

EDUCACIÓN PÚBLICA INTEGRAL COMO DERECHO
HUMANO FUNDAMENTAL

Cristián Bellei Carvacho

CRISTIÁN BELLEI CARVACHO

Sociólogo de la Universidad de Chile, máster en Política Educativa Internacional y doctor en Educación de la Universidad Harvard. Es investigador asociado del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile y académico de la Universidad Austral de Chile. Ha investigado y publicado extensamente sobre política educacional, mercado y privatización en educación, segregación escolar y elección de escuela, equidad y mejoramiento en educación. Sus últimos libros son *Understanding School Segregation* (2018, editado junto a Xavier Bonal) y *El liceo en tiempos turbulentos. ¿Cómo ha cambiado la educación media chilena?* (2020, editado junto a M. Contreras, J. P. Valenzuela y X. Vanni).

EDUCACIÓN PÚBLICA INTEGRAL COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

Este ensayo busca contribuir al debate constitucional chileno proponiendo un tratamiento para la educación y el derecho a la educación de signo muy diferente al que hace la actual Constitución chilena. En breve, la Constitución de 1980 tiene una definición pobre de la educación, una definición mezquina del derecho a la educación y una opción por su privatización en lógica de mercado, todo lo cual no está a la altura de las demandas y necesidades del siglo XXI. La propuesta se basa en la definición de la educación como un derecho humano de los niños y niñas en el marco de un Estado social de derechos; en ella se concibe a la educación pública como la garantía institucional de ese derecho. Esto rompe con el actual arreglo institucional que en lo esencial prescinde de la educación pública.

1. NEOLIBERALISMO EN LA EDUCACIÓN CHILENA: DEL ESTADO FINANCISTA AL ESTADO EVALUADOR (Y FINANCISTA)

Para situar el desafío actual del cambio constitucional en materia educativa es imprescindible observar la evolución de largo plazo del sistema educacional chileno. La educación chilena ha experimentado importantes reformas institucionales durante las últimas cuatro décadas, que se han traducido en una gran variedad de políticas educativas cuyas principales etapas se resumen en el cuadro siguiente (Bellei & Muñoz, 2021).

Evolución de los modelos de regulación y paradigmas de política educativa en Chile				
El Estado nacional es el principal proveedor de educación; el sector privado «cooper» con el Estado, que garantiza la libertad de enseñanza.	La educación pública administrada por los municipios compete con la educación privada: <i>voucher</i> universal, elección escolar y privatización son promovidos.	El mercado funciona de forma autónoma con altos niveles de privatización, y «en paralelo» el Estado promueve políticas de mejoramiento de la calidad y la equidad.	El Estado busca «asegurar calidad» del mercado vía reforma basada en estándares: rendición de cuentas, incentivos y sanciones basadas en pruebas estandarizadas.	Control de los «efectos perversos» del mercado, educación privada regulada para fines públicos y prioridad en una nueva educación pública (desmunicipalización vía Servicios Locales de Educación).
Hasta 1980	1980 - 1990	1990 - 2006	2006 - 2014	2014 a la actualidad
Estado docente.	Mercado desregulado.	Mercado desregulado + Estado compensatorio.	Estado evaluador incrustado en el mercado educacional.	Mercado regulado + Estado proveedor (burocrático-profesional) «guiados» por un Estado evaluador.

Fuente: Bellei & Muñoz, 2021. Traducción propia.

A partir de una situación histórica caracterizada por el «Estado docente» como principal proveedor de educación y el sector privado como «cooperador de la función educativa del Estado», se pasó en 1980 a un sistema regido por lógicas de mercado, altamente privatizado y con la educación pública en crisis. Esta crisis no es casual, sino buscada por la reforma neoliberal, cuyo fin último era precisamente sacar al Estado de la provisión educacional y reemplazarlo por proveedores privados (Dale, 1997; Ball & Youdell, 2007). A lo sumo, el Estado podría hacerse cargo de nichos marginales del «mercado educativo» donde los privados no tuviesen interés (e.g. estudiantes con mayores dificultades) o los incentivos económicos fueran difíciles de producirse (e.g. escuelas en zonas aisladas de baja densidad poblacional). El instrumento clave de esta reforma es el sistema de financiamiento tipo *voucher*, que produce un incentivo competitivo basado en la captación de matrícula y no hace diferencias entre proveedores públicos o privados, con o sin fines de lucro. Para operar «en lógica de mercado» el Estado pone mínimas regulaciones de entrada y salida de proveedores (por eso en Chile se crean y cierran escuelas con mucho dinamismo), y reinterpreta la facultad de las familias de elegir la escuela donde matricular a sus hijos, asignándoles el carácter de clientes activos a cargo de dar «señales» al mercado por la vía de sus preferencias reveladas.

En lo esencial este paradigma de mercado instaurado en la dictadura y consagrado en la Constitución y las instituciones educativas aún gobierna la educación chilena,

aunque ha habido cambios relevantes que se deben observar. Con la llegada de la democracia, a partir de 1990 se complementó este mercado educativo con políticas compensatorias y de mejoramiento escolar implementadas por el Estado, reconociendo que ni la equidad ni la calidad se producirían espontáneamente. Sin embargo, aunque hubo avances, estos fueron muy insuficientes y este esquema de «dos lógicas paralelas» de política educativa se agotó a mediados de la década del 2000, tanto porque los resultados en términos de desempeño educacional fueron vistos como insuficientes por las autoridades como porque los actores sociales (especialmente estudiantes) protestaron en contra de la privatización acelerada y segregación social del sistema.

