la moralidad privada.

representan esa realidad de conflicto: el Liceo Chile, regentado por José Joaquín Mora, y el Colegio de Santiago, dirigido por Juan Francisco Meneses.

El primer establecimiento poseía un programa de estudios con lecciones de Elocuencia y Literatura, clases de Gramática y Geografía, y en Derecho, lecciones sobre el pensamiento utilitarista de Jeremy Bentham. El funcionamiento del liceo es apoyado con recursos del gobierno pipiolo. Era claro que esta inusual preferencia, asociada al ideario liberal de clara raigambre laica y científica, irritaría el ánimo de la tienda pelucona. En respuesta al conflicto se funda el Colegio de Santiago²⁴.

La Constitución de 8 de agosto de 1828 era escueta en materia de educación²⁵. En tal sentido el numeral 8 del artículo 114, sobre Gobierno y Administración Interior de las Provincias, delega en las asambleas provinciales la “inmediata *inspección* de los establecimientos piadosos de educación”. En tanto el numeral 5 del artículo 122 ordena a los municipios “*establecer, cuidar y proteger* escuelas de primeras letras, y la educación pública en todos sus ramos”.

Con el advenimiento de un nuevo régimen político, en 1830 los conceptos de Estado y soberanía identifican a la clase dirigente. Dentro de este marco racionalista cobra fuerza la idea de institucionalidad educativa. Con ese propósito, y a condición de abrir nuevas escuelas primarias en todo el territorio, el gobierno devuelve a la Iglesia Católica los bienes que le habían sido confiscados durante la Independencia.

A causa del escaso número de profesores, los alcances de la política educacional siguen siendo limitados. Ante esta realidad el gobierno impulsa políticas de promoción mediante la asignación de becas de estudios que permiten cubrir los gastos de mantención y vestuario del futuro maestro, obligando a los egresados a devolver el beneficio mediante la prestación de sus servicios durante los siguientes siete años de obtenido el título²⁶.

²⁴ IZQUIERDO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, vol. 2, p. 382. Con el fin del proceso revolucionario de 1829, el español José Joaquín Mora es expulsado del país y Andrés Bello asume la dirección del Colegio de Santiago. En 1832 se provoca la fusión de ese establecimiento con el Instituto Nacional. Este conflicto sería el tercero que se produce en materia educacional después del originado entre dominicos y jesuitas, por la capacidad de conceder títulos académicos, y el de autonomía, que se suscita entre jesuitas y las facultades de tuición conferidas a la Universidad Real de San Felipe.

²⁵ Esto sin perjuicio del entusiasmo que despertaba la materia en el presidente Francisco Antonio Pinto, quien, además de visitar las salas de clases, creía urgente una reforma respecto de los programas de enseñanza y los viejos métodos de pedagogía empleados en educación secundaria y superior por el Instituto Nacional. HEISE GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 49.

²⁶ IZQUIERDO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, vol. 2, pp. 278-279. Esta política será crucial para el desarrollo de la educación popular y la igualdad de sexo. De ahí la creación en 1853 de la primera Escuela Normal de Mujeres.

Con igual propósito el 12 de junio de 1832 el presidente José Joaquín Prieto dicta un decreto que conmina a los conventos a crear y mantener, en el plazo de un mes, escuelas de primeras letras de enseñanza gratuita y, para el caso de que ello no ocurriera, traspasa dicha obligación a las municipalidades a costa de los primeros²⁷.

Poco después los artículos 153 y 154 de la Constitución de 1833 plasman el ideario educativo bajo tres directrices:

- 1) la obligación *preferente* del Estado de atender la educación,
- 2) el deber del Congreso de elaborar un plan de estudio en el ámbito nacional y
- 3) la creación de una *superintendencia de educación pública* destinada a la inspección. En esta línea el tenor de los artículos 153 y 154:

“Art. 153: La educación pública es una atención *preferente* del Gobierno. El Congreso formará un plan general de educación nacional; y el Ministro del despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la República.

Art 154: Habrá una *superintendencia de educación pública*, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional, y su dirección bajo la autoridad de Gobierno”.

96

En 1834 ocurre un hecho inédito: el régimen de educación confesional separa la enseñanza en dos niveles: secundaria y superior. Siguiendo la misma huella, en 1852 el Instituto Nacional replica la iniciativa según el plan de educación propuesto por Ignacio Domeyko.

El plan aprobado en 1843 separa la educación en tres niveles: instrucción primaria, instrucción secundaria y educación superior. Las materias de estudio que contempla son: Lectura, Gramática, Filosofía, Ciencias, Idiomas, Geografía, Cosmografía, Historia y Matemáticas. Sin embargo, la implementación del plan no considera la disponibilidad de profesores en el ámbito país.

En 1837 se promulga la Ley Orgánica de Ministerios, iniciativa legal que separa la cartera de Justicia, Culto e Instrucción Pública de la que corresponde al Ministerio del Interior²⁸. Por ley orgánica en 1842 es creada la Universidad de Chile, poniéndose en marcha un sistema anual de rendición de exámenes para todos los alumnos del país. Este último hecho tensiona las relaciones que existen entre agentes públicos y privados a propósito de los grados de autonomía de las instituciones de educación no pertenecientes a la red pública de enseñanza²⁹.

²⁷ CAMPOS HARRIET, *Historia...*, *op. cit.*, p. 389.

²⁸ SERRANO, *op. cit.*, vol. 1, p. 101.

²⁹ El conflicto entre la Universidad de San Felipe y la autoridad, por la autonomía, se remonta al Chile colonial. Con la creación del Instituto Nacional en 1813 se retira una

Entretanto, siguiendo los consejos de Andrés Bello para hacer frente al escaso desarrollo que exhibe la educación popular, en 1856 se funda la Sociedad de Instrucción Primaria inspirada en las ideas que a continuación describe Miguel Luis Amunátegui:

“Existe en nuestro suelo un enemigo más formidable que una nación extranjera, tan tremendo como la conquista de bárbaros, un enemigo que nos tiene avasallados, que no nos deja respirar, que nos ata las manos, que no nos permite dar un paso en la senda del progreso (...) Ese enemigo es la ignorancia que impide el desarrollo rápido y completo de la civilización en Chile, la ignorancia madre de la ineptitud para el trabajo...”³⁰.

El sistema educacional en el ámbito país crecía tanto en el entorno público como en el sector privado. Siguiendo el ejemplo del Instituto Nacional, se abren en regiones nuevos liceos, como los de San Felipe, La Serena, Cauquenes, Concepción, San Fernando, Rancagua, Chillán y Valdivia. A su turno, el sector privado igualmente concreta nuevas iniciativas a través de la Congregación de los Sagrados Corazones, las escuelas de los Hermanos Cristianos y diversos emprendimientos de particulares. El total de la población escolar en 1850 fue de dos mil ciento cincuenta y ocho alumnos en el sector público, mil setecientos cincuenta y uno en el sector privado, y trescientos cuarenta y nueve alumnos pertenecientes a colegios conventuales³¹.

El 24 de noviembre de 1860 Manuel Montt promulga la Ley de Instrucción Primaria, que organiza el primer nivel de enseñanza, hasta entonces en manos de los cabildos y conventos. Con un claro sesgo centralista, el precepto establece la gratuidad de la educación, ordenando la creación de escuelas en todos los departamentos con más de dos mil habitantes y la formación de escuelas en cada ciudad cabecera y capital de provincia así como la creación de escuelas rurales de temporada³². La

97

serie de privilegios que posee la autoridad universitaria y, en 1823, el gobierno decreta que los exámenes debían rendirse en el Instituto Nacional. SERRANO, *op. cit.*, pp. 97-98. En 1843 la situación fue nuevamente discutida entre el Consejo Universitario y el presidente Manuel Montt, hecho que se repite en 1864 a propósito de las molestias del rector del Colegio San Luis. Alejandro SILVA BASCUÑÁN, *Tratado de Derecho Constitucional*, v. 12, pp. 155-156.

³⁰ IZQUIERDO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, vol. 2, pp. 278-279.

³¹ IZQUIERDO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, vol. 2, p. 283. Llama la atención el equilibrio que se produce entre el número de escuelas públicas y privadas.

³² Los efectos de la gratuidad se aprecian con el crecimiento de la población de alumnos entre los años 1851 y 1860: en 1851 hay veintitrés mil ciento treinta y un alumnos, en tanto que en 1860 hay cuarenta y un mil trescientos catorce alumnos. El sector privado también participa de este rápido crecimiento. En esta línea se inscriben los esfuerzos de

norma toma como pauta el proyecto de ley presentado por José Victorino Lastarria en agosto de 1843³³.

La Ley de Instrucción Primaria crea la función del Inspector General de Instrucción Primaria a cargo de la Superintendencia de Educación, además de la figura del “visitador de escuelas” para cada provincia (antecedente directo del actual inspector de subvención y del supervisor técnico pedagógico de establecimientos educacionales). También, establece una forma de financiamiento municipal o privado –vía donaciones, multas y mandas forzosas–; somete a todas las escuelas particulares pagadas a la inspección de la autoridad; establece una base curricular, diferenciando para ese efecto escuelas de hombres y escuelas de mujeres; y prescribe las condiciones mínimas para la idoneidad docente. Sobre la obligatoriedad nada decía en sus orígenes³⁴.

En 1871 el presidente Federico Errázuriz Zañartu designa a Abdón Cifuentes como ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, quien seguía muy de cerca la experiencia estadounidense, donde la “libertad de enseñanza” parecía haber representado un papel determinante en el desarrollo económico.

