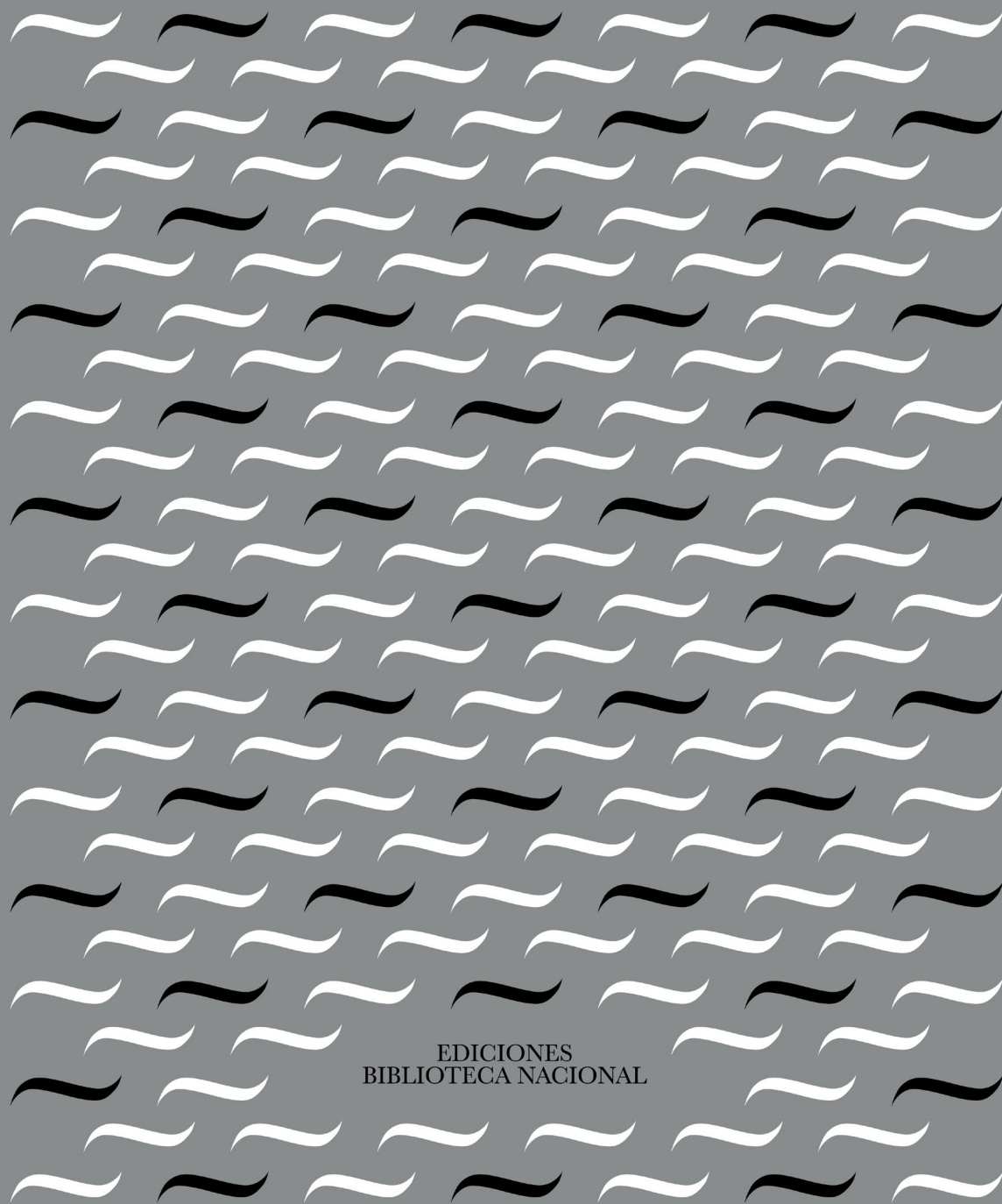


MAPOCHO

1ER SEMESTRE

REVISTA DE HUMANIDADES

Nº90 / 2022



EDICIONES
BIBLIOTECA NACIONAL

EDUCACIÓN Y CONSTITUCIONES EN CHILE 1810-2019

ENSAYO DE INTERPRETACIÓN HISTÓRICA*

*Claudio Gutiérrez / Mercedes López / Carlos Ruiz-Schneider***

* 28 de agosto de 2021. Comentarios y críticas bienvenidas. Los correos de lxs autores: cgutierrez@dcc.uchile.cl, melopez@uchile.cl, cruiz@uchile.cl

** Académicos de la Universidad de Chile.

El presente texto expone una interpretación del sentido y significado que las constituciones en Chile le han dado a la educación, y cómo ella se ha desarrollado bajo cada uno de esos marcos. No pretende ser una historia de la educación en Chile, sino una mirada a su relación con los textos constitucionales. Las constituciones expresan, respecto de la educación, cómo se la concibe y qué importancia (relativa) se le da en una sociedad y en un Estado particular, a quién se le entrega esta responsabilidad y cómo se regula o supervisa¹.

Es sabido que las constituciones se generan a partir de crisis sociales, cuando “el orden anterior no tuvo la capacidad ni la legitimidad suficiente para garantizar justicia y paz social”². Y ellas enmarcan, de alguna manera, el orden jurídico que surge a partir de estas crisis. En nuestro país el ámbito de la educación, particularmente desde los períodos iniciales del siglo xx, ha jugado un rol relevante. En lo que sigue, queremos mostrar cómo en las constituciones chilenas se han expresado, a veces de manera oblicua, las ideas educacionales de quienes en su momento dominan en la sociedad, y las reacciones y equilibrios ante las presiones de otros grupos sociales³. Creemos que esta mirada a nuestra historia contribuirá a la deliberación sobre la educación en la futura Constitución.

Dividimos el texto en secciones que se corresponden con cuatro períodos históricos bastante diferentes, en términos de prácticas y normativas educacionales. Primero, el período de los ensayos constitucionales en el marco de las luchas independentistas (1810-1830). Segundo, la codificación del orden conservador hasta su crisis (1830-1920), dividido en dos etapas: la herencia colonial conservadora (1830-1861) y su resquebrajamiento (1861-1920). Tercero, el período del Estado de compromiso, entre 1920 y 1973. Cuarto, el período del orden neoliberal (1973-2019), en dos etapas: la regresión conservadora e instauración de la educación como mercado (1973-2006), y las críticas al modelo y la respuesta estilo tercera vía (2006-2019). Finalmente presentamos una recapitulación y algunas propuestas para contribuir al debate sobre educación y constitución.

1 Sobre el concepto de constitución ver: Jaime Bassa; Roberto Gargarella; Salvador Millaleo; Claudio Nash; Fernando Atria; Amaya Alvez.

2 Jaime Bassa, *op. cit.*, p. 14 (refiriéndose a la Constitución de 1980).

3 No discutimos aquí la forma en que la mayoría de estos textos se generaron, sino su contenido en el tema educacional. Para la discusión sobre su generación ver: Sergio Grez, *La ausencia de un poder constituyente democrático en la historia de Chile*, 2009; Gabriel Salazar, *En nombre del Poder Constituyente (Chile, siglo XXI)*, 2011.

1. Educación como asunto clave de una República (1810-1830)

Durante este primer período, las constituciones intentan capturar, de diversas maneras, el ideal republicano. En una república, la educación de los ciudadanos es una herramienta fundamental ya que, por una parte, la soberanía es ejercida por el pueblo y, por otra, la república funciona en base a la virtud pública. La virtud es el predominio, la prioridad, del interés general sobre el particular; este asunto no es nada fácil y por eso una república necesita desarrollarlo por medio de la educación de sus ciudadanos. Como escribe Montesquieu: “Es en el régimen republicano en el que se necesita de toda la eficacia de la educación” (Libro IV, cap. v). El sermón de instalación del Primer Congreso Nacional resume muy bien esa tesis, en relación con la historia vivida hasta ese momento en estas tierras:

Si los pueblos no conocen sus verdaderos intereses, sus derechos y las miras sabias de sus directores, es por el descuido que hubo en ilustrarlos, es porque no se ha formado por medio de la instrucción general la opinión pública⁴.

