



LA EDUCACIÓN EN EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL CHILENO

Miguel Zárate Carrazana

MARZO 2021

CONTENIDOS

- Introducción
- Primer Periodo
 - Constitución provisoria de 1818
 - Constitución de 1822
 - Constitución de 1823
 - Constitución de 1828
 - Características comunes
- Segundo Periodo
 - Texto constitucional de 1833: Hitos relevantes
 - Carta Fundamental de 1925: Estado docente
 - Constitución de 1980: Mercado
- Reflexiones finales



INTRODUCCIÓN

- La educación siempre ha sido un tema constitucional.
- Si se entiende que una Constitución es una regulación normativa del ejercicio del poder político, dicha regulación tendrá una carga ideológica, tanto política, filosófica como económica, que condicionará el desarrollo institucional y, consecuentemente, la normativa que regula dichas instituciones.
- Si se afirma que la Constitución tiene una marcada inclinación por un determinado modelo económico o social, también es posible afirmar que la institucionalidad educativa será influenciada de manera concluyente por dicho modelo en su configuración y tratamiento.
- Prevención:
 - Esta presentación es parte de una investigación jurídica que confirma que la educación, a partir de la CPR de 1980, ha sido tratada como una actividad económica.
 - Es un análisis exegético, breve y textual de sus concepciones más relevantes.
 - Casi no hay referencias al desarrollo legal o infra-constitucional, salvo al final.

PRIMER PERIODO

- Constitución provisoria de 1818

La Constitución provisoria para el Estado de Chile, publicado el 10 de agosto de 1818, sancionado y jurado solemnemente el 23 de octubre del mismo año, establecía en su artículo 2, del Capítulo VI “De los Cabildos”, Título IV “Del Poder Ejecutivo” que: “**Los cabildos** deberán fomentar el adelantamiento de la población, industria, **educación de la juventud**, hospicios, hospitales y cuanto sea interesante al beneficio público”.

- Constitución de 1822

Este Código Político, sancionado y promulgado en 30 de octubre de 1822, presentó un mayor desarrollo, comenzando por incluir ciertas referencias en el apartado “Convención de los ciudadanos”, especie de mensaje donde señalaba: “¡Ciudadanos! La felicidad general se cifra en la observancia de las leyes, y éstas son vanas sin costumbres y espíritu público. Las mejoras en la educación doméstica y en la moral, fundada en la base sólida de la pura religión, preparan la perfección ulterior de las leyes y de las instituciones”.

PRIMER PERIODO

En su Título IV “Del Congreso”, Capítulo IV “De las facultades del Congreso”, artículo 47, mandataba que “Corresponde al Congreso: N° 19. *Dar el plan general de educación pública*”. Por su parte, el Título VIII, Capítulo Único “**De la educación pública**”, en sus artículos 230 al 234, prescribían:

“Art. 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.*

Art. 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.*

Art. 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.*

Art. 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.*

Art. 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.”.*

PRIMER PERIODO

- Constitución de 1823

La Constitución promulgada el 29 de diciembre de 1823, indicaba en su Título VI “Del Senado”, artículo 38 que: “*Son atribuciones del Senado: 4.o Velar sobre las costumbres y la moralidad nacional, **cuidando de la educación** y de que las virtudes cívicas y morales se hallen siempre al alcance de los premios y de los honores.*”. En el Título VIII “Del modo de hacer efectivas otras atribuciones del Senado”, el artículo 58 establecía que: “*Cada año visita un Senador algunas provincias del Estado, de modo que cada tres años, queda todo él reconocido. Allí examina presencialmente: 5.o **La educación e instrucción pública***”.

Su Título XIX “De las Municipalidades” en su artículo 220 disponía que: “*Las funciones peculiares de sus individuos —de las municipalidades— son las siguientes: 3.a El segundo, de la educación científica e industrial*”.

PRIMER PERIODO

Por último, su Título XXII “Moralidad Nacional” y el más importante en este ámbito, en sus artículos 254 al 257 y 261, indicaba lo siguiente:

“Art. 254. **La Patria se encarga de la educación** graciosa de los hijos de los beneméritos, en todo o parte, según las circunstancias de los establecimientos.

Art. 255. Se encarga en la misma forma de la educación de los jóvenes en quienes se conozcan singulares talentos para las artes o ciencias.

Art. 256. Todo educando que se declare benemérito en los institutos por su singular probidad, gozará la misma educación **y la segura expectativa en los empleos de su profesión**, si no desmerece.

Art. 257. 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.

Art. 261. Los inspectores y prefectos, y los regidores de educación y policía en los respectivos distritos, son responsables: 2.o **De la falta de educación e instrucción** de todos los chilenos que pasen de diez años.”.

PRIMER PERIODO

- Constitución de 1828

La carta fundamental promulgada en 8 de agosto de 1828, tuvo menor desarrollo normativo en el ámbito educacional. Sólo se encuentran algunas potestades a órganos del Estado. El Capítulo X “Del gobierno y administración interior de las provincias”, en sus apartados “*De las Asambleas Provinciales*” y “*De las Municipalidades*”, prescribía:

A las primeras, en su artículo 114, la atribución de “8.a *Tener bajo su inmediata inspección los establecimientos piadosos de corrección, **educación**, seguridad, policía, salubridad y ornato, y crear cualesquiera otros de conocida utilidad pública.*”.

