

La regulación del derecho a la educación en el derecho constitucional comparado

Serie Informes N° 04-20, 28-02-2020

por Víctor Soto Martínez

Resumen

Este trabajo se basa en el informe N° 02-20, La regulación constitucional del derecho a la educación: recopilación de experiencias comparadas. Su objetivo es sintetizar, a partir de dicha información, los ordenamientos constitucionales estudiados e identificar las diversas tendencias regulatorias a nivel internacional. De esta forma, se pretende aportar a la discusión constitucional sobre la mejor forma de consagrar el derecho a la educación en una nueva constitución política.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes.....	3
I. Síntesis de las constituciones recopiladas.....	5
<i>A. América Latina</i>	<i>5</i>
1. Chile	5
2. Argentina.....	6
3. México.....	7
4. Uruguay	9
5. Brasil	10
6. Colombia	11
7. Paraguay	12
8. Perú	13
9. Venezuela	15
10. Ecuador	16
11. Bolivia	17
12. Cuba	18
<i>B. Estados Unidos y Canadá</i>	<i>19</i>
13. Estados Unidos	19
(a) California.....	19
(b) Texas.....	20
(c) Nueva York	20
(d) Virginia	21
14. Canadá	21
<i>C. Europa</i>	<i>22</i>
15. Países Bajos	22
16. Bélgica	22
17. Irlanda	23
18. Italia	23
19. Alemania	24
20. Dinamarca	24
21. Francia	25
22. Suecia	25
23. Portugal	25
24. España	27
25. Rusia.....	27
26. Suiza	28
27. Finlandia.....	29
<i>D. Asia</i>	<i>29</i>
28. Japón	29

29. India	30
30. China	30
<i>E. África</i>	31
31. Sudáfrica	31
32. Túnez	31
II. Análisis comparado	32
1. Objeto de la educación	32
2. Derechos de no intervención estatal	34
3. Deberes generales del Estado	35
4. Educación superior	39
5. Aspectos curriculares y programáticos	40
6. Religión	44
III. Sistematización del análisis comparado	46
1. Explicación general	46
2. Metodología	46
3. Resultados	47
4. Conclusión	49
Anexo	50

Antecedentes

Este trabajo se basa en el informe N° 02-20, *La regulación constitucional del derecho a la educación: recopilación de experiencias comparadas*. Su objetivo es sintetizar, a partir de dicha información, los ordenamientos constitucionales estudiados e identificar, mediante un análisis comparativo, las diversas tendencias regulatorias a nivel internacional. De esta forma, se pretende aportar a la discusión constitucional sobre la mejor forma de consagrar el derecho a la educación en una nueva constitución política.

Sin embargo, cabe señalar que este trabajo se circunscribe a la revisión de los textos constitucionales y no se analizan las leyes específicas que organizan la educación en cada país, la jurisprudencia en torno a ellas, ni la aplicación práctica de los principios constitucionales, elementos que se deberían considerar para un ejercicio de comparación más completo (y, ciertamente, más realista).

Ahora bien, ¿cuál es la relevancia de un ejercicio que sólo nos permitirá conocer las constituciones nominales de los países analizados? En efecto, sabemos que muchas veces puede haber un largo trecho entre lo declarado en estas normas y la realidad empírica dentro de la cual se enmarcan. Sin embargo, como señalan Bidart y Carnota, "en ciertos casos la constitución nominal procura por lo menos cumplir una función docente, proponiendo para el futuro un repertorio de normas programáticas destinadas a impulsar un proceso de cambio, con la ambición de tornarse aplicables a breve plazo cuando el crecimiento cultural, socioeconómico y político, etc., les confiera mayor viabilidad y factibilidad para su vigencia"¹. En muchos casos, estas disposiciones "revelan en el campo de las valoraciones dielógicas un progreso impetuoso hacia la justicia social –o justicia a secas– que a la larga hará de palanca para transformar las constituciones materiales rezagadas. La esterilidad inmediata de las cláusulas de política económica no frustra su carácter de oferta o programa de acción estatal"².

En definitiva, lo que haremos es indagar precisamente en los *compromisos* que cada país ha formulado en torno al derecho a la educación, lo que nos permitirá identificar los diversos enfoques o prioridades políticas en la materia y, de esta manera, identificar y comprender las tendencias valorativas respecto de la educación en el derecho constitucional comparado. A partir de ello podremos *visualizar* las valoraciones, prioridades, énfasis u objetivos que cada país analizado se ha trazado respecto del derecho a la educación, contrastándolos con el caso chileno cuando fuera necesario.

¹ BIDART, Germán y CARNOTA, Walter. *Derecho constitucional comparado*, Tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1998, p. 71.

² *Ibíd.*, p. 153.

I. Síntesis de las constituciones recopiladas

A. América Latina

1. Chile³

En nuestro país, se establece como objeto de la educación el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida (art. 19, N° 10, inc. 2°). Dicho objeto se refleja en el principio de la educación integral (art. 3, ñ), contenido en la *Ley General de Educación*⁴, principio recientemente recogido y profundizado en la ley N° 21.040, que regula a la educación pública del país.

En segundo lugar, y a diferencia de las Constituciones de 1833 y 1925, que consideraban a la educación como un deber preferente del gobierno o del Estado, el precepto constitucional actual **les asigna a los padres el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos, derecho al que el Estado le debe otorgar especial protección** (inc. 3°).

En tercer lugar, esta norma mandata al Estado a promover la educación parvularia a través de un sistema gratuito a partir del nivel medio menor (inc. 4°), es decir, a partir de los 2 años⁵. También establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición (Kínder).

En cuarto lugar, lo obliga a financiar un sistema gratuito con el objeto de asegurar el acceso de toda la población a la educación básica y media⁶ (inc. 5°).

³ Este punto ha sido tomado del siguiente trabajo: SOTO, Víctor. "El derecho a la educación en la historia constitucional chilena", Informe 01-20, Sección de Estudios, Biblioteca del Congreso Nacional, 2020.

⁴ DFL N° 2, de 2010, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370.

⁵ De acuerdo con el artículo 5 del decreto supremo N° 315, de 2011, del Ministerio de Educación, los niveles de la educación parvularia son los siguientes:

Sala Cuna Menor: 0 a 1 año

Sala Cuna Mayor: 1 a 2 años

Nivel Medio Menor: 2 a 3 años

Nivel Medio Mayor: 3 a 4 años

Primer Nivel de Transición: 4 a 5 años. Referido popularmente como Pre-Kínder

Segundo Nivel de Transición: 5 a 6 años. Referido popularmente como Kínder.

⁶ La educación básica en Chile comprende ocho años, desde primero a octavo básico, mientras que la educación media comprende cuatro años, desde primero a cuarto medio. La edad mínima de ingreso a la educación básica regular son los seis años y la edad máxima para el ingreso a la educación media regular son los dieciséis años, de acuerdo con el artículo 27 de la *Ley General de Educación*. Cabe señalar que el artículo 25 de dicha ley establece que tanto la educación básica como la educación media tendrán una duración de seis años, modificación que se materializará el año 2026.

En quinto lugar, se mandata al Estado a fomentar la educación en todos sus niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento patrimonio cultural de la nación (inc. 6°). Fomentar la educación en todos sus niveles significa promoverla desde la educación parvularia hasta la educación superior, lo cual se vincula con el objeto de la educación definido en el inciso segundo. Este precepto, además, vincula el tema educacional con la investigación científica y con el desarrollo cultural y artístico del país.

Finalmente, se le entrega a la comunidad el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación (inciso final).

Por otro lado, la **libertad de enseñanza** (art. 19, N° 11) amplía su definición respecto de lo consagrado en la Constitución de 1925, ya que incorpora directamente lo que antes se encontraba implícito y se entendía regulado o limitado por la autoridad: **el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales**. En este sentido, disminuyen las opciones de la autoridad para restringir este derecho, ya que se indica que sólo puede ser limitado por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional (inc. 2°).

En segundo lugar, el inciso tercero prohíbe a la educación reconocida oficialmente (ya sea pública o privada) orientarse a propagar una tendencia político partidista, replicando lo que ya establecía la Constitución de 1925 tras la reforma constitucional de 1971⁷.

En tercer lugar, se consagra un derecho que en los anteriores textos constitucionales se consideraba implícito: **el derecho de los padres de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos** (inc. 4°).

Finalmente, este artículo encomienda a una ley orgánica constitucional la labor de establecer los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media, así como las normas objetivas, de general aplicación, que permitirán al Estado velar por su cumplimiento, y los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel (inciso final). Este mandato se materializa en la llamada *Ley General de Educación*, ya citada.

2. Argentina (1853)

En la línea de las constituciones liberales del siglo XIX, la constitución argentina no dota de contenido explícito a los derechos, sino que sólo los declara⁸. Así, el artículo

⁷ Esta reforma fue parte del llamado *Estatuto de Garantías*, un pacto político entre la Unidad Popular y el Partido Demócrata Cristiano, en virtud del cual este partido se comprometía a apoyar con sus votos la elección de Salvador Allende como Presidente de la República, y este último se comprometía a enviar al Congreso una reforma constitucional que profundizaba algunos derechos civiles, políticos y sociales.

⁸ Esta impronta se ha mantenido a pesar de las importantes modificaciones que introdujo la reforma de 1994, entre las que se cuenta la incorporación de algunos derechos de tercera generación, como el derecho de los consumidores (art. 42) y el reconocimiento de ciertos

14 señala escuetamente que todos los habitantes de la nación gozan del derecho *de enseñar y aprender*.

Por otra parte, el artículo 75 le otorga al Congreso la atribución de dictar planes de instrucción general y universitaria, así como de "sancionar leyes de organización y de base de la educación (...) que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales".