No es sorprendente, entonces, que todas las constituciones del período (hubo muchas en esa etapa de intentos de organización de la nueva república) incluyeran la preocupación sobre la educación de manera explícita. La constitución de 1818 indica que tendrá “el Senado especialísimo cuidado de fomentar en la capital y en todas las ciudades y villas, el establecimiento de escuelas públicas e institutos o colegios, donde sea formado el espíritu de la juventud por los Principios de la religión y de las ciencias”. En 1822, se establece que “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”, y 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”. La Constitución de 1823, en la cual la educación aparece por múltiples acápites, establece que: “la defensa de la Patria, la administración pública y la instrucción de los ciudadanos, son gastos esencialmente nacionales. Las legislaturas sólo proveerán otros, cubiertos éstos”.

Finalmente la Constitución Federalista de 1828 delegaba en los municipios “establecer, cuidar y proteger las escuelas de primeras letras, y la educación pública en todos sus ramos”. En resumen, la educación era un asunto principal del Estado, aunque es importante observar y reflexionar sobre los diferentes sentidos que se

4 Todos los textos constitucionales tomados de: *Constituciones Políticas de la República de Chile 1810-2015*, 2da. edición actualizada, Tribunal Constitucional-Diario Oficial, 2005.

le daban. En las Ordenanzas del Instituto Nacional de 1813 la educación se define como “la base cardinal de las sociedades humanas”, sin la cual “no hay opinión, ni espíritu público, ni hombres que constituyan el Estado”⁵. En 1818 se habla de formar el “espíritu de la juventud en los principios de la religión y de las ciencias”. Como está dicho, en 1822 se explicitaba que aparte de “principios de la religión, leer, escribir y contar, se les instruya en los deberes del hombre en la sociedad”. Como puede apreciarse, ya en ese tiempo la educación y la instrucción comienzan a ser campo de disputa entre dos miradas educacionales contrapuestas: por un lado la formación de las personas y de la ciudadanía, y por otro el control social⁶.

2. La educación bajo el control de los gobiernos conservadores (1833-1860)

El triunfo de la reacción conservadora y la derrota de las ideas independentistas en Lircay (1830), abren un período histórico nuevo que legislativamente se codifica en la Constitución de 1833. Ese texto legal, como escribe Jaime Eyzaguirre, “vino a dar forma jurídica a los principios más caros al partido conservador”. Como sus autores confiesan en el preámbulo de su decreto de promulgación: “Despreciando teorías tan alucinadoras como impracticables, sólo han fijado su atención en los medios de asegurar para siempre el orden y la tranquilidad pública (...)”⁷. En este espíritu, tal constitución abordó el tema educacional de manera general, en dos breves menciones. Primero, listando las responsabilidades de las municipalidades:

Artículo 128. Corresponde a las Municipalidades en su territorio:

2º Promover la educación, la agricultura, la industria i el comercio.

3º Cuidar de las escuelas primarias i demás establecimientos de educación que se paguen de fondos municipales.

5 Ordenanzas del Instituto Nacional, 1813.

6 No profundizaremos en este escrito sobre los sentidos de las nociones de educación e instrucción, que son importantes a la hora de interpretar los textos. Los siguientes extractos de acepciones tomadas del diccionario de la RAE dan una buena idea general de esos sentidos: Educación: Acción y efecto de “desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven // desarrollar las fuerzas físicas por medio del ejercicio // perfeccionar y afinar los sentidos”. Instrucción: Acción de “comunicar sistemáticamente ideas, conocimientos o doctrinas”.

7 Jaime Eyzaguirre, *Historia de Chile*, Ed. Zig Zag, 1973. p. 547.

Y luego, después de veinte artículos sobre “garantías de la seguridad y propiedad”, ya casi hacia al final, en “disposiciones generales”, están estos dos artículos:

Artículo 153. La educación pública es una atención preferente del Gobierno. El Congreso formará un plan general de educación nacional; i el Ministro del Despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la República.

Artículo 154. Habrá una superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional, i su dirección bajo la autoridad del Gobierno.

Algunos comentarios sobre estos artículos. Primero, tradicionalmente se ha enfatizado la primera frase “la educación pública tendrá una atención preferente del Gobierno” como una declaración de un “Estado docente”⁸. Sin embargo, si uno la compara con las constituciones anteriores, esta vaga declaración de intenciones aparece como un retroceso en la responsabilidad del Estado y de los gobiernos sobre la educación de la población. También a los municipios se les rebaja su responsabilidad de “establecer, cuidar y proteger las escuelas de primeras letras y la educación pública en todos sus ramos”, a solamente “cuidar” y “promover”. ¿Cómo entender esto? Puede interpretarse como un dejar hacer a los gobiernos (que por normas constitucionales se mantendrían largo tiempo bajo hegemonía conservadora) durante un momento en que habían disputas no resueltas sobre el camino a seguir en el ámbito constitucional.

Había al menos dos grandes temas que se creía que la educación pública podía resolver: imponer orden y disciplinar a la población; y, fomentar el progreso del país a través de los conocimientos que ésta provee. Respecto de lo primero, la religión jugaba un rol central y la “Católica, Apostólica, Romana” era la religión oficial del Estado (Art. 5). En este sentido, la vaguedad podría interpretarse como un mantener la hegemonía que tradicionalmente la Iglesia Católica había ocu-

8 Antonio Dougnac Rodríguez, *La educación en Chile bajo la Constitución de 1833*.

pado en ese ámbito⁹. Muy de a poco el Estado comienza a hacerse cargo de ella, impulsado en gran medida por argumentos como el que sostenían los hermanos Amunátegui:

La instrucción primaria es el único medio de cegar ese abismo de revoluciones en que la América se pierde (...) Las repúblicas americanas basadas en la ignorancia están cimentadas en tempestades. La instrucción pública es un elemento de orden, una garantía de estabilidad (...) ¹⁰.

Que esta era la concepción de la educación del grupo en el poder, queda prístino con la Ley de Ministerios de 1837, donde se establece un Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, esto es, la educación queda a cargo de un ministerio cuyo objetivo es el disciplinamiento y la moralización de la población¹¹.

El segundo tema era el progreso. Aquí había una disputa sobre qué convenía más al “progreso”. Sarmiento sostenía que el fomento de la educación popular (instrucción primaria) era lo fundamental. Otros privilegiaban la superior. Se impuso la tesis mediadora de Bello:

Si bajo todo gobierno hay igual necesidad de educarse (...) en ninguno pesa más la obligación (...) que en los gobiernos republicanos (...) Mas no todos los hombres han de tener igual educación, aunque es preciso que todos tengan alguna (...).

Educación amoldada a las diferentes clases sociales. Esto en la práctica significó que “la atención preferente del Gobierno” se dirigió a formar a la clase gobernante. En efecto, se creó y floreció la Universidad de Chile, así como el Instituto Nacional, ambos en Santiago. Se desarrollaron escuelas normales, la Escuela de Artes y Oficios y otras instituciones de educación técnica, y liceos en provincia. Pero la instrucción primaria para el pueblo y en los territorios y provincias, se abordó superficialmente¹².

La parquedad de la constitución respecto de la educación también permitió otras segregaciones y políticas. Es bien conocida la muy desmejorada situación de las

9 Recordemos que por decreto de 12 de julio de 1832 se obligaba a los conventos a mantener escuelas de primeras letras gratuitas.

10 Miguel Luis y Gregorio Víctor Amunátegui, “La Instrucción primaria en Chile, lo que es, lo que debería ser”, 1853, p. 64. (Cit. por Ruiz-Schneider, *De la República al Mercado*, p. 27).

11 Ley de Ministerios, 1837.

12 María Loreto Egaña Baraona, *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: Una práctica de política estatal*, DIBAM, 2000.

mujeres en la educación en general y su segregación de la superior¹³. Con respecto a los pueblos indígenas, la Constitución de 1833 evita el tema¹⁴. Existía una fuerte tensión (y discusión en la elite) entre, por un lado, la vida y las culturas de estas poblaciones, y el lugar que debían ocupar en el nuevo ordenamiento social, y, por otro, la inmigración y cultura europea. En el terreno educacional, lo expresaba Alberdi así:

Se hace este argumento: educando nuestras masas, tendremos orden; teniendo orden vendrá la población de fuera. Os diré que invertís el verdadero método de progreso. No tendréis orden ni educación popular, sino por el influjo de masas introducidas con hábitos arraigados de ese orden y buena educación¹⁵.

Hacia mediados de siglo XIX el Estado se inclinó por la solución militar del conflicto, mediante la ocupación territorial y el intento de arrasar con las culturas y modos de vida de los pueblos originarios. Al mismo tiempo, se intentará usar la educación como medio de forzar la “civilización” de esas poblaciones¹⁶.