A las segundas, en su artículo 122, la atribución de “5.a *Establecer, cuidar y proteger las escuelas de primeras letras, y **la educación pública** en todos sus ramos.*”.

CARACTERÍSTICAS COMUNES

- Se utilizan los términos “Educación Pública” o “Instrucción Pública” con frecuencia, haciendo responsable al Estado, por intermedio de diferentes órganos, su cuidado y asignándole, con mayor o menor intensidad, un especial deber de protección.
- También, se desprende una especie de descentralización, al asignar a órganos como por ejemplo los municipios, mayores compromisos en éste ámbito.
- Influencia conservadora: Hubo una importante iniciativa privada y a través de congregaciones religiosas, conventos y parroquias.
- Proceso de independencia: Existió una progresiva apertura de escuelas públicas, más bien fundadas en la idea de educar a las clases dirigentes masculinas. La educación es un elemento crucial para las políticas de emancipación y desarrollo.

SEGUNDO PERIODO

- Constitución de 1833

La Constitución promulgada el 25 de mayo de 1833, consagra por primera vez a nivel constitucional la obligación preferente del Estado en materia educativa.

En su Capítulo IV “Derecho Público de Chile”, artículo 10, N° 7, párrafo final, indicaba que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República: “***La Libertad de enseñanza***”.

En su Capítulo IX (VIII) “Del gobierno y administración interior”, artículo 128 (119), N° 2 y 3, asignaba a las municipalidades que en su territorio fuesen responsables de: “2° *Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio*; 3° ***Cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de educación que se paguen de fondos municipales***”.

SEGUNDO PERIODO

Por su parte, el Capítulo XI (X) “Disposiciones generales”, en sus artículos 153 (144) y 154 (145), señalaba lo siguiente:

*“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 del Gobierno.”*

En su segunda disposición transitoria establecía que para hacer efectiva la Constitución, se dictarán con preferencia, entre otras leyes: “5ª *La del plan general de educación pública*”.

SEGUNDO PERIODO

- Hitos Relevantes:
 - Se avanza en la consolidación de una institucionalidad educativa estatal mínima: se crea el Ministerio de Instrucción Primaria y las Escuelas Normales, se dicta la Ley de Instrucción Primaria obligatoria y la Ley de Educación Secundaria y Superior, entre otras.
 - La educación se dividió en dos niveles conscientemente diferenciados. Por un lado, la instrucción primaria, de carácter colectivo y orientado a dar una enseñanza elemental y masiva, por otro, la instrucción secundaria y superior, de carácter selectivo y orientado a las élites.
 - Estas trayectorias diferenciadas fueron impulsadas por del Estado, de acuerdo a la clase social. ¿por qué el Estado debe educar la pueblo? ¿por que las masas debían educarse con fondos del erario nacional?. Objeto de la educación popular: No hubo un fin democratizador, de igualdad o de ascenso, sino mas bien de desarrollo económico, moralización, control social y el afianzamiento de la defensa y la identidad nacional.

SEGUNDO PERIODO

- Hitos Relevantes:
 - Se dicta la Ley de instrucción primaria de 1860: el Estado asume “la dirección principal de la educación primaria, garantizando la gratuidad de la enseñanza primaria para uno y otro sexo —a cargo del gasto fiscal estatal y municipal—”. Dichos gastos “consideran: el salario de los preceptores y ayudantes —fijados por las **municipalidades** y aprobados por el Presidente de la República—, el costo de adquisición y mantención de locales, la compra y reparación de textos, y la formación de bibliotecas departamentales”.
 - Se dicta la Ley N° 3.654 de instrucción primaria obligatoria de 1920:
 - El Estado y las **Municipalidades** la dirección de la educación primaria que será obligatoria, gratuita y comprenderá a personas de uno y otro sexo.
 - El Ministerio de Instrucción Pública estará a cargo de la dirección del servicio de educación primaria, cuya vigilancia y dirección inmediata estarán ejercidas por un Consejo de educación primaria.
 - Se establecen tres tipos de escuelas: fiscales, municipales y particulares, prescribiendo a estos últimos la obligación de fundar escuelas en ciertas circunstancias.
 - Regula el personal de las unidades educativas y la enseñanza normal.

SEGUNDO PERIODO

- Carta Fundamental de 1925:

Por último, la carta magna promulgada el 18 de septiembre de 1925, en su artículo 10, del Capítulo III “Garantías Constitucionales”, en su numeral 7, señalaba lo siguiente:

“Art. 10. La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

7.o La libertad de enseñanza.