Durante la década del 2000 este esquema fue reemplazado por uno en el que el Estado «evaluador y asegurador de la calidad» se incrustó dentro del mercado para orientarlo hacia una mayor eficacia, medida por pruebas estandarizadas y otros dispositivos de control externo. En lo esencial se trata de la adopción de lo que se ha denominado como «nueva gestión pública», que en educación ha adquirido la forma de «reformas basadas en estándares» y «responsabilización basada en el desempeño» de las instituciones. Dicho muy esquemáticamente, el Estado (a través de agencias especializadas) define estándares de desempeño y aplica instrumentos de evaluación para monitorear el logro de las instituciones educativas, y luego organiza un esquema de sanciones e incentivos asociado a dicho desempeño, con el propósito de disciplinar y alinear el trabajo de los proveedores educacionales. Nótese que este esquema en principio puede operar como un mero dispositivo estatal de control, una nueva forma de gestión pública, esta vez con comando «a distancia», sin la necesidad de recurrir a jerarquías y procedimientos burocráticos. Dado que se lo asocia a la empresa privada, algunos críticos lo consideran una forma de «privatización interna». En el caso de la educación chilena este se aplica sin alterar el esquema de mercado, con un sistema ya privatizado en cuanto a los proveedores dominantes y con instituciones públicas ya sometidas al «disciplinamiento del mercado» por varias décadas. Así, el Estado evaluador opera no solo como una guía del mercado (como defienden sus promotores), sino como un dinamizador de este (Ravitch, 2011; Falabella & De la Vega, 2016).

Finalmente, desde 2014 una nueva ola de políticas ha buscado controlar las dinámicas del mercado y repositonar al Estado como proveedor de educación a través de la creación de una nueva institucionalidad responsable de la educación pública. En concreto, mediante la Ley de Inclusión se buscó poner término a las versiones extremas de desregulación del campo educativo, las cuales son el financiamiento estatal a proveedores con fines de lucro, el cobro de aranceles a las familias en escuelas financiadas por el Estado y las prácticas de discriminación de estudiantes/familias en los procesos de admisión escolar, todas formas de expresión

de un mercado pobremente regulado. En el sector público se terminó (gradualmente) con la municipalización de la administración educacional, instaurada en los ochenta como una forma de desresponsabilización estatal de la provisión educacional, con miras a que los municipios se comportasen como agentes autónomos en el mercado educativo local. En su reemplazo se crea una red de Servicios Locales de Educación coordinados por una Dirección de Educación Pública de nivel nacional, de carácter profesional, descentralizado, que asume todas las atribuciones de gestión local de la educación pública y es financiada directamente por el Estado. Esta «nueva educación pública», sin embargo, convive con un régimen de mercado en la provisión del servicio: establecimientos públicos y privados continúan siendo financiados en los mismos términos vía un subsidio a la demanda (Ávalos & Bellei, 2019).

Este carácter «híbrido» del arreglo institucional chileno (Maroy, 2009; Bellei & Muñoz, 2021) es a mi juicio inconveniente por muchos motivos. Uno central es que impide el desarrollo de una educación pública que sea el garante institucional del derecho universal a la educación y se convierta en la columna vertebral del sistema educacional. A cambio la deja sometida a dinámicas de mercado que la precarizan, por un lado, y a controles tecnocráticos que la empobrecen en su amplitud formativa, por otro. Ambas tendencias son contrarias a la perspectiva contemporánea del derecho a la educación y al debate constitucional abierto en Chile, como argumentaré a continuación.

2. LA EDUCACIÓN, PILAR CENTRAL EN LA ARQUITECTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Dentro de la constelación de derechos la educación ocupa un lugar central, y por buenas razones (UNICEF & UNESCO, 2008). Señalo acá las principales. La educación tiene un valor intrínseco asociado al desarrollo personal, al goce estético, a la expansión de las capacidades de acción y de conocimiento del mundo, de los demás y de sí mismo. La educación es en sí misma desarrollo humano (UNESCO, 2014).

Pero la educación tiene también una dimensión instrumental que la hace clave para aumentar las capacidades de las personas para precisamente acceder y luchar por los demás derechos. El acceso al trabajo se facilita cuando se han adquirido capacidades valiosas para el campo laboral; el derecho al voto se ejerce más informadamente cuando se puede leer críticamente y participar en la comunicación compleja; el cuidado de la salud, incluyendo la propia y la de las niñas y niños a cargo, se resguarda mejor cuando tenemos los conocimientos sobre cómo vivir sanamente y evitar la enfermedad. Y la lista podría extenderse hasta prácticamente cubrir el conjunto de derechos. Por cierto no es que las personas más educadas

tengan «más derechos» que las menos educadas, es que las condiciones prácticas en que los ejercen son más ventajosas, porque pueden sacarle mejor partido para expandir su desarrollo personal y social.

Hay otra razón por la que la educación es tan central en el concierto de derechos. Se trata de un derecho humano reconocido a las niñas y niños, independiente de sus familias e incluso más allá y hasta en contra de la voluntad de estas, si fuera el caso, como quedó demostrado con las leyes de escolaridad obligatoria. Un proverbio africano lo sintetiza bellamente: «Hace falta un pueblo para educar a un niño» y a una niña, ciertamente. No es que la familia no pueda «enseñar» a las personas lo necesario para vivir, sino que la autonomía, la libertad y, como afirmaba la sociología clásica, el ser social se construyen en el mismo proceso en que se ejercen, y en ese sentido no se enseñan, se viven y ejercen en la escuela y el liceo, en comunidades educativas inclusivas, diversas y estimulantes. La sociedad se compromete así con las nuevas generaciones al ofrecerles un espacio, un tiempo, unos recursos destinados exclusivamente a su socialización, a que adquieran aprendizajes que consideramos fundamentales, a que tengan una experiencia que creemos nutritiva y a que se integren a un colectivo social y crecientemente global. Se espera que la integración social, la ciudadanía, el sentido de pertenencia, el compromiso con la justicia y el bienestar colectivo se reforzarán si, aunque solo sea durante este periodo de formación, todas las personas compartimos una experiencia educativa lo más común posible. Si no en el mismo espacio, al menos en la misma institución, la educación nos abre las puertas de la sociedad y nos permite en alguna medida liberarnos de los sesgos y limitaciones de nuestras familias y entornos. La nueva Constitución debe reconocer a las niñas y niños como sujetos de derechos, incorporando en un lugar central el principio del «interés superior del niño y la niña» y el derecho a ser tomados en cuenta y participar en las decisiones que les afectan de manera progresiva conforme a su desarrollo.