98 Siguiendo las ideas de Abdón Cifuentes, el 15 de enero de 1872 Federico Errázuriz Zañartu dicta un decreto por el cual se faculta a los alumnos de colegios particulares a rendir exámenes en sus establecimientos, previo informe de las personas que se desempeñasen como examinadores y rendida la cuenta de los exámenes a la Universidad de Chile. En pocas palabras, la libertad de examen significaba la abolición de la tutela que ejercía el Estado, a través del Instituto Nacional y la Universidad de Chile, de los colegios particulares de congregaciones religiosas.

la Sociedad de Escuelas Católicas de Santo Tomás de Aquino y el Colegio Mac-Kay. La libertad de culto representa, en este sentido, un papel determinante.

³³ La propuesta original de José Victorino Lastarria no era centralista. El preámbulo daba cuenta de dos problemas básicos: la dispersión de escuelas y la ausencia de control. Además, contiene las siguientes materias: 1) clasifica a las escuelas en dos grados: elementales y superiores, y fija un plan de estudios, 2) prescribe sobre los niveles de conocimientos exigibles a los instructores, 3) persevera en la obligación de los conventos y monasterios de mantener escuelas gratuitas, sometidas a la misma reglamentación del Estado, 4) garantiza la libertad de enseñanza para los establecimientos particulares e impone condiciones de buenas costumbres y competencias para sus administradores, 5) crea una inspección general de instrucción primaria a cargo de un alto funcionario del cual dependerían inspectores provinciales. Este proyecto de ley fue rechazado el 12 de junio de 1850. Terminada la revolución de 1851 la iniciativa se discute durante el decenio del presidente Manuel Montt. CAMPOS HARRIET, *Desarrollo...*, *op. cit.*, pp. 21-24.

³⁴ El debate sobre la obligatoriedad de la educación se inicia en el año 1900. En esta lógica el 18 de junio de ese año el senador Pedro Bannen somete a debate legislativo la obligatoriedad de la enseñanza primaria. Lo mismo hacen en 1909 Miguel Varas y Enrique Oyarzún, y en 1917 Darío Salas. CAMPOS HARRIET, *Desarrollo...*, *op. cit.*, pp. 28-29.

Muy influenciado por el pensamiento del rector de la Universidad de Chile, Diego Barros Arana, este programa de acción nunca contó con el apoyo político necesario³⁵, circunstancia que, sumada a los abusos cometidos al amparo de la libertad de enseñanza, determina la revocación del decreto en cuestión y la renuncia del ministro Abdón Cifuentes³⁶.

La dicotomía que existe entre libertad de enseñanza y deber del Estado de impartir y mejorar la educación, sienta las bases de lo que será la futura institucionalidad educativa chilena. Consecuencia de lo anterior es que el 24 de noviembre de 1860 se reconoce la libertad para abrir establecimientos educacionales privados, el 27 de julio de 1865 se aprueba una ley interpretativa que permite la libertad de cultos y de enseñanza en edificios particulares, y el 13 de agosto de 1874 se incorpora en el número 6° del artículo 12 de la Constitución de 1833 la libertad de enseñanza³⁷.

En igual sentido, el 9 de enero de 1879 se dicta la Ley de Instrucción Pública, por la cual el Estado conserva el monopolio de la educación a través de un régimen autorizacional y un sistema de inspección, control y supervigilancia.

Imbuído por un espíritu de progreso y desarrollo, en 1886 el gobierno del presidente José Manuel Balmaceda inicia una serie de reformas políticas

³⁵ La figura de Diego Barros Arana en educación es polémica. Administra la “máquina liberal” durante casi toda la gestación del Estado Docente, primero como director del Instituto Nacional, y luego a cargo de la rectoría de la Universidad de Chile. Bajo estas funciones ejerció un control indirecto sobre el Consejo de Instrucción Primaria y la Facultad de Filosofía de la Universidad de Chile, organismos de los cuales dependen las designaciones de directores y docentes de escuelas públicas, y otro directo, mediante la intervención de la admisión de alumnos a liceos. Durante ese período el desarrollo del sistema es extraordinario. Basta considerar que en 1852 había ciento ochenta y seis escuelas y diez mil alumnos, en tanto que para el año 1902 el número de escuelas crece a mil setecientas y el número de alumnos a ciento veinte mil. Gonzalo VIAL, *Historia de Chile (1891-1973)*, vol. 1, p. 134.

³⁶ Desde las primeras temporadas de exámenes libres se produjeron abusos que fueron controlados por el gobierno del presidente Federico Errázuriz. Sin embargo, la responsabilidad por las irregularidades cometidas recayeron en la figura del rector de la Universidad de Chile, Diego Barros Arana, razón por la cual es destituido. Esta medida provocó el rechazo del sector radical y liberal, hecho que determina la renuncia del ministro Abdón Cifuentes y la ruptura entre el gobierno de Federico Errázuriz y el Partido Conservador. Antonio HUNEEUS GANA, *La Constitución de 1833*, p. 61. En igual sentido HEISE GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 88-89.

³⁷ A partir del decenio del presidente Manuel Montt la política militante de los partidos Conservador, Liberal y Radical, adquiere importancia ante la necesidad de garantizar nuevas libertades individuales y menos intervencionismo estatal. Esto explica la ley de reforma constitucional de 13 de agosto de 1874, aprobada en el gobierno del presidente Federico Errázuriz Zañartu, que extiende las garantías constitucionales a las libertades de reunión, asociación y petición y enseñanza. HUNEEUS GANA, *op. cit.*, pp. 63-66. En igual sentido HEISE GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 90.

tendientes a mejorar el sistema educativo en el ámbito nacional. Mediante las reformas se implementan innovadoras técnicas de enseñanza, se crea el Instituto Pedagógico, se funda una red pública de enseñanza secundaria y técnica femenina y se construyen escuelas a lo largo de todo el territorio³⁸.

V. La Educación bajo la Constitución de 1925

Hacia fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la discusión se centra en la obligatoriedad y gratuidad de la educación a propósito de la alta tasa de analfabetismo. Por su importancia, el tema educacional se transforma en “la polémica del centenario”.

100 Fruto de lo anterior y como parte de la “cuestión social”, en 1920 se promulga la ley N° 3.658, que declara el carácter obligatorio de la educación primaria³⁹. La nueva norma extiende el período escolar a cuatro años (desde los siete a los trece años de edad), y prescribe el carácter obligatorio de la enseñanza. El precepto establece que será responsabilidad de los padres cumplir con dicho mandato y dispone como excepción los siguientes casos: inexistencia de escuelas fiscales, municipales o particulares gratuitas, ausencia de vacantes en escuelas situadas a menos de tres kilómetros del domicilio, e impedimento físico o mental. En áreas rurales se crea un sistema de enseñanza temporal⁴⁰.

³⁸ Las pretensiones del presidente José Manuel Balmaceda se plasman en las siguientes palabras: “Procuró que la riqueza fiscal se aplique a la construcción de liceos y escuelas, y establecimientos de aplicación de todo género que mejoren la capacidad intelectual de Chile. No cesaré de emprender la construcción de vías férreas, caminos, puentes, muelles y puertos que faciliten la producción, que estimulen el trabajo, que alienten a los débiles y que aumenten la savia por donde circula la vitalidad económica de la nación. Ilustrar al pueblo y enriquecerlo después de haber asegurado sus libertades civiles y políticas, es la obra del momento y bien podríamos decir que es la confirmación anticipada de la grandeza de Chile”. HEISE GONZÁLEZ, *op. cit.*, pp. 107-108. Tanto la capacidad instalada del sistema de educación pública como su cobertura crecen en aproximadamente en un 70%. En efecto, mientras que en el gobierno de Domingo Santa María existían setecientos ochenta y seis escuelas primarias, con sesenta y tres mil quinientos cincuenta y nueve alumnos, concluida la revolución de 1891 existen mil doscientos cincuenta y tres establecimientos educacionales, con ciento catorce mil quinientos sesenta y cinco alumnos.

³⁹ Con esta medida el nivel de matrículas de alumnos experimenta un sostenido incremento y la tasa de analfabetismo disminuye de un 49% en 1920 a un 43% en 1930. En 1920 la matrícula es de trescientos treinta y cinco mil cuarenta y siete niños y en 1925 asciende a cuatrocientos treinta y nueve mil novecientos treinta y siete. CAMPOS HARRIET, *Desarrollo...*, *op. cit.*, p. 37.

⁴⁰ La ley N° 3.658 prescribe la obligación de padres y guardadores de educar a sus hijos y pupilos, ordena a los patrones a velar porque que los hijos de sus empleados asistan

Teniendo presente este antecedente legal, la Constitución de 1925 dispuso en el número 7° del artículo 10 del capítulo III, sobre Garantías Constitucionales, la libertad de enseñanza. El citado precepto prescribía lo que sigue:

“La libertad de enseñanza.

La educación pública es una atención preferente del Estado.

La educación primaria es obligatoria.

Habrà una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno”.

De esta manera la norma garantiza la libertad de enseñanza y establece el deber preferente del Estado de educar y el carácter obligatorio de la instrucción primaria⁴¹. Cabe señalar que a propósito de la redacción del inciso segundo del artículo 10 de la Constitución, comienza a ser discutido el papel que corresponde al Estado en materia educacional. En este orden de ideas la doctrina se divide en torno al alcance y sentido de los términos “educación pública” y “atención preferente del Estado”⁴².

El régimen presidencial asumido por el general Carlos Ibáñez del Campo durante los años 1927 a 1931 constituye un nuevo hito para la educación. En efecto, la reformulación del aparato público administrativo, la creación de nuevas instituciones en el ámbito social y económico, el incipiente proceso de constitucionalización de los derechos sociales, en fin, las políticas de modernización y crecimiento del Estado destinadas a satisfacer distintas necesidades de la población, implican una profunda reformulación del quehacer de la educación⁴³.

101

a clases, y encomienda a las personas que empleen a menores para el servicio doméstico a matricularlos en escuelas regulares de enseñanza. En caso de inobservancia la ley establece sanciones que van desde la amonestación, las multas administrativas, hasta las penas de prisión. Dicha norma se transforma en 1929 en el decreto con fuerza de ley N° 5.291.

