

Derecho a la educación y libertad de enseñanza en la perspectiva de una Nueva Constitución Política para Chile. (apuntes)

Ernesto Águila Z. académico del Departamento de Estudios Pedagógicos de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile.

Con avances y retrocesos en Chile se viene desarrollando un debate constituyente en Chile. Esta puesto sobre la mesa la posibilidad y necesidad de contar con una nueva Constitución Política nacida en democracia. El tema de como alcanzarla por momentos ha eclipsado el debate sobre los contenidos futuros de esa nueva Constitución. Incluso se ha planteado el falso dilema que discutir sobre el mecanismo o sobre los contenidos sería excluyente. En realidad, promover un mecanismo del tipo Asamblea Constituyente no debiera inhibir un debate simultáneo sobre los contenidos de una nueva Constitución, porque se trata simultáneamente de contar con el mecanismo que mejor reconozca la soberanía constituyente del pueblo tras el objetivo que esta se pronuncie en torno a una nueva carta fundamental para lo cual se requiere ir identificando y definiendo sus contenidos sustanciales.

Históricamente el debate la educación chilena se ha dado en torno a los preceptos constitucionales del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Ha sido en torno a la interpretación de ambos que se ha galvanizado y concentrado el debate sobre el rol y el espacio del Estado en educación, así como la delimitación de los territorios de la educación pública y de la educación privada y /o religiosa, y de su influencia en la dirección cultural de nuestra sociedad. Lo anterior no significa sobreestimar el significado que tienen las definiciones constitucionales, pues la interpretación de muchas normas suele constituir un campo en disputa y no pocas veces en nuestra historia una misma definición constitucional encuentra nuevos acomodos interpretativos dada las nuevas relaciones sociales y políticas que se van verificando en la sociedad.

En todo caso resulta de mucho interés visitar los conceptos de libertad de enseñanza y derecho a la educación en el marco del actual debate constitucional y

tratar de aportar unas primeras consideraciones con vistas a pensar cómo podría redactarse el capítulo concerniente en educación en una nueva Constitución Política. No deja de llamar la atención que no obstante el profuso debate que se ha llevado adelante sobre distintos aspectos de la nueva Constitución el capítulo de educación ha sido hasta ahora poco o casi nada abordado.

Derecho a la educación y libertad de enseñanza en la Constitución de 1833.

Resulta interesante constatar la génesis del principio de "libertad de enseñanza" en nuestro ordenamiento constitucional; como lo recuerda la profesora María Angélica Figueroa en la Constitución de 1833 no está establecida la libertad de enseñanza. Esta se incorpora sólo en 1874. Bajo un Estado que declara su confesionalidad católica en su artículo 5, la noción de libertad de enseñanza no parecía ser de particular interés para los conservadores de entonces. A su vez, el Estado confesional se traducía en una educación pública que incluía la formación religiosa de manera central en su proyecto. Ello también permite leer contextualizadamente, a su vez, la noción de un Estado que se define por promover la educación pública de manera preferente, bajo el predominio conservador.

La libertad de enseñanza viene así promovida desde los sectores liberales y de sus luchas en torno a la libertad de conciencia y de laicización del Estado. Hacia 1874 los liberales gobiernan; se han impregnado del ideario positivista; y han ido haciendo madurar una idea laica de Estado al interior de una parte importante de la elite. En este nuevo contexto histórico para los liberales la educación pública y el Estado adquieren un especial atractivo dada su nueva situación de poder, mientras para los conservadores la educación pública ha comenzado a dejar de ser un lugar seguro para la educación religiosa católica, por lo que adhieren, tardíamente, a la idea de libertad de enseñanza promovida históricamente por los liberales, produciéndose hacia 1874 un amplio consenso para la inclusión en la Constitución de 1833 el principio de libertad de enseñanza. En los años siguientes ello dará un impulso a la creación de la Pontificia Universidad Católica y de

importantes colegios confesionales católicos en el nivel escolar.