Es decir, se entrega al legislador la regulación de este derecho, pero con el mandato de asegurar:

- i) la responsabilidad del Estado en su provisión;
- ii) los principios de gratuidad y equidad de la educación pública; y
- iii) la autonomía universitaria.

Por otra parte, la reforma de 1994 introdujo el derecho de los pueblos indígenas a una educación bilingüe e intercultural (art. 75, N° 17).

Finalmente, cabe señalar que, a pesar de su redacción general, se han generado a lo largo de la historia dos posiciones antagónicas respecto de la injerencia del Estado en la educación, según el énfasis puesto en el derecho de aprender o en el de enseñar. Así, quienes privilegian el derecho de aprender suelen otorgar al Estado un papel preponderante en materia educacional, mientras que los que enfatizan el derecho a enseñar suelen asignarle al Estado un papel subsidiario⁹.

3. México (1917)

Al contrario que la constitución argentina, la constitución de México ha tenido, desde su redacción original, un fuerte énfasis en el contenido de los derechos fundamentales y, especialmente, en su aspecto social. Se evidencia aquí, pues, el paso de un constitucionalismo clásico o liberal a un constitucionalismo social¹⁰, caracterizado por el aseguramiento, por primera vez, de derechos constitucionales para obreros y campesinos¹¹. Este constitucionalismo se caracteriza por "el reconocimiento de los derechos a la organización profesional, a la huelga, a la contratación colectiva, al acceso a la riqueza y de principios de equidad en las relaciones jurídicas y

derechos colectivos de los pueblos indígenas (art. 75). Para más detalles del proceso de evolución de los derechos fundamentales, véase la nota 13.

⁹ FINNEGAN, Florencia y PAGANO, Ana. *El derecho a la educación en Argentina*, Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE, Buenos Aires, 2007, p. 13.

¹⁰ Tradicionalmente se ha caracterizado a la Constitución de México de 1917, y a la Constitución de Weimar, de 1919, como las pioneras del constitucionalismo social en el siglo XX. Véase: BIDART, Germán y CARNOTA, Walter. Op. Cit., p. 149.

¹¹ CARBONELL, Miguel. "La Constitución mexicana de 1917 y su significado para los derechos sociales", en: FERRER, Eduardo y FLORES, Rogelio (coordinadores). *La Constitución y sus garantías: a 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2017, p. 198.

económicas”¹², lo que se traduce en la aparición de los “primeros derechos prestacionales, en virtud de los cuales el Estado se hizo cargo de financiar y prestar servicios en el ámbito educativo, salud y vivienda, entre otros”¹³.

Si bien el texto de 1917 ya era, en cierto sentido, innovador respecto de las constituciones liberales anteriores, debido a que establecía un sistema de educación pública de carácter laico y gratuito, lo cierto es que el precepto ha ido expandiéndose considerablemente a lo largo de sus sucesivas reformas. Entre estas, destacan la reforma de 1934, que enfatizó el papel protagónico del Estado en el terreno educativo; la reforma de 1946, que estableció a grandes rasgos el objeto de la educación (aunque posteriormente ha experimentado modificaciones); la reforma de 1980, que constitucionalizó la autonomía universitaria; la reforma de 1993, que reforzó el derecho de los particulares a impartir la enseñanza; la reforma de 2013, que incorporó un Sistema Nacional de Evaluación Educativa; y, finalmente, la reforma de 2019, que modificó completamente dicho Sistema, constitucionalizó diversos elementos de la carrera docente, y modificó una serie de aspectos programáticos¹⁴.

Asimismo, destaca la modificación del artículo segundo, realizada el año 2001, por medio de la cual se introdujo el concepto de *nación pluricultural*, así como el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, incorporándose el deber de las autoridades estatales de remediar las desigualdades que los afectan en diversos ámbitos, incluida la educación.

Atendiendo su redacción actual, vale la pena destacar la garantía estatal del derecho a la educación en todos sus niveles, desde el nivel inicial hasta el superior, así como su obligatoriedad hasta el nivel medio superior, también conocido como bachillerato o preparatoria¹⁵ (art. 3, párrafo 1º).

A la caracterización de la educación impartida por el Estado como laica, pública y gratuita –existente desde 1917– en los últimos años se han agregado los conceptos de universal e inclusiva (art. 3, párrafo 2º). Asimismo, al Estado le corresponde la rectoría de todo el sistema educativo, así como la determinación de los planes y

¹² HERNÁNDEZ, Rubén. “La influencia de la Constitución de Querétaro en el derecho constitucional latinoamericano”, en: FERRER, Eduardo y FLORES, Rogelio (coordinadores). Op. Cit., p. 442.

¹³ *Ibíd.*, pp. 442-443.

¹⁴ Las reformas constitucionales pueden ser revisadas en la siguiente página: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm [consultado el 21-01-2020]. Para un análisis de las reformas que se llevaron a cabo entre el siglo XIX y el año 2012, véase: ABOITES, Hugo. “El derecho a la educación en México: del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI”. *RMIE* [online], 2012, vol.17, n. 53 [citado 21-01-2020], pp.361-389. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662012000200003&lng=es&nrm=iso

¹⁵ Se ingresa a la preparatoria o bachillerato a los 15 años, y en general dura entre dos y tres años (se puede extender a cuatro años en caso de que se estudie el bachillerato con certificación en tecnología). Respecto a la educación inicial, aplicable a niños menores de tres años, la obligatoriedad se entiende para el Estado. Para más detalle, consúltese: Ley General de Educación (Diario Oficial 30-09-2019). En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf [revisada el 21-01-2020]

programas en el nivel básico (educación inicial, preescolar, primaria y secundaria) y en las escuelas normales (art. 3, párrafo 11°).

Otro aspecto interesante es la regulación constitucional de la función docente, el establecimiento de una carrera docente y un sistema de desarrollo profesional para maestros y maestras (art. 3, párrafos 6° al 9°).

Cabe mencionar, además, que se incluyen en la Constitución diversas cuestiones programáticas (que en Chile se regulan a través de la *Ley General de Educación*, ya citada). Así, por ejemplo, la fracción II del artículo 3° indica que la educación se orientará por el progreso científico y será democrática, nacional, contribuirá a mejorar la convivencia humana, será equitativa, inclusiva, intercultural, integral y de excelencia. También se establece la promoción de la investigación en ciencia y tecnología (fracción V), la autonomía universitaria (fracción VII), y la definición de un sistema de mejora continua de la educación, coordinado por un órgano estatal autónomo, que se regula con cierto detalle en el propio texto constitucional (fracción IX), entre otros aspectos.

En general, se puede apreciar aquí un papel protagónico del Estado, cuestión que ha sido una característica del sistema educativo mexicano a lo largo de su historia. Si bien la libertad de enseñanza está asegurada (fracción VI), la educación impartida por particulares debe sujetarse a los planes y programas estatales, y está sujeta a las condiciones establecidas por la ley.

4. Uruguay (1967)

La regulación constitucional de la educación en Uruguay presenta dos características interesantes. En primer lugar, un gran énfasis en la libertad de enseñanza, contemplada en su doble faz: derecho de los particulares para impartir educación y derecho de los padres o tutores de elegir el establecimiento educacional para sus hijos (art. 68). Sin perjuicio de lo anterior, cabe mencionar que se establece la obligatoriedad de la educación primaria y media (art. 70)¹⁶, y la gratuidad de la educación impartida por el Estado en *todos* sus niveles (art. 71).

En segundo lugar, destaca el hecho de que la educación en Uruguay no es dirigida por un Ministerio u órgano gubernamental, sino que está regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos (art. 202). Más aún, "la autonomía de esos Consejos supone que no están sometidos a ninguna forma de supervisión jerárquica de las autoridades políticas (Presidencia de la República y/o Ministerio de Educación). Por tanto, las decisiones fundamentales de políticas educativas para la enseñanza básica y media de

¹⁶ Es decir, la educación obligatoria abarca desde los 6 hasta los 18 años. Véase: <https://www.universia.es/estudiar-extranjero/uruguay/sistema-educativo/estructura-sistema-educativo/2587> [consultado el 22-01-2020]

Uruguay son adoptadas por un ente autónomo del resto de la institucionalidad política, incluyendo a la organización de sus recursos humanos”¹⁷.

En síntesis, la Constitución uruguaya asegura:

- i) la libertad de enseñanza;
- ii) la obligatoriedad de la educación primaria y media;
- iii) la gratuidad de la educación estatal; y
- iv) la organización general del sistema educativo, encargada a organismos estatales autónomos (no gubernamentales).

5. Brasil (1988)

Esta constitución se enmarca completamente dentro del constitucionalismo social, ya que establece un amplio catálogo de derechos sociales. Así, la educación es establecida como el primero de ellos (art. 6) y es regulada *in extenso* en el capítulo III de la Constitución (arts. 205 al 214). Se configura, por tanto, como un derecho de la persona a la par que como un deber del Estado.

Dentro de la configuración constitucional de este derecho, cabe destacar, en primer lugar, la definición de su *triple objeto*: i) desarrollo personal; ii) formación ciudadana; y iii) formación para el trabajo (art. 205, inc. 1º).

En segundo lugar, se enumeran los principios de la educación brasileña (art. 206), entre los cuales destacan la igualdad de condiciones de acceso, el pluralismo, la calidad y la gestión democrática de las escuelas (que también veremos en Portugal). Asimismo, se resguarda aquí la existencia de un sistema educativo mixto (compuesto tanto por escuelas públicas como por escuelas privadas), la gratuidad de la educación estatal y un sueldo base para los docentes.

En tercer lugar, se reconoce la autonomía universitaria (art. 207).

En cuarto lugar, se define la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria de 4 (cuatro) a 17 (diecisiete) años y la “progresiva extensión de la obligatoriedad y gratuidad a la enseñanza media” (art. 208). Tal vez lo más interesante de este artículo radica en la existencia de una verdadera garantía estatal de este derecho, señalándose que el “no ofrecimiento de enseñanza obligatoria por el Poder Público, o su oferta irregular, comporta la responsabilidad de la autoridad competente”¹⁸.