13 Claudio Gutiérrez, Mercedes López, Carlos Ruiz-Schneider, “La educación superior de las mujeres en Chile en el siglo XIX y los inicios de su autonomía económica, social y política”, *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, N° 13, 2020, pp. 86-103.

14 Jorge Pinto Rodríguez, *La Araucanía. Cinco siglos de historia y conflictos no resueltos*, Edit. Pehuén, 2020, p. 65.

15 Juan Bautista Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, 1852, Secc. xv.

16 Un Tratado de Paz de 1871 indicaba en su artículo 1: “Los caciques que tuvieran hijos varones entregarán dos de ellos al Intendente de la provincia de Arauco para que sean educados en Santiago a expensas del erario nacional y puedan más tarde difundir la civilización entre los indígenas”. Andrés Donoso Romo, *Educación y nación al sur de la frontera. Organizaciones mapuche en el umbral de nuestra contemporaneidad, 1880-1930*, Edit. Pehuén, 2008, p. 54. Sobre otros territorios: Sergio González Miranda, *Chilenizando a Tunupa. La escuela pública en el Tarapacá andino 1880-1990*, DIBAM, 2002; David Robles Gatica, “De la educación misionera a la escuela pública. El Estado de Chile y la educación Rapa Nui. 1864-1920”, en: B. Silva, *Historia de la Educación*, Tomo 2.

3. La emergencia de nuevos grupos sociales y el debilitamiento del orden conservador (1860 - 1920): la libertad de enseñanza como freno a la expansión de la educación pública

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, y bajo la presión de ideas liberales y de una incipiente burguesía (que reflejan los levantamientos de 1851 y 1859), comienza a desbaratarse el orden conservador católico y a debilitarse el poder de la Iglesia Católica. Ello se refleja directamente en dos legislaciones educacionales y una reforma constitucional.

En primer lugar, en 1860 finalmente se aprueba una Ley de Enseñanza Primaria que establece una instrucción pública “bajo la dirección del Estado” y el establecimiento de escuelas de ambos sexos, cada 2.000 habitantes, en los centros urbanos. Esta ley es cuidadosa para señalar que: “La Instrucción que se diere privadamente a los individuos de una familia no estará sujeta a las disposiciones de la presente ley”. Eso es, deja un espacio amplio para la enseñanza particular y para las familias que así lo deseen. La iniciativa venía discutiéndose desde hace más de una década, y los principales obstáculos para su aprobación habían sido “la cuestión de los fondos destinados a fomentar la educación popular y la injerencia de la Iglesia en las escuelas estatales”¹⁷. Hacia finales de 1860 una fuerte disputa por la obligación de los alumnos de establecimientos privados a dar exámenes en el Instituto Nacional y la Universidad de Chile, desemboca en 1874 con un acuerdo entre liberales y conservadores para reformar la constitución (que incluía en el artículo 12, regulando el derecho a reunión y asociación, la libertad de enseñanza).

En segundo lugar, en 1879 se regula la enseñanza secundaria y superior. El marco de la Constitución de 1833, que dejaba hacer a quien tenía el poder, ya hacía crisis en este terreno. El conservadurismo católico hacia fines del siglo XIX se lamentaba de los “vientos de deshecha tempestad para la Iglesia chilena”, que se vivían. “Llegó un día en que el liberalismo batallador se adueñó por completo de las alturas del poder y como un torrente que acaba de romper al valladar que contenía sus aguas, se desbordó sobre las instituciones católicas”¹⁸. Entonces desde el mundo católico comienza a insistirse en que la “libertad de enseñanza” podía ser interpretada como el derecho a “fundar establecimientos de instrucción secundaria y superior y enseñar pública o privadamente”, sin ninguna medida de control o supervisión por parte del Estado. La ley de 1879 fue un claro gesto de

17 Amanda Labarca, *Historia de la Enseñanza en Chile*, p. 139.

18 *Revista Católica*, 1892. Citado por Wren Starbucci, *Cien años de Arquitectura en la Universidad Católica*, p. 27.

compromiso con la educación religiosa, como una forma de mantener el control sobre la educación de la élite conservadora católica, que veía amenazada su hegemonía. Esta larga tensión entre liberales laicos y conservadores católicos aparece también en la creación, en 1889, de la Universidad Católica, por un lado, y, por otro, del Instituto Pedagógico. Ambos, para disputar, en diferentes niveles, la formación de los jóvenes que se estaban haciendo cargo de las responsabilidades de dirección de la sociedad y del Estado.

Haciendo un balance retrospectivo, el modelo minimalista sobre educación, propio de la Constitución de 1833, al dejar hacer, traspasó a la educación —en todos sus ámbitos— las segregaciones sociales, económicas, de género, de etnias y territoriales, existentes en la sociedad de la época. Respecto de la instrucción primaria, esto se expresó en la no obligatoriedad ni apoyo para asistencia a los establecimientos; y de la secundaria, en la segregación vocacional producida por la necesidad de trabajar de los jóvenes pobres¹⁹. En la educación superior la segregación se expresó —por la Ley de Ministerios de 1887— mediante la separación de la instrucción técnica, de la secundaria y superior. La primera, resorte del Ministerio de Obras Públicas y dirigida fundamentalmente a los jóvenes de clases trabajadoras. Las segundas, bajo el Ministerio de Instrucción y Justicia, dirigidas a preparar profesionales y funcionarios de Estado. Las mujeres, por su parte, siempre estuvieron segregadas, ya sea por prohibición de ingreso o por programas separados. A nivel universitario se les concedió el ingreso, después de un largo periplo, en 1877. La omisión de los pueblos originarios en la ley, reflejaba lo que sería una política de segregación permanente: la negación de sus culturas. Finalmente, estaba la innombrada segregación de las provincias, al concentrar en la capital toda la educación superior.

19 Darío Salas, *El problema nacional*; Amanda Labarca, *Historia de la Educación*; M. A. Illanes, *Ausente Señorita*.

4. El impulso y la presión del movimiento social por el derecho a la educación (1920-1973)

El siglo XX se abre con una gran efervescencia social. Por un lado, un fuerte movimiento obrero y social que demanda justicia social. Por otro, un movimiento nacionalista, fundamentalmente de sectores medios, que demanda reformas. En el terreno de la educación lo anterior se expresa en una crítica al humanismo liberal decimonónico y un poderoso movimiento social donde las y los estudiantes y profesores tienen un gran protagonismo²⁰. Uno de sus logros es la promulgación en 1920 de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, que responde a las condiciones sociales de pobreza y analfabetismo²¹. El movimiento social desarma en los hechos el “orden” establecido por la Constitución de 1833. Esto fuerza a redactar en 1925 una nueva constitución que se adapte mejor a la nueva realidad social. En materias de educación, la nueva Constitución de 1925 sigue la filosofía de la anterior: decir lo mínimo sobre el tema, es decir, la noción de educación permanece indefinida como en la Constitución de 1833. Sin embargo, la presión social y la incipiente conciencia general sobre la importancia de la educación para el desenvolvimiento de las personas y el desarrollo productivo y social, hace que la educación se incorpore ahora como garantía constitucional “asegurada a todos los habitantes de la República”. El artículo 10, en su inciso 7 indica:

7°. 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;

20 Leonora Reyes, *La escuela en nuestras manos. Las experiencias educativas de la Asociación General de Profesores y la Federación Obrera de Chile (1921-1932)*, Edit. Quimantú, 2014; Bernardo Subercaseaux, *Historia de las ideas y la cultura en Chile*, Edit. Universitaria, 2011, Vol. II, pp. 242-259.

21 Darío Salas, *El Problema Nacional*. (1917), Edit. Universitaria, 1967; María Loreto Egaña, “La ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político”, *Revista latinoamericana de estudios educativos*, 1996.