Por último, la educación tiene un valor social, no solo individual. Existe la convicción generalizada de que la sociedad se beneficia colectivamente en su desarrollo social, político, económico y cultural de una población mejor educada. Ya lo dijimos: la educación es en sí misma desarrollo humano, pero también se la considera un factor promotor del desarrollo en otros campos. Ciertamente ha existido un enorme debate en las ciencias sociales al respecto, con posturas extremas a ambos lados de la mesa, afirmando unas que la educación es el principal factor de desarrollo de los países y otras que en verdad esto no es más que una ideología, pues la educación no produce desarrollo. La evidencia acerca de los beneficios de la educación en múltiples dimensiones de la vida social es más que suficiente para justificar una visión optimista, siendo en muchos casos, por cierto, un factor

coadyuvante que facilita y potencia la acción de otros también necesarios, sin ser ni la «causa inicial» ni mucho menos «suficiente» para producir el desarrollo colectivo.

Es esta centralidad del derecho a la educación lo que ha hecho que este se encuentre ampliamente consagrado no solo en las Constituciones y leyes nacionales, sino en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos. En Chile, sin embargo, su estatus constitucional y el resguardo institucional que de él se deriva es pobre (Nogueira, 2008; Muñoz, 2011; Salgado, 2017; Atria, 2014). En lo que sigue defenderé una visión alternativa a la consagrada en la actual Constitución.

3. LA NUEVA CONSTITUCIÓN: LA EDUCACIÓN DENTRO DE UN ESTADO SOCIAL DE DERECHOS

La Constitución regula instituciones y derechos fundamentales. Ambas dimensiones son pertinentes para la educación y (a mi juicio) necesarias de modificarse por la Constitución democrática. La educación moderna es un campo muy relevante de la sociedad que funciona con un alto grado de institucionalización, por lo que está sujeta a complejas normativas que gobiernan el quehacer de sus actores, independientemente del carácter público o privado de su propiedad, gestión o financiamiento. La educación es también un derecho humano ampliamente reconocido y garantizado.

En este segundo aspecto el giro necesario por la nueva Constitución es pasar de un Estado subsidiario, un Estado que solo genera condiciones para que privados tomen las decisiones claves de la economía y la provisión de servicios, aun si se trata de derechos (un Estado que «deja hacer»), a un Estado activo y solidario, un Estado que cumpla una función estratégica para el desarrollo social, económico y cultural, en definitiva, para el desarrollo humano. Esto pondría fin a la idea de que es el mercado el que distribuye los derechos básicos. Es importante entonces definir constitucionalmente un Estado social de derechos que asegure a todas las personas, sin discriminación, el acceso y disfrute de los derechos sociales, incluyendo centralmente la educación (Esping-Andersen, 1990; Sahlberg, 2015). El Estado debe jugar un rol activo para que los derechos sociales que se consagren en la Constitución sean efectivamente accesibles y de calidad. En otras palabras, el Estado deberá promover, proteger y garantizar los derechos sociales, al igual que hace con los otros derechos fundamentales. La importancia de incluir los derechos sociales bajo esta concepción en la Constitución es que los convierte en derechos fundamentales, poniéndolos al mismo nivel que otros derechos. Las futuras autoridades tendrán entonces el deber de legislar e implementar políticas para satisfacer todos ellos: garantizar universalmente un cierto nivel de bienestar

(incluida una buena educación) se entenderá como una condición necesaria para una democracia plena.

Aún a este nivel macro creo conveniente que la Constitución democrática establezca tres principios generales, orientadores de toda la acción (pública y privada) referida a proveer a la población estos derechos: no discriminación, igualdad e inclusión. En el campo de la educación me parecen esenciales y constituyen un claro alejamiento de la visión neoliberal consagrada en 1980.

Las prácticas discriminatorias en educación han sido masivas y persistentes en el tiempo, y tanto las normas como las políticas que han intentado suprimirlas han sido muy disputadas, de difícil aplicación y no siempre efectivas (Casas, Correa & Wilhelm, 2001; Carrasco, Gutiérrez & Flores, 2017; Bellei, 2015). Muchas escuelas, incluso recibiendo recursos públicos, han excluido arbitrariamente (en sus procesos de admisión o escolarización) a niños, niñas y jóvenes por características personales (e.g. problemas de aprendizaje, desempeño potencial) o de sus familias (e.g. religión, nivel socioeconómico). La nueva Constitución debe promover y consolidar una verdadera cultura de no discriminación en la sociedad y la educación chilena.

La Constitución democrática también deberá asegurar que el acceso y goce de los derechos sociales se hará en condiciones de igualdad entre todas las personas, respetando la libertad para que cada cual pueda desarrollarse, individual y colectivamente, de acuerdo con sus propios valores y creencias, y cultivar autónomamente sus proyectos de vida. Para que esto ocurra se necesita que el Estado realice acciones proactivas que corrijan las discriminaciones y desigualdades existentes (Duru-Bellat, 2004). Reconocer que los seres humanos estamos dotados de la misma dignidad va mucho más allá de la mera «igualdad ante la ley»; implica comprometerse con políticas públicas afirmativas que corrijan la desigualdad y las discriminaciones que afectan a las personas durante el transcurso de sus vidas, y que tengan como fin último eliminar las condiciones que originan o posibilitan que las discriminaciones e injusticias se perpetúen en el tiempo intergeneracionalmente. Este compromiso explícito y proactivo con la igualdad educativa es también esencial dado el rol crecientemente importante que la propia educación tiene en el acceso y distribución de otras oportunidades de vida, por lo que forma parte de la justicia social en un sentido amplio.