⁴¹ Cabe señalar que el número 7° del artículo 10 de la Constitución de 1925 no considera el último inciso del número 6° del artículo 12 de la Constitución de 1833 (introducido con la reforma de 1874), por el cual se delegan en el Congreso aspectos reglamentarios en los siguientes términos: “El Congreso formará un plan general de educación nacional; y el Ministro del Despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella a la Nación”.

⁴² El debate reproduce las posiciones del positivismo jurídico y la escuela del derecho natural. Véase Guillermo VARAS CONTRERAS, *La enseñanza particular ante el Derecho*, a propósito de la reglamentación del DFL N° 104, que crea la superintendencia en 1953. De igual forma Sebastián SOTO VELAZCO, “La libertad de enseñanza durante el gobierno de Frei Montalva”.

⁴³ IZQUIERDO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, vol. 2, pp. 87-91. Todos estos cambios estaban impregnados por la mutación de paradigma político: el surgimiento de la mesocracia.

Durante este gobierno más de cinco ministros pasan por la cartera de Justicia, Culto e Instrucción Pública. Las políticas educacionales se centran en la reorganización del servicio público educacional y en la creación de la Superintendencia de Educación⁴⁴, en la puesta en marcha del Plan de Reforma Integral de la Enseñanza Pública⁴⁵, en la creación del Ministerio de Educación Pública⁴⁶, en el diseño de las primeras escuelas experimentales⁴⁷ y en la promulgación del DFL N° 7.500⁴⁸.

⁴⁴ La Superintendencia de Educación a la que alude el número 7 del artículo 10 de la Constitución de 1925, y antes el artículo 153 de la Constitución de 1833, supervisaría ocho niveles y modalidades de educación, cada una de ellas a cargo de un director, a saber: universitaria, pedagógica, secundaria, primaria, comercial, agrícola, industrial, artística, y de cultura física (última que finalmente es eliminada). Por DFL N° 1.312, el 19 de abril de 1927 se crea la Superintendencia de Educación y por DFL N° 2.066, se crea el estatuto orgánico. Esta norma es reformulada por el DFL N° 7.500, de diciembre de 1927. Más adelante, el 3 de junio de 1953, mediante decreto con fuerza de ley N° 104 se retoma la creación de la Superintendencia de Educación Pública. Con la creación de la Superintendencia de Educación deja de existir el Consejo de Instrucción Pública. VIAL, *op. cit.*, vol. 1, p. 406.

⁴⁵ El Plan de Reforma Integral modifica algunos paradigmas educativos como el concepto de “escuela activa”, esto es, la escuela dispuesta a escuchar y no la de los libros y las lecciones, la que sirve para hacer, la que transforma el auditorio en laboratorio, la que permite al niño actuar en vez de oír. VIAL, *op. cit.*, vol. 1, p. 413.

102

⁴⁶ Ministerio de Educación Pública es el nombre que adopta la antigua cartera de Justicia, Culto e Instrucción Pública a partir de noviembre de 1927. La ley N° 19.856, que reestructura el MINEDUC, establece la base orgánica, funcional y competencial del órgano. De esta forma, es la Secretaría de Estado encargada de fomentar la educación en todos los niveles; asegurar a toda la población el acceso a la educación, estimular la investigación científica y la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural. Le corresponde proponer políticas y planes de desarrollo, asignar recursos, evaluar, normar, otorgar el reconocimiento oficial, y fiscalizar el cumplimiento de la normativa. A la cabeza se encuentra el Ministro, quien junto al subsecretario y jefes de división, actúa como jefe del servicio. Existe un nivel central y otro regional y provincial sobre los que desconcentra territorialmente su función.

⁴⁷ La experimentación podía ser ampliada o limitada. La primera era abierta a cualquier método novedoso de enseñanza, la segunda reproducía la totalidad de un determinado sistema de enseñanza foráneo. La particularidad de este programa era asociar –heurísticamente– la continuidad del plan educativo al éxito del proyecto.

⁴⁸ El DFL N° 7.500 confirma la idea de Estado Docente, privilegiando la formación laica de la enseñanza y el papel “cooperador” que cumplen los privados respecto del Estado (art. 1). Además, consagra la autonomía para la elección de autoridades docentes en los establecimientos educacionales (arts. 40-42), establece la descentralización administrativa, creando para ese efecto direcciones provinciales de educación, a quienes corresponde el nombramiento de los profesores (arts. 33 y 37), clasifica los niveles de enseñanza obligatoria, para niños entre siete y quince años, en un ciclo primario de seis años (para ser impartido en escuelas urbanas, rurales, de concentración, escuelas hogares, y escuelas complementarias, vespertinas o nocturnas), y uno secundario también de seis años, tres comunes y tres especiales divididos en educación humanística, educación científica y

Entretanto, al interior de la Universidad de Chile se inicia un movimiento de reforma que persigue mejorar la investigación científica y revitalizar las humanidades. En este plano son figuras Juan Gómez Millas, Alfredo Lagarrigue, Enrique Bahamondes y Carlos Charlín.

El segundo gobierno del presidente Arturo Alessandri se caracteriza por la pugna entre una elite reacia a los cambios y una mesocracia y proletariado propensos a reformas estructurales en materia social, conflicto que se reproduce en el ámbito educacional. No obstante, durante éste período no se registran grandes avances más que en el terreno de la capacitación rural.

“Educar es gobernar” fue la consigna del gobierno radical del presidente Pedro Aguirre Cerda en 1938. Este gobierno se centra en el desarrollo de la educación técnico-profesional, minera e industrial, en la implementación de un ambicioso plan de construcción de escuelas y en el mejoramiento de la carrera docente.

Siguiendo el impulso industrializador, en 1947 se crea la Universidad Técnica del Estado a partir de la fusión de diversas entidades de educación superior relacionadas con quehacer técnico-profesional, como: el Instituto Pedagógico Técnico, la Escuela de Artes y Oficios, la Escuela de Ingenieros Industriales, las Escuelas de Minas de Copiapó y La Serena, y las industriales de Concepción, Valdivia y Temuco⁴⁹.

El 25 de enero de 1951 el presidente Gabriel González Videla promulga una ley especial de subvención⁵⁰ con el objetivo de asegurar el

103

técnica. Desde el punto de vista ideológico la norma tiene un claro sesgo nacionalista. La norma es derogada a fines del gobierno.

⁴⁹ Sofia CORREA *et al.*, *Historia del siglo XX chileno*, p. 151.

⁵⁰ Los primeros antecedentes legales sobre la subvención estatal a “sociedades o particulares” los podemos encontrar en los artículos 68 y 69 del decreto ley N° 5.291, conocido como Ley de Educación Primaria Obligatoria. Este decreto ley disponía tres requisitos para percibir la subvención: *la gratuidad, impartir enseñanza reconocida por el Estado, y un mínimo de asistencia* de alumnos. Además, somete la gestión y control de estos establecimientos a la vigilancia de las direcciones provinciales de educación. Luego, la ley N° 9.864, de 25 de enero de 1951, concede subvención a escuelas primarias y a establecimientos de educación secundaria, entre otros, y establece como base de cálculo del pago de la subvención tanto la “asistencia media” del alumno (arts. 1 y 4), la idoneidad del maestro o docente (art. 2), como también la disponibilidad presupuestaria fiscal (art. 3). Dicha norma es complementada por las leyes N° 10.343, de 1952 y N° 12.875, de 1957, las cuales reglamentan la educación particular gratuita y pagada hasta fines del gobierno de Eduardo Frei Montalva. Las ideas matrices de las normas mencionadas se mantendrán vigentes, primero, con la dictación del decreto ley N° 456, de 1974, que legisla sobre otorgamiento de subvención fiscal a los establecimientos particulares gratuitos como una forma de estímulo respecto de ese sector, y luego, con los decretos leyes N° 2.438 y N° 3.476, de 1978 y 1980, respectivamente, hasta lo que hoy conocemos como DFL N° 2,

financiamiento de la educación particular gratuita de enseñanza primaria, secundaria, profesional, normalista y técnico profesional⁵¹.

Con la idea de proveer educación gratuita a todos los sectores de la población, en 1953 el presidente Carlos Ibáñez del Campo crea la Junta Nacional de Auxilio Escolar, entidad que estaría a cargo de implementar y coordinar diversas políticas asistenciales que garanticen el acceso igualitario a la educación (como es el caso de las asignaciones en alimentación, transporte, vestuario y becas)⁵². Ese mismo año su gobierno persevera con la iniciativa de crear una superintendencia de educación como órgano a cargo de la “Dirección Superior e Inspección de la Educación Nacional”⁵³.

A fines de la década de 1950 y comienzos de los años 1960 las políticas implementadas por los gobiernos de los presidentes Jorge Alessandri Rodríguez y Eduardo Frei Montalva innovan la cuestión educacional en dos materias: en un nuevo “planeamiento integral de la educación” y con la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza hasta 8° año básico.

De esta manera, en 1961 el presidente Jorge Alessandri conforma una comisión especial a fin de realizar un estudio preliminar sobre la educación en el país. Las conclusiones son, por decir lo menos, desalentadoras: cerca del 40% de la población en edad escolar recibe uno a dos años de enseñanza, aproximadamente el 28% recibe entre tres y cinco años de educación, y sólo el 26% termina sexto año de educación primaria. Sólo el 7,9% de la población escolar en el ámbito nacional completa tercer año de enseñanza secundaria⁵⁴.

104

de 1998, sobre Ley de Subvención del Estado a Establecimientos Educativos. Sobre la misma materia, véase el trabajo de SOTO VELAZCO, *op. cit.*, pp. 151-152.

⁵¹ Formaban parte de estas modalidades de enseñanza las escuelas nocturnas, los cursos prácticos de capacitación técnico-profesional, impartidos por las sociedades de socorro mutuo, y los implementados por la Universidad Técnica Federico Santa María y la Universidad de Concepción.