Como puede apreciarse, garantizar la libertad de enseñanza se instala ahora como una preocupación central. Entonces, ¿qué es lo que realmente la ley asegura a todos las y los habitantes de la república?: la enseñanza primaria, que se declara obligatoria. Del resto, se repite la ambigua formulación de la Constitución de 1833 sobre la “atención preferente”, aunque ahora el Estado es el que asume ese papel (en 1833 era de los gobiernos). También se repite la idea de la tutela sobre la enseñanza nacional. Queda entonces un compromiso abierto: hay libertad de enseñanza, pero el Gobierno inspeccionará la educación pública. En los hechos, se evita la injerencia directa del Gobierno sobre la educación privada. A nivel de educación superior, esto comenzará con la Ley de Universidades de 1931. El Estado de compromiso, que comienza a desarrollarse, se traduce a un balance entre el Estado y los particulares en los temas educacionales. No es casualidad que ello se refleje en el marco de la ley fundamental de la República. Por último, sobre la responsabilidad de las municipalidades, la nueva constitución mantiene el articulado de 1833:

Art. 105. (A las municipalidades) les corresponde especialmente:

2º. Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio;

3º. Cuidar de las escuelas primarias y demás servicios de educación que se paguen con fondos municipales;

En términos educacionales, aparte de la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920, destaca la ley de 1927, que crea el Ministerio de Educación, el que reúne por primera vez en un solo organismo a todas las ramas de la educación. También ese año, producto de la presión de las organizaciones de profesoras y profesores primarios y secundarios, hay un intento serio de delinear lo que *es* la educación. Esto se expresa en la fugaz (duró algunos meses solamente) Ley 7.500, de 1927, que en su artículo 3 dice:

La educación tendrá por objeto favorecer el desarrollo integral del individuo, de acuerdo con las vocaciones que manifieste, para su máxima capacidad productora intelectual y manual. Tenderá a formar, dentro de la cooperación y de la solidaridad, un conjunto social digno y capaz de un trabajo creador²².

22 Dina Escobar Guic, Jorge Ivulic Gómez, *El decreto N°. 7.500: Un importante hito en la historia de la educación nacional*.

Las políticas educativas en las décadas siguientes pueden entenderse como un acuerdo y disputa entre las diferentes fuerzas sociales e institucionales que configuran el llamado Estado de compromiso. En educación este “compromiso” se apoya en la coincidencia entre la necesidad del Estado de desarrollar el conocimiento técnico en las personas, y la necesidad de los movimientos sociales de fortalecer la comprensión de la población sobre su realidad social.

A nivel superior, se expande el sistema universitario en regiones con la creación de las universidades de Concepción (1919), Católica de Valparaíso (1928) y Técnica Santa María (Valparaíso, 1932), y se produce un aumento importante de la matrícula universitaria en el período entre 1940 y 1960. A nivel escolar, desde el Estado hay un fuerte impulso al desarrollo de la infraestructura educacional, por los gobiernos radicales; desde la sociedad, la permanente presión y el impulso reformista y democratizador del profesorado primario y secundario, y las presiones de un nuevo actor social: las y los estudiantes²³. A nivel de políticas, aparece un nuevo foco de presión: los organismos internacionales (UNESCO, CEPAL) y los programas de cooperación con Estados Unidos (US-AID, Fulbright, etc.) que, hacia mediados de siglo XX, comenzaban a estructurar las políticas del área en América Latina. Estas influencias se aceleran debido al triunfo de la Revolución Cubana y las consiguientes políticas para contrarrestarla, como la Alianza para el Progreso en 1961 y los programas de asistencia técnica, entre los cuales el Chile-California suscrito en 1963. Hacia los años sesenta, se tornan muy influyentes las *teorías del desarrollo* y las *teorías de la modernización*, que crecientemente asocian la educación con el desarrollo (económico) de los países, introduciendo la noción de “capital humano”²⁴.

En este marco, hacia mediados del siglo XX, en 1953, se definen las áreas de educación Primaria y Normal, Educación Secundaria, Educación Profesional, y Bibliotecas, Archivos y Museos. En el marco de las políticas desarrollistas, se consolida la educación técnica para trabajadores y se introduce el planeamiento en la educación. En 1947 se crea la Universidad Técnica del Estado (UTE) como integración de diferentes instituciones de educación técnica existentes. En 1954 se crea el Instituto de Educación Rural, y en la década de 1960 INACAP y DUOC. Un poco antes se comienzan a crear los colegios regionales universitarios y se crean las universidades Austral (Valdivia, 1954) y Católica del Norte (Antofagasta, 1956). En

23 Pérez, Camila (2020), *Iniciativas, prácticas y límites de la experimentación pedagógica en la historia de la educación chilena (1927-1953)*, Bajo la Lupa, Subdirección de Investigación, Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.

24 Theodore W. Schultz, “La Educación como Fuente del Desarrollo Económico”, *Revista de Educación*, Ministerio de Educación Pública, N° 91 y 92, Enero-Junio 1963, pp. 33-53.

1965 se reconoce la educación parvularia²⁵ y en 1967 se establece la descentralización (provincial) de la educación²⁶. A nivel universitario, estas transformaciones y el clima social de los sesenta, generan el movimiento de Reforma en la década de 1960²⁷.

Los cambios sociales y políticos ocurridos en el país llevan a que en 1971 se produzca una importante reforma a la Constitución de 1925. En lo referente a la educación, en esa reforma por primera vez se delinean algunas características (democrática, pluralista, etc.) que debería tener la educación a nivel constitucional en Chile. Se mantiene la libertad de enseñanza y se establece la obligatoriedad de la educación básica (esto es, los primeros ocho años). Vale la pena reproducir *in extenso* lo que esa reforma constitucional dice respecto de la educación. Reescribe el anterior artículo 7º de la Constitución de 1925 de la siguiente forma:

25 La llamada "Reforma Educacional de 1965" (Decreto N° 27.952).

26 30 de octubre de 1967: Mediante el Decreto N° 1.586 se estableció la descentralización de la educación, reglamentando las funciones de los coordinadores regionales.

27 Garretón, M. A., Martínez, Javier, *Universidades Chilenas, Historia, Reforma e Intervención*, Biblioteca del Movimiento Estudiantil, Ediciones SUR, 1985.

7º.- 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 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 legales.

Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento, de acuerdo con 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.

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 democráticamente.

La Superintendencia de Educación tendrá a su cargo la inspección de la enseñanza nacional.

Los organismos técnicos competentes harán la selección de los textos de estudio sobre la base de concursos públicos a los cuales tendrán acceso todos los educadores idóneos, cualquiera que sea su ideología. Habrá facilidades equitativas para editar y difundir esos textos escolares, y los establecimientos educacionales tendrán libertad para elegir los que prefieran.

Las universidades estatales y las particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo con los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país.

El acceso a las universidades dependerá exclusivamente de la idoneidad de los postulantes, quienes deberán ser egresados de la enseñanza media o tener estudios equivalentes, que les permitan cumplir las exigencias objetivas de tipo académico. El ingreso y promoción de profesores e investigadores a la carrera académica se hará tomando en cuenta su capacidad y aptitudes.

El personal académico es libre para desarrollar las materias conforme a sus ideas, dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información 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 enseñanza y tuición de los profesores que prefieran;

Es importante destacar un par de cosas acerca de este texto. Primero, hay una definición precisa de la noción y el ámbito de la educación. Segundo, un compromiso del Estado como garante de la educación de todos los chilenos y chilenas, a través de un sistema nacional de educación que va desde la educación básica a la universitaria. Se estipula que la provisión privada de educación será sin fines de lucro. Se otorga autonomía académica, administrativa y económica de las Universidades del Estado, y se les asegura un financiamiento basal.

Finalmente, es necesario señalar que, en el marco de las transformaciones de la década del sesenta y comienzos de los setenta, se desarrollaron múltiples experimentos educacionales. En particular, mencionaremos las experiencias de educación popular, donde destacan las que se desarrollaron en el Instituto de Capacitación e Inversión de la Reforma Agraria (ICIRA), perteneciente al Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), de la mano de Paulo Freire, en el marco de la Reforma agraria de 1967²⁸; y el proyecto de educación integral conocido como Escuela Nacional Unificada, durante el Gobierno de Salvador Allende²⁹.

5. La regresión conservadora y el orden neoliberal (1973 - 2006)

La dictadura comienza borrando todo el marco legislativo existente en temas de educación. Una semana después del Golpe de Estado, el 18 de septiembre de 1973 declara que “respetará la Constitución y las leyes de la República, *en la medida en que la actual situación del país lo permitan*”. En el terreno educacional retorna a una visión conservadora que, en palabras de la Junta militar, es “una educación que fomente una escala de valores morales y espirituales propios de nuestra tradición chilena y cristiana”³⁰.

