
LA GÉNESIS DE LA CONFIGURACIÓN POLÍTICA Y JURÍDICA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE CHILE Y ESPAÑA, A FINES DEL s. XX

Pablo Camus Galleguillos y Misael Camus Ibacache

RESUMEN

El estudio tiene como objetivo fundamental comprender las políticas públicas que ordenan el sistema educativo de España y Chile, a través de un análisis comparado de dos sistemas políticos que surgen en contextos similares, post gobiernos autoritarios. España consensó una Constitución en 1978, cuya centralidad conceptual es un Estado Social de Derecho; y en Chile, en 1980, se instaló una Constitución, cuya centra-

lidad es un Estado liberal y regulador del mercado, dejando a los actores educativos la libertad de construir un sistema cuya característica principal es la competencia entre instituciones educativas. Ambos modelos educativos son analizados en clave sociológica desde una perspectiva jurídica, política y educativa, en un marco geopolítico globalizado a escala mundial.

Introducción

El presente trabajo se sitúa en el campo de las ciencias sociales y desde la metodología se enmarca en el método comparativo; definición que implica establecer unidades macrosociales para explicar e interpretar variaciones del objeto del estudio, el cual se centra en el análisis de dos sociedades diversas, en un campo social preciso, esto es, la configuración política y jurídica de los sistemas educativos de España y Chile.

El estudio aplica un enfoque comparado desde la perspectiva de la sociología jurídica, política y educativa, en el sentido de discriminar la distribución de los fenómenos sociales en sociedades diferentes o en sus instituciones más importantes, en términos de desarrollo, permanencia y variabilidad (Cañs, 2002). Esta orientación precisa el objetivo del trabajo, que es comparar datos concernientes a dos sociedades diferentes (España y Chile) y en ese contexto, intentar descubrir principios comunes entre ellas.

En esta perspectiva, el análisis comparativo se llevará a cabo en dos niveles diferentes: a nivel de sistemas (o macrosocial), donde los sistemas educativos se desenvuelven; y dentro del sistema (o intrasocial) que incorpora las particularidades de cada sistema educativo: políticas educativas, procesos de garantía de estas y convergencia educativa, entre los más relevantes.

Se presenta un itinerario explicativo para ambos casos, focalizado en aspectos históricos, jurídicos y evolutivos de

los sistemas educativos, que permiten trazar un mapa de observación de las condiciones donde prolifera la política educativa de los países en estudio. Cabe señalar que estos procesos pueden ser vistos en un lugar, tiempo y ubicación diferentes. De este modo, se identificarán procesos e interpretaciones respecto de la actuación de los sistemas educativos.

Desde la perspectiva del método comparado, en una orientación cualitativa, la situación del estudio se encuentra caracterizada por una gran cantidad

PALABRAS CLAVE / Constitución Política / Globalización / Mercado / Sistema Educativo /

Recibido: 15/07/2020. Modificado: 08/02/2021. Aceptado: 16/02/2021.

Pablo Camus Galleguillos. Doctor en Sociología, Universidad de Valencia, España. Profesor, Universidad de Antofagasta, Chile. Dirección: Campus

Coloso Universidad de Antofagasta 02800, Chile. e-mail: decano.educ@uantof.cl.
Misael Camus Ibacache. Doctor en Historia, Pontifica

Universidad Gregoriana, Italia. Académico, Universidad de Tarapacá, Chile. Dirección: Departamento de Ciencias Históricas y Geográficas,

Universidad de Tarapacá. Arica, Chile. e-mail: misaelhcamus@gmail.com.

THE ORIGIN OF THE POLITICAL AND LEGAL CONFIGURATION OF THE EDUCATIONAL SYSTEMS OF CHILE AND SPAIN, AT THE END OF THE 20TH CENTURY

Pablo Camus Galleguillos and Misael Camus Ibacache

SUMMARY

The main objective is to understand the public policies that rule the educational system of Spain and Chile through a comparative analysis of two political systems that arise in similar contexts, post authoritarian governments. Spain agreed on a Constitution in 1978, whose conceptual centrality is a Social Rule of Law; and in Chile, in 1980, a Constitution was es-

tablished, whose centrality is a liberal and regulatory market State, leaving educational actors the freedom to build a system whose main characteristic is the competition between educational institutions. Both educational models are analyzed in sociological terms from a legal, political and educational perspective, in a globalized geopolitical framework on a global scale.

A GÊNESE DA CONFIGURAÇÃO POLÍTICA E JURÍDICA DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS DO CHILE E DA ESPANHA, NO FINAL DO s. XX

Pablo Camus Galleguillos e Misael Camus Ibacache

RESUMO

O estudo tem como objetivo fundamental entender as políticas públicas que ordenam o sistema educativo da Espanha e do Chile, por meio de uma análise comparativa de dois sistemas políticos que surgem em contextos semelhantes, pós governos autoritários. A Espanha concordou com uma Constituição em 1978, cuja centralidade conceitual é um Estado Social de Direito; e em Chile, em 1980, instalou-se uma Constituição,

cujá centralidade é um estado liberal e regulador do mercado, deixando aos atores educacionais a liberdade de construir um sistema cuja característica principal é a competição entre as instituições de ensino. Ambos os modelos educacionais são analisados em chave sociológica de uma perspectiva jurídica, política e educacional, em uma estrutura geopolítica globalizada em escala mundial.