⁵² La ley N° 15.720 regula la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, cuyo objetivo es la aplicación de medidas coordinadas de asistencia escolar para hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación, y la implementación de programas asistenciales que entreguen beneficios en alimentación, vestuario, útiles, transportes escolares, asignación de becas, préstamos, gestión de internados u hogares estudiantiles, preservación de la salud y cualquier otra política asistencial relativa a educación (art. 1). Son antecedentes a su creación la Dirección General de Instrucción Primaria y las juntas comunales de auxilio escolar creadas en 1928 en el primer período del presidente Carlos Ibáñez del Campo.

⁵³ La “nueva” entidad se compone de dos órganos consultivos: el Consejo Nacional de Educación y la Oficina Técnica de Investigaciones Educativas, y sus facultades se restringen al sector de enseñanza pública. (arts. 1, 3, 6 y 8 del DFL N° 104, de 3 de junio de 1953). La discusión se centra en los alcances de las competencias de esta nueva entidad, esto es, si cubre toda la educación o si se circunscribe a la educación pública.

⁵⁴ SOTO VELAZCO, *op. cit.*, p. 138.

En tanto, el presidente Eduardo Frei Montalva divide la educación en cuatro niveles:

- Educación parvularia,
- Educación general básica (ocho años de carácter obligatorio),
- Educación media científico-humanista o técnica-profesional (cuatro años) y
- Educación superior⁵⁵.

Lo anterior en vista de que en 1960 cerca de cuatrocientos mil niños en edad escolar no asisten a la escuela y sólo el 14% completa la educación media.

En 1970, el gobierno del presidente Salvador Allende abre una nueva encrucijada política con la propuesta de la Escuela Nacional Unificada, que pretende dar acceso universal “desde el nacimiento hasta la ancianidad” y asegurar una “formación armónica de la personalidad de los niños, adolescentes y jóvenes chilenos”. La dicotomía entre autonomía y dirigismo estatal en materia educacional tensiona aún más el escenario político. El conflicto recrudece no sólo a propósito del proyecto⁵⁶ sino que, también, a consecuencia del movimiento de reforma universitaria⁵⁷.

⁵⁵ El período del presidente Eduardo Frei Montalva en educación se caracteriza por un intenso y detallado modelo de regulación estatal. En tal sentido distintos decretos supremos abordan materias tan precisas como el uniforme escolar, el feriado obligatorio, el calendario escolar, los planes y programas de estudios, y las tarifas de los servicios de educación y transporte. De igual forma es interesante señalar la existencia de conflictos entre la autoridad y representantes de establecimiento de educación particular gratuita a propósito de la insuficiencia de la subvención para financiar los costos que involucran ese régimen de educación. SOTO VELAZCO, *op. cit.*, pp. 143-144.

⁵⁶ La iniciativa del Ejecutivo fracasa por el exceso de sesgo ideológico. Basta ver el informe del Ministerio de Educación, publicado el 9 de marzo de 1973, en el que se señalan como ideas centrales la construcción de una “sociedad socialista humanista, basada en el desenvolvimiento de las fuerzas productivas, en la superación de la dependencia económica, tecnológica y cultural, en el establecimiento de nuevas relaciones de propiedad y en una auténtica democracia y justicia social garantizada por el ejercicio efectivo del poder por el pueblo”. ANDREA INIGUES MANSO, “Notas y comentarios sobre la libertad de enseñanza y el derecho a la educación en la Constitución de 1980”, pp. 173-174.

⁵⁷ En términos generales las causas de este conflicto se resumen en los siguientes puntos: 1° La reducida oferta de carreras liberales, dejando de lado el esfuerzo investigador y la difusión de la cultura y el conocimiento técnico; 2° la promoción de la educación a grupos elitistas y privilegiados en desmedro de alumnos de familias desprovistas de ingresos –la consigna era: ¡universidad para todos!–; 3° la forma poco democrática o discriminadora para el ingreso a las mismas; 4° la centralización de un poder omnímodo, no sólo por parte de los docentes sino que, también, de la administración; 5° la ausencia de un estilo democrático capaz de expresar una comunidad de interés integrada por docentes, administrativos y estudiantes; 6° la estructura organizativa de los mismos, donde las facultades existentes se hacían cargo de escuelas desconectadas unas con otras,

En enero de 1971 se dicta la ley N° 17.398, sobre Estatuto de Garantías, que sustituye el antiguo número 7 del artículo 10 de la Constitución de 1925. En lo que nos interesa, la norma delimita el derecho a la educación respecto de la libertad de enseñanza. Con este fin garantiza la autonomía académica, administrativa y económica de cada proyecto educativo (sea público o privado). Además, se reconoce la función educativa a cargo del Estado, misión que debía ser desarrollada a través de las instituciones oficiales de enseñanza y la participación del sector privado. Por otra parte, reconoce valores, como el pluralismo y la democracia, y reinstala la Superintendencia de Educación. El texto que incorpora la reforma en materia educativa es el siguiente:

“La libertad de enseñanza.

La educación básica es obligatoria.

La educación es una función primordial del Estado, que se cumple a través de un sistema nacional del cual forman parte las instituciones oficiales de enseñanza y las privadas que colaboren en su realización, ajustándose a los planes y programas educacionales establecidos por las autoridades educacionales.

La organización administrativa y la designación del personal de las instituciones privadas de enseñanza, serán determinadas por los particulares que las establezcan, con sujeción a las normas generales.

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.

La educación que se imparta a través del sistema nacional será democrática y pluralista y no tendrá orientación partidaria oficial. Su modificación se realizará también en forma democrática, previa libre discusión en los organismos competentes de composición pluralista.

106

perdiendo todo tipo de esfuerzo científico-integrador; 7° la uniformidad docente y la falta de flexibilidad curricular, hechos que desalentaban la búsqueda de una formación vocacional distinta y especializada; 8° la independencia universitaria para dirigir, administrar y financiar un proyecto verdaderamente autónomo; 9° el grado de participación que debían tener los alumnos al interior del claustro; 10° en fin, el papel que debía cumplir cada proyecto universitarios en el contexto del desarrollo del país, esto es, la universidad como verdadero agente activo de cambio y desarrollo. SILVA BASCUÑAN, *op. cit.*, vol. 12, pp. 158-166.

Sobre este conflicto damos cuenta de la reforma de estatutos de la Universidad Técnica Federico Santa María, en septiembre de 1966; de la Universidad de Concepción, en junio de 1967, de la Universidad Católica de Santiago, en agosto de 1967 y de la Universidad de Chile, en septiembre de 1969, con la creación de un Congreso Universitario Transitorio encargado de redactar el proyecto de estatuto orgánico de la Universidad (aprobado por la ley N° 17.200) y en mayo de 1971, con la aprobación de las bases propuestas mediante la ley N° 17.434.

Habrà una superintendencia de educación pública, bajo la autoridad del gobierno, cuyo consejo estará integrado por representantes de todos los sectores vinculados al sistema nacional de educación. La representación de estos sectores deberá ser generada democràticamente.

La superintendencia tendrà a su cargo la inspección de la enseñaanza nacional.

Los organismos técnicos competentes haràn la selecci3n de los textos de estudios sobre la base de concursos pùblicos a los cuales tendràn acceso todos los educadores id3neos, cualquiera que sea su ideologìa. Habrà facilidades equitativas para editar y difundir esos textos escolares, y los establecimientos educacionales tendràn libertad para elegir los que prefieren.

Las universidades estatales y las particulares reconocidas por el estado son personas jurìdicas dotadas de autonomìa acadèmica, administrativa y econ3mica. Corresponde al estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, cientìficos y culturales del paìs.

El personal acadèmico es libre para desarrollar las materias conforme a sus ideas, dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la informaci3n necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes.

Los estudiantes universitarios tienen derecho a expresar sus propias ideas y a escoger, en cuanto sea posible, la enseñaanza y tuici3n de los profesores que prefieran”.

107

VI. *El Derecho a la Educaci3n y la libertad de enseñaanza a partir de la Constituci3n de 1980*

En los inicios del gobierno militar la materia educativa no pierde protagonismo siendo objeto de amplios debates tanto en el seno de la Comisi3n Ortùzar⁵⁸ como al interior del Consejo de Estado⁵⁹. La Comisi3n de Estudio de la Nueva Constituci3n dedic3 veintiocho sesiones al anàlisis de ambos derechos. En ella fueron debatidas materias tales como el papel de la familia en la pràctica educativa; la funci3n docente y el papel del

⁵⁸ La discusi3n sobre las materias concernientes al derecho a la educaci3n y la libertad de enseñaanza constan en Sesiones N^{os} 132, 133, 134, 135, 136, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 151, 152, 154, 155, 223, 224, 225, 226, 227, 245, 280, 282, 399 y 401 de la Comisi3n de Estudio de la Nueva Constituci3n.

⁵⁹ En este sentido, sobre derecho a la educaci3n y libertad de enseñaanza véanse las sesiones consignadas en las actas N^{os} 59, 96, 98, 99 del Consejo de Estado. A partir de 1985, las actas N^{os} 161, 162, 163, 164, 165 daràn cuenta del debate sobre Ley Orgànica Constitucional de Enseñaanza. Jaime ARANCIBIA MATTAR *et al.*, *Actas del Consejo de Estado (1976-1990)*.

Estado; el sistema de financiamiento vía subvención a establecimientos públicos y privados; el principio de reserva legal y la ley orgánica constitucional de enseñanza; los mecanismos de control, evaluación y regulación; los tipos, modalidades y niveles de enseñanza; el principio de autonomía de los establecimientos que imparten educación general así como de los centros de estudios que imparten educación superior y el carácter subsidiario del Estado⁶⁰.