Después de eliminar todo vestigio del sistema anterior —que incluyó cierre de carreras, expulsiones y exoneraciones; y la muerte y la desaparición de profesores y profesoras, funcionarios y funcionarias, y de estudiantes—, la dictadura, ya con fuerte participación del grupo de economistas “Chicago Boys”, se propuso una refundación de la educación. Refundación que abarcó “desde el modelo de administración y los modelos de gestión hasta la forma de evaluación y el rol

28 Rolando Pinto, *Paulo Freire: Un educador humanista cristiano en Chile*; F. Cabaluz y B. Areyuna-Ibarra, *La ruta de Paulo Freire en Chile (1964-1969): alfabetización popular e influencias del marxismo heterodoxo*.

29 Iván Núñez Prieto, *La ENU entre dos siglos. Ensayo histórico sobre la Escuela Nacional Unificada*, LOM, 2003.

30 *Declaración de Principios. Junta Militar*, marzo de 1974.

pedagógico asignado al currículum”³¹. Finalmente, la Constitución de 1980 funda jurídicamente el nuevo modelo que regirá el país hasta 2021. Esa constitución, escrita por un grupo designado por el dictador —la llamada Comisión Ortúzar, conformada por 8 personas—, norma la educación en dos artículos:

10º.- El derecho a la educación.

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

La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.

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

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

31 Sebastián Neut Aguayo, “Sin una buena educación no hay buenos trabajadores... buenos ciudadanos... buenos chilenos”, *El sentido de la educación en el proyecto modernizador de la Dictadura chilena (1979-1981)*, 2016.

11º.- La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la 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;

Lo primero que resalta de este texto es la concepción de la educación como un asunto individual y de responsabilidad de las familias. La responsabilidad del Estado se reduce a un rol de “fomento” y “estímulo”, por oposición al de “responsabilidad primordial” y “garantizar el financiamiento”, rol que había estado estipulado en la reforma constitucional de 1971. A continuación, codifica la idea de una sociedad jerárquica de quienes gobernaban, quienes en 1979 ya sostenían que “(e)l Estado centrará el énfasis en la educación básica” y que “(a)lcanzar la educación media y en especial, la superior, constituye una situación de excepción para la juventud”³².

La Constitución de 1980 fija el gran marco ideológico del “Estado subsidiario”, esto es, un Estado que delega su responsabilidad en los emprendimientos privados y se erige como alternativa solo cuando a los privados no les conviene (no les renta) realizar determinadas tareas. En la educación esto significó, esencialmente, reducir el papel del Estado a proteger y promover las empresas educacionales privadas, apoyándolas con financiamiento público y —en paralelo y producto de esto— desmantelando y devaluando la educación pública. Esto último es esencial para el modelo. Como lo confesaba un asesor educacional de la época, para

32 Augusto Pinochet, *Directiva Presidencial sobre Educación*. 1979.

que funcione el sistema “debe admitirse que la educación subvencionada (por el Estado) será de inferior calidad que la pagada. Esta idea suena chocante, pero no es sino la realidad que existe en cualquier parte del mundo. Si no existiera esta diferencia, nadie asistiría a escuelas pagadas”³³. Asimismo, en esta línea economicista, se entiende la obligatoriedad de la educación básica en medio del desentendimiento general del Estado para con la educación: pues, según la “economía de la educación”, ese segmento es el que da más rentabilidad social.

A nivel de legislación, en educación superior se dictan en 1981 cinco decretos de ley (entre el 30 de diciembre de 1980 y el 5 de febrero de 1981). En ellos, entre otras cosas:

- se desmantelan las universidades estatales de Chile y Técnica del Estado;
- se permite la entrada a instituciones de lucro en la educación superior y a universidades privadas con escasa regulación;
- se disminuyen y reasignan competitivamente los recursos fiscales a las universidades estatales;
- se permite que cada universidad, sea esta pública o privada, fije sus propios aranceles y se instala el sistema de crédito fiscal para estudiantes, con lo cual el Estado transfiere fondos directos a las universidades privadas;
- se quita el rango universitario de las pedagogías y otras carreras;
- y se separa el financiamiento de la investigación en las universidades.

En el ámbito escolar, la mercantilización había partido con el DL 3063, de diciembre de 1979, que permitía traspasar liceos y escuelas fiscales a municipalidades, y financiarlas vía *vouchers* por cantidad de alumnos³⁴. Se quita el estatus universitario a la carrera de profesor y a los profesores, se les quita el reconocimiento social de maestros o formadores y la posibilidad de influir directamente en las políticas educacionales, transformándolos en funcionarios municipales que prestan un servicio³⁵.

La refundación neoliberal de la educación chilena fue perpetuada a través de la dictación, el último día de la dictadura, de una ley orgánica constitucional sobre educación (LOCE), que incluyó mecanismos (altos *quóruns*, Tribunal Constitucio-

33 Gerardo Jofré, “El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena”, *Estudios Públicos*, N° 32, 1988.

34 Juan Pablo Venables, Claudia Chamorro, *Haciendo neoliberalismo sobre la marcha. Creación y resignificación de ideas educativas en la dictadura chilena*, 2020.

35 Felipe Zurita Garrido, “El trabajo docente durante la dictadura cívico-militar en Chile (1973-1990): Una mirada desde las políticas públicas educacionales”, *Revista História da Educação* (Online), 2020, v. 24.

nal) para evitar su modificación. En ella se consolidan las ideas de la Constitución de 1980: la prohibición de ciertas materias, la prohibición de las organizaciones estudiantiles, y lo central, que el derecho a la educación queda definitivamente subordinado a la “libertad de enseñanza”. Esta se entenderá, por los empresarios de instituciones educacionales, como libertad de mercado y de selección de estudiantes. La LOCE al considerar a los privados como agentes administradores de la educación, introduce abiertamente la lógica del lucro en la administración educacional. El Estado se hace responsable solo del financiamiento de la educación básica y no se dice nada, ni siquiera cooperar a financiar, para la educación media y superior³⁶.

6. Las críticas al modelo neoliberal y la respuesta de “tercera vía” (2006 - 2019)

Los gobiernos que siguieron a la dictadura terminaron jugando bajo el marco de la constitución de 1980. No solo por la dificultad y los cerrojos que tenía para transformarla, sino porque comenzaron a asumir que el orden neoliberal (ya dominante en el mundo a partir de los gobiernos de Reagan y Thatcher) había llegado para quedarse, y solo ~~quedaba~~ quedaba era posible adaptarse a los nuevos “mercados educacionales”, que eran el “nuevo escenario para la educación superior”.³⁷ Los gobiernos de turno optaron por ajustar la educación a ese marco; los de centro izquierda, en la lógica de la llamada “tercera vía” —cuyo fundamento, según uno de sus principales ideólogos, es “construir una sociedad de tomadores de riesgo responsables”³⁸—, y los de derecha, por convicción.

En ese marco, se negocian un par de reformas a la Constitución de 1980: en 2003, la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza media; y en 2005, reformas menores a la Constitución, aunque nada respecto de la educación. Un gran movimiento de secundarios y secundarias (“el movimiento pingüino”) el año 2006, forzará al año siguiente a las autoridades a proponer una reforma de la LOCE, que terminó en la llamada Ley General de Educación (LGE, 2009). La LGE mejora ciertos aspectos de la LOCE, regulando los derechos y deberes de las y los integrantes de la comunidad educativa, fijando los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de educación parvularia, básica y media, y regula el deber

36 Para una análisis pormenorizado de la LOCE, ver Agustín Squella N., “La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza”, en: M. J. Lemaitre (Edit.), *La Educación Superior en Chile: Un Sistema en Transición*, CPU, 1990, pp. 107-156.

37 José J. Brunner, Daniel Uribe, *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*, Edic. UDP, 2007.

38 Anthony Giddens, *La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia*, Edit. Taurus, 1999.

del Estado de velar por su cumplimiento. Pero, a cambio de esto, la LGE mantiene inalterada la concepción de la educación como una sub-rama de la economía (la formación de capital humano) y de la gestión (nueva administración pública). Las reformas del período, esencialmente apuntan a reducir las “fallas de mercado” por medio de la “rendición de cuentas”, reduciendo el papel del Estado a un simple Estado evaluador³⁹. En general, puede decirse que el marco legal refleja un modo de aplicar políticas que se caracterizan por tres aspectos:

Primero, una estrategia ‘autocrática’ diseñada desde el centro hacia el espacio local, que impone iniciativas y logros esperados diseñados desde el centro, que confía a ciegas en recetas, en modelos abstractos (...). Segundo, una ‘obsesión tecnocrática’ con los datos, exámenes y dispositivos de monitoreo central (...). Tercero, “efervescencia” ilusoria en celebrar como logros transformadores ganancias rápidas en tests estandarizados inestables y esporádicos (...)”⁴⁰.