Por último, el principio de inclusión es importante de sostener como un horizonte normativo para la acción en educación a todo nivel: promover un sistema educacional socialmente integrado y no segregado (Bonal & Bellei, 2018); organizar establecimientos educacionales en donde la diversidad interna sea valorada y aprovechada como contexto formativo para la ciudadanía democrática y la vida social (en lugar de reivindicar la homogeneidad excluyente de las comunidades escolares, como ha hecho la visión de mercado); y promover una pedagogía inclusiva no solo

sensible a las diferencias, sino que las incorpore formativamente como un ambiente propicio para el desarrollo integral de los estudiantes. El derecho a la educación se ejerce colectivamente en instituciones sociales, por eso es importante explicitar que este debe ser provisto en condiciones de respeto, no discriminación e inclusión.

4. EDUCACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN: UNA VISIÓN AMBICIOSA

En lo que sigue propongo cinco ideas fuerza para mejorar el estatus de la educación y del derecho a la educación en la Constitución democrática.

Definición enriquecida y sentido integral de la educación

La educación es un frágil equilibrio entre visiones del pasado, presente y futuro. ¿Qué tradiciones, valores y conocimientos acumulados son valiosos para ser conservados?, ¿qué habilidades y saberes son necesarios para vivir una buena vida?, ¿qué capacidades se deben tener para protagonizar la construcción del mañana? Son las preguntas fundamentales del diseño curricular. En cada época las demandas sociales a la educación han ido cambiando según la visión dominante sobre ellas (Bellei & Pérez, 2010). Actualmente es ampliamente aceptada la idea de que la sociedad está en medio de profundas transformaciones y que la anticipación del futuro es precaria, lo cual impone a la reflexión educativa una importante dosis de premura e incertidumbre. Son los cambios en la cultura, sociedad, intimidad, tecnología y política los que deben ser reflexionados y procesados por el sistema educacional como necesidades formativas de los estudiantes.

Solo por mencionar algunos de los ejes de esta reflexión y mostrar lo importante de las transformaciones en curso, apunto cuatro dimensiones. Primero, la importancia de preparar a los jóvenes para una sociedad más diversa, abierta, multicultural y cambiante, abandonando la visión de una identidad colectiva fija e intolerante. Segundo, la necesidad de equipar a los jóvenes con competencias, habilidades y capacidades de pensamiento y acción complejas, multifuncionales y maleables, dejando atrás el entrenamiento en habilidades reducidas y rígidas. Tercero, el imperativo de promover una ciudadanía activa, crítica, informada, interesada y responsable de los asuntos colectivos políticos, civiles y comunitarios. Y cuarto, la importancia de desarrollar en los jóvenes capacidades personales de desarrollo interior, sentido de propósito, goce y autocuidado para conducirse autónomamente en un mundo lleno de oportunidades y riesgos.

En su nivel más general la nueva Constitución deberá definir propósitos, objetivos de la educación. La actual Constitución hace una definición genérica, afirmando que «la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida». Se trata de una versión parcial de la contenida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (Artículo 26, 2).

Dado el avance del debate internacional sobre los propósitos de la educación en un mundo crecientemente complejo y la experiencia reciente chilena e internacional sobre tendencias reduccionistas de la educación hacia la adquisición de conocimientos académicos y habilidades cognitivas básicas, creo conveniente que la Constitución democrática defina los propósitos de la educación en un sentido comprensivo, integral.

La nueva Constitución podría definir la educación en un sentido amplio y con un propósito claro de justicia social: que todas las personas, independientemente de su origen y condición, tengan la oportunidad de desarrollarse integralmente y desplegar sus proyectos de vida; además explicitar que la educación deberá orientarse por los derechos humanos, ser multicultural e inclusiva, y al actual énfasis cognitivo y de conocimientos sumar los ámbitos sociales, la ciudadanía, la dimensión socioemocional y psicológica, la educación artística, medioambiental y para la igualdad de género, en fin, una «educación integral». Nótese que una educación orientada por los derechos humanos se refiere por cierto a su conocimiento, pero va mucho más allá, incluyendo la organización de una experiencia formativa que los encarne y la conformación de comunidades educativas que los hagan vida.

El carácter integral o comprensivo de la educación se debe expresar además en su multidimensionalidad. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de orientar la educación hacia la adquisición de saberes, habilidades y competencias en los dominios cognitivo, intrapersonal y social ampliamente definidos. Existen muchas conceptualizaciones acerca de lo que sería necesario enfatizar en la «educación para el siglo XXI». A fines del siglo pasado UNESCO publicó el informe «La educación encierra un tesoro» (Delors et al., 1997) como un esfuerzo por anticipar la educación que se requeriría para el siglo XXI. Su conceptualización fundamental ha sido reconocida como un marco comprensivo alrededor del mundo. En esencia indicaba que la educación debía basarse en cuatro pilares:

- i. Aprender a conocer: lo que supone el aprendizaje de una cultura general amplia y el conocimiento más profundo de un pequeño número de materias, siendo lo más relevante aprender a aprender para seguir educándose a lo largo de la vida.
- ii. Aprender a hacer: adquiriendo competencias (no solo una calificación profesional, aclara el informe) que permitan hacer frente a distintas situaciones de la vida social y el trabajo, incluyendo centralmente colaborar en equipos, innovar y abordar situaciones nuevas y complejas.
- iii. Aprender a vivir juntos: desarrollando la comprensión del otro, entendiendo la interdependencia de las personas, respetando el pluralismo, tratando pacíficamente los conflictos, realizando proyectos comunes, participando cívicamente, comprendiendo y valorando la diversidad.
- iv. Aprender a ser: desarrollando la propia personalidad, adquiriendo la capacidad de actuar con autonomía, juicio y responsabilidad personal, lo que incluye también el desarrollo del goce estético, el autocuidado y la vida saludable.

Como se aprecia, los objetivos educacionales debieran ser mucho más amplios que la mera transmisión de conocimientos y adquisición de habilidades básicas. En efecto, el propio informe advierte sobre este sesgo propio de la enseñanza académica tradicional contra el que los educadores progresistas han argumentado desde hace más de un siglo y que hoy ha llegado (finalmente) a ser un consenso bastante amplio. Por decirlo de otro modo, las habilidades intelectuales de orden superior, los aprendizajes prácticos en múltiples dominios de la actividad humana, las competencias sociales y el desarrollo personal son dimensiones ineludibles para la educación contemporánea (Bellei & Morawietz, 2016; Bellei, 2020).