¹⁷ BENTANCUR, Nicolás. “Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores”, *Rev. Uruguaya de Ciencia Política* [online]. 2012, vol. 21, n.1 [citado 22-01-2020], pp.65-93.

Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2012000100004&lng=es&nrm=iso.

¹⁸ Para un análisis de la protección de este derecho, véase: JAMIL CURY, Carlos. “Sobre el derecho a la educación básica en Brasil”. *RMIE* [online]. 2012, vol. 17, n. 53 en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662012000200004&lng=es&nrm=iso [citado 22-01-2020]

En quinto lugar, se asegura la libertad de enseñanza, pero condicionada a la autorización y evaluación del poder público.

Finalmente, vale la pena destacar la existencia también de una garantía presupuestaria del derecho a la educación en la misma Constitución. Así, el artículo 212 dispone que tanto la Unión, como los Estados y Municipios, destinarán un porcentaje de sus ingresos provenientes de impuestos al financiamiento del sistema de enseñanza.

6. Colombia (1991)

Esta constitución también se enmarca dentro del constitucionalismo social. Asimismo, se trata de una constitución bastante avanzada, ya que recoge elementos tanto del proceso de *especificación* como de *expansión* del catálogo de derechos¹⁹. En cuanto a la expansión del catálogo, cabe destacar la incorporación de los derechos sociales y económicos, como el mismo derecho a la educación, y de los derechos colectivos, como el derecho al medioambiente. Por otra parte, en cuanto al proceso de especificación, salta a la vista la inclusión de los derechos de los niños (art. 44) y adolescentes (art. 45). Precisamente en estas disposiciones aparece por primera vez en el texto constitucional el derecho a la educación.

Posteriormente, a partir del artículo 67, se desarrolla con mayor detalle su configuración jurídica, en su *doble faz* de derecho de la persona y de servicio público con una función social. También se dispone: i) la educación obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad; ii) la gratuidad de la educación provista por el Estado; y iii) el rol del Estado como ente encargado de velar por la calidad de la educación de todo el sistema (se le asigna la “suprema inspección y vigilancia de la educación”).

El artículo 68, en tanto, establece la libertad de enseñanza. Es decir, la libertad de los particulares de fundar establecimientos educativos, según las condiciones establecidas por la ley, y el derecho de los padres de escoger la educación para sus hijos menores de edad.

El artículo 69 garantiza la autonomía universitaria y el fortalecimiento estatal de la investigación científica.

¹⁹ Los derechos fundamentales han pasado por diversas etapas en cuanto a su formulación y desarrollo. Primero se habría dado su *positivización*, es decir, su consagración en normas de derecho positivo, como las declaraciones de derechos o las Constituciones. Luego, se habría producido su *generalización*, aplicándose los derechos a toda categoría de personas, sin distinción de raza, sexo, posición social, ideas políticas, etcétera. En tercer lugar, se habría producido su *expansión*, es decir, la ampliación del catálogo de derechos desde los civiles y políticos, hasta los sociales, económicos y culturales. Luego, habría venido su *internacionalización*, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, con la creación de los diversos instrumentos que componen el derecho internacional de los derechos humanos. Finalmente, la última etapa de su desarrollo sería la *especificación*, es decir, el surgimiento de derechos atribuibles sólo a categorías o grupos de ciudadanos que se encuentran en una situación de desventaja respecto de sus semejantes. Véase: SQUELLA, Agustín. *Introducción al derecho*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000 pp. 179-202.

Finalmente, el artículo 70 establece el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura, así como la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación.

7. Paraguay (1992)

Esta es otra constitución de carácter social y que recoge, en general, los avances del proceso de expansión e internacionalización de los derechos humanos en el mundo²⁰.

Respecto de los fines de la educación (art. 73), se enfatiza el desarrollo personal, pero también la promoción de diversos valores colectivos, como la justicia social, la paz y la solidaridad, entre otros. Asimismo, se reconoce este derecho en una doble faz, como derecho de aprender y libertad de enseñar (art. 74). Del primero se desprende la igualdad de acceso de todas las personas a la educación, mientras que el segundo implica el reconocimiento de la libertad de enseñanza en un sentido bastante amplio (en principio, se señala que la única limitación para ejercer este derecho es la "idoneidad e integridad ética").

Por otro lado, el artículo 76 señala que la organización del sistema es una responsabilidad esencial del Estado, aunque abarca tanto a los sectores públicos como a los privados, ya sea escolares como extraescolares. Asimismo, se dispone la obligatoriedad de la educación básica y su carácter gratuito cuando sea impartida por el Estado. En tanto, se indica que el Estado fomentará la enseñanza media y la superior o universitaria.

El artículo 79 consagra la autonomía universitaria y la libertad de cátedra.

Cabe mencionar que, al igual que en el caso de Brasil, se establece un mínimo presupuestario para financiar la educación (art. 85).

Analizando con más detalle sus disposiciones, podemos notar algunas cosas interesantes. Así, por ejemplo, uno de los objetivos que se asigna al Estado en el art. 73 es la erradicación del analfabetismo. Ninguna de las constituciones chilenas se ha trazado este objetivo, aunque el analfabetismo llegó a ser un problema importante durante el siglo XX (en 1960, de acuerdo con el censo de aquel año, había un 16,4% de analfabetos, cifra que bajó a un 11,1% en 1970 y a un 8,9% en 1982²¹). En las

²⁰ La constitución de 1992 "recoge y profundiza todo lo positivo de las constituciones precedentes en cuanto a libertades, derechos y garantías, y agrega disposiciones nuevas a partir del derecho comparado y del derecho internacional de los derechos humanos. De este modo, su parte dogmática se constituye en lo más avanzado que haya tenido el Paraguay" (CLAUDE, Luis Lezcano, et al. "Historia constitucional del Paraguay (Período 1870-2012)". *Revista Jurídica*, 2012, vol. 3, n. 1, pp. 173-291.). La cita se encuentra dentro de las conclusiones del texto.

²¹ Véase la página sobre el sistema educativo de Chile de la Organización de Estados Iberoamericanos. En particular el anexo N° 2 (anexo de datos estadísticos) del informe del año

últimas décadas se ha comprobado un descenso sostenido en el analfabetismo, llegando a un 3,7% según datos del año 2017²². Por el contrario, Paraguay tenía el año 2000 aproximadamente un 9% de analfabetos y para el año 2017 un 6%²³, lo cual permite entender la mayor centralidad del problema en dicho país.

Por otra parte, el art. 76 sólo asegura el carácter obligatorio de la educación básica, pero no así de la educación media y superior, que sólo deben ser “fomentadas” por el Estado (a diferencia de lo que vemos en otros países sudamericanos, que se han trazado metas más ambiciosas en sus ordenamientos constitucionales).

Asimismo, podemos notar ciertas particularidades culturales que no se aprecian en otras constituciones revisadas. Por ejemplo, el artículo 82 reconoce el “protagonismo” de la Iglesia Católica en la provisión del servicio educativo. Pero, sin duda, el punto más relevante es el fomento de la enseñanza en la lengua materna del educando, lo cual da cuenta de la relevancia que se le otorga a la cultura guaraní en dicho país (art. 77). Esto va más allá del mero reconocimiento de la existencia de las lenguas indígenas, sino que implica la promoción de una cultura bilingüe. En la misma línea, vemos el reconocimiento de las “peculiaridades culturales de los pueblos indígenas” en la educación formal (art. 66). Esto es una tendencia en diversos países latinoamericanos, que han pasado del silenciamiento de la realidad indígena a un progresivo reconocimiento que se manifiesta en aspectos simbólicos, derechos colectivos y fomento de su participación en las distintas instancias de poder.

Finalmente, en el ámbito curricular, destaca el deber del Estado de promover el deporte (art. 84), que veremos en otros ordenamientos, como el venezolano, el boliviano y el cubano.

8. Perú (1993)

Si bien esta constitución recoge los avances del constitucionalismo social, implica un giro respecto de la ideología de la carta de 1979, que establecía una “república democrática y social” con garantías propias de un Estado de Bienestar²⁴. Este cambio de enfoque tiene su correlato en la consagración del derecho a la educación.

1993, disponible en: <https://www.oei.es/historico/quipu/chile/index.html> [consultado el 22-01-2020]

²² SOTO, Aracely. *Analfabetismo en Chile: ¿cómo las políticas educativas contribuyen a su erradicación?: análisis del plan nacional de alfabetización "Contigo aprendo"*. Tesis presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo para optar al grado académico de Magíster en Políticas Públicas, Santiago, 2017, p. 7.

²³ El primer dato está extraído del informe del Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay para la UNESCO “Revisión nacional 2015 de la Educación para Todos”, publicado el año 2014, p. 70, disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000230036> [consultado el 22-01-2020]. El segundo dato es del Banco Mundial y figura en el siguiente sitio: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.ADT.LITR.ZS> [consultado el 22-01-2020]

²⁴ La definición de república democrática y social se hallaba en el artículo 79 de la Constitución de 1979. La actual carta fundamental, por el contrario, constitucionaliza una economía social de mercado (art. 58). Véase: FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. “El nuevo ordenamiento constitucional del Perú: aproximación a la Constitución de 1993”, *Revista de estudios políticos*, 1994, n. 84, p. 34. En el mismo sentido, VIGO y NAKANO sostienen que “la intención del

Así, mientras en países como México, Brasil o Colombia veíamos un énfasis en la educación como servicio público y deber del Estado, en Perú no existe una garantía explícita en este sentido (aunque ha sido construida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²⁵).