En el ámbito de la educación superior, donde la LOCE y la LGE casi no decían nada, el año 2005 se instaure el CAE, que se tradujo en una carga insostenible para los estudiantes y en una transferencia de cuantiosos recursos del Estado a las universidades privadas y a la banca⁴¹. En el año 2006 se dicta una ley para que el Estado se preocupe de asegurar la “calidad” de la prestación privada (Ley 20.129). Una vez más, fueron las grandes movilizaciones estudiantiles por la educación, del año 2011, las que forzaron a que durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet se impulsara una reforma de la educación superior, la que terminó en el 2018 con la dictación de dos leyes (Ley 21.091 de Educación Superior y Ley 21.094 sobre Universidades Estatales). Sus alcances, sin embargo, quedaron severamente limitados por las presiones de los empresarios de universidades particulares y algunas universidades particulares tradicionales. Por ejemplo, la ley terminó financiando desde el Estado a las instituciones privadas. La ley de Universidades Estatales, que reconoce al menos su existencia, no asegura el apoyo estatal suficiente para que se fortalezcan y desarrollen (actualmente representan menos

39 Luís Parcerisa, Alejandra Falabella, “La Consolidación del Estado Evaluador a través de Políticas de Rendición de Cuentas: Trayectoria, Producción y Tensiones en el Sistema Educativo Chileno”, *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 25, N° 89, 2017.

40 Alejandro Carrasco, “Reformar sin transformar: ideas para mejorar la educación chilena”, en: *De la Reforma a la Transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*, Edic. UC-CEPPE, 2019, pp. 9-25. Cita en p. 13. En esta línea habría que mencionar las leyes dictadas entre 2015 y 2018 (inclusión, desarrollo profesional docente, nueva educación pública), cuya implementación y evaluación son aún inciertas.

41 Marco Kremerman, Alexander Páez, Benjamín Sáez, *Endeudar para gobernar y mercantilizar: el caso del CAE*.

del 10% de la matrícula); al contrario, limita sus vacantes, y las obliga a competir con el mundo privado; y además, en condiciones muy desventajosas. Más dramático aún es lo que ocurre con la educación técnico profesional. Totalmente privatizada y entregada al lucro por la dictadura y los gobiernos posteriores, la educación técnico profesional (CFT e IP) es la que más ha crecido en estos 30 años, concentrando hoy más de la mitad de los estudiantes que ingresan a la ESUP⁴². Aun cuando en 2016 se crean 15 Centros de Formación Técnica estatales a lo largo del país, lo que es un avance, las leyes del 2018 no se hacen cargo del hecho que más del 90% de la matrícula de la educación técnico profesional permanece aún en manos privadas. Asimismo, la reforma de 2018 no reunió a la educación técnico profesional y universitaria estatal en un solo cuerpo legal, lo que hace muy difícil su desarrollo integrado. Con esto, se perpetúa la mirada segregadora entre educación universitaria y técnica, una mirada que volvió a instituir la ley de 1981.

7. A modo de recapitulación

Las constituciones del período que sigue a la Independencia tienen un fuerte énfasis republicano, y por lo tanto la educación aparece como un asunto de capital importancia para el país. La Constitución conservadora de 1833 cambia esta mirada para priorizar el orden, el control social y la reproducción de las jerarquías. En el terreno de la educación ello se manifiesta en disposiciones para controlarla desde el Gobierno, pero dejando su fomento sin normativas precisas. Como consecuencia, se desarrolla una educación segregada que refleja fielmente las divisiones sociales y el ideal aristocrático de los gobiernos de turno. La Constitución de 1925 sigue el articulado de 1833 en el tema educacional, pero innova en dos breves e importantes referencias que reflejan las nuevas presiones sociales. Una, sobre “libertad de educación”, que asegura espacio a los privados y compensa a la Iglesia Católica por la mención que se incorpora sobre la educación pública y el Estado. La otra, sobre la responsabilidad del Estado respecto de la educación primaria obligatoria, un avance sustancial en ese ámbito, aunque se omite referencia alguna a la educación secundaria, técnica y superior. Hacia mediados del siglo xx la educación deviene en objeto de diversas presiones, sociales, económicas e internacionales. La idea de desarrollo, de expansión, el papel de la economía, la administración y el planeamiento, toman un lugar central bajo la influencia de instituciones globales, como la UNESCO y la CEPAL. Las transformaciones sociales y políticas durante el gobierno de Frei Montalva y con la elección de Salvador Allende, consiguen en 1971 una reforma de la Constitución que por primera vez

42 MINEDUC, 2020, <https://educacionsuperior.mineduc.cl/educacion-superior-tp/> [acceso 24/6/2021].

aborda integralmente la educación, definiéndola como función primordial del Estado, y para toda la población. Como consecuencia de este proceso se produjo un avance sustantivo en la cobertura de la educación secundaria y superior de la población.

El Golpe de 1973 desanda todo este camino. La constitución de la dictadura de 1980 define una concepción de la educación como un asunto de mercado, dejándola fundamentalmente en manos de privados. Como consecuencia, la educación se transforma en una mercancía, las instituciones educacionales en empresas, y se introduce la competencia y el individualismo entre las y los estudiantes, entre académicos y académicas, y entre las instituciones. Las normativas dictatoriales reducen la función del Estado a un ente regulador y financiador del mercado educacional. Los gobiernos que siguen, sin modificar sustancialmente el marco educacional neoliberal, introducen ajustes que transforman al Estado en un ente evaluador, según los criterios de la nueva gestión pública. Estos criterios, junto a la competencia por proyectos, fueron introducidos a principios de los años noventa como exigencias por parte de las agencias internacionales de financiamiento de la educación, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

El modelo neoliberal en educación comenzó a ser abiertamente desafiado por las y los estudiantes universitarios en 1997; las y los secundarios (“pingüinos”) en 2006; las y los universitarios de nuevo en 2011; y finalmente, todo el pueblo de Chile a partir del 18 de octubre de 2019 para terminar en la Convención Constitucional en 2021. Ahora es la hora de diseñar el futuro.

8. Reflexiones y Propuestas

Para concluir, formulamos algunas reflexiones a modo de propuestas que nos surgen a partir de este estudio y que consideramos que pueden aportar al necesario debate sobre este tema, en vistas a la nueva Constitución⁴³.

Primero, una reflexión general: aparte de lo que explícitamente se establezca en la Constitución sobre educación, es muy importante el marco general que defina la Constitución respecto de cómo se generarán las leyes sobre educación. Como

43 Miguel Caro R., Leonora Reyes J., *Educación pública: trayectorias históricas y debates para la discusión de un nuevo orden constitucional en educación*; Cristián Bellei, *El Derecho a la Educación en la nueva Constitución Chilena*; Javiera Figueroa, Daniel Leyton, María Teresa Rojas, Liliam Almeyda, *Los desafíos de la educación en una nueva constitución*; Educación 2020 y Fundación Friedrich Ebert, *Décálogo. Una Nueva Educación para un Nuevo Chile*.

hemos visto, en el período republicano (1810-1973), las constituciones (salvo la reforma de 1971) norman poco, y permiten que las políticas educacionales sigan los desenvolvimientos que va exigiendo la sociedad a través de los gobiernos y la presión social. Por el contrario, durante el período de la Constitución de la dictadura (1981-2021) es el mismo marco constitucional (leyes orgánicas, Tribunal Constitucional) el que, en gran medida, impide cualquier posibilidad de transformación educacional.

Segundo, ofrecemos para su consideración los siguientes puntos referentes a las normativas educacionales propiamente tales:

1. Valoración y sentido de la educación.

Es necesario definir en la nueva Constitución algunos marcos conceptuales de lo que la sociedad valora en la educación, por ejemplo, la transmisión del bagaje cultural de la sociedad y la convocatoria a descubrir posibilidades emancipatorias (por ejemplo, en la línea del decreto 7.500 de 1927, o de la reforma de 1971). Estos marcos deben incorporar e integrar nuevas perspectivas, como género, pueblos indígenas, migrantes, medio ambiente, territorialidad, etc. Hay que evitar que la ley —como ha ocurrido— privilegie o margine alguna de las facetas de la educación, tales como la preparación para el trabajo, la formación individual y la formación ciudadana.

