



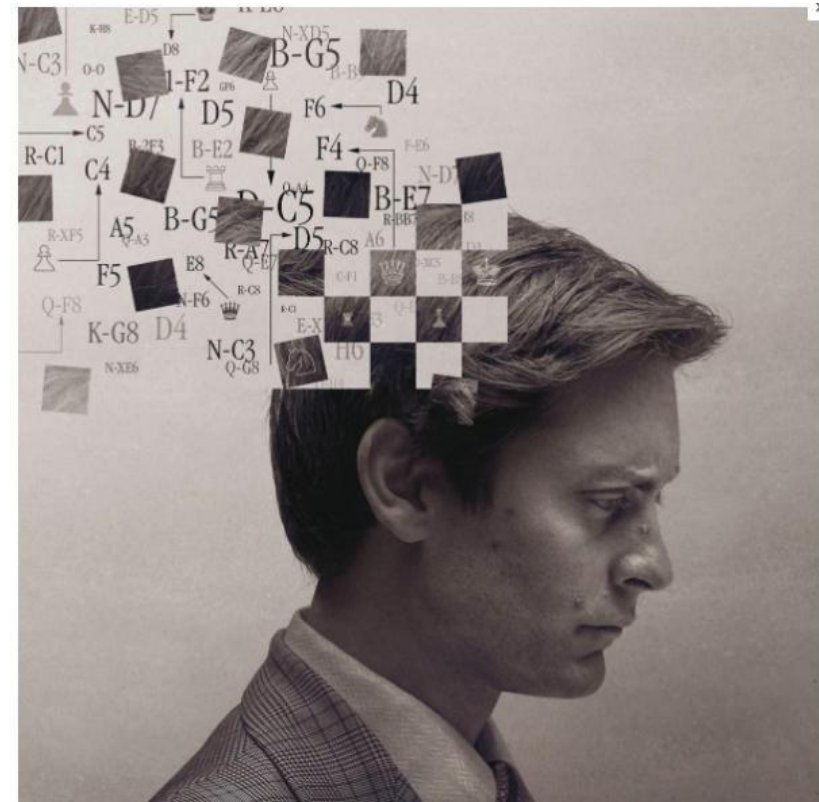
# Bases constitucionales de la Educación Superior

José Julio León  
Vicepresidente de AEqualis  
Vicerrector de Desarrollo y  
Aseguramiento de la Calidad  
Santo Tomás



# Argumento

- La diferencia entre el texto y la práctica constitucional.
- La “Constitución viviente” y la “síntesis inter-generacional” (B. Ackerman)
- El Derecho como práctica social “interpretativa” (R. Dworkin)
- La pregunta fundamental: ¿En manos de quién han de dejarse las decisiones básicas en materia educacional? (Amy Gutmann)
- El Derecho como sistema de principios, reglas y procedimientos. Necesidad de ponderación (R. Alexy).



# I. El Génesis: el sistema de educación superior bajo la égida del Estado

---



- Las primeras universidades en América Latina son creadas por el rey o por la iglesia. Son Mixtas (D. Levy)
- **Desde el inicio de la República la educación se entendió como un derecho social**, esto es, como una condición del pacto social. Los documentos constitucionales y legales de la etapa fundacional destacaron el rol de la Estado -y de la educación pública- en la formación de ciudadanos y en la (paulatina) igualación de las oportunidades educativas.
- Se forma la primera Universidad Nacional, la U. de Chile, con el rol explícito de supervigilar el sistema educativo nacional en su conjunto.
- En la segunda mitad del S. XIX –en el marco de los conflictos entre la iglesia y el Estado, entre conservadores y liberales, y los avances del Estado laico- se reconoce constitucionalmente la libertad de enseñanza (1874) y, luego, hacia 1888, se funda la primera universidad privada, la UC.

## II. Estado de compromiso: Sistema mixto y autonomía universitaria

---



- La “segunda ola” de creación de universidades privadas tiene que ver, en Chile, con demandas y emprendimientos regionales. Son “de élite” (y clase media ilustrada).
- Todos los sectores políticos se pusieron de acuerdo y establecieron un sistema de financiamiento estatal para todas las universidades, sin hacer distinciones en su naturaleza jurídica.
- Ley 11.575 de 1954 (financiamiento a la investigación + CRUCH)
- Leyes de ejercicio profesional (supresión de los exámenes).
- Luego vino la “reforma universitaria” y la reforma constitucional de 1971: dos maneras de entender su texto.
- La política produce lo que Sunstein llama **low-level agreements**, los que permiten avanzar , pero también –por la ambigüedad de los textos- hacen que el derecho adquiera “vida propia”, independiente de la intención “original”.