Derecho a la educación a lo largo y ancho de la vida: una visión ampliada del derecho a la educación

La educación debiera entenderse como un proceso a lo largo y ancho de la vida (Metha & Davies, 2018), donde las personas tengan el derecho a formarse siempre, desde la primera infancia hasta la adultez. La nueva Constitución podría consagrar el derecho universal a una educación gratuita desde la primera infancia hasta la educación superior, asignar al Estado el deber de garantizar este derecho por medio de una acción explícita que tenga como propósito eliminar todas las barreras que impidan su ejercicio pleno y establecer además el derecho a la educación permanente y a oportunidades formativas múltiples, más allá del sistema educacional, promoviendo espacios culturales, artísticos, deportivos, comunitarios

como espacios de desarrollo y aprendizaje integral para personas jóvenes, adultas y mayores.

La discusión internacional sobre el derecho a la educación ha evolucionado desde la garantía de acceso al sistema educacional (y obligación de hacerlo en lo que se considera la educación fundamental) hacia la preocupación por las condiciones en que ese derecho se ejerce (i.e. escuelas con recursos materiales y humanos satisfactorios, y procesos conducentes al aprendizaje), la naturaleza de las relaciones humanas que se dan en la escuela (i.e. garantizar un trato digno, respetuoso, la consideración de las opiniones de las/os estudiantes y una participación progresiva en los asuntos que les involucran conforme a su desarrollo) y el aprendizaje. Por cierto, la forma de llevar a la práctica estas dimensiones del derecho a la educación varía, así como la capacidad efectiva de «garantizarlo» para todas las personas. Pero el principio es el mismo: un derecho universal, multidimensional e indivisible.

El derecho a la educación implica que haya escuelas accesibles y una preocupación explícita por proveer los medios para que los estudiantes entren a la educación a tiempo, progresen de acuerdo a lo esperado, completen los ciclos escolares obligatorios y tengan oportunidades igualitarias para continuar estudiando más allá. Sobre esto último, dados los avances de la demanda social y la política educativa, pienso que la nueva Constitución podría comprometerse con garantizar el derecho a la educación preescolar y postsecundaria. La garantía sobre las condiciones del proceso educativo es ciertamente un asunto de la política educativa, pero los criterios orientadores van más allá. Implican definir y asegurar un conjunto de estándares de calidad del servicio educativo; en otras palabras, a qué nos referimos cuando decimos «educación institucional»: escuelas con condiciones materiales dignas, saludables y seguras a cargo de profesionales competentes, con suficientes recursos educativos (incluyendo el tiempo). La clave es que esta definición implica un mejoramiento progresivo conforme el país incrementa sus recursos y una garantía universal, es decir, que la vara que mide el sistema no es la élite ni el promedio, sino los más desaventajados: en último término, el derecho efectivo a la educación es lo que el país garantiza a sus hijas e hijos menos privilegiados.

Finalmente, el asunto del aprendizaje y lo que es posible «garantizar». Siendo el aprendizaje el fin último de la educación, es difícil de garantizar en el sentido estricto: no conocemos ni podemos controlar todos los factores que inciden en el aprendizaje de cada persona en las diferentes etapas de su vida. Pero tampoco estamos en la oscuridad. Debiéramos garantizar al menos tres conjuntos de «insumos» de enorme importancia que se podrían considerar estándares normativos. El primero son las condiciones materiales a que nos referimos antes, pero definidas como recursos para el aprendizaje: materiales, textos y tiempo, y ahora, pospandemia, conectividad.

Lo segundo es un *currículum* que sea desafiante (no solo en los documentos, sino en la práctica de las experiencias de aprendizaje), relevante e integral, como hemos explicado. Y lo tercero es un equipo de profesionales docentes competentes cuyas prácticas se ajusten al estado del conocimiento sobre la enseñanza/aprendizaje y a elevados códigos de ética de la profesión. Sin hacer por cierto un listado, la Constitución podría señalar la noción de estándares universales y crecientes como cualificación de la satisfacción de este derecho a una buena educación.

Por sobre la garantía universal de estos recursos y condiciones para el aprendizaje se podría al menos dar dos pasos más. Un monitoreo constante de los logros educacionales (definidos en un sentido amplio, como hemos dicho) permitiría observar si estos se distribuyen equitativamente entre los diferentes grupos y categorías sociales. De no hacerlo (i.e. si las mujeres sistemáticamente aprenden menos matemáticas o las/os estudiantes mapuche, menos lectura) sabemos que el sistema está cometiendo una injusticia que debiese comprometerse a reparar de manera directa y prioritaria. El segundo paso es a nivel individual. Cuando una niña o niño se queda sistemáticamente atrás respecto de sus pares debiésemos garantizarle que se harán todos los esfuerzos para apoyarle prioritariamente, incluyendo recursos, tiempo y profesionales adicionales. Por cierto, no estoy sugiriendo que estos aspectos sean directamente justiciables, pero sí que la institucionalidad (quizás haya que crearla o reformar el actual sistema de «aseguramiento de la calidad») debiera tener como prioridad monitorear y corregir injusticias.

Por último, aunque la mayor parte del contenido sustantivo del derecho a la educación se ha garantizado históricamente a través de la escolarización universal y el acceso no discriminatorio a los niveles no obligatorios, debemos ampliar la visión sobre el derecho a la educación para incluir instancias de aprendizaje y desarrollo a lo largo de la vida, es decir, durante la adultez y la vejez, y a lo «ancho de la vida», es decir, más allá del sistema educacional. Asumir esta concepción extendida del derecho al aprendizaje y al desarrollo personal como parte del «derecho a la educación» implica tomar en serio dos nociones que hace décadas son debatidas en el campo educacional.