2. Educación como construcción de lo común.

La educación pública está ligada a la construcción de lo común, y ello solo se logra a partir de la experiencia común (como lo hizo posible la tradición de las escuelas y liceos públicos). Por esto deben asegurarse las condiciones materiales, institucionales, económicas, culturales y sociales para que este bien de lo común sea valorado, enriquecido, recreado, preservado y desarrollado. En particular, el Estado debe valorar, cuidar y relevar las comunidades educativas, especialmente los y las profesoras, garantizándoles un trabajo digno y un desarrollo y formación adecuados.

3. Responsabilidad y financiamiento del Estado.

La educación es un bien común de toda la sociedad. Por ello es necesario definir ámbitos de responsabilidad pública y prioritaria del Estado, tanto en la provisión y financiamiento, como en la organización de un sistema público de educación. De aquí que el Estado deba ser un pilar del sostenimiento y financiamiento de la educación. La educación no es una esfera de competencia de privados, aunque el mundo privado puede funcionar como apoyo a la función del Estado (en el sentido del texto de 1971).

4. Derecho a la educación.

La educación debe garantizarse como un derecho universal. Es imprescindible que se garantice a todas las personas, en igualdad de condiciones y durante todo el curso de sus vidas, el acceso a la educación, el acompañamiento durante la permanencia en ella, las condiciones e infraestructura para el estudio, y el apoyo durante el proceso de incorporación a la vida activa. En este sentido la educación debe considerar la preescolar, escolar y el nivel superior, y estar indisolublemente ligada al ámbito de la responsabilidad ciudadana y social y del trabajo.

5. Educación y conocimientos, culturas y artes.

Es importante definir las relaciones de la educación con la generación de conocimientos, las culturas y las artes, asunto que aparece muy débil en todos los textos constitucionales anteriores. Debemos incorporar diferentes enfoques, particularmente los que han sido tradicionalmente marginados, como géneros, pueblos indígenas, comunidades y territorios. Es necesario coordinar, vincular y establecer vasos comunicantes entre las diferentes áreas donde se desarrolla la educación, como el sistema escolar, universitario y técnico, las escuelas matrices y academias de las fuerzas armadas y las instituciones de servicios.

6. Educación formal y educación refleja⁴⁴.

La educación se da al interior y fuera de los establecimientos educacionales. Luego hay que desarrollar responsabilidad sobre las diversas formas de educación “refleja”, esto es, los conocimientos y prácticas que se aprenden en la experiencia diaria. Esto es particularmente relevante para las y los jóvenes.

Es preciso fomentar formas alternativas de educación que complementen las formales, a través de los medios de comunicación y de información, tanto en acceso como uso. Esto es especialmente importante a propósito de los nuevos medios digitales.

7. Educación popular y comunitaria.

Chile tiene una rica tradición de educación popular, esto es, aquella que se genera por el aprendizaje de las experiencias comunitarias, en cada uno de los territorios. Es importante reconocerla y apoyarla desde el Estado. Es un gran

44 Valentín Letelier, *Filosofía de la Educación*, Imp. Cervantes, 1912, cap. 1.1.

desafío cómo potenciarla manteniendo su autonomía. Es importante diseñar mecanismos para que dialogue con el sistema formal de educación, y con el modelo de desarrollo del país.

8. Educación y géneros.

La educación reproduce las inequidades, desigualdades y asimetrías de poder de nuestra sociedad. La de géneros es una de ellas. El género no puede ser una barrera para la educación y debe ser un aspecto que no pueda soslayarse en su desarrollo. En particular, la educación debe apuntar a eliminar las actuales discriminaciones basadas en el género (estereotipos de género) y debe valorar las distintas identidades y orientaciones como una expresión propia de la diversidad humana.

9. Educación no discriminatoria.

Las personas deben educarse en la inclusión y el respeto de las diferencias. Los espacios de generación de conocimientos deben constituirse en espacios seguros y libres de violencia y discriminación. Es imprescindible promover y apoyar la producción de saberes desde los distintos géneros, identidades y funcionalidades, reconocerlos e integrarlos, para asegurar una educación y una sociedad diversa.

10. Educación y pueblos indígenas.

Las lenguas, las culturas, y los sistemas de formación de los pueblos indígenas han permanecido sistemáticamente marginados e invisibilizados por las legislaciones educacionales. El Estado debe reconocerles, apoyar su desarrollo y promover un diálogo con el resto del sistema escolar y educacional, que respete la autonomía de los actores.

11. Educación y Medio Ambiente.

Como sociedades somos parte de una naturaleza diversa, pero que se agota. El medio ambiente es el resultado de la interacción en cada territorio de sus diferentes aspectos: físicos, biológicos, sociales, culturales y económicos. La educación debe hacer tomar conciencia de que somos parte de una sociedad que se basa y se construye en nuestra estrecha relación con nuestro entorno natural y artificial, en donde la coexistencia mutua es la base de la continuidad de la vida. Así, la educación puede y debe ser un factor estratégico que incide en un modelo de desarrollo reorientado hacia la sostenibilidad y la equidad.

12. Educación y territorios.

Las particularidades regionales/locales que debiera tener la educación en un territorio determinado han sido omitidas por las constituciones (a lo más, se ha indicado la responsabilidad de las municipalidades). Es fundamental expresar la protección y fomento a los desarrollos regionales, y apoyarlos desde el Estado. Es importante diseñar mecanismos para que el necesario énfasis local dialogue y se integre con el resto de los territorios y con el modelo de desarrollo del país.

Referencias

- Miguel Luis y Gregorio Víctor Amunátegui, *La Instrucción primaria en Chile, lo que es, lo que debería ser*, Imprenta Ferrocarril, 1853.
- Amaya Alvez, “El ejercicio del poder constituyente y su legitimación en la carta de 1980, desde la perspectiva de la historia política institucional chilena”, *Revista del Derecho*, Universidad de Concepción, N°. 212, v. 1, año LXX (Jul-Dic, 2002).
- Fernando Atria, *La constitución tramposa*, Edit. LOM, 2013.
- _____, (En colaboración con Constanza Salgado y Javier Wilenmann), *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, Edit. LOM, 2014.
- Jaime Bassa, *Chile decide. Por una nueva constitución*, Edit. Planeta, 2020.
- Cristián Bellei, *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*, Edit. LOM, 2015.
- _____, *El Derecho a la Educación en la nueva Constitución Chilena*, CIPER, 27.09.2020, <https://www.ciperchile.cl/2020/09/27/el-derecho-a-la-educacion-en-la-nueva-constitucion-chilena/>
- Andrés Bello, *Obras Completas*, Tomo 22, Edic. Caracas.
- Andrés Bernasconi, *La educación superior en Chile. Transformación, desarrollo y crisis*, Edic. PUC, 2015.
- José J. Brunner, Daniel Uribe, *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*, Edic. UDP, 2007.
- Cabaluz, F. y Areyuna-Ibarra, B. (2020), “La ruta de Paulo Freire en Chile (1964-1969): alfabetización popular e influencias del marxismo heterodoxo”, *Revista Colombiana de Educación*, 1(80), pp. 291-312.
- Miguel Caro R., Leonora Reyes J., “Educación pública: trayectorias históricas y debates para la discusión de un nuevo orden constitucional en educación”, *Docencia*, N° 65, 2021.
- Alejandro Carrasco, “Reformar sin transformar: ideas para mejorar la educación chilena”. En: *De la Reforma a la Transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*, Edic. UC-CEPPE, 2019, pp. 9-25.