Muy influenciada por los sucesos políticos ocurridos en el transcurso de la década de 1970 e imbuida por el espíritu de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en especial por el artículo 26⁶¹, el texto definitivo de la Constitución Política introduce el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. El tenor del artículo 19 N° 10 de la Constitución es como sigue:

“Artículo 19: La Constitución asegura a todas las personas: (...).

N° 10: El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de la vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

108

Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al segundo nivel de transición, sin que este constituya requisito para el ingreso a la educación básica.

La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población. En el caso de la educación media

⁶⁰ El papel del Estado en materia educativa fue objeto de un interesante intercambio de opiniones en el seno de la Comisión Ortúzar. Dicho debate se produce en la sesión N° 143, al incorporar el derecho a la educación. Al interior de la Comisión existen dos posiciones: una, defensora de la idea del Estado docente; la otra, del Estado subsidiario. SILVA BASCUÑÁN, *op. cit.*, pp. 187-191.

⁶¹ El Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone: 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. 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. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta los 21 años de edad.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”.

Por su parte, el artículo 19 N° 11 garantiza la libertad de enseñanza, que “incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales” y dispone:

“no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional”.

Asimismo, prescribe que

“la enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna”.

El inciso cuarto señala:

“los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos”.

Por último, el inciso quinto del número 11 determina las materias que son objeto de ley orgánica constitucional, a saber:

“...los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”⁶².

Cabe señalar que la Carta no contempla un recurso que proteja directamente el derecho a la educación. Este amparo constitucional sólo es posible deducirlo incorporando o anexando al derecho a la educación

⁶² El contenido esencial de la libertad de enseñanza es analizado en detalle por la sentencia rol N° 410, de 14 de junio de 2004, del TC. En efecto, a partir del considerando décimo se explica el alcance y sentido del enunciado, sus limitaciones, y las relaciones e implicancias que existen con el derecho a la educación.

el contenido de las garantías previstas en los números 1, 2, 3, 11, 23 y 24, del artículo 19 de la Constitución (esto es, derecho a la vida, derecho a no ser discriminado de manera arbitraria, debido proceso, la libertad para abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales y el derecho que tienen los padres para escoger el establecimiento de enseñanza de sus hijos, libertad para adquirir el dominio sobre toda clase de bienes, y derecho de propiedad)⁶³.

VII. *El marco legal*

La indeterminación estructural que caracteriza al citado número 10 del artículo 19 de la Constitución permite al legislador adoptar la política que más se adecue a las circunstancias, de conformidad a las potestades configurativas que subyacen en el precepto⁶⁴.

De manera que para hacer posible la concreción de las normas previstas en el artículo 19 N°s 10 y 11, la Constitución delega al legislador una serie de poderes de configuración, entre ellos los previstos en el artículo:

- a) Lograr que toda persona alcance un pleno desarrollo en las distintas etapas de la vida.

110

⁶³ Pese a las insuficiencias del marco jurídico, las cortes de apelaciones y la Corte Suprema han aceptado la tesis de amparar el derecho a la educación cuando está conectado con el contenido de alguna garantía constitucional tutelada por el recurso de protección, como resulta ser la igualdad ante la ley, el derecho al debido proceso, la libertad de adquirir el dominio y el derecho de propiedad. Un detallado examen del resultado de los recursos de protección vía incorporación o anexión del contenido de garantías clásicas en los derechos sociales, entre ellos, el derecho a la educación, es descrito por Tomas Pablo JORDÁN DÍAZ, *La protección de los derechos sociales: modelo comparado de tutela jurisdiccional (España Chile)*. No obstante, tratándose de derechos sociales que implican prestaciones estatales la jurisprudencia ha resuelto de manera distinta. Al respecto véase José Ignacio MARTÍNEZ ESTAY, “Los derechos sociales”, pp. 125-166 y José Ignacio MARTÍNEZ ESTAY, *Jurisprudencia constitucional española sobre derechos sociales*, pp. 171-330. Damos cuenta de iniciativas de reforma constitucional que incorporan el amparo del derecho a la educación, *Boletín* 4222-07.

⁶⁴ Los derechos sociales exigen un momento activo de configuración y dicha potestad se traduce en ley mediante mandatos de ayuda, de subsidio, de aseguramiento, de organización, de impuestos, de procedimientos, de dirección, de planificación y de fomento. La Constitución, en términos genéricos, desarrolla los siguientes principios con carácter de preceptos: 1) La promoción del bien común y el principio de servicialidad (artículo 1, inciso 4). 2) La protección a la población, el derecho a participar con igualdad de oportunidades (artículo 1, inciso 5). 3) El desarrollo solidario, armónico y equitativo (artículo 3, inciso 3 y artículo 115, inciso 1). 4. La política nacional y regional de desarrollo (artículo 113, inciso 7). 5) La definición de gobiernos regionales y comunales (artículo 111, inciso 2 y artículo 118, inciso 4).

- b) Reconocer a los padres el derecho preferente y deber de educar a sus hijos.
- c) Otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.
- d) Promover la educación parvularia.
- e) Financiar un sistema gratuito de enseñanza básica y media, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media, este sistema se extenderá hasta los veintiún años de edad.
- f) Fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y protección e incremento del patrimonio cultural de la nación⁶⁵.

De esta forma, el deber de garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal a los niveles de educación parvularia, básica, media y superior no predispone al Estado a un régimen determinado en materia de financiamiento, sino, únicamente, al que más se adecue a las posibilidades económicas del país⁶⁶.

En este sentido en 1980 dos cuerpos legales cambiarían el rumbo del sistema educativo en materia de financiamiento: el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, sobre rentas municipales y el decreto ley N° 3.176, que fija normas a los establecimientos educacionales de enseñanza particular subvencionada por el Estado.

En efecto, por el primero se establece un conjunto de normas legales que junto con reestructurar a los municipios, los facultan para asumir la

111

⁶⁵ Estas potestades configurativas en materia educacional, en afinidad con las dispuestas por los tratados de derechos humanos, en especial por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y las observaciones generales dictadas por el Comité, determinarían para muchos el contenido del derecho a la educación. Así, las exigencias de disponibilidad y asequibilidad, de accesibilidad (en términos de no discriminación personal, material y financiera), de aceptabilidad y de adaptabilidad, harían posible la aplicabilidad directa de la constitución y formarían el contenido esencial del derecho a la educación. Sobre el contenido del derecho a la educación Lorenzo COTINO HUESO, *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*, p. 163 y ss.; Humberto NOGUEIRA ALCALÁ, *Una nueva mirada sobre los aspectos constitucionales del derecho a la educación: Su protección en el derecho internacional y su evolución en la jurisprudencia* y Humberto NOGUEIRA ALCALÁ, “El derecho a la educación y sus regulaciones básicas en el derecho constitucional chileno e internacional de los derechos humanos”.

⁶⁶ Por ello, de conformidad al principio de subsidiariedad, es compatible la existencia de un establecimiento subvencionado con la de un establecimiento particular pagado, o la de uno con subvención normal y otro de financiamiento compartido. De igual forma, es constitucionalmente factible un programa de acción político que sustente un régimen de educación gratuita. Bajo esta perspectiva la configuración del derecho a la educación es competencia exclusiva y privativa del legislador.

administración del servicio educativo. Por el segundo, en cambio, se reconoce el derecho a impetrar la subvención tanto respecto de los establecimientos que a ese entonces eran parte del sistema público de educación como de los establecimientos particulares gratuitos⁶⁷. En pocas palabras, el Estado docente deja de existir

A fines del gobierno militar se dicta la ley N° 18.962, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza⁶⁸. Dicha norma antes que poner fin a la dicotomía que existía entre libertad de enseñanza y derecho a la educación, deja abierto el debate en torno a la vigencia del principio de subsidiariedad y la noción de Estado social.

Como sea, la LOCE haría suyas no sólo materias de naturaleza eminentemente estructural (como los niveles y modalidades de enseñanza) sino aquellas técnicas propias del Derecho Público Administrativo, entre las que cuenta el reconocimiento oficial y los procedimientos de reclamación administrativa.

112 La LOCE contemplaba en el título preliminar normas generales y conceptos; el título I disponía sobre los requisitos mínimos de la enseñanza prebásica, básica y media y las normas objetivas para velar por su cumplimiento; los títulos II y III prescribían sobre las condiciones mínimas para obtener el reconocimiento oficial del Estado para establecimientos de educación general, instituciones de educación superior (esto es, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) e instituciones de educación de las FFAA y de Orden. Además, creaba el Consejo Superior de Educación, y regulaba el sistema de acreditación al que se someterían las nuevas instituciones de Educación Superior. En fin, el título IV, confería el reconocimiento de pleno derecho a los establecimientos educacionales declarados cooperadores de la función educativa del Estado, así como a las instituciones de educación superior creadas con

⁶⁷ En directa alusión al decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, los artículos 19, 20 y 21 del decreto ley N° 3.476 reconocen el beneficio de la subvención para aquellos establecimientos educacionales que debían ser traspasados al sector municipal, siempre y cuando cumplieren los requisitos para impetrar el beneficio. El decreto ley ordena “el traspaso al dominio del fisco, a título gratuito, de todos los terrenos, derechos y edificaciones pertenecientes a instituciones descentralizadas del Estado, *que actualmente estén destinadas al funcionamiento educativo*” y facultaba a la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales *a entregar en comodato a las Municipalidades del país los bienes raíces o edificios de su propiedad*.

⁶⁸ Aun cuando la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza fue publicada el 10 de marzo de 1990, un día antes de que Augusto Pinochet entregara el mando al presidente Patricio Aylwin, el contenido de su texto fue discutido durante más de seis años en la subcomisión redactora del Consejo de Estado, siendo tema de debate en sesenta y cinco oportunidades.

anterioridad a la ley, definiendo el concepto de autonomía institucional. Directamente relacionado con el concepto de democracia protegida acuñado en la Constitución durante el gobierno militar, ese mismo título disponía distintas prohibiciones y restricciones sobre conductas y acciones incompatibles con el ordenamiento jurídico, en especial aquellas destinadas a la propagación de tendencias político-partidistas.