de variables y un pequeño número de casos; asunto que presenta una especial dificultad. En este sentido, tal y como lo plantea Nohlen (2014), los criterios de investigación comparada representan una estructura muy extensa: una sociedad, un Estado o un sistema político, que es el caso del presente trabajo. Lo anterior presenta algunas limitaciones: su estructura y la selección de variables cualitativamente significantes. La discusión metodológica apunta, entonces, a aclarar la función del enfoque de comparación. Así, el criterio más importante es la selección de los casos de España y Chile, determinado por contextos políticos, sociales y territoriales en un tiempo acotado. Bajo esta perspectiva, resulta imposible mantener constantes las condiciones marginales del sistema político de ambos Estados. En definitiva, lo que se plantea esta investigación es suponer que las variables no sujetas a estudio se mantienen constantes en un marco jurídico

superior, como es el caso de los textos constitucionales, aun cuando en realidad estos puedan variar con el tiempo, pero siempre y cuando estos cambios y desvíos no distorsionen lo que en estricto rigor se encuentra sometido a un análisis comparado (Nohlen, 2014).

A partir de las precisiones señaladas en párrafos anteriores, a continuación se describe el planteamiento del problema desde una perspectiva conceptual y analítica; luego, se aborda el análisis de los casos en contexto social y jurídico, y se culmina con consideraciones finales, las que incluyen observaciones sociocríticas a modo de conclusión.

Planteamiento del Problema

El estudio tiene como objetivo explicitar los paradigmas del sistema educativo en Chile y España, a partir de su implementación y desarrollo como un todo sistémico y coherente desde 1980 en adelante. Para ello es necesario señalar que la

configuración jurídica y política de los sistemas educativos atiende al cuerpo completo del estudio, esto es, a la descripción de dos paradigmas políticos educativos: el peso de dos concepciones de Estado distintos, de las cuales se desprenden el diseño, formulación e implementación de políticas para el campo de la educación.

El escenario anterior debe ser contextualizado con algunos conceptos preliminares acerca de los procesos de construcción de políticas educativas desde la perspectiva comparada; y, desde una revisión de los procesos políticos y educativos locales, en el marco del proceso de globalización.

El proceso de globalización presenta una serie de características que determinan la interpretación del mismo, y por el cual se estructuran las relaciones sociales, políticas y económicas del mundo actual. He aquí niveles de interpretación: un primer nivel de interpretación sobre el proceso de

globalización hace referencia a la densidad que determina el binomio espacio-tiempo, es decir, la intensidad con que se construyen las relaciones sociales a partir de las tecnologías de la información. Una segunda interpretación es la que añade el grado de conciencia de la sociedad, que implica reconocer un constreñimiento social, geográfico y cultural en las relaciones humanas (Ribas, 2002). Finalmente, una tercera interpretación sobre el proceso de globalización prioriza los procedimientos tendentes hacia la intensificación y dependencia de las relaciones económicas, políticas y sociales a través de las fronteras. Bajo esta perspectiva, se organiza un tipo de economía integrada e interconectada que supera y le impone nuevas reglas al Estado (Hernández, 2005).

Desde esta óptica de análisis, otros autores (Chomsky y Dieterich, 1998; Touraine, 1999; Bourdieu, 2000; Bauman, 2001; De Sousa Santos, 1999, 2003a, b, 2005)

plantean que el proceso de globalización sitúa la necesidad, por parte del capital global, de imponer una disciplina económica concreta sobre todos los gobiernos, hasta el punto en que la política ya no es el arte de lo posible, sino más bien, el arte de la gestión económica.

Un somero análisis comparado entre las políticas educativas de España y Chile será didácticamente clarificador para acercarse críticamente a la génesis de las políticas educativas.

En el marco de este escenario, en los diferentes procesos democráticos de estos países aquí referidos se han desarrollado, y se desarrollan, un número importante de políticas que resultan clave para un análisis de la vida social desde una perspectiva democrática. A modo de evidencia, hay que señalar que los nuevos procesos de negociación y formulación de políticas educativas se llevan a cabo a través de diferentes instituciones supranacionales, gubernamentales e incluso instituciones de carácter privado que buscan posicionarse sobre la circulación de los diferentes bienes de capitalización cultural (Tedesco, 1995); tendencia que ha traído como consecuencia una lucha por la apropiación intelectual y productiva de personas cualificadas que se mercantilizan, de acuerdo con los conocimientos económicos y sociales más significativos (Camus *et al.*, 2018).

Lo anterior implica un entramado de actuaciones orientadas a la permanencia de un modelo que desembarca en una concepción utópica de lo que conocemos como modernidad y, de un proceso de homogenización progresiva de las estructuras sociales (Camus, 2011). Bajo esta perspectiva, destaca el anhelo de alcanzar un grado máximo de cohesión social, es decir, el desarrollo de dos dimensiones distintas: en términos de contenidos, a través de la aceptación de una concepción común del mundo y de la sociedad; en términos institucionales, a través de la incorporación a un sistema que teóricamente sea capaz de incluir

a todos, aunque en su funcionamiento real entrañe procesos de segmentación y jerarquización social basados en un criterio de dominación (Tedesco, 1995).