En cuanto a los rasgos definitorios del sistema educacional peruano, cabe destacar, en primer lugar, que se establece como su finalidad principal el desarrollo integral de la persona humana (art. 13), sin incluirse ninguna referencia a su finalidad democrática (aunque la idea de formación cívica o ciudadana se establece como un principio programático, en el art. 14).

En segundo lugar, se consagra la libertad de enseñanza, tanto en su aspecto de derecho-deber de los padres (art. 6, inc. 2º y art. 13), como en su aspecto de libertad para “promover y conducir instituciones educativas” (art. 15, inc. 3º). En este punto, se ha generado cierto debate, ya que en el mismo artículo se consagra, además, la libertad para transferir la propiedad de los establecimientos, lo que ha sido interpretado como un marco jurídico que permitiría implementar “instituciones educativas con características de propiedad privada-empresas con fines de lucro”²⁶.

En tercer lugar, se le otorga al Estado un rol coordinador del sistema educativo, que se entiende como un sistema descentralizado (art. 16).

En cuarto lugar, son obligatorias la educación inicial, primaria y secundaria²⁷, y la educación provista por el Estado es gratuita (art. 17).

Finalmente, al igual que en la mayoría de las constituciones latinoamericanas analizadas, se reconoce la autonomía universitaria y la libertad de cátedra (art. 18).

Cabe mencionar que la Constitución de 1979 contemplaba, en su artículo 39, la destinación de un porcentaje del presupuesto al financiamiento de la educación, como en el caso de Brasil y Paraguay, cuestión que no se replicó en la carta de 1993.

legislador fue la configuración de un marco constitucional que permita la implementación de políticas neoliberales en todos los aspectos aminorando el papel promotor del Estado” (VIGO, Gladys y NAKANO, Teresa. *El derecho a la educación en Perú*, Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE, Buenos Aires, 2007, p. 21).

²⁵ VIGO, Gladys y NAKANO, Teresa. Op. Cit., p. 25.

²⁶ *Ibíd.*, p. 25.

²⁷ La educación inicial abarca desde los 0 a los 6 años. Sin embargo, al parecer se ha interpretado esta norma en el sentido de obligatoriedad de la implementación progresiva de este nivel por parte del Estado, y no como una obligación para la familia, ya que la educación inicial no es requisito para el ingreso a la educación primaria (artículo quinto transitorio de la ley N° 28.044, Ley General de Educación). Es decir, en Perú la educación es propiamente obligatoria entre los 6 y los 17 años, pero el Estado debe garantizar la existencia de centros educativos para la educación inicial.

9. Venezuela (1999)

La constitución venezolana profundizó el paradigma del Estado Social en la región²⁸. Un primer aspecto a destacar, en este sentido, es la incorporación de la educación (junto al trabajo) como uno de los procesos fundamentales para conseguir los fines del Estado, entre los cuales se cuenta “la construcción de una sociedad justa y amante de la paz” (art. 3).

Luego, el artículo 102 comprende a la educación a la vez como un derecho humano y como un deber social fundamental, que se expresa en su carácter de servicio público.

El artículo 103, en tanto, establece la obligatoriedad en todos sus niveles, “desde el maternal hasta el nivel medio diversificado”²⁹ y la gratuidad del servicio impartido por el Estado hasta el pregrado universitario.

El artículo 104 se refiere a la carrera docente, remitiendo su regulación a la ley.

Por otra parte, el artículo 106 consagra la libertad para “fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de éste”. Es decir, se trata de una aceptación más limitada de la libertad de enseñanza que en otros países analizados.

²⁸ Esta constitución ha sido calificada como “el ejemplo más contundente de lo que acabaría denominándose *nuevo constitucionalismo latinoamericano*” (PASTOR, Roberto Viciano; y DALMAU, Rubén Martínez. “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC*, 2010, n. 25, p. 20). Este nuevo constitucionalismo ha sido caracterizado por los mismos autores como “un nuevo paradigma de Constitución fuerte, original y vinculante, necesaria en unas sociedades que han confiado en el cambio constitucional la posibilidad de una verdadera revolución” (Ibíd., p. 9). Por otra parte, desde una perspectiva crítica, Roberto Gargarella indica que “no merece hablarse de un «nuevo constitucionalismo latinoamericano» porque esta «nueva oleada» de Constituciones nos ha dejado con textos demasiado parecidos a los que ya teníamos, esto es, textos que sintetizaban ideas sobre la organización del poder provenientes del siglo XIX (inspirados, en parte, en el constitucionalismo norteamericano, y en parte en el primer constitucionalismo –el más autoritario– de la región); e ideas sobre la organización de los derechos que comenzamos a afinar a comienzos del siglo XX (ideas que comenzaron a circular con insistencia luego de la Revolución Mexicana, y especialmente, a partir de la aprobación de la Constitución de México de 1917)” (GARGARELLA, Roberto. “El «nuevo constitucionalismo Latinoamericano»”, *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, 2015, vol. 48, n. 1, pp. 169-170). Así, el autor destaca como rasgo autoritario que impediría cambios más profundos la persistencia del *híper-presidencialismo latinoamericano* (Ibíd., p. 170). Con todo, ponderando ambas visiones, podría indicarse como elemento definitorio de esta nueva oleada de constituciones latinoamericanas la profundización de los principios del Estado Social, la expansión del catálogo de derechos fundamentales y la incorporación de nuevos mecanismos de democracia directa o participativa (aunque con los impedimentos apuntados por Gargarella).

²⁹ El nivel maternal va desde los 0 a los 3 años. Al igual que en el caso de Perú, esto no significa obligatoriedad para la familia sino para el Estado (el Estado debe proveer ese nivel educativo). La obligatoriedad propiamente tal abarca desde el preescolar (a partir de los 4 años) hasta el nivel medio diversificado (hasta los 17 años en el caso de los bachilleres y hasta los 18 años en el caso de quienes opten por un título técnico). Véase la Ley Orgánica de Educación, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.929/2009.

En el artículo 109 se recoge la autonomía universitaria, cláusula común en las constituciones latinoamericanas que hemos revisado, y que se ve reforzada en este ordenamiento, ya que se agrega la inviolabilidad del recinto universitario.

Otro aspecto interesante de esta regulación es que se establece en este mismo capítulo (referido a la educación y la cultura) el deber de los medios de comunicación social, ya sea públicos o privados, de contribuir a la formación ciudadana (art. 108). Incluso se consagra el deber del Estado de garantizar el “acceso universal a la información”. Esto denota una comprensión de la educación como una actividad orientada hacia la democracia y el ejercicio de la ciudadanía, y como un proceso que excede la mera educación formal.

Finalmente, podemos destacar una serie de disposiciones relativas a cuestiones programáticas. Así, por ejemplo, se enfatiza la educación ambiental (art. 107), la promoción de la ciencia y la tecnología (art. 110) y del deporte y la recreación (art. 111)³⁰.

10. Ecuador (2008)

Esta constitución también se inscribe en la línea del así llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. Se caracteriza por su regulación extensiva y detallada de los derechos fundamentales, entre los cuales se cuenta el derecho a la educación.

Como puntos relevantes de esta constitución, podemos destacar la incorporación de la educación dentro de los “deberes primordiales” del Estado (art. 3), y su comprensión de la misma como un “derecho de las personas a lo largo de su vida” (art. 26). Esto último, por ejemplo, permitiría incorporar la promoción de la educación de adultos.

También es destacable la garantización de un desarrollo “holístico” del ser humano, y la caracterización de la educación como “participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez” (art. 27).

Por otra parte, el artículo 28 establece que la educación será obligatoria en los niveles inicial, básico y bachillerato³¹, y la existencia de un sistema público de carácter laico y gratuito hasta el tercer nivel de educación superior³².

El artículo 29 garantiza la libertad de enseñanza, sin mayores limitaciones, tanto en su aspecto de libertad para impartir educación como en su dimensión de derecho de los padres de elegir el establecimiento para sus hijos.

³⁰ Véase, para más detalles: NÚÑEZ, Ingrid. “Las políticas públicas, la educación y el bienestar social en Venezuela”, *POL*, 2008, vol. 24, n. 41.

³¹ Esto es visto, al igual que en el caso de Perú y de Venezuela, como un deber del Estado. La obligatoriedad en sentido estricto abarca la educación general básica (10 años) y el bachillerato (3 años). Véase la Ley Orgánica de Educación Intercultural (Registro Oficial N° 417 de 31 de marzo de 2011).

³² Es decir, la totalidad del pregrado.

Otro aspecto interesante es el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a desarrollar, fortalecer y potenciar un sistema de educación intercultural bilingüe (art. 57, N° 14).

Por último, cabe señalar que existe un título completo de la constitución ecuatoriana dedicada al establecimiento de un “régimen del buen vivir”, entendido como un cuerpo de principios y declaraciones programáticas que le dan un contenido concreto a los deberes estatales ya señalados. Este concepto amplio de “buen vivir”, aún no enteramente delimitado por la doctrina, pareciera entroncarse, por un lado, con el desarrollo de una constitución plurinacional, que recoge la llamada “sabiduría ancestral” de los pueblos y, por otro, con la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo³³.

En este marco, el régimen del buen vivir incluye múltiples indicaciones relativas al sistema educativo, de las cuales podemos destacar la visión intercultural del sistema (art. 343), la enumeración de las responsabilidades del Estado en materia educativa, como la erradicación del analfabetismo, tanto puro como *digital*, y el fortalecimiento de la coeducación, la educación ciudadana, sexual y medioambiental (art. 347), la carrera docente (art. 349), la autonomía universitaria y la inviolabilidad de sus recintos, al igual que en Venezuela (art. 355), entre otros.

11. Bolivia (2009)

Esta constitución también consagra a la educación como uno de los “fines y funciones esenciales del Estado” (art. 9), calificándola como “función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado” (art. 77).