# III. La Constitución autoritaria. El mercado de la educación superior.

---



- La intervención (“contrarreforma universitaria”).
- La reforma de mercado. Las bases datan de 1981 y se complementan en 1990:
  - Estructura de 3 niveles: Ues, IPs y CFTs (DFLs 1,5 y 24 de 1981 Ed.)
  - Bases de Financiamiento: AFD, AFI y CU (DFL 4 de 1981, Ed.)
  - Regulación: Licenciamiento vía CSE [actual CNED] + plena autonomía (LOCE del 10.03.1990)
  - Estructura del Mineduc y funciones Divesup; ley 18.956 del 8.03.1990 [+ estructura Conicyt]
- Diversificación y masificación.
  - La “tercera ola” de creación de IES privadas, sumado al control político, administrativo y económico de las tradicionales (universidades derivadas), marcó el fin de la “época de oro” de la universidad de elite y el inicio de la “era de la masificación” (J.J. Brunner).
- La dictadura militar rompió con principios fundamentales de la República, pero a la hora de diseñar la reforma a la ES no instauró un nuevo orden, sólo reformuló el existente.



## IV. Ajustes al “Modelo”

---

- Dos primeros gobiernos de la Concertación (Aylwin-Frei): foco en la recuperación democrática de las universidades estatales y financiamiento de las universidades del CRUCH, privilegiando en ayudas estudiantiles las becas.
- Dos últimos gobiernos de la Concertación (Lagos-Bachelet I) introdujeron las leyes 20.027 (CAE, 2005) y 20.129 (aseguramiento de la calidad, 2006) que impulsaron la expansión de la matrícula en IES privadas, superando el umbral de “universalización” en 2007.
- El gobierno de Piñera I impulsó proyectos de ley para crear una superintendencia de educación superior, establecer la acreditación obligatoria con una nueva agencia acreditadora fortalecida y un crédito estudiantil administrado por el Estado (con regulación indirecta de aranceles). Rebajó la tasa de interés del CAE.



# V. La Educación como derecho social

---

- En su segundo período, la Presidenta Bachelet fijó una agenda más ambiciosa, con el objeto de asegurar el carácter de derecho social y público de la educación, mediante sendos proyectos de ley para:
  - i) Poner fin a la selección, al lucro y al copago en la educación escolar;
  - ii) Establecer un nuevo sistema de formación y carrera docente;
  - iii) Crear un nuevo sistema de educación pública,
  - iv) Fijar una nueva institucionalidad (Subsecretaría y superintendencia) para la educación parvularia, y
  - v) Desarrollar una reforma estructural de la educación superior, creando nuevas IES estatales, implementando gradualmente la gratuidad en este nivel de enseñanza y reforzando su marco regulatorio.
- Lo que antes estaba vedado al legislador, ahora es parte de su competencia (STC sobre ley de administrador provisional: Derecho a la educación y libertad de enseñanza se deben ponderar, pero ésta deriva de aquél. Derecho incluye que la educación sea de calidad). Derecho a la educación es un derecho social
- “La paradoja del derecho social” (STC sobre glosa de gratuidad).



# Proceso Constituyente







## VI. ¿Un nuevo marco constitucional para ES? ¿Cuánto de esto podría cambiar?

---

- Autonomía de los cuerpos intermedios (art. 1º, inc. 3º CPR)
- Derecho a la educación (art. 19, Nº10, CPR)
- Libertad de enseñanza (art. 19, Nº11, CPR)
- Libertad de trabajo (art. 19, Nº16, CPR)
- Libertad de asociación (art. 19, Nº 15)
- Límites de los derechos fundamentales y “contenido esencial” de los derechos (art. 19 Nº 26)
- Control de constitucionalidad (supremacía constitucional. La Constitución como límite del poder). Tres modelos: el inglés, el estadounidense y el alemán.
- Libertad de enseñanza, de elección y autonomía de las IES (en el contexto de un sistema mixto) son parte de la tradición republicana.
- Necesidad de ponderación: Estado y educación como derecho social (principio activo); libertad de enseñanza y autonomía de las IES (límite). La educación genera bienes públicos y permite libertad de elección con beneficios privados.

# VII. La lectura democrática de la Constitución

---



- Los derechos fundamentales son universales e indisponibles: se sustraen, a la vez, del mercado y de la decisión política. Son lo que “no debe decidirse” o lo que “debe ser decidido” por la mayoría (L. Ferrajoli), generando para el Estado tanto vínculos negativos (derechos de libertad) como vínculos positivos (derechos sociales que no deben quedar sin satisfacción).
- El texto es el punto de partida de la interpretación y el discurso constitucional debe ofrecer el marco de referencia para el diálogo y el debate político tendiente a crear, modificar o derogar las leyes futuras.
- La acción de los constitucionalistas, legisladores, gobernantes y jueces “consiste, en general, en aportes a una obra colectiva cuyas contribuciones pasadas, contemporáneas y futuras no controlan y sólo influyen parcialmente” (C.S. Nino).
- La interpretación constitucional será tarea de la “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales” (P. Häberle, 2001): *todos los ciudadanos* son “guardianes de la Constitución”.
- Esta compleja **libertad/deber/derecho de participar en los procesos de enseñanza-aprendizaje** está estrechamente unida tanto al desarrollo de la autonomía individual (privada) como a la autonomía pública (ciudadanía).