La LOCE, junto a la Ley de Subvenciones (DFL N°2, de 1998, de Educación), el Estatuto Docente (DFL N° 1, de 1997) y la Ley Orgánica de Municipalidades (DFL N° 1-19.704)⁶⁹, serán la columna vertebral del régimen de educación particular subvencionada y pública municipal.

De esta forma, el DFL N°2, de 1998⁷⁰, es una norma que toma como antecedente directo el decreto ley N° 3.476, de 1980. Se trata de un cuerpo legal *in extenso* complejo que prescribe las condiciones y los requisitos para impetrar el beneficio de la subvención (artículo 6°). Asimismo, regula el régimen de jornada escolar completa diurna (que amplía la jornada diaria a ocho horas de clases), fija la base del cálculo sobre la asistencia mensual de los alumnos, determina los incrementos a que ella da derecho (art. 9-14). Además, establece procedimientos de pago para distintas situaciones, a saber: el Sistema Financiamiento Compartido, régimen en el que concurren de manera simultánea el financiamiento público y el privado (título II), la subvención de internados, el apoyo al mantenimiento y refuerzo educativo, al desempeño de excelencia docente y la administración delegada prevista en el decreto ley N° 3.166. Por último, dispone de un procedimiento administrativo especial de reclamación que contempla sanciones para el caso de incumplimiento a la ley.

Cabe agregar que esta ley de subvenciones no es la única que regula el total de los beneficios y asignaciones económicas que aporta el Estado en materia educacional. En efecto, una serie de normas tendientes a financiar complementariamente el sistema educacional –sea general o de educación superior–, han ido transformando el “mapa” del financiamiento

⁶⁹ El DFL N° 1-19.704, que fija texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone en su artículo 4° que corresponde al municipio desarrollar directamente o con otros órganos de la administración del Estado las funciones relacionadas con la salud y la cultura. Para este efecto, y según dispone el artículo 8°, el municipio puede celebrar convenios con otros órganos, suscribir contratos, y entregar en concesión el servicio educativo, sin que ello implique una transferencia de la calidad de sostenedor. La norma debe ser leída en función del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, que traspasó el servicio educativo a las municipalidades.

⁷⁰ El DFL N°2, de Educación, de 1998, fija, a su vez, el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.

público educacional. En este sentido, destacamos las leyes N° 18.591 y N° 20.248 y el DFL N° 33, de octubre de 1981, normativas por las que se crea el Fondo de Crédito Solidario para la Educación Superior⁷¹, el régimen de Subvención Escolar Preferencial⁷² y el FONDECYT, que fija normas sobre financiamiento de la investigación científica y tecnológica⁷³.

A su vez, el DFL N° 1, de 1997, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.070, que aprueba el estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican, regula la función docente en varios planos, entre estos: idoneidad, categorías con que se presta la función (docencia, docencia directiva y asistencia técnica

114

⁷¹ Por esta ley se crea un fondo anual por el cual el Estado aporta recursos a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores con cargo al presupuesto de la nación. De acuerdo con el artículo 70 de la ley N° 18.591, el Fondo Solidario está concebido “para cada una de las instituciones de educación superior que reciben aporte del Estado con arreglo al artículo primero del DFL N° 4, del Ministerio de Educación, de 1981”. Esta situación es actualmente cuestionada por cuanto no existen motivos claros y plausibles para justificar un trato diferenciador entre las universidades tradicionales, que pertenecen al Consejo, y las universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales privados que hoy concentran más del 55% de la matrícula en educación superior. Se trata de un criterio temporal, pues el Estado contribuye a financiar entidades existentes al 1 de diciembre de 1980 (DFL N° 4, de 1981, del MINEDUC, sobre financiamiento de universidades). Véase NOGUEIRA ALCALÁ, *Una nueva mirada...*, *op. cit.*, p. 17.

⁷² Para acceder a los beneficios de esta ley el sostenedor debe suscribir con el Ministerio de Educación un convenio de igualdad de oportunidades y excelencia educativa por cuatro años. La norma, además de definir la condición de alumno prioritario, avanza en la implementación de la Ley General de Educación en áreas tales como la clasificación de los establecimientos educacionales en autónomos, emergentes y en recuperación, crea un sistema voluntario de evaluación de alumnos y establecimientos educacionales conforme a estándares, regula un régimen de control sobre la base de rendición de cuentas de los aportes entregados por el Estado vía subvención y crea un sistema de asistencia técnica pedagógica por agentes externos que asesoran al establecimiento educacional en áreas tales como la gestión, liderazgo, administración y desarrollo técnico pedagógico. El 11 de octubre de 2011 la Ley SEP es mejorada en los siguientes aspectos: se incrementa la subvención en un 21% al 40% de los alumnos prioritarios (ochocientos mil alumnos); la elaboración del Plan de Mejoramiento Educativo corresponde al director y al resto de la comunidad educativa, pudiendo mejorar las áreas de desarrollo si se estima que hay mayores necesidades; por último, se faculta la contratación de docentes, asistentes y personal necesario para mejorar las capacidades técnicas y se regulan de mejor manera las entidades de ATE, para el apoyo en la elaboración del Plan de Mejoramiento.

⁷³ Mediante este decreto ley se crea un consejo nacional de desarrollo científico y tecnológico, integrado por los ministros de Educación, Hacienda y Planificación, o sus representantes, encargados de establecer anualmente montos globales de dinero para la investigación y desarrollo científico tecnológico (art. 1), y dos consejos superiores, uno de Ciencias y el otro de Desarrollo Tecnológico, encargados de asignar esos recursos a investigación, mediante el llamado a un concurso nacional de proyectos, a universidades, institutos profesionales, personas jurídicas y personas naturales.

pedagógica), crea un sistema de perfeccionamiento y formación a cargo de un centro de perfeccionamiento, establece un régimen de evaluación (art. 18), garantiza la autonomía y regula la carrera funcionaria sobre la base de un modelo rígido de contratación y asignaciones.

Independiente de las críticas que se le podían efectuar, la LOCE innovó en una serie de materias que sirven de base al actual régimen educacional, a saber:

- 1) establecer los requisitos mínimos para cada nivel de enseñanza, con la finalidad de obtener el reconocimiento oficial del Estado, y prescribir las normas objetivas para su cumplimiento dentro de las cuales se cuentan la regulación de procedimientos administrativos especiales y la creación de un sistema nacional de evaluación para la calidad de la educación (SIMCE);
- 2) clasificar las distintas clases de enseñanza (educación formal y educación informal; educación regular y educación sin reconocimiento oficial; educación científico-humanista y educación técnico-pedagógica; educación de adultos; educación especial, etcétera);
- 3) diferenciar los tipos y niveles de enseñanza según si se trata de educación general o educación superior. Así, la educación general se divide en niveles de transición prebásico o parvulario, básico y medio, en tanto que la educación superior puede ser universitaria, técnico-profesional o de formación técnica.

115

VIII. La búsqueda de equilibrios y consensos

Marcado por un claro descontento frente a situaciones de inequidad y luego de una maratónica movilización convocada por la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios, en mayo de 2006 se reinstala la discusión política en materia de educación.

El debate, originado por demandas relativas a la gratuidad del transporte público y la prueba de selección universitaria, se extiende a aspectos vinculados a materias tales como el financiamiento del sistema, la reforma municipal, la derogación de la LOCE, la creación de una superintendencia de educación y de una agencia nacional de calidad, la jornada escolar completa diurna, la regulación del lucro, el subsidio o bonificación a padres de familias de escasos recursos, la flexibilidad laboral de la carrera docente, la mejora de los mecanismos de capacitación y perfeccionamiento pedagógico y la creación de un sistema objetivo de evaluación (mediante

pautas o estándares nacionales e internacionales) de los principales actores del sistema (esto es, los alumnos, los establecimientos educacionales y los docentes). Quedó claro en esa oportunidad que el debate se circunscribía en el mejoramiento de la calidad de la educación y en el logro de mayores grados de equidad.

Para hacer frente a la serie de demandas planteadas, el 7 de junio de ese año la presidenta Michelle Bachelet designa un consejo asesor presidencial para la calidad de la educación, encomendando la reforma del ordenamiento jurídico educacional⁷⁴. El producto final de este debate fue la LGE.

En lo medular, son novedades de esta norma los principios sobre los que se inspira el modelo educacional en concordancia con lo previsto en los tratados internacionales ratificados por Chile,⁷⁵ los deberes y derechos de cada uno de los actores que interactúan en el sistema educativo, el incremento de los estándares y exigencias de la educación reconocida oficialmente por el Estado, y la reformulación de la institucionalidad pública educacional.

De acuerdo con el artículo 3° de la LGE, son principios estructurales:

1. la universalidad y permanencia, por los cuales la educación debe estar al alcance de todos y durante toda la vida;
2. la calidad de la educación, a fin de asegurar que todos los alumnos y alumnas alcancen los objetivos generales y estándares de aprendizajes que se definan por ley;
3. la equidad del sistema educativo, por el que se garantiza la igualdad de oportunidad para recibir una educación de calidad;
4. el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educacionales al momento de definir y desarrollar sus proyectos educativos;

116

⁷⁴ El consejo asesor, presidido por Juan Eduardo García Huidobro, fue integrado por ochenta y un miembros representativos de todos los sectores, entre ellos los actores directamente vinculados al movimiento, los estudiantes. El informe final fue entregado el 11 de diciembre de 2006 a la Presidenta de la República. Mayores antecedentes en SILVA BASCUÑAN, *op. cit.*, vol. XII, pp. 158-166.