Respecto de sus características principales, se señala que la educación debe ser “universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación” (art. 17). Su objetivo es la “formación integral de las personas y el fortalecimiento de la conciencia social crítica en la vida y para la vida” (art. 80).

Al igual que en otros países que hemos revisado, la educación es obligatoria en todos los niveles hasta el bachillerato (art. 81, I), pero sólo en el sentido de obligación para el Estado. La educación obligatoria propiamente tal abarca la educación inicial escolarizada (2 años), primaria (6 años) y secundaria (6 años), lo que da un total de 14 años³⁴. La educación fiscal es gratuita en todos sus niveles hasta el superior (art. 81, II).

Siguiendo la tendencia latinoamericana, se consagra la libertad de enseñanza en sus dos dimensiones (arts. 87 y 88) y la autonomía universitaria (art. 92).

³³ Véase: GREGOR BARIÉ, Cletus. “Nuevas narrativas constitucionales en Bolivia y Ecuador: el buen vivir y los derechos de la naturaleza”, *Latinoamérica*, 2014, n. 59, pp. 9-40.

³⁴ Véase: Ley de Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez” (ley N° 070/2010).

Dentro de sus elementos característicos, cabe destacar el énfasis en la educación intercultural y plurilingüe, que también veíamos en el caso de Paraguay (art. 78, II); la participación comunitaria en el proceso educativo (art. 83); el objetivo –compartido con otros países de la región– de erradicar el analfabetismo (art. 84); y diversas disposiciones programáticas, relacionadas con las culturas (sección III); la ciencia, la tecnología y la investigación (sección IV); y el deporte y la recreación (sección V).

12. Cuba (2019)

Si bien la constitución cubana asegura muchos de los elementos propugnados por el constitucionalismo social y el llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano, tiene una tradición constitucional más afín con la fenecida tradición soviética o comunista de partido único³⁵. Ahora bien, en cuanto a la consagración de los derechos sociales, se trata de un texto constitucional bastante desarrollado.

Así, tal como otras constituciones analizadas, se inscribe a la educación dentro de los fines esenciales del Estado (art. 13). Asimismo, se le dedica un acápite a los fundamentos de la política educacional, científica y cultural (Título III), donde se consagran diversos valores hacia los que se orientará el proceso educativo (art. 32), como la “tradición pedagógica progresista cubana”, el laicismo, la ciencia, la creación artística, etc.

En cuanto a la protección del derecho mismo, se garantizan “servicios de educación gratuitos, asequibles y de calidad para la formación integral, desde la primera infancia hasta la enseñanza universitaria de posgrado” (art. 73, inc. 1º). El alcance de la educación obligatoria no es definido constitucionalmente, sino que es entregado a la ley³⁶ (art. 73, inc. 4º).

No se consagra la libertad de enseñanza, pero se indica que la educación también es responsabilidad de “la sociedad y las familias” (art. 73, inc. 3º).

En cuanto a lo programático, se le da particular relevancia al deporte y la recreación (art. 74).

³⁵ El constitucionalismo social implica la conservación del régimen liberal basado en la separación de los poderes, el reconocimiento de amplios derechos civiles y políticos, y un sistema de pluralidad de partidos, con el añadido de derechos sociales y un rol central del Estado en la economía. En contraste, los sistemas constitucionales de la antigua órbita soviética, o de China y Corea del Norte en la actualidad, se caracterizan por una tenue separación de los poderes del Estado, derechos civiles y políticos limitados y un régimen de partido único. En Cuba, de hecho, podemos advertir a grandes rasgos la poca independencia del poder judicial (véase arts. 149 y 155), una concepción limitada de la libertad de expresión (art. 55) y la existencia de un solo partido legal, el Partido Comunista de Cuba (art. 5).

³⁶ En Cuba hay nueve años de educación obligatoria (equivalentes a la primaria y la secundaria básica). Véase: https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.COM.DURS?end=2016&name_desc=false&start=2016&view=map [consultado el 24-01-2020]

B. Estados Unidos y Canadá

13. Estados Unidos (1787)

La constitución de Estados Unidos es la más antigua del mundo y representa el paradigma del constitucionalismo liberal clásico (en este sentido, sirvió como modelo a casi todas las constituciones latinoamericanas del siglo XIX). Se trata de un texto enfocado principalmente en cuestiones orgánicas relacionadas con la conformación y delimitación del poder. Por lo tanto, omite las declaraciones de derechos que son tan comunes en la gran mayoría de los textos constitucionales. El catálogo de derechos – más conocido como *Bill of Rights*- fue incorporado de manera parcial a través de las sucesivas enmiendas a la constitución (hasta la fecha se cuentan 27 enmiendas, de las cuales las 10 primeras constituyen el catálogo de derechos). Este catálogo, en la línea del pensamiento liberal del siglo XIX, no incorpora derechos sociales básicos, como el derecho a la educación. Sin embargo, la novena enmienda indica que la enumeración de ciertos derechos en la carta fundamental no implica que se denieguen o se desatiendan otros derechos. De esta forma, se puede interpretar que se trata de un catálogo abierto o, al menos, susceptible de ser complementado, sobre todo a nivel estatal.

En este sentido, cabe mencionar que –conforme a su organización federal- cada Estado cuenta con una constitución propia, que puede profundizar en ciertos aspectos que no se encuentran consagrados en la constitución federal. De ahí que el derecho a la educación se encuentre establecido en 49 de los 50 Estados, con diversos niveles de desarrollo. A continuación, revisaremos cuatro de estas constituciones, ya que nos pueden dar una idea más clara de la regulación del derecho a la educación en Estados Unidos.

(a) California (1849)

Se le dedica a la educación un largo artículo (equivalente a un capítulo de las constituciones latinoamericanas), el artículo IX, dividido a su vez en diversas secciones. Ya la primera sección nos indica algo interesante: la promoción de la educación se justifica sobre la base de la importancia que tiene la difusión del conocimiento y la inteligencia para la preservación de los derechos y libertades del pueblo.

Sin perjuicio de lo anterior, la regulación del derecho es esencialmente orgánica. Es decir, consiste en la configuración de un sistema estatal de escuelas públicas, que abarca desde Kínder hasta la educación superior (el sistema se encuentra detallado en la sección 6)³⁷. Este sistema es dirigido por un Superintendente de Educación Pública,

³⁷ En EE.UU se subentiende que un sistema de “free common schools” implica el acceso gratuito a 12 años de escolaridad obligatoria. En California también se consideran las *kindergarten schools* (para niños de cinco años). Con todo, como el objetivo de este trabajo es sólo revisar los compromisos nominales de cada constitución, nos centraremos exclusivamente en aquello que explicitan las constituciones estatales y no en aquello que presuponen o remiten a la ley.

designado por los electores del Estado en cada elección de gobernador y por un Consejo Estatal de Educación (*School Board of Education*) designado a su vez por el superintendente (sección 2).

Un elemento importante del sistema educativo es su carácter laico o no confesional, consagrado en la sección 8, y que se manifiesta en la prohibición del financiamiento público de proyectos educativos sectarios o confesionales y de la enseñanza de religión en las escuelas públicas.

Finalmente, vale la pena destacar la creación de la Universidad de California, constituida como un fideicomiso público (sección 9). Se trata, más que de una universidad en particular, de un sistema de educación superior que incluye instituciones de todo el Estado. Este modelo, como veremos a continuación, se replica a grandes rasgos en el resto de los Estados analizados.

(b) Texas (1876)

Al igual que en California, aquí se establece una regulación orgánica del derecho a la educación. Así, se mandata al legislador estatal a mantener y apoyar un sistema educativo público, eficiente y gratuito (artículo 7, sección 1). Para ello, se le otorga una importancia central a la mantención de un fondo permanente para financiar la educación (sección 2), alimentado con impuestos generales (sección 3) y venta de tierras e inversiones (sección 4). También se regula en detalle la forma de distribución de este fondo (sección 5).

El sistema es dirigido por un Consejo Estatal (*State Board of Education*) elegido de conformidad a lo dispuesto en la ley³⁸ (sección 8).

De forma similar a California, se crea la Universidad de Texas, con el objetivo de constituirse en una "universidad de primera clase" (sección 10), financiada con un fondo permanente (sección 11) y regulada en detalle en las secciones 14 a la 20.

(c) Nueva York (1894)

Siguiendo la misma línea que las anteriores constituciones revisadas, se centra exclusivamente en la cuestión orgánica, pero es mucho más escueta. Así, se limita a señalar que existirá un sistema de escuelas públicas y gratuitas (art. XI, sección 1), que existirá una universidad estatal (sección 2) y que se prohíbe el financiamiento de escuelas confesionales (sección 3).

³⁸ El Código de Educación de Texas dispone la elección democrática de todos sus miembros (aunque al Gobernador del Estado le corresponde designar a su presidente). Véase: https://ballotpedia.org/Texas_State_Board_of_Education [consultado el 24-01-2020]

(d) Virginia (1971)

Lo interesante de esta constitución es su carácter relativamente reciente, lo que nos puede ilustrar respecto de la evolución (o no) del debate educacional en Estados Unidos. En realidad, se pueden apreciar más continuidades que discontinuidades con el resto de las constituciones estudiadas.

Así, un primer aspecto a destacar es que la existencia de un robusto sistema educacional es considerada como una de las precondiciones de cualquier gobierno libre (art. I, sección 15), en un sentido similar al expresado en la constitución de California.

El artículo VIII, referido exclusivamente al sistema educacional, también aborda el problema desde una óptica estrictamente orgánica, pero con una regulación más detallada del sistema educativo (por otra parte, los temas financieros sólo se regulan de forma general, dejándose sus especificidades al legislador).