La primera es que por importante que sea en la formación personal el periodo entre los cinco y 18 años, la preocupación por el aprendizaje y la equidad educativa no debiera reducirse a esta fase, de hecho, menor en el curso de la vida. El Estado debiese comprometerse a ofrecer oportunidades masivas de educación y aprendizaje para adultos y personas de la tercera y cuarta edad. Por un lado, muchos adultos jóvenes, especialmente provenientes de clases bajas, tienen dificultades para aprovechar «la primera oportunidad» educacional y a los 18 años se ven fuera o marginalizados del sistema educacional. Un compromiso genuino con la equidad educativa debiese considerar segundas y terceras oportunidades

para todos, como hacen con sus hijos las familias de la clase alta. También ocurre que muchas personas experimentan cambios importantes en la medianía de sus vidas y reeducarse se les aparece como una herramienta clave para consolidar dichos cambios. Por último, los adultos mayores y ancianos se ven con amplia disponibilidad de tiempo para aprender lo que nunca pudieron o para explorar nuevos intereses y mantenerse vitales, pero muchas veces no encuentran espacios institucionales donde canalizar y satisfacer estos intereses, especialmente los de menores recursos, que en Chile son casi todos. Ciertamente, para regular y garantizar este «derecho extendido» al aprendizaje a lo largo de la vida debemos pensar en nuevos instrumentos normativos y políticos, toda vez que la «obligatoriedad» y las soluciones universalistas no tienen sentido.

La segunda noción es que la educación formal no abarca el conjunto de aprendizajes relevantes para la vida y significativos para las personas, y no sería una buena idea intentar que lo hiciera para pretender convertirla en una institución totalizante. Es imprescindible reconocer el valor educativo de otros espacios sociales e institucionales y valorarlos en ese mérito como un aprendizaje a lo ancho de la vida al que todos debiesen tener oportunidades de acceder; una genuina sociedad educadora. Los clubes deportivos de barrio, los centros culturales y museos, los programas *«after school»*, las academias, los cursos de idiomas, los talleres y grupos de interés conforman un enorme mundo de oportunidades de aprendizaje poco reconocidas, mal apoyadas y no democratizadas. Muchas de ellas operan por la motivación de educadores comunitarios y a contracorriente de las instituciones. Un mérito frecuente (de los muchos) de estas iniciativas es proveer oportunidades de aprendizaje integral más allá de la dimensión cognitiva, apuntando al desarrollo personal, cultural, social y la vida saludable. Dos dimensiones adicionales de importancia crítica son los espacios de cultivo, producción y difusión de las culturas tradicionales, tanto de pueblos originarios como de oficios y formas de vida ancestrales, saberes que alguna vez el iluminismo racionalista que inspiró la educación formal pretendió borrar del mapa, pero que han demostrado una resiliencia y revalorización encomiables. La otra es el acceso a las nuevas tecnologías y redes de información y comunicación: si alguien tenía dudas, la pandemia del Covid-19 ha sido una lección dramática sobre su valor y la urgente necesidad de democratizarlas.

La educación pública como garantía institucional del derecho a la educación

Los dos puntos anteriores se hacen realidad en la medida en que existe un sistema público robusto que asegure que este derecho se cumpla en cada rincón del país, pero que al mismo tiempo también fije el parámetro de lo que entendemos por una

buena educación. La nueva Constitución debe asignar al Estado el deber de mejorar continuamente y expandir la educación pública en todos sus niveles y destinar recursos especiales para estos fines. En la realidad, el reemplazo de la lógica de mercado vendrá de la mano de una educación pública que se provee como un derecho universal de ciudadanía.

En la ideología neoliberal que orientó la Constitución de 1980 y la reforma de mercado que le acompañó en el campo educacional el hecho de que el Estado provea directamente el servicio educativo a las personas, garantizando así su derecho a la educación (y de paso haciéndose cargo de la obligatoriedad escolar de la educación básica y media), constituye, en el mejor de los casos, una excepción y en verdad una anomalía. De hecho, la Constitución actual ni siquiera nombra la educación pública. Bajo el actual arreglo institucional se obligó al Estado chileno a tratar a las escuelas públicas y privadas como si fuesen equivalentes y, más aún, todos los incentivos fueron puestos para privilegiar la educación privada. No es casual que durante el imperio de la actual Constitución la educación pública se haya jibarizado hasta niveles extremos para nuestra historia (volviendo a los inicios de la Independencia, cuando Chile no tenía un sistema educacional) y, haciendo una comparación en términos internacionales, distanciándonos dramáticamente de la realidad dominante en el mundo desarrollado. La educación pública quedó relegada a una opción marginal, solo para ofrecerse en las zonas, grupos sociales o tipos de estudiantes en que la iniciativa privada no tuviera interés.

La Constitución democrática debería corregir esta anomalía definiendo sin ambigüedades que la educación pública tiene un valor social superior a la privada y que por tanto el Estado debe priorizarla, poniendo fin a la idea del «Estado subsidiario». Es la regla en prácticamente todos los países desarrollados y era la regla en Chile antes de que los Chicago Boys, patrocinados por los militares, impusieran la lógica de la «igualdad de trato» que acabó por convertirse en la ideología dominante de la política educacional chilena. La educación pública, la educación de todos, siempre tiene como único propósito el bien común; la educación privada no, porque su propósito es servir al interés de su dueño; la educación pública garantiza el derecho universal a la educación sin distinciones arbitrarias; la educación privada no, porque su idea es ofrecer un proyecto educativo particularista que solo convoca a algunos; la educación pública es dirigida colectivamente hacia objetivos sociales, porque responde a autoridades públicas; la educación privada no, porque responde a los mandatos de su propietario (Bellei & Orellana, 2014). Como argumenté, la primera piedra de este cambio de concepción ya se puso (Bellei et al., 2018), pero sin cambiar el entramado institucional en que se construye.

