

Vigencia de la Libertad de Enseñanza

RESUMEN

- No cabe duda que mejorar la calidad de la educación es un deber que tiene que asumir el Estado, ya que ello supone un avance hacia una mayor igualdad de oportunidades. Sin embargo, este rol del Estado debe desarrollarse con límites claros, de manera que ello no amenace ni las libertades de las personas ni de los cuerpos intermedios de la sociedad. Los Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación, así como la nueva prueba de ingreso a las universidades, estarían amenazando este principio.
- La forma como se han planteado estos contenidos mínimos y transversales, que más que mínimos son máximos, resulta difícil de comprender. A modo de ejemplo, se exige en tercero medio pasar treinta siglos de Historia Universal, lo que es materialmente imposible. Y, peor aún, ¿qué posibilidad tiene un profesor normal de agregar contenidos complementarios a estos "mínimos máximos"?
- Se constata un conflicto entre lo que el Estado debe garantizar como mínimo y una intromisión en el ejercicio de la libertad de enseñanza, tanto en el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos, principalmente en los temas valóricos, como en la posibilidad de que los colegios puedan desarrollar currículums alternativos o complementarios.
- El Estado puede y debe, conforme a su función normativa, dictar normas de carácter técnico-pedagógicas, tales como las relativas a los contenidos obligatorios de la enseñanza, pero ellas no pueden jamás atentar contra la esencia del sistema: la autonomía de las personas y de los cuerpos intermedios educacionales.

Corriente de Opinión es una publicación de Fundación Chile Unido, una organización sin fines de lucro que tiene por objeto promover aquellos valores propios de nuestra cultura, que forman parte de la identidad nacional e integran y proyectan a Chile por sendas de paz, fraternidad y progreso.

Este documento contó con la colaboración del abogado Ignacio Covarrubias Cuevas, investigador y profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Finis Terrae.

INTRODUCCIÓN

La consagración de la libertad en las diversas Cartas Políticas ha constituido históricamente un escudo, una defensa, frente a las extralimitaciones del poder de la autoridad. Tal ha sido el sentido de ella desde la Carta Magna Inglesa. En esta línea, un reciente fallo del Tribunal Constitucional ha sido lúcido en afirmar que “no debe olvidarse que hoy se acepta universalmente que la gran garantía de los derechos fundamentales es la Constitución Política, de manera que la violación de la misma viene a significar, en último término, la desprotección de los derechos.”

Inspirado en lo anterior, resulta válido referirse, en primer lugar, a la efectiva vigencia de una libertad específica consagrada en nuestra Carta Fundamental, que merece un detenido análisis por su relevancia para las personas y la familia. Se trata nada menos que de la libertad de enseñanza.

Y en segundo lugar, como consecuencia de ella, analizar críticamente el aumento de los Contenidos Mínimos Obligatorios de enseñanza, definidos para cada asignatura y para cada nivel o años de estudios.

No cabe duda que mejorar la calidad de la educación es un deber que tiene que asumir el Estado, ya que ello supone un avance hacia una mayor igualdad de oportunidades. Sin embargo, este rol del Estado debe desarrollarse con límites

claros, de manera que ello no amenace ni las libertades de las personas ni de los cuerpos intermedios de la sociedad. Esta es la médula del principio de subsidiariedad. No es posible comprender la verdadera dimensión de la libertad de enseñanza sin tener claro que ella es una consecuencia del principio aludido.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

No es mera casualidad que, en la Comisión que redactó la actual Constitución, la discusión más rica y extensa, relativa al principio de subsidiariedad, haya tenido lugar al elaborar la norma constitucional sobre libertad de enseñanza.

¿Qué es la subsidiariedad? ¿Cuál es su finalidad? Suele asociarse sólo con el rol del Estado en materia económica. Sin embargo, se trata, en estricto rigor, de un principio de orden social formulado por la Doctrina Social de la Iglesia y que tiene por

objeto maximizar los espacios de libertad y autonomía de los grupos intermedios como de las personas y fortalecer el rol del Estado en las tareas que le son esenciales e indelegables.

¿Cuál es su fundamento? El ser humano, fruto de la libertad y responsabilidad, es esencialmente sociable, para lo cual necesita asociarse con otros para perfeccionarse y así alcanzar fines que no podría realizar individualmente. Para que

El ser humano, fruto de la libertad y responsabilidad, es esencialmente sociable, para lo cual necesita asociarse con otros para perfeccionarse y así alcanzar fines que no podría realizar individualmente. Para que tales objetivos puedan ser alcanzados efectivamente se requiere de libertad, que en este caso toma el nombre de autonomía de los cuerpos intermedios o principio de subsidiariedad.

tales objetivos puedan ser alcanzados efectivamente se requiere de libertad, que en este caso, toma el nombre de autonomía de los cuerpos intermedios o principio de subsidiariedad.