En este sentido, el siglo XIX está fuertemente marcado por el debate sobre el encaje de la enseñanza religiosa católica en el sistema educativo chileno. Me parece que en esta etapa histórica el rol de elección de los padres o de las familias, o de los privados, a la manera como lo entendemos conceptualmente en el presente no es lo esencial, constituyendo el eje del debate y de la disputa el lugar y la relación de la educación religiosa católica con el Estado y con la educación pública.

En este contexto, es interesante observar la manera alternada como conservadores y liberales argumentan sus proyectos, con más o menos acercamientos al Estado y a principios como el de libertad de enseñanza, según sus posiciones de poder más que sobre la pureza de las convicciones doctrinarias.

Las definiciones en la Constitución de 1925

Otro momento clave en la definición de los principios de libertad de enseñanza y derecho a la educación se da en torno a la Constitución de 1925. En ella se consagra la educación primaria obligatoria, que ya era ley desde 1920. Se reconoce de esta forma un deber del Estado anterior a la libertad de los padres a asegurar la escolaridad de todos los ciudadanos hasta un cierto nivel. Se tensiona así, en esta coyuntura histórica constituyente, la libertad de las familias sobre la educación de los hijos y las responsabilidades del Estado en la escolarización de la población. El último argumento conservador que resiste la obligatoriedad de la educación primaria, es el derecho de los padres que se invoca de no educar a sus hijos en las escuelas si ello fuese su voluntad.

Conviene destacar que en la Constitución del 1925 se reconoce nuevamente, como en 1833, la educación pública como un fin preferente del Estado. Se desarrolla desde entonces y hasta 1973 un sistema educativo mayoritariamente

estatal con un subsistema de educación particular pagada y experiencias muy acotadas – financiadas solo parcialmente por el Estado - de lo que hoy llamaríamos una educación particular subvencionada. En esta etapa se entienden el derecho a la educación fundamentalmente como un derecho de acceso y la escolarización obligatoria -a través de la educación pública- como el sistema mediante el cual se va produciendo la integración y movilidad de nuevos grupos y sectores sociales, en el marco de la conformación y ascenso de las clases medias.

La Constitución del 80: una inflexión histórica.

La Constitución de 1980, constituye otro momento clave, de redefinición y quiebre histórico en torno a la concepción y lectura de estos dos principios, particularmente a partir del rol del Estado dentro del sistema educativo. Como hemos visto, por razones diversas, distintos sectores de la elite en cada época, habían encontrado en el Estado y en la educación pública el instrumento para el desarrollo de una cierta visión de Nación. Una idea de Estado Docente había recorrido la construcción republicana, lo que comienza a resquebrajarse en 1981.

En la caída del Estado Docente confluyen dos doctrinas de naturaleza diversa - la subsidiariedad del Estado cuya raíz se encuentra en la doctrina social de la Iglesia y las ideas neoclásicas o neoliberales- las que en su particular amalgama histórica releen y resignifican los conceptos de libertad de enseñanza y derecho a la educación (cuestión que se mantiene sin grandes variaciones hasta el presente).

En este nuevo contexto político-constitucional y doctrinario, y dicho de manera sintética la educación se reordena en torno a los siguientes ejes y principios:

- a) La educación pública deja de ser un fin preferente o primordial del Estado y se acota el rol de éste a asegurar -vía financiamiento- un sistema de educación básico y medio gratuito;
- b) la libertad de enseñanza, pasada ahora por el cedazo doctrinario de la subsidiariedad es entendida no solo como la libertad para fundar y administrar

colegios como se interpretó esta norma en la Constitución del 1925, sino también como la obligación del Estado de financiar dichos proyectos educativos en su integridad.

c) El principio de subsidiariedad resignifica así lo estatal ya no como un espacio de realización y construcción de lo común sino como el lugar de coacción de la libertad del individuo y de los cuerpos intermedios. En este sentido se puede afirmar que lo público es concebido como una anomalía histórica transitoria de lo privado.