A partir de lo anterior, se destaca un modelo de desarrollo basado en estándares e indicadores de procedimientos y resultados que se configuran como márgenes para la formulación y evaluación de la política educativa actual (Brunner *et al.*, 1993). Dicho de otra manera, la configuración de los distintos sistemas educativos, en cuanto a la relación entre conocimientos y número de destrezas que requiere el mercado de trabajo, se traduce en dos ámbitos de actuación, a saber: en el ámbito productivo, en cuanto a la especialización exhaustiva (niveles) y al diseño de espacios de inversión al menor costo posible y, en el ámbito geográfico, a la apropiación y explotación, acentuando la diferencia entre sur y norte, entre pobres y ricos, entre hombres y mujeres, entre la naturaleza y la dignidad humana.

Bajo esta perspectiva de análisis, De Sousa Santos (2003a) explica su crítica a lo que denomina 'razón indolente' desde dos perspectivas aparentemente contradictorias, a saber: por una parte, nos señala que el modelo capitalista propende un tipo de razón que se encuentra indefensa ante la necesidad que ella imagina, como si le fuera externa. Por otra, nos explica el sentido de la razón displicente, es decir, una razón que no siente la necesidad de probar su libertad. Aquí la experiencia de la razón indolente, indica De Sousa Santos, es una experiencia limitada, tan limitada como la experiencia del mundo que pretende fundar. Por eso, la crítica de la razón indolente es también una denuncia del desperdicio de la experiencia.

Bajo este escenario analítico, sociológico y filosófico que presenta De Sousa Santos (2003 a y b) es desde donde podemos discutir como los distintos países configuran sus sistemas educativos y formulan

sus políticas, conforme a una serie de procedimientos que determinan la estructura y racionalidad de la educación. En definitiva, el Estado, la sociedad civil, el sector privado y las diferentes instituciones gubernamentales establecen entre sí un sin número de relaciones de poder que dan cuenta de necesidades, de valores intelectuales, sociales, morales y políticos que suponen el contenido y la funcionalidad de la educación actual (Medina, 1999).

Estas relaciones de poder, además, determinan la actuación de los diferentes sistemas educativos a partir de un ordenamiento racional. Confluyen diversos intereses expresados por la clase política a modo de expresión y representación de la sociedad civil. Bajo estas directrices, los ordenamientos jurídicos y democráticos de los sistemas educativos de los dos países expresan en la Constitución aquellos derechos y deberes donde se incluye el ámbito educativo, bajo principios de libertad e igualdad.

Si se parte de un contexto temporal, cultural, político y administrativo de los países en cuestión (Camus, 2011), se pueden esbozar diferentes interpretaciones, contrarias o coincidentes, respecto de la formulación e implementación de políticas educativas. En este sentido, un enfoque de planificación y organización de lo público repercute en el desarrollo y en los niveles de intensidad democrática de los países de referencia. El espacio democrático dibuja un área de acción donde actúa la élite política, donde la actividad educativa, de tendencia a un modelo de gerencia educacional, se desarrolla a través del Estado en un contexto de polarización, de competencia por las prebendas del Estado que desarticula el debate democrático y promueve el desinterés por la política y favorece la apatía social que, a su vez, dejan el campo todavía más libre a la captura del Estado por el gran capital privado y su lógica mercantilizadora (De Sousa Santos, 2005).

La crisis de la democracia identifica un proceso híbrido

dispuesto en un escenario democrático, pero estrechamente vinculado con una lógica de mercado. Aquí, el sistema educativo y el ciudadano consumidor emergen del contenido dialógico que caracteriza a la política educativa actual. La ciudadanía cada vez con mayor fuerza se arrincona en la construcción de una opinión pública mediatizada, un mercado que condiciona la información bajo criterios comerciales en la supuesta búsqueda de excelencia y calidad naturalizada en la economía capitalista.

A continuación, y al seguir un orden de comparación y especificación de los diferentes tejidos políticos y educativos de la realidad social de España y Chile, se sitúa temporal y filosóficamente la reconstrucción constitucional de cada uno de los países; cuyo objetivo es estructurar el estudio comparativo e indagar sobre los diferentes contextos educativos.

Análisis y Caracterización del Sistema Educativo en el Marco de Reconstrucción Constitucional

El caso de España

Una de las características más representativas de la transición política española fue el pacto entre derecha e izquierda en torno a la Constitución de 1978. Este acuerdo de gobernabilidad asienta el panorama educativo que se desarrolla y evoluciona hasta el presente, un proceso que interviene en el progreso político y social de los distintos sectores de la sociedad española, en consonancia con los principios de igualdad y libertad, redactados y defendidos por todos los sectores políticos involucrados (Capella, 2003).

En relación a los principios rectores de la Constitución de 1978, se pueden señalar dos características que permiten una comprensión global sobre la reconstrucción del ordenamiento jurídico, y consiguientemente, el camino a seguir de la política educativa en España. Se pueden distinguir dos tipos de principios (Cotarelo, 2003):

en primer lugar, el principio de reconstrucción constitucional o principios constitucionalizados, donde la interpretación constitucional rehace, de forma lineal en el tiempo, el sentido de la norma; se da inicio a un proceso hermenéutico en el desarrollo de la actividad jurídica, política y social; se despliega un programa de debate que interpela a la norma previamente establecida. Es un proceso de reforma permanente que señala que el entendimiento hermenéutico no es ni teoría ni experiencia, sino ambas simultáneamente, es decir, que profundiza en el conocimiento político y social en base a la experiencia.