*La **educación pública** es una atención preferente del Estado.*

*La **educación primaria** es obligatoria.*

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

SEGUNDO PERIODO

- Carta Fundamental de 1925:

En su Capítulo IX “Régimen Administrativo Interior”, en su apartado de “Administración comunal”, prescribía en su artículo 105, números 2 y 3 que: *“**Las Municipalidades** celebrarán sesión, con la mayoría de sus Regidores en actual ejercicio, tendrán las atribuciones administrativas y dispondrán de las rentas que determine la ley.*

Les corresponde especialmente:

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

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

SEGUNDO PERIODO

- Estado Docente:
 - Se asienta la concepción de “Estado de Bienestar”, en tanto dentro de sus principales características incorpora incipientemente Derechos Sociales y Económicos en sus garantías constitucionales, influenciada por las Constituciones de México 1917 y la de Weimar 1919.
 - Se crea el Ministerio de Educación Pública, la Superintendencia de Educación, se desarrolla la educación técnico-profesional, se crean Universidades, la Junta Nacional de Auxilio Escolar, se estructura la educación en cuatro niveles, se establecen subvenciones a establecimientos particulares gratuitos, se crea la Junta Nacional de Jardines Infantiles, etc.
 - Existe un crecimiento importante de la cobertura del sistema educacional formal, se diversifican las instituciones y los programas, el currículum y las prácticas pedagógicas, en resumen, se “reforzaron los rasgos centralizados del sistema y se estableció una minuciosa regulación de los aspectos administrativos y pedagógicos del mismo”.

SEGUNDO PERIODO

- Carta Fundamental de 1925: Texto Final

El texto de la Constitución de 1925 fue objeto de múltiples modificaciones y, sin duda, en el ámbito educacional logró su mayor desarrollo en términos sustanciales con la Ley N° 17.398 del año 1971, que varió trascendentalmente el numeral 7, de su artículo 10, fijándolo de la siguiente manera:

“7°.- 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.

SEGUNDO PERIODO

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 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.*

*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.

SEGUNDO PERIODO

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 a 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.

SEGUNDO PERIODO

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.”

- Características:
- 1) Cambia la denominación de educación “primaria” por “básica”;
- 2) El Estado deja de prestar una atención preferente en educación, y pasa a ser ésta una de sus funciones primordiales. No consagra a la educación como un derecho, sin embargo, refuerza la obligación del Estado de entregarla, que es prácticamente lo mismo;
- 3) Se entiende por educación gratuita aquella que se da sin cobro alguno y en instituciones sin fines de lucro. Sólo estas instituciones podían recibir una contribución económica del Estado para garantizar su funcionamiento;
- 4) Establece una Superintendencia de Educación, cuya representación será generada democráticamente y estará a cargo de la inspección de la enseñanza nacional, y
- 5) Define las Universidades y asegura su financiamiento. Su acceso dependerá exclusivamente de la idoneidad de los postulantes y asegura a los maestros una especie de carrera profesional y libertad de cátedra.

REFLEXIONES FINALES

- La educación, en distinta medida y con diversos énfasis, siempre estuvo presente en las cartas fundamentales del Chile republicano.
- El desarrollo constitucional en las diferentes cartas fundamentales de la República, estuvo marcado por la creciente participación de la Administración en la provisión de la educación.
- El último texto de la Constitución 1925 (1971), resume el mínimo común constitucional en materia educativa. Refleja el desarrollo o la tradición constitucional y republicana en este ámbito, cuya síntesis es el Estado Docente.
- La educación se asume como función pública (del Estado) establecida, provista y garantizada principalmente por instituciones de propiedad estatal (servicios públicos) y con vocación pública.

REFLEXIONES FINALES

- Esta publicación implicó, excluirla de las lógicas de la iniciativa privada y la posibilidad de emprender negocios lucrativos con su prestación. En concreto, la mantenía al margen (y protegida) del mercado.
- Asimismo, se extendían obligaciones, expresadas en el mismo texto constitucional, como la gratuidad y la proscripción del lucro, a los particulares que cooperaban con el servicio educativo y que recibían una contribución económica del Estado.
- El cobro de aranceles y la obtención de utilidades, como parte del riesgo y ventura de la empresa, se consideraban atentatorios o contrarios a las características más comunes del servicio público como la generalidad o universalidad (que toda persona pueda aprovecharlo), igualdad o uniformidad (como trato igualitario a todos los usuarios), regularidad (sustrayendo la autonomía de los contratantes) y continuidad (que se asegure su prestación ininterrumpida).

REFLEXIONES FINALES

- Aunque la Administración tenía el control de la actividad educativa ya sea porque la gestionaba directamente o se apoyaba en el sector privado para ello a quien supervisaba en su cometido, el Estado Docente, entendido como servicio público educativo, nunca significó una actividad privativa o reservada al Estado.
- La CPR de 1980 interrumpe esta tradición y reconfigura estas garantías hacia el mercado: Vacía de contenido al Derecho a la Educación y utiliza a la Libertad de enseñanza para satisfacer la obligación Estatal que le corresponde en el sistema escolar.
- Con el actual texto, el Estado toma un papel subsidiario de la actividad privada obligándose únicamente a financiar el sistema escolar.

CONSTITUCIÓN DE 1980

Artículo 19, N° 10.- 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.

Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo 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 ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir 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 la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

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

CONSTITUCIÓN DE 1980

Artículo 19, N° 11,- 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.