d) La libertad de elección de los padres adquiere bajo esta concepción especial relevancia no solo como argumento moral sobre el rol de la familia en la educación de los hijos sino como parte del dinamismo de mercado que se imprime al sistema educativo: la libre elección de los padres es parte importante del engranaje de una idea de mejoramiento de la calidad educativa vía mercado y competencia entre los establecimientos educativos.

e) Por último, la hipertrofia a que se somete la educación pública vía municipalización, internalizando con ello las desigualdades territoriales, e introduciendo a la educación pública en el mercado a través de la competencia por la subvención a la demanda.

Cabe una breve digresión sobre las condiciones que posibilitan esta convergencia doctrinaria entre subsidiariedad del Estado de raíz en la doctrina social de la Iglesia y el planteamiento neoclásico de libre mercado. Más allá de consideraciones político-históricas, desde el punto de vista doctrinario ambas convergen en su desconfianza profunda sobre el Estado y por extensión sobre lo público. En un caso -el de la subsidiariedad- la concepción anti-Estado nace de la idea moral de la realización de la libertad “trascendente” del individuo frente al Estado y, por otro, desde la doctrina neoclásica, se funda en la idea de un Estado que debe poner toda su fuerza en su propia retractación en favor de un mercado que pueda actuar con las menores interferencias posibles. De esta forma se configuran las condiciones conceptuales para tratar no solo de manera

indiferenciada lo público y lo privado sino, incluso, para subordinar lo público a lo privado.

Criterios y contenidos para la redacción del capítulo de educación en una nueva Constitución Política.

Por último, quisiera proponer algunas ideas y criterios a tener presentes en los debates sobre el capítulo constitucional sobre educación, en el marco del proceso constituyente y de una nueva Constitución hoy en curso:

a. Se debiera reponer la idea presente en las Constituciones de 1833 y 1925 de la educación pública como un fin preferente del Estado. Ello constituiría un punto de inflexión en la superación de la actual concepción subsidiaria y mínima del Estado en educación. Ello significa reconocer un ethos común como sociedad.

b. Definir como un objetivo explícito de la educación en general y de la educación pública en particular la formación en ciudadanía y derechos humanos. Situar la formación para la democracia como el horizonte ético común de la educación del país, asegurando dicho objetivo a través de la educación pública.

c. Repensar el derecho a la educación no solo un derecho de acceso sino en la actual fase de masificación establecer nuevas cualidades asociadas a éste, particularmente asegurando condiciones de excelencia comunes a todos los establecimientos educativos (como una obligación del Estado y no como producto de la competencia de mercado).

d. Favorecer el acceso preferente a una educación pluralista, ciudadana y pertinente en términos interculturales. La educación pública del futuro debiera tener características comunes, permitiendo con ello experiencias compartidas, lo que está a la base de la idea de educación pública, pero también debiera poder contener proyectos educativos diversos. La diversidad no debiera entenderse a futuro solo como un atributo exclusivo de la educación privada.

e. Repensar las tensiones que se producen no solo entre la libertad de las familias a elegir la educación de los hijos, por un lado, y el Estado, por otro, sino también las tensiones entre el nuevo status de ciudadanía que se reconocen a jóvenes y niños -por ejemplo, a través de la Convención de los Derechos del Niño- y el lugar de las familias en la elección y definición de la educación de éstos. La formación ciudadana entendida de manera universal exige un tipo de experiencia pedagógica que incentive un contacto con la diversidad social, ideológica, religiosa y cultural de la sociedad.

Por último, volver a llamar la atención que el debate que seamos capaces de dar así como la definición que finalmente adquieran en nuestro nuevo marco constitucional los principios de libertad de enseñanza y de derecho a la educación serán decisivos, una vez más en nuestra historia, para la organización y dirección que adopte nuestro sistema educativo en las próximas décadas.