La libertad de enseñanza como enriquecimiento del campo educacional fuera de la lógica de mercado

El mercado también ha dañado la educación privada introduciendo lógicas de competencia, discriminación, lucro, segregación, autoritarismo y gestión empresarial que nada tienen que ver con la misión educadora (Bellei, 2015). La libertad de enseñanza no es libertad de empresa, como en último término ha sido entendida bajo la Constitución de 1980. La nueva Constitución deberá respetar la existencia de proyectos educativos privados, pero estos (incluidos los que no reciben financiamiento público) deben ser reconocidos como colaboradores del Estado en la provisión educacional y deberán por tanto ajustar su funcionamiento a un régimen compatible con el derecho a la educación, especialmente en lo referido a la no discriminación, el bienestar y respeto de niños y niñas y a los objetivos educacionales definidos socialmente.

El arreglo institucional de la dictadura distorsionó la libertad de enseñanza y la asimiló a la libertad de empresa (como derecho de propiedad y autonomía en la gestión sobre ella), abriendo un enorme espacio de arbitrariedad para que los dueños de las escuelas privadas las organizaran y gestionaran según su interés y preferencias, sin preocuparse del bien común, pero al mismo tiempo garantizándoles amplio acceso a los recursos del Estado. Un caso extremo en el mundo: un país que ha dado tanto a los dueños de la educación privada a cambio de tan poco. Frecuentemente, cuando el país quiso impulsar políticas públicas, muchos dueños de escuelas privadas se opusieron, reclamando su dominio sobre las escuelas (Bellei, 2016). Así, se resistieron cuando se quiso proteger a las adolescentes que quedaban embarazadas, cuando se pretendió dar educación sexual a los jóvenes, cuando se buscó evitar la discriminación de estudiantes de bajos recursos, cuando se pidió acoger y no expulsar a estudiantes de bajo desempeño académico, cuando se quiso dar participación a las familias en los consejos escolares, cuando se prohibió discriminar a los estudiantes por su orientación sexual o el tipo de familia en que nacieron, por nombrar solo algunas. Para que la libertad de enseñanza constituya un enriquecimiento del campo educacional debe sacudirse de esta noción de libertad de empresa y también renunciar a la idea de reemplazar la educación pública. El derecho a la educación, la no discriminación y el trato digno a niñas y niños deben siempre superponerse al interés particular del propietario de una escuela privada.

La libertad de enseñanza abre un espacio de creación e innovación educacional. Igualmente garantiza el pluralismo al permitir proyectos educacionales con identidades culturales específicas. Nada de esto tiene que ver con la libertad para discriminar y excluir escudándose en el «proyecto educativo», tampoco con el afán de lucro. El Estado debe dar amplias garantías para que florezca la libertad

de enseñanza, pero eso no implica la obligación de financiarla ni menos elevar el *voucher* a la categoría de derecho de los dueños de escuelas privadas, quienes serían los garantes de la libertad de elección de los padres. Los recursos del Estado son para garantizar el derecho a la educación de los niños, no la elección de los padres ni menos los ingresos de los dueños de escuelas privadas.

En definitiva, la nueva Constitución debiera reponer la libertad de enseñanza en su sentido cultural, curricular y de aporte a la innovación. La entrega de recursos públicos a este tipo de educación debiera ser una herramienta de políticas evaluada con sus pros y contras (en cada caso), en el contexto y de acuerdo a objetivos y tiempos definidos. Por cierto, para dejar de incentivar la lógica de mercado estos recursos no debieran entregarse mediante el *voucher* universal, como hasta ahora. La libertad de enseñanza también incluye la libertad de cátedra de que deben gozar los académicos universitarios en el desarrollo de sus investigaciones, creaciones y docencia, y los docentes escolares en la autonomía profesional con que deben conducirse (en este caso, eso sí, dentro de los marcos curriculares y normativos públicos que enmarcan su labor). Por último, la Declaración Universal de los Derechos Humanos incluye lo que se conoce como el tercer elemento de la libertad de enseñanza, señalando que «los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos». Este derecho está por cierto condicionado al derecho de los niños a la educación (en este caso, que la educación escogida por los padres se ajuste a las normas del Estado y a los fines propios de la educación), y no implica una obligación del Estado de financiarla, pues se trata en rigor de una libertad que el Estado debe respetar, no de un bien o servicio que debiera proveer. La elección de escuela por los padres también puede regularse en función de objetivos comunes, como se hace en muchos países para racionalizar la operación del sistema educacional o evitar la segregación escolar, entre otras razones.

Reconocimiento y fortalecimiento de las comunidades educativas: actores, no clientes

Por último, la nueva Constitución podría avanzar en el reconocimiento y fortalecimiento de las comunidades educativas en dos sentidos muy generales, pero importantes. En primer lugar, asegurando y promoviendo la participación de los actores educacionales (especialmente docentes y estudiantes, pero también familias y asistentes de la educación) en las distintas fases del proceso educativo, reforzando la noción de que la educación se realiza en comunidades respetuosas, dialógicas y participativas. En segundo lugar, la nueva Constitución podría relevar el especial estatus de la profesión docente, mandatando al Estado a generar condiciones

favorables para su desarrollo y el buen ejercicio de su función, reconociendo así que maestras y maestros son el pilar del proceso formativo de las nuevas generaciones y en la práctica los encargados de hacer realidad el derecho a aprender. Usando las clásicas categorías de Hirschman (1970), en Chile no ha habido más que *choice* y *exit*, nada de *voice*. Esto es importante, porque la nueva educación pública no debe confundir su aspiración de justicia con una idea centralista y monolítica de la educación. Es importante que la diversidad y la participación de las comunidades se expresen al interior del sistema público y se abandone la falsa ilusión de que solo en el mercado privado se encuentran la innovación y la diversidad. Chile no ha tenido una educación pública descentralizada con arraigo territorial.

CIERRE: REPONER LA CENTRALIDAD DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN PARA EL SIGLO XXI

En este ensayo he argumentado que el arreglo institucional de la educación chilena expresado en la Constitución, las instituciones y las políticas educacionales no es adecuado para dar respuesta a las demandas sociales de justicia educativa y a los requerimientos educacionales de la sociedad contemporánea. Tampoco lo es para garantizar universalmente el derecho a una educación integral, tal como se lo entiende en el debate actual. En lo esencial la lógica de mercado es incompatible con la noción de derecho igualitario a la educación, y la lógica de responsabilización, basada en el desempeño en pruebas estandarizadas de logro, empobrece la experiencia formativa de los estudiantes. Por cierto, ambas juntas, además, potencian sus respectivas debilidades. Una pieza disonante en este esquema es la educación pública. En último término ella no tiene un rol relevante que jugar.