En segundo lugar, existe una serie de principios constitucionalizados que se encuentran expresamente recogidos en el texto constitucional y que posicionan parámetros y directrices del proceso de reconstrucción del ordenamiento jurídico. Destacan los principios generales del derecho (art. 9.3 y 103.1 de la Constitución), que hacen referencia a las garantías en torno al principio de legalidad, de jerarquía de la norma, de la correcta información pública sobre las disposiciones normativas, de la irretroactividad de la norma no favorable a los derechos individuales y la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Seguidamente, destacan principios sectoriales del ordenamiento (art. 39 a 52), que son los principios rectores de la política social y económica. Estos últimos, son claves para determinar el alcance y complejidad del Estado de bienestar español (Cotarelo, 1992).

En estos principios destacan normas que hacen referencia a los principios de justicia social, de un amplio significado político, producto del carácter redistributivo y con foco en lo prestacional por parte del Estado (Camus, 2011). Se desarrollan una serie de valores normativos que van a determinar los aspectos formales, materiales, democráticos y organizativos por el cual el Estado Bienestar, y por ende, el

sistema educativo y social respectivamente, se desarrolla. El enfoque social del Estado responde así a la necesaria intervención estatal, como factor de ajuste y corrector de las desigualdades producidas por la propia dinámica del modelo capitalista (Cotarelo, 2003).

En relación con los principios constitucionales antes señalados, cabe destacar el art. 27 de la Constitución, donde se reconocen los derechos económicos y sociales o constitucionalizados, en función de los derechos educativos y culturales dispuestos en la declaración de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas de 1977, y en los pactos internacionales correspondientes a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 26.2), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del mismo año. Estos textos dejan espacio para el debate y apertura constitucional por parte de todos los sectores involucrados acerca de la reforma y reconstrucción, por ejemplo, del campo de la educación.

Bajo el epígrafe de derechos constitucionalizadores se da paso a una de las configuraciones políticas más debatidas e importantes de la Constitución de 1978: el derecho a la diferencia y a la capacidad de manifestarse, al amparo del pluralismo, que la constitución intenta reconocer como valores superiores del ordenamiento jurídico. Bajo esta declaración, el sistema educativo se piensa como una estructura capaz de generar y asegurar el pluralismo educativo. Según esta visión, el reconocimiento del derecho a la educación y la libertad de enseñanza desarrolla un modelo constitucional pluralista en base a dos premisas desde una perspectiva social, política y jurídica, respectivamente (Salguero, 1995).

La primera premisa atañe específicamente al pluralismo de los centros educativos o pluralismo externo (art. 27.1, 27.3 y 27.6), que tiene que ver

con el reconocimiento constitucional respecto del perfil ideológico de los centros educativos, y donde se ejerce el derecho a la elección del centro entre diferentes opciones (Salguero, 1995). En este sentido, y según el componente ideológico, se pueden determinar derechos y deberes constitucionales de libertad de empresa y de libertad de enseñanza. Según este enfoque, el carácter pluralista de la educación debe justificar su diversidad y característica ideológica en su actuación educativa; de lo contrario, se trataría de una empresa común que persigue una finalidad lucrativa. Se intuye una realidad cuya complejidad social basa sus actuaciones sobre una idea formativa que implica que las diferentes decisiones en el campo educativo también se identifiquen por el marketing del buen servicio.

Asimismo, y en esta misma dirección, Plandiura (1997) plantea que el fin lucrativo de la educación encierra en sí mismo la metamorfosis del principio de libre elección de la enseñanza. Se aprecia, por un lado, un proceso de selección planificado y puesto en marcha por los diferentes centros educativos, en virtud de la matrícula, con un marcado rasgo de desigualdad social. Y por otro, se intenta sustituir la libertad de los padres de elegir el centro por la libertad de los mismos de elegir a sus estudiantes.

La segunda premisa hace referencia al pluralismo dentro del centro docente o pluralismo interno, expresión que se basa en la exposición libre por parte del profesorado, en el ejercicio de la enseñanza. Esta libertad constitucional, entendida a partir del axioma libertad de cátedra, es definida como la manifestación de la libertad de enseñanza que ha de ser entendida como un principio general que supone la proyección en el ámbito de la enseñanza de la libertad ideológica y religiosa, y del derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones que abarca todo el conjunto de derechos

y libertades en el terreno de la educación (Lozano, 1993).

Siguiendo a Rodríguez (1998), por una parte, desde el punto de vista del derecho fundamental, la libertad de cátedra se configura como un derecho subjetivo del profesor, que le protege de las posibles injerencias externas. Por otra parte, desde el punto de vista de la garantía institucional, la libertad de cátedra ha de entenderse como principio organizativo del sistema jurídico. Esto significa, la resistencia a una orientación ideológica determinada o al mandato en el ejercicio de la enseñanza. Implica la prohibición de censura previa y la inexistencia de una doctrina o ideología de carácter estatal (Vidal, 2001). En este sentido, el ejercicio de la libertad de cátedra está determinado por las circunstancias en que se ejerce la docencia en cualquier nivel del sistema de educativo.

Por otra parte, a nivel universitario el pluralismo constitucional se expresa a través del principio de libertad académica, cuyo contenido destaca una vertiente institucional que se traduce en lo que se denomina autonomía universitaria, y una vertiente individual que se desarrolla en el seno del aula de la universidad, es decir, en el debate plural de las ideas en el ejercicio de la enseñanza (Camus, 2011).