Dentro de las características del sistema, podemos destacar la provisión estatal de un sistema educativo gratuito de "elevada calidad" (sección 1), regido por estándares de calidad (sección 2) determinados por un Consejo de Educación (*Board of Education*). La educación primaria y la secundaria son gratuitas y obligatorias y se asegura la entrega gratuita a todos los niños de los materiales pedagógicos (sección 3).

En este caso los miembros del Consejo son designados por el gobernador estatal – aunque ratificados por la Asamblea de representantes-, al igual que el Superintendente de Educación Pública (secciones 4 y 6 respectivamente).

Por otra parte, se mantiene la prohibición de cualquier financiamiento a la educación sectaria o confesional (sección 10).

Finalmente, no se hace referencia a la existencia de un sistema universitario estatal, como en las otras constituciones revisadas.

14. Canadá

La constitución canadiense es extremadamente escueta en el ámbito educacional y, de hecho, sus provincias tampoco cuentan con constituciones específicas, por lo que la regulación del sistema educativo queda entregada enteramente a la legislación provincial. Sin embargo, cabe destacar que el sistema se modela en torno a un principio totalmente distinto al que guía a la educación en Estados Unidos. Mientras el sistema educativo estadounidense se basa en el laicismo –o en la prohibición de la educación confesional con fondos públicos- en Canadá se aseguran los mismos derechos y el mismo financiamiento a las escuelas públicas y a las escuelas confesionales, sean estas católicas o protestantes (art. 93, secciones 1 y 2). Por cierto, esto viene de la mano con reglas de lo público similares para los diversos tipos de colegio y una supervisión directa del Ministerio de Educación de cada provincia.

C. Europa

15. Países Bajos (1815)

Es la tercera constitución más antigua del mundo aún vigente (después de la estadounidense y la noruega). Es decir, es una constitución de raigambre claramente clásica y liberal. Sin embargo, en 1983 tuvo una modificación profunda (prácticamente fue reescrita), que introdujo, entre otras cosas, una serie de derechos sociales.

Así, la educación es considerada como una preocupación constante del gobierno (art. 23.1). Esto redundaría en la garantía de una "enseñanza pública básica de formación general suficiente, en un número suficiente de escuelas públicas" (art. 23.4).

Con todo, la gran particularidad del sistema educativo neerlandés, se vincula con la forma en que asegura la libertad de enseñanza. A diferencia de otros países, no sólo se reconoce ampliamente este derecho (art. 23.2), sino que además se establece un sistema de financiamiento público para la educación privada, entregándole a los padres la opción de elegir entre una gran diversidad de proyectos educativos (art. 23.7). Es decir, se trata de un sistema de *vouchers*, similar al que tenemos en nuestro país. Por cierto, la constitución neerlandesa obliga a las escuelas privadas a regirse por las mismas pautas de calidad que la educación pública (art. 23.5 y 23.6), y reconoce explícitamente la existencia de un control público general sobre la totalidad del sistema (art. 23.2).

16. Bélgica (1831)

La constitución belga también figura entre las más antiguas del mundo y se caracteriza por seguir el paradigma liberal.

Conforme a dicho paradigma, el sistema educativo belga está centrado –como el sistema neerlandés– en la libertad de enseñanza. Así, la constitución destaca que la educación es libre, y que los padres tienen el derecho a escoger el establecimiento que deseen para sus hijos (art. 24.1), de forma parecida a lo que veíamos en los Países Bajos. Por otra parte, si bien la educación pública es laica, en las escuelas públicas se ofrece el ramo de religión para quienes así lo deseen.

En cuanto a las garantías relacionadas con este derecho, la educación obligatoria es gratuita (art. 24.3). La constitución no indica la extensión de este tramo educativo, pero sabemos que abarca tanto la primaria como la secundaria, es decir, 12 años en total³⁹.

³⁹ Banco Mundial. Datos disponibles en:

<https://data.worldbank.org/indicator/SE.COM.DURS?end=2016&locations=BE&start=2016&view=map> [consultado el 27-01-2020].

Para conocer más detalles del sistema educativo belga, véase: SOTO, Víctor. *El sistema de admisión escolar chileno y los proyectos de ley que buscan modificarlo*, Informe N° 08-19, Sección de Estudios, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 11.

Finalmente, cabe destacar que se asegura el principio de igualdad ante la ley, reflejado en la obligación del Estado de considerar las diferencias objetivas entre alumnos, profesores, padres y apoderados, e instituciones, en la organización del sistema (art. 24.4).

17. Irlanda (1937)

También de corte liberal⁴⁰, la constitución irlandesa asegura, en primer lugar, el derecho preferente y el deber de los padres de educar a sus hijos, ya que "el educador primordial y natural del niño es la familia" (art. 42.1). Incluso este concepto se traduce en la posibilidad de los padres de educar a sus hijos en su casa (art. 42.2) y la prohibición del Estado de obligar a los padres a enviar a sus hijos a escuelas establecidas por él, "en contra de su conciencia y de sus preferencias legítimas", (art. 42.3, N° 1). De todas formas, se establece que el Estado sí podrá asegurarse de que el niño reciba una "educación mínima" (art. 42.3, N° 2).

Por otra parte, sólo se asegura constitucionalmente la gratuidad de la educación primaria (art. 42.4). Asimismo, el Estado se compromete a apoyar financieramente a la educación privada.

18. Italia (1947)

Italia ha sido enmarcada dentro del constitucionalismo social⁴¹. En este sentido, ya el artículo 1° de su constitución la define como una "república democrática fundada en el trabajo"⁴². Esto se refleja, también, en su reconocimiento de los derechos sociales. Con todo, su regulación del derecho a la educación va en la línea de las constituciones liberales que hemos analizado más arriba.

Así, se reconoce el derecho-deber de los padres de educar a sus hijos (art. 30) y la libertad de enseñanza (art. 33, inc. 1° y 3°), pero no hay un énfasis particular en el deber del Estado sobre la educación (que queda para ser definido por el legislador).

En este sentido, sólo se asegura constitucionalmente la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria, que dura 8 años (art. 33, inc. 8°).

⁴⁰ Cabe mencionar que esta constitución fue recientemente enmendada (en el año 2018), respondiendo a la propuesta formulada por la Convención Constitucional (un órgano de carácter asesor, no constituyente, que funcionó entre 2012 y 2014). Sin embargo, no se modificó en dicha oportunidad nada relativo a los derechos fundamentales ya consagrados.

⁴¹ BIDART, Germán y CARNOTA, Walter. Op. Cit., p. 150.

⁴² Se ha argumentado que la constitución italiana habría estado muy influida por la "conurrencia entre ideas de la izquierda comunista y socialista, del catolicismo social y del pasado liberalismo", lo que se reflejaría en una "cultura estatalista caracterizada por un papel preferencial del intervencionismo público, bien orientado a objetivos de justicia social, bien orientado a la socialización de la economía". Así, veríamos en esta constitución una síntesis entre una matriz liberal y una matriz socialista. Véase: DE VERGOTTINI, Giuseppe. "La constitución económica italiana: pasado y actualidad", *Teoría y realidad constitucional*, 2012, n. 29, pp. 340-341.

Respecto de la educación superior, el Estado se compromete a ofrecer becas y subsidios para que todos los estudiantes puedan acceder a ella si es que tienen mérito suficiente (art. 33, inc. 9 y 10).

También se garantiza la autonomía universitaria (art. 33, inc. 6°).

19. Alemania (1949)

Este es otro ejemplo del paradigma del constitucionalismo social. De hecho, el artículo 20 de la Ley Fundamental de Bonn señala precisamente que la República Federal Alemana es “un Estado federal democrático y social”.

En su origen, se entendía al Estado social alemán como un Estado que buscaba defender “la mejora del status jurídico y las condiciones de vida de sus ciudadanos”, para lo cual se planteaba diversos objetivos, como: i) “garantizar asistencia ante la pobreza y la miseria”⁴³; ii) “promover una mayor igualdad entre sus ciudadanos reduciendo, hasta cierto punto, las diferencias en el bienestar y disminuyendo sobre todo la dependencia del trabajador ante el patrono”; y iii) “mejorar el «status» jurídico de las personas”, protegiendo a los trabajadores y consagrando derechos sociales⁴⁴.

Esto tiene su correlato en el ámbito educacional. Así, mientras el artículo 6 recoge la prioridad del derecho-deber de los padres sobre la educación de sus hijos, el artículo 7, que dispone los elementos fundamentales del sistema escolar, le confiere al Estado la supervisión de *todo* el sistema educativo (art. 7.1). En este sentido, si bien se garantiza el derecho de toda persona a crear escuelas privadas, se somete a dichas escuelas a una autorización estatal, al cumplimiento de criterios de calidad equivalentes a los de las escuelas públicas, se prohíbe la segregación económica de los alumnos y se exige el aseguramiento de condiciones básicas para el personal docente (art. 7.4). Asimismo, los requisitos para crear un establecimiento privado son más fuertes en el caso de la educación primaria (art. 7.5).

En lo relativo a la educación religiosa, y a diferencia de lo que veíamos –por ejemplo– en las constituciones estatales de Estados Unidos, se incorpora la religión *dentro* del currículum, pero su enseñanza es optativa para los padres (art. 7.3).

Sin embargo, a pesar de la consagración del Estado social, la constitución alemana es bastante escueta en el ámbito educativo. Esto puede deberse al carácter federal del Estado, que implica la remisión de muchas de estas materias a sus diversas unidades políticas territoriales (o al legislador federal). Así, no se enumeran aquí deberes específicos para el Estado, ni se indica la extensión de la educación obligatoria. Tampoco se hace referencia alguna en estas disposiciones a la educación superior.

⁴³ RITTER, Gerhard. “Los comienzos y el desarrollo del estado social en Alemania, Europa y Estados Unidos hasta la II Guerra Mundial”, en: *Studia historica. Historia contemporánea*, 1990, vol. 8, p. 158.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 159.