Lo destacable, aquí, es que no se trata solamente de conceptos ideales o abstractos que podamos compartir o no, sino de ideas elevadas a la categoría de normas jurídicas, y no de cualquier norma, sino que de ley suprema, vale decir, la Constitución Política de la República.

En efecto, de las ideas vertidas emanan las normas constitucionales que disponen que “El Estado está al servicio de la persona humana”,¹ disposición inspirada en la “primacía del hombre por sobre la sociedad”, por lo que es sujeto de derechos anteriores y superiores a cualquier organización social. De ello se deriva, asimismo, que no es justo que la familia o el individuo sean absorbidos por el Estado, razonamiento aplicable, por cierto, en materia educacional.

Complementa la norma anterior lo dispuesto en el artículo 1° inciso 3 de la Carta Política, que establece que “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para alcanzar sus propios fines específicos”, norma extensible, por cierto, a todos los cuerpos sociales intermedios, entre los

¹ Art. 1°, inciso 4. Constitución Política de Chile.

que naturalmente ocupan un lugar de relevancia las escuelas y colegios.

Sólo imbuidos en el espíritu señalado se explican las normas constitucionales relativas a la libertad de enseñanza. Así, la Constitución consagra que “La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.”²

En lo relativo a la libertad misma, se contempla que “Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponde al Estado otorgar especial protección a este derecho”.

Por último, el resguardo de la libertad no habría sido insuficiente sin la inclusión del inciso 4, que establece que “Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos”.

Aplicando las normas descritas, si cada agrupación de personas posee autonomía para obtener su fin propio y específico, consecuentemente, se debe negar a las entidades superiores, como el Estado, competencia para invadir los cuerpos intermedios

educacionales.

CONFLICTO ENTRE ESTADO Y CUERPOS INTERMEDIOS

² Art. 19 N° 11, inciso 1. Constitución Política de Chile.

Se requiere un Estado que siempre cumpla funciones normativas, fiscalizadoras, eventualmente sancionadoras y, excepcionalísimamente, interventoras, cuando la iniciativa particular se desvíe en el uso de su libertad, es decir, cuando los padres o cuerpos intermedios educacionales no administren bien la libertad de que gozan.

Si se analiza el principio de la libertad de educación, que se manifiesta en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que a su vez establece la existencia de los Contenidos Mínimos Obligatorios (CMO) –que son los programas para cada curso y asignatura establecidos por la reforma–, así como los llamados Objetivos Fundamentales Transversales –que hacen referencia a las finalidades generales de la enseñanza–, se constata un conflicto entre lo que el Estado debe garantizar como mínimo y una intromisión en el ejercicio de la libertad de enseñanza, tanto en el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos, principalmente en los temas valóricos, como en la posibilidad de que los colegios puedan desarrollar currículums alternativos o complementarios.

La forma como se han planteado estos contenidos mínimos y transversales, que más que mínimos son máximos, resulta difícil de comprender. A modo de ejemplo, se exige en tercero medio pasar treinta siglos de Historia Universal, lo que es materialmente imposible. Y, peor aún, ¿qué posibilidad tiene un profesor normal de agregar contenidos complementarios a estos "mínimos máximos"? Ejemplos como éste abundan en todos los años.

Existen, sin embargo, dos factores adicionales que hacen de la libertad de enseñanza un principio sólo voluntarista en nuestra Constitución. Los textos escolares, en los colegios gratuitos o subvencionados, son entregados por el

propio Ministerio, pero el problema está en que es éste mismo el que los escoge y el que fija los criterios pedagógicos conforme a los cuales deben ser preparados, restando a los colegios cualquier posibilidad de seleccionar lo que consideren más apto para su propia realidad. Y a esto se agrega ahora la nueva prueba de admisión a las universidades (SIES), que ya no será sobre aptitudes sino que sobre contenidos, precisamente aquellos que forman parte de los CMO. Esto significa, en los hechos, que los colegios no tendrán flexibilidad alguna, ya que aquel que no adapte su curriculum a los CMO expondrá a sus alumnos a fracasar en el ingreso a la universidad.

Para tratar de dilucidar este conflicto, resulta clarificador lo expresado en la Comisión de Estudios de la Constitución en cuanto a que “en el caso del derecho a la educación,

existe un rol activo del Estado, y en el caso de la libertad de enseñanza, el Estado cumple un rol supletorio y que, por tanto, puede llegar a ser pasivo.”³

¿Implica lo anteriormente expresado un Estado inexistente, mínimo o inerte en materia educacional? Ciertamente no. Por el contrario, se requiere un Estado que siempre cumpla funciones normativas, fiscalizadoras, eventualmente sancionadoras y, excepcionalísimamente, interventoras, cuando la iniciativa

Los textos escolares, en los colegios gratuitos o subvencionados, son entregados por el propio Ministerio, pero el problema está en que es éste mismo el que los escoge y el que fija los criterios pedagógicos conforme a los cuales deben ser preparados, restando a los colegios cualquier posibilidad de seleccionar lo que consideren más apto para su propia realidad.