⁷⁵ Desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Pacto de Derechos Sociales Económicos y Culturales en 1966, otros instrumentos han desarrollado el derecho a la educación, debiendo ser interpretado a la luz de los mismos. Entre estos acuerdos internacionales se cuentan: la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, de Jomtien, Tailandia, de 1990 (artículo 1°); la CDN, (párrafo I, artículo 29); la Declaración y Plan de Acción de Viena (Parte I, párrafo 33, parte II, párrafo 80), todos los anteriores en directa relación con el Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la Esfera de los Derechos Humanos (párrafo II). Sobre el contenido del derecho a la educación y los tratados internacionales, NOGUEIRA ALCALÁ, "El derecho a la...", *op. cit.*

5. la diversidad de procesos y proyectos educativos así como el respeto a la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones;
6. la responsabilidad, en cuanto a que todos los actores deben cumplir con sus obligaciones y rendir cuenta pública cuando corresponda;
7. la participación, esto es, el derecho de los miembros de la comunidad de ser informados y de participar en el proceso educativo;
8. la flexibilidad, en el sentido de permitir la adecuación del proceso frente a la diversidad de realidades y proyectos educativos;
9. la transparencia, a fin de facilitar la información desagregada del conjunto del sistema educativo en cuanto a ingresos, gastos y resultados;
10. la integración, que permita la incorporación de alumnos de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales;
11. la sustentabilidad como medio para fomentar el respeto al medio y el uso racional de los recursos naturales como expresión concreta de la solidaridad con las generaciones futuras y
12. la interculturalidad, por la que se reconoce al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia⁷⁶.

117

Asimismo, establece con mayor precisión cuáles son los deberes del Estado en materia educativa (en especial, los arts. 5, 6, 7 y 8) y prescribe los derechos y obligaciones de cada uno de los integrantes de la comunidad escolar. En tal sentido, el artículo 9° define la comunidad como

“una agrupación de personas que inspiradas en un propósito común integran una institución educativa. Ese objetivo común es contribuir a la formación y el logro de aprendizajes de todos los alumnos que son miembros de ésta, propendiendo a asegurar su pleno desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico. El propósito compartido de la comunidad se expresa en la adhesión al proyecto educativo del establecimiento y a sus reglas de convivencia establecidas en el reglamento

⁷⁶ Esta línea de pensamiento es la que sigue la Ley Orgánica de Educación de España, de 3 de mayo de 2006, la que en el artículo 1°, del título preliminar, contempla los principios sobre los que se fundamenta la referida norma. La construcción de un sistema jurídico fundado en valores, principios y reglas –como normas– se encuentra fuertemente arraigada en los postulados que aborda la tesis moderna del constitucionalismo, en especial, la propuesta por Robert ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*. Véase Juan Andrés GONZÁLEZ TUGAS, *Justificaciones del racional y justo procedimiento legal según el artículo 19 N° 3 de la Carta de Derechos Fundamentales chilena: garantismo y racionalidad constitucional*, pp. 7-34.

interno. (...) La comunidad educativa está integrada por alumnos, alumnas, padres, madres y apoderados, profesionales de la educación, asistentes de la educación, equipos docentes directivos y sostenedores educacionales”.

Por otra parte, la LGE, además de establecer los requisitos mínimos y objetivos generales para velar el cumplimiento de la educación prebásica, básica y media, y definir la técnica jurídica de control para la calificación, certificación y validación de estudios, y el reconocimiento oficial del Estado (artículos 39-51), perfecciona el marco institucional tendiente a garantizar la calidad de la educación. Con este propósito se crea el Consejo Nacional de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación (art. 6, inciso segundo).

118 Al Ministerio de Educación le corresponde implementar el régimen administrativo autorizacional y planificar las distintas políticas educacionales (entre ellas, las concernientes a la evaluación del sistema). Por su parte, es misión del Consejo Nacional de Educación aprobar las bases curriculares para la educación parvularia, básica y media con sus respectivos planes y programas, así como administrar el sistema de licenciamiento y evaluación de nuevos proyectos de educación superior (arts. 53 y 54)⁷⁷. A su turno, la Agencia de Calidad de la Educación tendrá a su cargo orientar y evaluar a los sostenedores y establecimientos educacionales por dos medios: uno, de carácter prescriptivo, en función de logros de aprendizajes de los alumnos de enseñanza básica y media⁷⁸, y otro, de naturaleza “indicativa”, sobre la base del desempeño de los establecimientos educacionales y de los sostenedores⁷⁹. Por último, corresponde a la Superintendencia velar por la

⁷⁷ La ley N° 20.129, de 17 de noviembre de 2006, establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior, cuyo objetivo es asegurar la transparencia, gestionar un sistema de licenciamiento e instituciones nuevas, e implementar uno referente a la acreditación institucional sobre la base de un proceso de análisis de los mecanismos existentes al interior de las entidades autónomas, y, por último, administrar un sistema de acreditación de las carreras y programas tendiente a verificar la calidad del servicio impartido. La base del sistema de aseguramiento de la calidad gira en torno a la autonomía de cada plantel y la transparencia de la información pública relativa a los resultados del proceso de evaluación.

⁷⁸ Según el artículo 37 este modelo de medición periódica se sustenta sobre la base del grado de cumplimiento de los objetivos generales por parte de los alumnos de cada establecimiento según parámetros o estándares de medición objetivos –sean ellos nacionales o internacionales–, debiendo informar, además, sobre la calidad y equidad del sistema educativo.

⁷⁹ Según el art. 38, los estándares indicativos de medición de establecimientos y sostenedores deberán considerar los resultados de aprendizajes de los alumnos, los resultados de medición de desempeño de los docentes y otros indicadores de calidad, orientándose a fortalecer las capacidades institucionales y de autoevaluación de los establecimientos

mantención de los requisitos que dan origen al reconocimiento oficial del Estado⁸⁰, resolver consultas e investigar las denuncias y reclamos que hagan los padres respecto de la educación de sus hijos, y controlar el sistema de rendición de cuentas relativo al uso de los recursos del establecimiento⁸¹.

Según lo han hecho ver distintos medios de comunicación, el actual modelo educativo ha sido objeto de innumerables críticas de parte de diferentes sectores de la ciudadanía, en especial en lo concerniente al modelo de educación pública, al régimen de control y financiamiento vía subvención, al perfeccionamiento de la carrera docente y al sistema de acreditación de la calidad tanto en lo que respecta al nivel de educación general como en lo referente a la educación superior; todo lo cual ha determinado la implantación de políticas presupuestarias preferentes en beneficio del rubro educacional de parte del gobierno del presidente Sebastián Piñera⁸².

IX. Conclusiones

I. ORÍGENES

El origen de la educación en Chile se explica en la tarea conjunta que desarrollan la Iglesia Católica y la monarquía española. Con el devenir de las

119

educacionales, sus planes de mejoramiento. La naturaleza indicativa determina que este modelo de evaluación por estándares no da origen a sanciones administrativas.

⁸⁰ En este orden de ideas, hay que relacionar el artículo 50 con lo prescrito en el art. 46 de la LGE, que dispone nuevas y mayores exigencias para obtener el reconocimiento oficial del Estado, entre ellas: estar constituido como persona jurídica de derecho público así como las de derecho privado cuyo giro único sea la educación, contar el administrador o representante legal con un título profesional de al menos ocho semestres, la calidad de sostenedor no podrá transferirse en caso alguno y bajo ningún título (letra a); comprometerse a cumplir con los estándares nacionales de aprendizaje (letra e); y acreditar con un capital mínimo pagado en proporción para la matrícula proyectada (letra h).

⁸¹ Como parte integrante de las reformas legislativas iniciadas con la promulgación de la LGE, el 27 de agosto de 2011 se publica la ley N° 20.529, sobre Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, con el objetivo de mejorar el cumplimiento de estándares mínimos de enseñanza por parte de todos los establecimientos educacionales. Para estos efectos se regula con mayor detalle la composición y funciones de la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación.

⁸² La Ley de Presupuesto del año 2012 incrementó los recursos para educación en un 10% respecto del año 2011. Sobre la polémica acerca de la calidad, el financiamiento y el modelo de educación pública: Cristian BELLEY, Daniel CONTRERAS, Juan Pablo VALENZUELA, *Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional*; Cristian BELLEY, Clemencia GONZÁLEZ, "La asistencia técnica educativa y sus factores de calidad: una revisión de la literatura".

ideas de la Ilustración intervienen nuevos actores en la función educativa con la finalidad de difundir el conocimiento en la población. El proceso de construcción de la república refuerza la relación Estado-educación.

2. PAPEL DEL ESTADO

Ya que la tarea de difundir el conocimiento es uno de los pilares de la república, el Estado asume un papel cada vez más preponderante en el fomento, desarrollo y control de la educación.

Este papel “asistencial” del Estado, en materia educacional, adquiere especial importancia con las primeras políticas económicas y sociales que fueron adoptadas a inicios de la década de 1930.

3. TENSIONES Y CONFLICTOS

ENTRE EDUCACIÓN Y LIBERTAD DE ENSEÑANZA

En el transcurso de la historia de Chile no es extraño observar distintos episodios de conflicto en materia de educación. En el presente trabajo damos cuenta de al menos cinco procesos de conflicto:

120

- el primero, suscitado entre congregaciones religiosas –jesuitas y dominicos– por los privilegios que concede la autoridad regia para otorgar títulos académicos,
- el segundo, por los grados de autonomía que ejercen particulares frente a la potestad de tuición que ejerce la Real Universidad de San Felipe,
- el tercero, como resultado de la pugna ideológica que se suscita entre pelucones y pipiolos, conflicto que supone distintos modelos de educación como también distintos planteamientos ideológicos,
- el cuarto, como resultado del conflicto por la libertad de enseñanza dada las fuertes injerencias que desempeña el Estado a través del Instituto Nacional y la Universidad de Chile (y la Facultad de Filosofía) y
- el quinto, los diversos conflictos originados durante el siglo xx y el presente, a propósito del incremento de expectativas de la población por acceder a mayores y mejores programas de educación.