Respecto de la autonomía universitaria, en tanto derecho fundamental (categoría constitucional que no la hace incompatible con la categoría de garantía institucional), involucra un criterio teleológico que se manifiesta a través de la libertad académica o de ciencia, entendida como libertad de enseñanza, de investigación y de estudio. Así, se concretan cuatro elementos que caracterizan el contenido organizativo y el contenido específico académico, a saber: la organización y gobierno de las universidades, la autonomía universitaria como potestad de autonormación, la autonomía financiera y la autonomía docente e investigadora que completa la estructura funcional de la enseñanza universitaria.

Desde otra perspectiva analítica, existen una serie de normas implícitas que se encuentran presentes en el desarrollo del trabajo docente. Abundan actuaciones tendentes a la tolerancia académica paternalista (Giner, 1992), además de las siempre laboriosas presiones políticas, ideológicas y organizativas, tanto a nivel interno como externo, de las diferentes personalidades e instituciones (públicas-privadas) que resultan claves y condicionantes de la autonomía y del proceso de cambio sobre la idea formativa que se pretende orientar.

El caso de Chile

Con la llegada de la dictadura en 1973, en Chile se crea una comisión constituyente (de facto). Su objetivo formal es la elaboración de una nueva Constitución en base a un nuevo concepto de comunidad política, en un marco de reordenamiento de la estructura social y económica del país.

La nueva estructura constitucional pone en marcha acciones referidas al desarrollo del modelo económico, profundiza en los componentes tecnocráticos de la administración del Estado y detalla la política a seguir. Se inicia una serie de procesos de segmentación educativa e institucional del país, con el objetivo supuesto de superar la marginalidad y el etnocentrismo del sistema económico, político y social de los gobiernos democráticos anteriores.

En el texto constitucional, que desarrolla un nuevo enfoque jurídico, subyacen ideas matrices (arts. 1-9 de la Constitución) que sitúan a la persona como actor fundamental y superior al Estado, donde la libertad personal está supeditada solo al bien común, considerando el rol de la familia y de la comunidad como los actores más cualificados en materia de educación, así como también aquellas normas (art. 60 y 70 de la Constitución) referidas al principio de legalidad. Estas ideas matrices, o principios constitucionalizados, son las que orientan la

discusión política acerca del sistema educativo actual, un debate con acento en la interpretación constitucional y en el correspondiente rol del Estado.

Por otra parte, es necesario aclarar que ambos principios, constitucionalizadores y constitucionalizados, independientemente de los diferentes contextos, español y chileno, se aplican en este trabajo para identificar el alcance y orientación de los diferentes principios constitucionales expresados de forma implícita y explícita en la Constitución española de 1978 y chilena de 1980.

Aclarado el punto anterior, otro contenido substancial es haber elevado a norma aquellos principios expresados en los deberes y derechos constitucionales (arts. 19-23), donde miden sus fuerzas aquellos principios constitucionalizadores de renovado aire democrático (desde 1990 en adelante), con aquellos principios constitucionalizados que son ejes de la convivencia social, jurídica y educativa del país. Bajo esta perspectiva, el art. 19 n° 21 de la Constitución de 1980 esboza el marco de funcionamiento del Estado en cuanto al posicionamiento flexible y responsable en materia socioeconómica y prestacional, donde el Estado pasa a ser un canalizador de los intereses sociales más particulares (San Francisco, 1992).

Entre los ejes fundamentales que la nueva Constitución instituye para organizar la comunidad política se encuentra el concepto de persona, para definir al ser humano, y el concepto de Estado, para definir el principio de subsidiaridad. Así, se estructura un cambio radical en el funcionamiento del Estado, y por consiguiente, del sistema educativo. La nueva estructura institucional abandona su tradicional función de sostenedor del sistema educativo y se abre para que otros actores sean determinantes en el proceso de universalización y desarrollo de la educación del país. Lo trascendental del nuevo marco jurídico es que profundiza y declara cuáles son los motivos que inspiran la

nueva Constitución, lo que se expresa en el individualismo metodológico necesario para el desarrollo, fortalecimiento y regulación de la competitividad del sistema educativo chileno (Borón, 2005).

Desde esta perspectiva, la Constitución de 1980 se enmarca como un hito revolucionario en la concepción economicista del Estado. El régimen jurídico existente hasta antes que se aprobara la constitución de 1980 (Constitución de 1925), situaba al Estado como soporte único en muchas materias y, en el ámbito educativo, se expresaba bajo un rol preponderante en la promoción, desarrollo y financiamiento de la educación.

Ante este contexto, hay que señalar que los principios constitucionales cobran sentido bajo parámetros de convivencia y bienestar social, en el conjunto de leyes y decretos posteriores a 1990, con el distanciamiento paulatino del autoritarismo político y social y el retorno al sistema democrático. Los diferentes textos legales, en adelante reformistas, orientan, aunque mermados por las inexactitudes del sistema democrático emergente, un amplio sentido hermenéutico en la reconstrucción de los diferentes componentes de la ciudadanía y del Estado. Así, en lo referido al sistema educativo, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza se configuran como los dos ejes centrales del debate y de la política a seguir (Camus *et al.*, 2017).