³ Sesión N°141, pág.13.

particular se desvíe en el uso de su libertad, es decir, cuando los padres o cuerpos intermedios educacionales no administren bien la libertad de que gozan.

Es decir, el Estado puede y debe, conforme a su función normativa, dictar normas de carácter técnico-pedagógicas, tales como las relativas a los contenidos obligatorios de la enseñanza, pero ellas no pueden jamás atentar contra la esencia del sistema: la autonomía de las personas y de los cuerpos intermedios educacionales.

EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y EDUCACIÓN

Si bien nuestra Constitución faculta al Estado para imponer programas y planes de estudio, lo hace con un límite infranqueable: no puede ir más allá de los contenidos mínimos obligatorios, asumiendo que éstos efectivamente sean mínimos. Y no podría ser de otra manera, pues es la garantía del sistema, la manera de concretar en la práctica la real vigencia de la libertad de enseñanza, cuyo contenido esencial comprende:

- El derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos de enseñanza. Este derecho supone naturalmente la libertad de enseñanza. El derecho de impartir conocimientos, el de abrir establecimientos educacionales, organizando su vida administrativa y docente. ¿Qué sentido puede tener abrir un establecimiento si no puedo organizarlo ni mantenerlo conforme a mi modo particular de ver la educación?

- El derecho de los padres a elegir el establecimiento de enseñanza para sus hijos. Con la ley actual, este derecho ha pasado a ser uno relativamente vigente sólo para aquellos que pueden pagar establecimientos privados. Para el resto, la mayoría, una ilusión. ¿Qué relevancia puede tener para ellos el derecho a elegir un colegio con orientación A, B o Z, si a ningún colegio público de este país le queda libertad, tiempo ni ganas para cumplir con un programa que los diferencie del resto, que permita pluralismo? Resultado: uniformidad, falta de incentivos, disminución de la creatividad y del entusiasmo.

- La libertad de cátedra. Hemos enfatizado el derecho de los padres, pero ¿nos hemos olvidado de la libertad de los profesores? A pesar de que el texto constitucional no lo menciona, quedó

A la luz de los principios y normas señaladas, debemos estar de acuerdo en que al Estado sólo le cabe dar la línea general, lo medular. Pero no puede, so pretexto de cumplir con ello, dar, en la práctica, la única línea, la absoluta, la oficial, pasando a llevar la norma y el espíritu de la línea más importante: la Constitución Política.

expresa constancia en la Comisión de Estudios de su inclusión, de la facultad del profesor para desarrollar las materias propias de un curso desde su personal enfoque y visión doctrinaria. Mientras más recargado sea el programa de contenidos, menos libertad quedará al profesor, pues la velocidad con que debe pasar las materias eliminará la necesaria

flexibilidad con que debe enfrentar su labor docente. Resultado: menor tiempo para dedicárselo a los alumnos y más para la burocracia, para llenar los informes requeridos.

CONCLUSIÓN

A la luz de los principios y normas señaladas, debemos estar de acuerdo en que al Estado sólo le cabe dar la línea general, lo medular. Pero no puede, so pretexto de cumplir con ello, dar, en la práctica, la única línea, la absoluta, la oficial, pasando a llevar la norma y el espíritu de la línea más importante: la Constitución Política.

En definitiva, no puede amagarse la libertad de enseñanza, la posibilidad de escoger entre diversos tipos de educación, con la excusa de regular los contenidos mínimos de enseñanza que, sumados a los contenidos transversales y a la prueba SIES, de mínimos pasan a máximos, con lo que la libertad de enseñanza es cada vez más estrecha.

Al establecerse que el Estado protege a los grupos intermedios garantizándoles su adecuada autonomía, queda fijo para aquél un marco de acción que no puede sobrepasar: la libertad y la autonomía, lo que se traduce en derechos y libertades constitucionalmente protegidos que no pueden ser vulnerados ni por los particulares ni por la autoridad.

Tal como lo señala un destacado historiador nacional: "el Estado, a través de los mecanismos más convenientes, debiera establecer contenidos efectivamente mínimos, sin la levadura de los objetivos transversales, y recibir, promover y subsidiar, en forma permanente, distintas propuesta educacionales, generadas a partir de los propios establecimientos educacionales, instituciones particulares, universidades, etc. Y ofrecerlos a todas las escuelas, liceos y colegios, garantizando un nivel

de calidad y la libertad de los padres para escoger"⁴

⁴ Gonzalo Vial Correa, La Segunda, 21 de agosto de 2001.