20. Dinamarca (1953)

La constitución de Dinamarca está dividida en partes o capítulos (sin título, pero ordenados temáticamente) y secciones numeradas. Dentro de la parte VIII, que establece una serie de derechos fundamentales, la educación está regulada brevemente en la sección 76. Dos ideas atraviesan la disposición: i) la gratuidad de la educación primaria⁴⁵; y ii) el derecho de los padres a educar a sus hijos en casa. No hay más referencias ni a los deberes del Estado ni a la libertad de enseñanza, por lo que podemos presumir que su regulación queda a criterio del legislador.

21. Francia (1958)

La constitución francesa de 1958 se originó con el objeto de solucionar una serie de problemas de organización del poder político. En este sentido, se trata de una constitución eminentemente orgánica, como en el caso de Estados Unidos, por lo que no establece un catálogo de derechos fundamentales. Sin embargo, se remite a la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y al preámbulo de la constitución de 1946, que garantiza el acceso de todos los niños y adultos a la instrucción y dispone el deber del Estado de proveer una educación pública, laica y gratuita *en todos los niveles*. Cabe mencionar que, a pesar de su carácter escueto en lo relativo a los derechos sociales, la constitución define a Francia como una república “laica, democrática y social” (art. 1), entregando la regulación de los derechos sociales al legislador (art. 34).

22. Suecia (1974)

La constitución sueca no figura en un cuerpo único, cerrado, sino en diversas leyes fundamentales que, en conjunto, configuran una constitución. La ley principal, equivalente a lo que en otros países se conoce como constitución, es el llamado *Instrument of Government*. Hasta 1974 esta ley establecía un equilibrio entre el poder ejecutivo (representado por el rey) y el poder legislativo (elegido democráticamente). A partir de ese año la ley fue reemplazada íntegramente, estableciéndose un sistema parlamentario, pero sin mayor injerencia del rey. Este instrumento incorpora, también, un catálogo de derechos fundamentales, entre los cuales figura el derecho a la educación.

Con todo, la regulación del derecho es bastante breve, limitándose a asegurar la provisión gratuita de una educación básica para todos los niños, y el deber de las instituciones públicas de proveer educación superior (art. 18).

23. Portugal (1976)

Al igual que muchas otras constituciones del período que va entre el término de la Segunda Guerra Mundial (1945) y la caída del Muro de Berlín (1989), es un cuerpo

⁴⁵ Las escuelas primarias abarcan 9 años en total.

normativo imbuido por los principios del Estado Social. De hecho, en su origen tenía muchas referencias al ideal de una sociedad socialista, referencias que fueron eliminadas o modificadas en reformas posteriores⁴⁶, y de las cuales sólo se ha mantenido el Preámbulo.

En cuanto al derecho a la educación, separa su regulación en dos partes. Primero, garantiza la libertad de aprender y enseñar (art. 43.1), en términos parecidos a lo que nosotros conocemos como libertad de enseñanza. Así, se prohíbe el adoctrinamiento por parte del Estado (art. 43.2), se asegura el carácter no-confesional de la educación pública (art. 43.3) y se garantiza el derecho a crear escuelas y cooperativas privadas (art. 43.4). En un acápite distinto se regula el derecho a la educación propiamente tal, estableciendo los principios y deberes que guiarán al Estado en esta materia (art. 73 y siguientes).

Así, la constitución establece como principios la democratización de la educación (art. 73.2) y la democratización de la cultura (art. 73.3), y mandata al Estado a incentivar la creación, la investigación científica y la innovación tecnológica (art. 73.4).

El artículo 74, en tanto, enumera una serie de deberes más específicos, como garantizar “la enseñanza básica universal obligatoria y gratuita” (art. 74.2, a.), desarrollar un “sistema general de educación preescolar” (art. 74.2, b.) y establecer progresivamente la gratuidad “de todos los niveles de enseñanza” (art. 74.2, e.). En otras palabras, se garantiza constitucionalmente la educación básica (primaria), se ofrece un sistema preescolar, y se propende a la gratuidad en la educación secundaria y superior⁴⁷.

Un deber que llama la atención es el de “insertar las escuelas en las comunidades a las que sirven” (art. 74.2, f.), ya que da cuenta de la educación como una actividad pública, orientada hacia la colectividad. Asimismo, cabe destacar la inclusión de deberes hacia los “hijos de los emigrantes” (art. 74.2, i. y j.), cuestión de suyo relevante en un escenario internacional globalizado.

El artículo 75, en tanto, señala que el Estado creará una red de establecimientos públicos, a la par que reconocerá e inspeccionará la enseñanza privada y la provista por cooperativas.

El artículo 76 garantiza el acceso igualitario a la educación superior y consagra la autonomía universitaria.

⁴⁶ La mayoría de estos cambios se produjeron en las reformas de 1982 y 1989.

⁴⁷ Con todo, sabemos que, a través de la ley, se garantiza también la educación secundaria gratuita. Véase: Ley núm. 85/2009 que establece el Régimen de la escolaridad obligatoria para los niños y jóvenes que se encuentran en edad escolar y consagra la universalidad de la educación pre-escolar para los niños a partir de los 5 años de edad.

Finalmente, cabe destacar el artículo 77, ya que reconoce un derecho que no hemos visto en la mayoría de las constituciones revisadas: el derecho de profesores y estudiantes de participar en la gestión democrática de las escuelas.

24. España (1978)

Aquí tenemos otro caso de constitucionalismo social, aunque sin los énfasis ni la orientación ideológica de la constitución portuguesa.

Se trata de una redacción epigramática, sintética, que se resume en un equilibrio entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Así, se reconoce a todas las personas la libertad para crear centros docentes (art. 27.6), pero bajo la supervisión del Estado (art. 27.8). Asimismo, se entrega a los padres la opción de que sus hijos “reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” (art. 27.3).

Por otra parte, el objeto de la educación es –de forma similar a nuestro país– “el pleno desarrollo de la personalidad humana” (art. 27.2).

La educación básica (compuesta por la educación primaria y la secundaria⁴⁸) es gratuita y obligatoria (art. 27.4). En cuanto a la educación superior, no se asegura constitucionalmente la provisión de un servicio educacional gratuito, pero sí se reconoce la autonomía universitaria (art. 27.10).

Finalmente, cabe señalar que, en un sentido similar a lo dispuesto por la constitución portuguesa, se reconoce el derecho de padres, docentes y alumnos de intervenir “en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos” (art. 27.7).

25. Rusia (1993)

La constitución rusa de 1993 responde al intento de reorganizar al país después de la caída del régimen soviético, por lo que, si bien introduce elementos modernizadores, propios de un sistema liberal, con un fuerte énfasis en los derechos políticos, mantiene una preocupación fundamental por el aspecto económico y social (aunque atenuada respecto de las cartas fundamentales de 1936 y 1978⁴⁹), asignándole al Estado un rol central en el logro de estos objetivos.

En este marco, el derecho a la educación está consagrado en el artículo 43, estableciéndose la creación de un sistema de educación pública gratuita, que abarca desde el nivel preescolar hasta el término de la educación secundaria vocacional o

⁴⁸ Hay una educación secundaria obligatoria y una posobligatoria (también conocida como Bachillerato, equivalente a nuestros tercero y cuarto medio). Es decir, en total se aseguran 10 años de educación obligatoria. Véase: Ley Orgánica de Educación (LOE) 2/2006, art. 3.

⁴⁹ Véase: ABRÁMOVA, Marianna. “Los derechos humanos en el sistema jurídico de Rusia: tradición y modernización (análisis comparativo)”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, 2017, vol. 50, n. 149, pp. 545-546.

profesional (art. 43.2). Asimismo, la educación general básica (equivalente a la suma de la primaria y la secundaria, sin considerar la secundaria vocacional o profesional⁵⁰) es obligatoria (art. 43.4). Por otra parte, la educación superior es promovida por el Estado, que debe proveer una educación gratuita a quienes tengan las competencias para ello (art. 43.3).

26. Suiza (1999)

Esta constitución surge de un ejercicio deliberativo del pueblo suizo relativamente reciente, y recoge diversos elementos propios de la evolución constitucional que hemos visto en nuestro análisis. Es sabido que el pueblo suizo tiene una robusta tradición democrática, graficada en el uso de diversos mecanismos de democracia directa, como el referéndum. Por otra parte, uno de los elementos definitorios de su constitución es la búsqueda de un equilibrio entre las atribuciones del Estado federal y el poder de los cantones.

Dentro de este marco, es posible diferenciar *dos niveles* en la regulación constitucional del derecho a la educación. Primero, un nivel general, que opera por igual para todos los habitantes del país, y que se refiere a la consagración del derecho a la educación en sentido amplio (art. 19). Este contempla la garantía de una educación básica de carácter gratuito y “adecuado”. Este deber estatal viene complementado por el artículo 41, dentro del capítulo 3 del texto constitucional, referido a los objetivos sociales del país, que encomienda a la Confederación y a los cantones por igual, el aseguramiento de la educación de niños y jóvenes, así como su integración social, cultural y política.

En un segundo nivel, más específico, se distribuyen con cierto detalle las atribuciones de la Confederación y los cantones respecto del ámbito educativo. Así, el sistema escolar queda entregado a los cantones (art. 62.1), que deben asegurar la provisión de una educación básica obligatoria y gratuita de nivel adecuado (art. 62.2). Con todo, no se especifica por cuántos años o niveles se extiende esta educación básica⁵¹.

Por otra parte, la educación técnica superior es responsabilidad de la Confederación (art. 63a.1) mientras que el sistema universitario es un esfuerzo conjunto de la Confederación y los cantones (art. 63a.3). En este contexto, se reconoce la autonomía universitaria.