Basado en este diagnóstico y aprovechando la oportunidad abierta por el debate constitucional en Chile he propuesto un esquema ambicioso para reemplazar el actual. Este busca construir, en el marco de un Estado social de derechos, una educación integral a lo largo de la vida, orientada por la justicia y los derechos humanos, garantizada por la educación pública, con espacio para la provisión privada, siempre subordinada a la hegemonía del sistema público y con un fuerte carácter descentralizado y participativo, con reconocimiento de las comunidades educativas y del profesionalismo colectivo docente. Para hacer realidad esta visión es imprescindible reemplazar la fe en el mercado por la confianza y compromiso en la construcción de un sistema público regido por el interés común. Este sistema debe además acumular capacidades profesionales institucionalizadas, hoy ausentes en la educación chilena, y encarnar una promesa educativa comprehensiva, desafiante y estimulante, lejos del reduccionismo del mercado y la tecnocracia.

REFERENCIAS

- ATRIA, F. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, Santiago, LOM Ediciones.
- ÁVALOS, B. Y BELLEI, C. (2019). Recent Education Reforms in Chile. How Much of a Departure from Market and New Public Management Systems? En C. ORNELAS (Ed), *Politics of Education in Latin America: Reforms, Resistance and Persistence*, Boston, Sense-Brill Publishers.
- BALL, S. J. Y YOUDELL, D. (2007). *Hidden Privatization in Public Education*, Londres, Education International.
- BELLEI, C. Y MORAWIETZ, L. (2016). Strong Content, Weak Tools: Twenty-First-Century Competencies in Chilean Educational Reform. En F. M. REIMERS & C. CHUNG (Eds.), *Teaching and Learning for the Twenty-First Century* (pp. 69-92), Cambridge, Harvard Education Press.
- BELLEI, C. (2016). Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación, *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 232-247.
- _____ (2020). Educación para el Siglo 21 en el Siglo 21. ¿Tomamos el tren correcto? En M. T. CORVERA, G. MUÑOZ S. (Eds.), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno*, Santiago, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- BELLEI, C. Y PÉREZ, V. (2010). Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario. En R. LAGOS ESCOBAR (Ed.), *Cien años de luces y sombras*, Santiago, Editorial Taurus.
- BELLEI, C. Y MUÑOZ, G. (2021). Models of regulation, education policies, and changes in the education system: a long-term analysis of the Chilean case, *Journal of Educational Change*, 2021.
- BELLEI, C., MUÑOZ, G., RUBIO, X., ALCAÍNO, M., DONOSO, M. P., MARTÍNEZ, J., DE LA FUENTE, L., DEL POZO, F., DÍAZ, R. (2018). *La Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*, Santiago, Universidad de Chile.
- BELLEI, C. Y ORELLANA, V. (2014). What does «education privatisation» mean? Conceptual discussion and empirical review of Latin American cases», *Education Support Program, Working Paper Series, N. 62*, Open Society Foundations.
- BELLEI, C. (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*, Santiago, LOM Ediciones.

- BONAL, X. Y BELLEI, C. (Ed.) (2018). *Understanding School Segregation. Patterns, Causes and Consequences of Spatial Inequalities in Education*, Londres, Bloomsbury Publishing.
- CARRASCO, A., GUTIÉRREZ, G., FLORES, C. (2017). Failed regulations and school composition: selective admission practices in Chilean primary schools, *Journal of Education Policy*, 32(5), 642-672.
- CASAS, L., CORREA, J. Y WILHELM, K. (2001). Descripción y análisis jurídico acerca del derecho a la educación y la discriminación, *Cuadernos de Análisis Jurídico*, 12, 157-230.
- DALE, R. (1997). The state and the governance of education: an analysis of the restructuring of the state–education relationship. En A. H. HALSEY, H. LAUDER, P. BROWN & A. S. WELLS (Eds.), *Education: Culture, Economy, Society*, Oxford, Oxford University Press.
- DELORS, J., AMAGI, I., CARNEIRO, R., CHUNG, F., GEREMEK, B., GORHAM, W. Y NANZHAO, Z. (1997). La educación encierra un tesoro: informe para la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo Veintiuno, UNESCO.
- DURU-BELLAT, M. (2004). Social inequality at school and educational policies, París, UNESCO, IIEP.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- FALABELLA, A. Y DE LA VEGA, L. F. (2016). Políticas de responsabilización por desempeño escolar: un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno, *Estudios Pedagógicos*, 42(2), 395-413.
- HIRSCHMAN, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Harvard University Press.
- MAROY, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around ‘post-bureaucratic’ models of regulation, *Compare*, 39(1), 71-84.
- METHA, J. Y DAVIES, S. (2018). *Education in a new society*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.
- MUÑOZ, V. (2011). *El derecho a la educación: una mirada comparativa. Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia*, Santiago, UNESCO OREALC.
- NOGUEIRA ALCALÁ, H. (2008). El derecho a la educación y sus regulaciones básicas en el derecho constitucional chileno e internacional de los derechos humanos, *Ius et Praxis*, 14(2), 209-269.

- RAVITCH, D. (2011). *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*, Basic Books.
- SAHLBERG, P. (2015). *Finnish Lessons 2.0: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* Teachers College, Columbia University.
- SALGADO, C. (2017). El derecho de los niños a una educación de calidad. En A. QUESILLE (Ed.), *Constitución política e infancia. Una mirada desde los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, pp. 291-328.
- UNESCO (2014). *Enseñanza y aprendizaje. Lograr la calidad para todos. Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos 2013/4*. UNESCO.
- UNICEF & UNESCO (2008). *Un enfoque de la educación basado en los derechos humanos*, UNESCO/UNICEF.