- Renato Cristi, Pablo Ruiz-Tagle, *Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano*, LOM, 2006.
- Renato Cristi, Pablo Ruiz-Tagle, *El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente*, Edit. LOM, 2014.
- Andrés Donoso Romo, *Educación y nación al sur de la frontera. Organizaciones mapuche en el umbral de nuestra contemporaneidad, 1880-1930*, Edit. Pehuén, 2008.
- Antonio Dougnac Rodríguez, “La educación en Chile bajo la Constitución de 1833”, *Revista Chilena de Historia del Derecho*, N° 10, 1984, pp. 221-230.
- Educación 2020 y Fundación Friedrich Ebert, *Una Nueva Educación para un Nuevo Chile*, 2021.
- María Loreto Egaña, “La ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político”, *Revista latinoamericana de estudios educativos*, 1996.
- María Loreto Egaña Baraona, *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: Una práctica de política estatal*, DIBAM, 2000.
- Dina Escobar Guic, Jorge Ivulic Gómez, “El decreto N° 7.500: Un importante hito en la historia de la educación nacional”, *Dimensión Histórica de Chile*, 6/7, 1989/1990.
- Jaime Eyzaguirre, *Historia de Chile*, Edit. Zig Zag, 1973.
- Javiera Figueroa, Daniel Leyton, María Teresa Rojas, Liliam Almeyda, “Los desafíos de la educación en una nueva constitución”, *Cuadernos de Educación*, UAH, 14 de Diciembre, 2020, <https://cuadernosdeeducacion.uahurtado.cl/articulo/los-desafios-de-la-educacion-en-una-nueva-constitucion/>
- Juan Carlos Flores Rivas, “Derecho a la Educación. Su contenido esencial en el derecho”, *Estudios constitucionales*, vol. 12, N° 2, Santiago de Chile, 2014.
- Roberto Gargarella, “El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la constitución (1980-2010)”, *Gaceta Constitucional*, N° 48, 2014, pp. 289-305.
- Manuel Antonio Garretón, Javier Martínez, *Universidades Chilenas, Historia, Reforma e Intervención*, Biblioteca del Movimiento Estudiantil. Ediciones SUR, 1985.
- Anthony Giddens, *La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia*, Edit. Taurus, 1999.
- Sergio González Miranda, *Chilenizando a Tunupa. La escuela pública en el Tarapacá andino 1880-1990*, DIBAM, 2002.
- Sergio Grez, “La ausencia de un poder constituyente democrático en la historia de Chile”, *Revista Izquierdas*, Año 3, Número 5, 2009.
- Claudio Gutiérrez, *Educación, Ciencias y Artes en Chile, 1797-1843. Revolución y Contrarrevolución en sus ideas y políticas*, Edit. RIL, 2011.

- Claudio Gutiérrez, Mercedes López, Carlos Ruiz-Schneider, *Educación superior y segregación social en Chile. Historia de sus ideas, políticas e instituciones* (Apuntes de Clase), Editorial Ceibo, 2019.
- _____, “La educación superior de las mujeres en Chile en el siglo XIX y los inicios de su autonomía económica, social y política”, *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, N° 13, 2020.
- Claudia Heiss, *¿Por qué Necesitamos una Nueva Constitución?*, Edit. Aguilar, 2020.
- María Angélica Illanes, *Ausente, señorita: el niño chileno, la escuela para pobres y el auxilio 1890/1990 (hacia una historia social del siglo XX en Chile)*, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, 1990.
- Gerardo Jofré, “El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena”, *Estudios Públicos*, N° 32, 1988.
- Marco Kremerman, Alexander Páez, Benjamín Sáez, *Endeudar para gobernar y mercantilizar: el caso del CAE*, Estudios Fundación SOL, mayo 2017.
- Amanda Labarca, *Historia de la Enseñanza en Chile*, Imprenta Universitaria, 1939.
- Valentín Letelier, *Filosofía de la Educación*, Imprenta Cervantes, 1912.
- Salvador Millaleo Hernández, “¿Para qué sirve una Constitución?: reflexiones sobre la inclusión constitucional de los pueblos indígenas”, *Rev. Derecho* (Valdivia), vol. 32, N° 1, Valdivia, 2019.
- Vernor Muñoz, *El derecho a la educación: una mirada comparativa. Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia*, UNESCO, s/f.
- Claudio Nash R., *Constitución y Derechos Humanos. Apuntes para un debate informado*, Escuela de Derecho, Universidad de Chile.
- Sebastián Neut Aguayo, “‘Sin una buena educación no hay buenos trabajadores... buenos ciudadanos... buenos chilenos’. El sentido de la educación en el proyecto modernizador de la Dictadura chilena (1979-1981)”, *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, N° 6, diciembre 2016.
- Humberto Nogueira Alcalá, “El derecho a la educación y sus regulaciones básicas en el derecho constitucional chileno e internacional de los derechos humanos”, *Revista Ius et Praxis*, año 14, N° 2, 2008, pp. 209-269.
- Víctor Orellana (Edit), *Entre el mercado gratuito y la educación pública*, Edit. LOM, 2018.
- Luis Parcerisa, Alejandra Falabella, “La Consolidación del Estado Evaluador a través de Políticas de Rendición de Cuentas: Trayectoria, Producción y Tensiones en el Sistema Educativo Chileno”, *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 25, N° 89, 2017.
- Camila Pérez (2020), *Iniciativas, prácticas y límites de la experimentación pedagógica en la historia de la educación chilena (1927-1953)*, Bajo la Lupa, Subdirección de Investigación, Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.
- Augusto Pinochet, *Directiva Presidencial de Educación*, 1979, División Nacional de Comunicación Social DINACOS, Bases para la Política Educacional 1979, Santiago de Chile, 1979.

- Jorge Pinto Rodríguez, *La Araucanía. Cinco siglos de historia y conflictos no resueltos*, Edit. Pehuén, 2020.
- Rolando Pinto, “Paulo Freire: «Un educador humanista cristiano en Chile»”, *Pensamiento Educativo*, Vol. 34, junio 2004, pp. 234-258.
- Jesús Redondo (Coordinador), Claudio Almonacid, Jorge Inzunza, Paula Mena, Loreto de la Fuente, *El derecho a la educación en Chile*, FLAPE, 2007.
- Leonora Reyes, *La escuela en nuestras manos. Las experiencias educativas de la Asociación General de Profesores y la Federación Obrera de Chile (1921-1932)*, Edit. Quimantú, 2014.
- David Robles Gatica, “De la educación misionera a la escuela pública. El Estado de Chile y la educación Rapa Nui. 1864-1920”, en: B. Silva, *Historia de la Educación*, Tomo 2.
- Carlos Ruiz-Schneider, *De la República al Mercado. Ideas educacionales y políticas en Chile*, Edit. LOM, 2010.
- Carlos Ruiz-Schneider, Leonora Reyes Jedlicki, Francisco Herrera Jeldres (Edit.), *Privatización de lo público en el sistema escolar*, Edit. LOM, 2018.
- Darío Salas, *El problema nacional*, Edic. Universidad de Chile, 1967.
- Gabriel Salazar, *En nombre del Poder Constituyente. (Chile, siglo XXI)*, Edit. LOM, 2011.
- Theodore W. Schultz, “La Educación como Fuente del Desarrollo Económico”, *Revista de Educación*, Ministerio de Educación Pública, N° 91 y 92, Enero-Junio 1963.
- Sol Serrano, Macarena Ponce de León, Francisca Rengifo (Edit.), *Historia de la Educación en Chile (1810 - 2010)*, Tomos I, II, Edit. Taurus, 2012.
- Sol Serrano, Macarena Ponce de León, Francisca Rengifo, Rodrigo Mayorga (Edit.), *Historia de la Educación en Chile (1810 - 2010)*, Tomo III, Edit. Taurus, 2018.
- Benjamín Silva Torrealba (Compilador), *Historia Social de la Educación Chilena*, Tomos 1-5, Edic. UTEM, 2015-2019.
- Agustín Squella N., “La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza”, en: M. J. Lemaitre (Edit.), *La Educación Superior en Chile: Un Sistema en Transición*, CPU, 1990. pp. 107-156.
- Bernardo Subercaseaux, *Historia de las ideas y la cultura en Chile*, 3 volúmenes, Edit. Universitaria, 2011.
- Juan Pablo Venables, Claudia Chamorro, “Haciendo neoliberalismo sobre la marcha. Creación y resignificación de ideas educativas en la dictadura chilena”, *Estud. pedagóg.*, vol. 46, N° 2, Valdivia, 2020.
- Felipe Zurita Garrido, “El trabajo docente durante la dictadura cívico-militar en Chile (1973-1990): Una mirada desde las políticas públicas educacionales”, *Revista História da Educação* (Online), 2020.
- “Democracia y Proceso Constituyente”. *Revista Anales*, Universidad de Chile. Séptima serie, N° 10, 2016.

Constituciones Políticas de la República de Chile 1810–2015, Segunda Edición. Incluye texto actualizado. Tribunal Constitucional - Diario Oficial, 2005.
“Ordenanzas del Instituto Nacional, literario, económico, civil y eclesiástico del Estado”, en: *Sesiones de los Cuerpos Legislativos de la República de Chile*, 1813.