Respecto del derecho a la educación, la Constitución define a este principio como la potestad que asiste a toda persona a desarrollarse plenamente en las distintas etapas de su vida. Este principio describe (art. 19 n° 10 de la Constitución) a los responsables del efectivo ejercicio de este derecho y, por otra parte, establece una jerarquía con diversas misiones según su nivel de responsabilidad: los padres, la comunidad y finalmente el Estado (Bernasconi y Rojas, 2003). El segundo principio educativo de libertad de enseñanza (art. 19 n° 11 de la

Constitución) específica, a partir de las reelaboradas bases de la institucionalidad chilena (art. n° 1-6 de la Constitución), un objetivo armónico en el sentido de contrarrestar el poder del Estado y supeditar, implícitamente, el principio del derecho a la educación ante el principio de libertad de enseñanza, lo que favorece el distanciamiento y particulariza las oportunidades de la sociedad en todas sus dimensiones.

Bajo los planteamientos antes señalados, se desarrolla y reconoce el principio de libertad de cátedra, definido como la facultad del profesor para desarrollar las materias de un curso desde su personal enfoque, con prescindencia de criterios heterónomos, pero con el deber de entregar a sus alumnos la información necesaria sobre doctrinas y principios diversos y discrepantes (Bernasconi y Rojas, 2003). La libertad de cátedra hace referencia sustancialmente a la libertad para determinar el contenido, enfoque y método que cada profesor da a su enseñanza. No obstante, el contenido y el tratamiento hermenéutico del principio de libertad de enseñanza profundiza una concepción de mercado educativo, asumiendo en la práctica pedagógica diversos enfoques educativos con marcado acento economicista. Ejemplo de ello son los diversos Proyectos Educativos Institucionales elaborados bajo enfoques conceptuales centrados en el emprendimiento, innovación, competitividad, calidad, estandarización, etc. Todos estos enfoques se aplican para favorecer la libre elección y subsidio a la demanda en el campo educativo (Orrego, 1986). Lo anterior, unido a las profundas diferencias socioeconómicas de la sociedad chilena, explica una única tendencia de clasificación educativa, económica y social que pone de manifiesto diferentes escenarios de desigualdad (Bellei y Pérez, 2000).

En este sentido, cabe destacar la amplitud de acción, en el campo educativo, del principio de libertad de

enseñanza, así como el grado de contradicción que encierra como generador de desigualdades sociales y la ambigüedad a la hora de interpretar, de forma inclusiva, el marco jurídico que rige el sistema educativo chileno. Por ello, resulta necesario redefinir y reinterpretar las categorías de libertad de enseñanza y el derecho a la educación, con el propósito de reconocer a este último como un derecho fundamental efectivo y no meramente formal.

Consideraciones Finales desde la Perspectiva de un Análisis Comparado

A modo de síntesis a las consideraciones finales, se presenta una tabla comparativa (Camus, 2011) que detalla el alcance de los contextos sociopolíticos y principios que ordenan los sistemas educativos de España y Chile, respectivamente (Tabla I).

En un contexto histórico de reordenamiento democrático, como es el caso de los países

presentes en este estudio, el análisis de los principios políticos y jurídicos antes revisados propone un marco referencial para el desarrollo de los sistemas educativos como factor fundamental del proceso democrático de España y Chile. En este sentido, a partir de los diferentes principios constitucionales que rigen la institucionalidad de los disímiles regímenes políticos en cuestión, se plantea contar con una aproximación al concepto de poliarquía que ayudará a comprender

el desarrollo y la estructura de la praxis democrática de ambos países, válidos para este primer estudio contextual y para proyectar el alcance de otros estudios desde una perspectiva de ciudadanía, cobertura de educación y calidad de la misma.

El concepto de poliarquía (Dahl, 1992) contiene una serie de planteamientos fundamentales para la estructuración y análisis del funcionamiento democrático y el avance sostenido de los diferentes sistemas educativos; aquí el modelo