4. OBLIGATORIEDAD Y GRATUIDAD

El carácter obligatorio de la educación fue decisivo para ampliar la cobertura educativa a partir de 1920. En efecto, a partir de ese año las tasas de

analfabetismo y deserción escolar descienden progresivamente. Sin embargo, garantizar el acceso universal no satisface la dimensión cualitativa.

Las primeras leyes de subvención educacional van aparejadas con el carácter obligatorio de la educación y la necesidad de ampliar la cobertura del sistema en toda la población.

5. LA CONSTITUCIÓN DE 1980

Reconoce en los números 10 y 11 del artículo 19 el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

El constituyente adopta la LOCE, como mecanismo idóneo para regular la materia. Entre otras materias, aporta nuevos conceptos, establece edades mínimas y máximas, sistematiza los niveles y modalidades de educación general, regula los requisitos básicos para la obtención del reconocimiento oficial del Estado por parte de los establecimientos educacionales, dispone un procedimiento administrativo de reclamación, y regula la educación superior que imparten las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica.

La LGE incorpora principios rectores, establece derechos y obligaciones para cada actor del sistema educativo, y crea un nuevo marco institucional, compuesto por el MINEDUC, la Superintendencia de Educación, el Consejo Nacional de Educación y la Agencia de Calidad. Esta normativa es desarrollada con mayor detalle por la ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

121

Bibliografía

- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ed. Solane e Hijos A.G., S.A., 2002.
- ARANCIBIA MATTAR, Jaime *et al.*, *Actas del Consejo de Estado (1976-1990)*, Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2008, t. II.
- ATRIA, Fernando, *Mercado y ciudadanía en la educación*, Santiago, Flandes Indiano, 2007.
- BELLEY, Cristian, Clemencia GONZÁLEZ, "La asistencia técnica educativa y sus factores de calidad: una revisión de la literatura", en Cristian BELLEY, Alejandro OSSES, Juan Pablo VALENZUELA (coord.), *Asistencia Técnica Educativa: de la Intuición a la Evidencia*, Santiago, Universidad de Chile, Centro de Investigación Avanzada en Educación, 2010.
- BELLEY, Cristian, Daniel CONTRERAS, Juan Pablo VALENZUELA, *Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional*, Santiago, Pehuén Editores S.A., 2010.

- BRAHM GARCÍA, Enrique, “Carlos Ibáñez del Campo: El surgimiento de un caudillo político revolucionario”, en Jaime ARANCIBIA MATTAR, José Ignacio MARTÍNEZ ESTAY (coord.) *La primacía de la persona. Estudios en homenaje al profesor Eduardo Soto Kloss*, Santiago, Legal Publishing, Abeledo Perrot, 2009.
- CAMPOS HARRIET, Fernando, *Desarrollo educacional 1810-1860*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1960.
- CAMPOS HARRIET, Fernando, *Historia constitucional de Chile, las instituciones políticas y sociales*, 4ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969.
- CASAS, Lidia, Jorge CORREA, Karina WILHELM, “Descripción y análisis jurídico del derecho a la educación y la discriminación”, en *Cuadernos de Análisis Jurídico: Discriminación e Interés Público*, Serie Publicaciones Especiales, N° 12, Santiago, Universidad Diego Portales, 2001.
- CASTILLO-SÁNCHEZ, Camilo Ernesto, Ethel Nataly CASTELLANO-MORALES, “Defensa de la gratuidad de la educación en Colombia: algunos argumentos constitucionales y de derecho internacional” en *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 12, N° 1, Bogotá, 2010.
- COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, *Sesiones N°s 132, 133, 134, 135, 136, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 151, 152, 154, 155, 223, 224, 225, 226, 227, 245, 280, 282, 399 y 401*, Santiago, Congreso Nacional de Chile, 1980.
- 122 COTINO HUESO, Lorenzo, *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.
- CORREA, Sofia *et al.*, *Historia del siglo XX chileno*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2001.
- EGAÑA BARAONA, María Loreto, *La educación primaria en el siglo XX en Chile, una práctica de política estatal*, Santiago, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, LOM Ediciones, Colección Sociedad y Cultura, 2000, vol. XXII.
- EMBID IRUJO, Antonio, *et al.*, *Derechos económicos y sociales*, Madrid, Iustel, 2009.
- ENCINA, Francisco, Leopoldo CASTEDO, *Historia de Chile*, Santiago, Zig-Zag, 1952, t. I.
- EVANS DE LA CUADRA Enrique, *Los derechos constitucionales*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986, t. 1.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “El servicio público de educación prestado por particulares”, en Salvador VALENCIA CARMONA (coord.), *Educación, ciencia y cultura, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, N° 97, México, Edith Cuautle Rodríguez editora, 2007.
- FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.
- FLATEN GASITÚA, Karen Marie, *Incorporación gradual del género femenino en la sociedad chilena. Primera Parte: La mujer ciudadana*, 2010, disponible en microjuris.com, MJCH_MJD416, fecha de consulta 26 de octubre de 2011.

- GARCÍA HUIDOBRO, Juan Eduardo *et al.*, *La reforma educacional chilena*, Madrid, Editorial Popular, 1999.
- GONZÁLEZ TUGAS, Juan Andrés, *Justificaciones del racional y justo procedimiento legal según el artículo 19 N° 3 de la Carta de Derechos Fundamentales chilena: garantismo y racionalidad constitucional*, tesis inédita para optar al grado académico de magíster en Derecho Público, mención en Derecho Constitucional, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho, 2009.
- HEISE GONZÁLEZ, Julio, *Historia constitucional de Chile*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1954.
- HUNEEUS GANA, Antonio, *La Constitución de 1833*, Santiago, Editorial Splendid, 1933.
- INIGUES MANSO, Andrea, “Notas y comentarios sobre la libertad de enseñanza y el derecho a la educación en la Constitución de 1980”, en *Derecho Mayor*, vol. 5, Temuco, 2006.
- IZQUIERDO FERNÁNDEZ, Gonzalo, *Historia de Chile*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1989 vols. 1, 2 y 3.
- JORDÁN, Tomás, “Elementos configuradores de la tutela jurisprudencial de los derechos educacionales en Chile”, en *Estudios Constitucionales*, año 7, N° 1, Talca, 2009.
- JORDÁN, Tomás, “La posición y el valor jurídico de los derechos sociales en la Constitución Chilena”, en *Estudios Constitucionales*, año 5, N° 2, Talca, 2007.
- JORDÁN DÍAZ, Tomás Pablo, *La protección de los derechos sociales: modelo comparado de tutela jurisdiccional (España Chile)*, Santiago, Universidad Alberto Hurtado, Facultad de Derecho, Colección de Investigación Jurídica, N° 10, 2006.
- MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio, *Jurisprudencia constitucional española sobre derechos sociales*, Barcelona, Centros de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, Cedecs Editorial, 1997.
- MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio, “Los derechos sociales de prestación en la jurisprudencia chilena”, en *Estudios Constitucionales*, año 8, N° 2, Santiago, 2010.
- MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio, “Los derechos sociales”, en Antonio Carlos PEREIRA MENAUT, *Lecciones de Teoría Constitucional*, 3ª ed., Madrid, Colex, 2010.
- Noguera Fernández, Albert, *Los derechos sociales en las nuevas constituciones latinoamericanas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Una nueva mirada sobre los aspectos constitucionales del derecho a la educación: Su protección en el derecho internacional y su evolución en la jurisprudencia*, 2008. Disponible en microjuris.com (MJCH_MJD315).
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “El derecho a la educación y sus regulaciones básicas en el derecho constitucional chileno e internacional de los derechos humanos”, en: *Revista IUS ET PRAXIS*, año 14, N° 2, Talca, 2008.
- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, *Lecciones de teoría constitucional*, 2ª ed., Madrid, COLEX, 2006.
- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, “Política y educación”, en *Revista de Derecho Público*, N° 50, Santiago, diciembre 1991

- PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.
- ROJAS SÁNCHEZ, Gonzalo, “Notas sobre nación, Estado y educación”, en *Revista de Derecho Público*, N° 47-48, Santiago, enero-diciembre 1990.
- SÁNCHEZ GAETE, Marcial, “La educación en el Chile colonial”, en Marcial SÁNCHEZ GAETE (dir.) *Historia de la Iglesia en Chile: en los caminos de la conquista espiritual*, Santiago, Editorial Universitaria, 2009, t. 1.
- SERRANO, Sol, *Estado, universidad y profesiones en Chile. 1842-1879*, tesis para optar al grado académico de doctor en Historia, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, 1992, vols. 1 y 2.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008, v. XII.
- SOTO KLOSS, Eduardo, *Derecho administrativo. Temas fundamentales*, Santiago, Legal Publishing, 2004.
- SOTO VELAZCO, Sebastián, “La libertad de enseñanza durante el gobierno de Frei Montalva”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 31, N° 1, Santiago, 2004.
- VALENCIA AVARIA, Luis (comp.), *Anales de la República, textos constitucionales de Chile y registro de los ciudadanos que han integrado los poderes Ejecutivo y Legislativo*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1951, t. I.
- VARAS CONTRERAS, Guillermo, *La enseñanza particular ante el Derecho*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1956.
- 124 VIAL, Gonzalo, *Historia de Chile (1891-1973)*, Santiago, Editorial Santillana del Pacífico S.A., 1981, vols. I y II.
- VITALE, Luis, *Interpretación marxista de la Historia de Chile. La Colonia y la Revolución de 1810*, Santiago, Prensa Latinoamericana S.A., 1972, t. II.
- VITAR, Sergio, *Educación nuestra riqueza. Chile educa para el siglo XXI*, Santiago, El Mercurio-Aguilar, 2005.