TABLA I
RESUMEN COMPARATIVO DE CONTEXTOS POLÍTICOS Y EDUCATIVOS DE ESPAÑA Y CHILE

Contexto / Estado	España (Monarquía parlamentaria)	Chile (Republica presidencialista)
Definición del tipo de Estado en la constitución	Estado social y democrático de derecho.	No procede declaración explícita del tipo de estado. Su contenido implícito caracteriza un Estado neoliberal de derecho.
Origen del ordenamiento constitucional	En 1977 inicio discusión constitucional. Pacto entre los principales sectores políticos, a través de la 'Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas'. Aprobación el 6 de diciembre de 1978 por referéndum.	En 1973 la Junta Militar de Gobierno (tras derrocamiento de Salvador Allende) encarga un proyecto constitucional a la 'Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (CENC)'. Se aprobó en Plebiscito Nacional el 11 de marzo de 1981.
Principios rectores para el análisis constitucional*	Principios de reconstrucción constitucional o principios interpretacional para rehacer el sentido de la norma. Principios constitucionalizados: Son aquellos que se expresan en el propio texto constitucional no sujetos a la interpretación de la norma.	Principios constitucionalizadores: Aquel que se posiciona en la interpretación de la norma.
Principios constitucionalizadores	Aplicación y desarrollo del elemento interpretativo y reconstructivo de la norma.	Menor amplitud de interpretación (sumisión, aún plausible, al espíritu de facto del texto constitucional).
Principios constitucionalizados	Principios generales del derecho, art. 9.3 de la Constitución, y los principios generales del ordenamiento, art. 39-52. Estos últimos recogen los lineamientos rectores de la política social y económica, reconociéndose la sociedad del Estado.	Principios generales del derecho: Principio de legalidad Art. 60 y 70 y principios fundamentales art. 1-9. No existen artículos con base prestacional en el ámbito económico y social.
Derecho a la educación	Se reconocen derechos educativos y culturales, art. 27 de la constitución desarrollándose con la Ley Orgánica reguladores del derecho a la educación (LODE).	No está explícito en la Constitución. Se reconoce el derecho y el deber de los padres de educar a sus hijos y al Estado otorgar especial protección a este derecho. La educación preescolar, básica y media (la ES queda excluida) son obligatorias y están reguladas por ley.
Libertad de enseñanza	Se reconoce el pluralismo de los centros educativos y el derecho a elección de opciones diversas según el componente ideológico. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes. Se permite el desarrollo lucrativo en centros privados que imparten educación y que no reciben financiación por parte del Estado.	Se ampara el desarrollo lucrativo para centros concertados y privados.
Autonomía universitaria	La autonomía universitaria se encuentra regulada en el artículo 27.10. Constitución y desarrollada en el art. 2 de la Ley Orgánica de Universidades (LOU).	Se reconoce el art. 1 de la Constitución la debida autonomía de los grupos intermedios que organizan y estructuran la institucionalidad chilena. La universidad, en tanto institución autónoma, se le reconoce el derecho a regirse por si misma conforme a sus estatutos; y comprende además, la autonomía académica, económica y administrativa dispuesta en la Ley Orgánica constitucional de la enseñanza LOCE.
Libertad de cátedra	Se reconoce la libertad de cátedra como derecho fundamental regulado con plena independencia, recogido de forma autónoma en el art. 20.1 de la Constitución. Comprende dos vertientes: institucional y docente.	El principio de libertad de cátedra está supeditado al principio de libertad de enseñanza. Tiene un reconocimiento parcial, no textual, al amparo del principio de autonomía universitaria dispuesto en la LOCE. Carece de reconocimiento constitucional.

representativo liberal plantea una serie de requisitos que ordena la estructura del juego democrático. En este sentido, se entiende que el derecho a ocupar cargos públicos, la elección libre e imparcial, de carácter inclusivo, de los diferentes funcionarios de gobierno es indispensable para el diseño de la agenda pública. Asimismo, la libertad de expresión, en conjunto con la variedad de fuentes de información válidas, van a determinar la formulación, participación (capacidad de exigir rendición de cuentas por parte de la ciudadanía respecto de la funcionalidad del Estado) y representatividad de la política educativa en cuestión.

El dominio de la dimensión económica desarrolla una democracia de procedimientos: ante los requisitos estructurales de la democracia antes señalados, la realidad política y económica se aleja del sentido real de la vida ciudadana. La percepción institucional por parte de los ciudadanos se hace cada vez más convulsa y contradictoria. La dominación de la visión económica se encamina a desarrollar una democracia de procedimientos carente de participación y de fuentes claras de información pública, precipitando la incredulidad y la prudencia por parte de la ciudadanía respecto de la acción democrática (Touraine, 1994).

En el transcurso de este estudio se ha presentado la génesis política y la configuración jurídica de los dos sistemas educativos, que dan origen las tensiones entre los diferentes sistemas constitucionales. Se exponen los desequilibrios en cuanto a la tensión entre los diferentes principios constitucionales que rigen los diferentes sistemas educativos de España y Chile. Se argumenta la influencia que ejerce el mercado y los grandes grupos de presión (elementos implicados en la intensificación del proceso de globalización), cuya influencia en el diseño e implementación de las políticas educativas es determinante, es decir, un gobierno indirecto, en que grandes grupos ejercen

poder político y económico en nombre del Estado. El Estado dice que los regula, pero el Estado es regente de esos intereses y por eso, a la vez de regular, es reglado por ellos (De Sousa Santos, 1999).

La dialéctica presente en la génesis constitucional dispone (en teoría) la tensión necesaria entre principios liberales y sociales que son parte fundamental de la estructura de un sistema democrático. No obstante, el continuo avance del tratamiento hermenéutico de los principios de libertad (económica) con relativo impacto en los principios de igualdad, ambos con representación constitucional, distorsionan el proceso de generación y formulación de políticas. Esta distorsión profundiza, en su génesis, en la contradicción de aquellos componentes esenciales del liberalismo y que se expresan en la contención del pleno ejercicio de la libertad civil.

Cabe destacar los factores que han sido determinantes en la mutabilidad e inclinación de aquellos principios de libertad e igualdad (Capella, 2003): en primer lugar, la crisis de los 80 precipitó una serie de reformas destinadas a desarrollar una política monetaria restrictiva y a liberalizar la economía con el propósito de consolidar el sistema económico (excedentes empresariales) y democrático con un marcado coste social de la crisis; en segundo lugar, los criterios de convergencia económica propiciados por la Unión Europea, para el caso de Europa, y el Consenso de Washington, para América Latina, centraron el debate político y económico sobre el control de la política monetaria, la inversión y el crecimiento económico, todo ello complementado con políticas sociales restrictivas para garantizar un mínimo de prestaciones sociales. Las políticas de expansión de corte keynesiano quedaron parcialmente descartadas; en tercer lugar, la internacionalización de la economía. Así, el resultado final de la combinación de estos factores, unido a la fuerza normativa del proceso de

globalización, ha acabado por debilitar el equilibrio entre Estado y mercado, dando paso a una nueva fase en el gobierno de la economía (Capella, 2003).

Finalmente, es necesario replantear la concordancia de los principios constitucionales en favor de la libertad y la igualdad en favor de los distintos sistemas educativos. Esto supone la dotar al sistema político y jurídico de la tensión necesaria para el correcto funcionamiento democrático. Es necesario entregarle al Estado con un sistema de representación de intensidad fuerte, de alta participación, que incentive y configure la promoción, organización y desarrollo de los diferentes estamentos sociales que buscan reconstruir el sistema político para la mejora del sistema educativo y democrático.

REFERENCIAS

- Bellei C, Pérez LM (2000) *Tensión entre el Derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza en la Constitución de 1980 desde una Perspectiva Filosófica Jurídica*. 41 pp. https://www.unicef.cl/archivos_documento/45/derecho_y_libertad.pdf
- Bernasconi A, Rojas F (2003) *Informe sobre la Educación superior en Chile 1980-2003*. IESALC-UNESCO. 206 pp. http://www.cinccel.cl/documentos/Recursos/informe_educacion_superior_chile_2003.pdf
- Borón A (2005) *Impacto del Neoliberalismo sobre la Sociología y las Ciencias Sociales*. ALAS. Porto Alegre, Brasil.
- Brunner J, Hopenhayn M, Moulian T, Paramio L (1993) *Paradigmas de Conocimientos y Práctica Social en Chile*. FLACSO. Santiago, Chile. 277 pp.
- Cañs J (2002) *Metodología del Análisis Comparativo*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, España. 201 pp.
- Camus P (2011) Democratizar la democracia democratizar la ciudadanía. Perspectivas de un análisis comparado de la Educación Superior de España y Chile. *Cuad. Teol.* 3(2): 290-321.
- Camus PA, Ponce N, Cataldo F, Del Valle M (2018) Análisis crítico del discurso: la reforma a la

educación superior en Chile en medios de comunicación escritos. *Rev. Colomb. Educ.* 75: 77-98.

- Camus P, Ponce N, Álvarez G (2017) *La Escuela y sus Actores ante un Período de Cambios. Elementos para un Diagnóstico del Sistema Educativo de la Región de Antofagasta*. Observatorio de Educación para la Innovación. Antofagasta, Chile. 119 pp.
- Capella, J (2003) *Las Sombras del Sistema Constitucional Español*. Trotta. Madrid, España. 416 pp.
- Cotarelo, R (1992) *Transición Política y Consolidación Democrática 1975-1986*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, España. 644 pp.
- De Sousa Santos, Boaventura (1999) *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*. Sequitur. Madrid, España. 95 pp.
- De Sousa Santos B (2003a) *Crítica de la Razón Indolente. Contra el Desprecio de la Experiencia*. Palimpsesto. Bilbao, España. 467 pp.
- De Sousa Santos B (2003b) *Globalización y Democracia*. Ponencia en el Foro Social Temático. Instituto Paulo Freire. Cartagena de Indias, Colombia. 5 pp.
- De Sousa Santos B (2005) (Coord.) *Democratizar la Democracia: Los Caminos de la Democracia Participativa*. Fondo de Cultura Económica. México. 591 pp.
- Giner S (1992) La libertad académica y la falacia utilitarista. *Bol. Inst. Libre Enseñanza* 13: 27-30.
- Hernández G (2005) *La Condición Global. Hacia una Sociología de la Globalización*. Vol.1. Germania. Valencia, España. 440 pp.
- Lozano B (1993) La libertad de cátedra en la enseñanza pública superior. *Rev. Admin. Públ.* 131: 191-217.
- Lozano B (1995) *La Libertad de Cátedra*. Pons. Madrid, España. pp. 224-225.
- Medina R (1999) La política educativa en España y el ordenamiento jurídico de la educación. *Rev. Cs. Educ.* 178/179: 207-222.
- Nohlen D (2014) *Ciencia Política Comparada. El Enfoque Histórico-Empírico*. Universidad de Granada. Granada, España. 252 pp.
- Orrego C (1986) Tensión entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza en la

- constitución de 1980 desde una perspectiva filosófica-jurídica. *Rev. Chil. Derecho* 13: 463-498.
- Planidura R (1997) El derecho a la educación y el pluralismo educativo. *Mientras Tanto* 68/69: 89-103.
- Ribas N (2002) *El Debate sobre la Globalización*. Ballaterra. Barcelona, España. 149 pp.
- Rodríguez C (1998) *La Libertad de Enseñanza en España*. Tecnos. Madrid, España. 395 pp.
- Salguero M (1995) Libertad de enseñanza, neutralidad y libertad de cátedra como formas del pluralismo institucionalizado. *Rev. Inst. Bartolomé de las Casas* 2: 543-552.
- San Francisco A (1992) Jaime Guzman y el principio de subsidiaridad educacional en la Constitución de 1980. *Rev. Chil. Derecho* 3: 527-548.
- Tedesco J (1995) *Hacer Reforma. El Nuevo Pacto Educativo: Educación Competitividad y Ciudadanía en la Sociedad Moderna*. Anaya. Madrid, España. 190 pp.
- Touraine A (1994) *¿Qué es la Democracia?* Fondo de Cultura Económica. Madrid, España. 307 pp.
- Vidal C (2001) *La Libertad de Cátedra: Un Estudio Comparado*. Centro de Estudios Políticos Constitucionales. Madrid, España. 309 pp.