Cabe señalar que la constitución suiza se hace cargo de muchos temas relacionados con la educación, en la línea de lo que vimos al analizar las constituciones latinoamericanas. Así, se encomienda a la Confederación la promoción de la investigación e innovación científica (art. 64), la educación continua a lo largo de la

⁵⁰ Véase:

https://www.dgb.sep.gob.mx/tramites/revalidacion/Estruc_sist_edu/Estud-RUSIA%20.pdf
[consultado el 28-01-2020]

⁵¹ Sabemos, gracias a la información oficial del gobierno suizo, que la educación obligatoria dura 11 años, abarcando primaria y secundaria no vocacional, cuestión que –probablemente– ha sido definido por el legislador. Véase: <https://swisseducation.educa.ch/en/compulsory-education-0>
[consultado el 28-01-2020]

vida (art. 64a), la generación de estadísticas sobre el desarrollo de la población (art. 65), y el aseguramiento de un sistema de becas para la educación superior (art. 66). Incluso, el artículo 67 encomienda a las instituciones públicas a hacerse cargo de darle ánimo (*encouragement*) y apoyo a los niños y jóvenes en el desarrollo de sus habilidades. Por otra parte, los artículos 67a al 72, se refieren a diversos aspectos “programáticos” relacionados con la educación y la cultura, como la educación musical (art. 67a), el deporte (art. 68), los idiomas (art. 70) y el cine (art. 71).

En el fondo, se puede ver una concepción amplia de la educación, que va más allá de la mera mantención de un sistema escolar formal, reflejada en la asignación de múltiples deberes para el Estado (ya sea a nivel federal o cantonal).

27. Finlandia (1999)

Si bien la actual constitución finlandesa data de 1999, los principales cambios introducidos por ella se relacionan con el sistema político, en particular con la necesidad de equilibrar los poderes del Presidente y el Parlamento, manteniéndose muchos de los elementos que contenía el texto constitucional de 1919. Entre estos elementos de continuidad se encuentra precisamente el derecho a la educación. Así, podremos ver que se trata de una constitución relativamente escueta (aunque, al mismo tiempo, podríamos clasificarla dentro del constitucionalismo social, ya que asegura de forma amplia diversos derechos sociales).

El principio general en esta materia es que todas las personas “tienen derecho a una educación básica gratuita” (art. 16, inc. 1º). Si bien la Constitución no lo dice, dicha educación es obligatoria y abarca entre los 7 y los 16 años⁵². Asimismo, el Estado asegura a todas las personas “la posibilidad igualitaria de acceder, conforme a sus capacidades y necesidades especiales, a una educación diferente de la básica” (art. 16, inc. 2º).

Finalmente, se indica escuetamente que se garantiza “la libertad científica, artística y de educación superior” (art. 16, inc. 3º). No hay, pues, un compromiso constitucional del Estado respecto de la educación superior.

D. Asia

28. Japón (1946)

Se trata de una constitución de carácter liberal, con una redacción tendiente a la concisión. Básicamente se asegura el derecho a una educación igual para todos, según la habilidad de cada cual, y la gratuidad de la educación obligatoria (art. 26).

⁵² Véase: SOTO, Víctor. Op. Cit., pp. 7-8.

29. India (1949)

Paradigma del constitucionalismo social y de las constituciones de post-guerra, tiene la fama de ser la constitución más larga del mundo. Sin embargo, contra lo que uno pudiera imaginar, su regulación del derecho a la educación es bastante general.

En primer lugar, se establece el derecho a la educación propiamente tal, consagrándose la gratuidad de la enseñanza obligatoria, que abarca entre los 6 y los 14 años (art. 21A).

En segundo lugar, se establece la laicidad del sistema educativo público, aunque se permite el financiamiento parcial de instituciones confesionales. Con todo, a nadie se le puede imponer una instrucción religiosa (art. 28).

En tercer lugar, se asegura el derecho de las minorías de crear y administrar establecimientos educacionales (art. 30).

Finalmente, el Estado se compromete a proveer educación preescolar (art. 45) y a apoyar especialmente la educación de las castas y tribus desaventajadas (art. 46).

30. China (1982)

El artículo 1º de la Constitución de la República Popular China define su régimen político como “un Estado socialista bajo la dictadura democrática popular, dirigido por la clase obrera y basada en la alianza obrero-campesina”. Esto la ubica como uno de los pocos países que aún siguen, a grandes rasgos, el paradigma constitucional comunista o de partido único⁵³.

Este carácter ideológico se nota en el compromiso del Estado de “desarrollar la educación socialista” (art. 19, inc. 1º), así como una aceptación muy limitada de la libertad de enseñanza. Así, si bien no se consagra la libertad de enseñanza propiamente tal, se dice que el Estado “estimula los esfuerzos de las organizaciones económicas colectivas, de las empresas e instituciones estatales y demás fuerzas sociales por establecer, según lo estipulado por la ley, centros docentes” (art. 19, inc. 4º). Esto pareciera ser, más que un estímulo a la educación privada, una medida de descentralización (se entregan atribuciones a organizaciones de base entendiéndolas como colaboradoras del Estado central).

Por otra parte, se establece la enseñanza primaria obligatoria⁵⁴, y se fomentan la educación preescolar y la educación secundaria, profesional y superior (art. 19, inc. 2º).

⁵³ Véase la nota 35.

⁵⁴ Esta comienza generalmente a los 6 años de edad y abarca 6 años. Sin embargo, la ley china considera en realidad 9 años de educación obligatoria. Véase: <https://www.open.edu/openlearn/education/brief-introduction-the-chinese-education-system> [consultado el 28-01-2020].

Además de estas regulaciones generales, el artículo 46 consagra explícitamente el derecho subjetivo a recibir educación.

E. África

31. Sudáfrica (1996)

La constitución sudafricana selló un complejo proceso de transición política después del término del *Apartheid*. En este sentido, se ha definido como una constitución “de transformación social”, ya que “su principal objetivo no radica en limitar el poder estatal, sino en facilitar un cambio fundamental en las injustas relaciones políticas, económicas y sociales existentes en Sudáfrica”⁵⁵.

Así, se consagra el derecho a la educación básica⁵⁶ y se establece el deber del Estado de proveer progresivamente la totalidad de los niveles educativos (sección 29.1).

Un segundo tema tratado por la norma es la necesidad de entregar el servicio educacional en los once lenguajes oficiales reconocidos, que a su vez dan cuenta del carácter pluricultural del país. Para ello se mandata al Estado a tomar en consideración la equidad, la factibilidad de la medida, y la necesidad de corregir los resultados de pasadas leyes y prácticas racialmente discriminatorias (art. 29.2).

Finalmente, se reconoce la libertad para crear y mantener establecimientos educacionales, siempre y cuando: i) no discriminen por raza; ii) se encuentren registrados por el Estado; y iii) mantengan estándares de calidades equivalentes a los de los establecimientos públicos (art. 29.3).

32. Túnez (2014)

La redacción de esta constitución fue un ejercicio deliberativo bastante reciente, producto de un proceso político transformador (en el marco de la llamada “Primavera Árabe”). Se trata de un país mayoritariamente islámico, lo cual podría dar cuenta de ciertas particularidades. En este sentido, uno de los temas relevantes en las constituciones islámicas es la cuestión religiosa. Bajo esta óptica, ha sido calificada como una constitución “moderada”⁵⁷, ya que, si bien establece que el Islam es la religión oficial, se reconoce y ampara la libertad de conciencia y de cultos (art. 6). En cuanto a los derechos fundamentales, incorpora elementos del constitucionalismo social, como el objetivo estatal de instaurar la justicia social (art. 12), aunque pareciera ajustarse más bien a un paradigma liberal.

⁵⁵ LIEBENBERG, Sandra. “Adjudicación de derechos sociales en la Constitución de transformación social de Sudáfrica”, *Anuario de Derechos Humanos*, 2006, n. 2, p. 53.

⁵⁶ Esta abarca tanto la primaria como la secundaria (desde los 7 a los 15 años, es decir, un total de 9 años). Véase: <https://education.co.za/get> [consultado el 28-01-2020]

⁵⁷ DARANAS, Mariano. “Nueva Constitución de Túnez”, *Revista de las Cortes Generales*, 2013, p. 308.

En cuanto a la educación, se consagra la “imparcialidad de las instituciones educativas” (art. 16), en términos similares a lo que veíamos en la constitución de Portugal (disposición que también se encuentra en nuestra Constitución) y se garantiza la libertad académica y la libre investigación científica (art. 33).

Por otra parte, se consagra la obligatoriedad de la enseñanza hasta los 16 años (art. 39, inc. 1°), y el Estado garantiza la educación pública gratuita en todos sus niveles (art. 39, inc. 2°).

Finalmente, en cuanto a lo programático, se promueven “la identidad árabe-islámica y la pertenencia nacional”, la lengua árabe y la difusión de “la cultura de los derechos humanos” (art. 39, inc. 2°). Por tanto, no se trata de una educación laica, sino que ideológicamente comprometida con el Islam.

II. Análisis comparado

Habiendo revisado los elementos más relevantes de cada constitución estudiada, podemos pasar a hacer una comparación más específica de estas. Para ello se optó por dividir la materia educacional en seis temas o aspectos, que podrían dar cuenta de diferentes enfoques u orientaciones políticas.

1. Objeto de la educación

No todas las constituciones incluyen una definición de la educación o de su objeto. De esta forma, el concepto de educación suele quedar abierto a las más diversas interpretaciones, manteniendo un carácter flexible. Sin embargo, la delimitación de su objeto puede ayudar al constituyente a imprimir un determinado sello u orientación general al sistema educativo que se pretende crear.

En la presente revisión se identificaron, a grandes rasgos, tres tendencias entre los diecisiete países analizados que optaron por establecer el objeto del proceso educativo.

En primer lugar, aquellos países que enfocan este proceso en el desarrollo de la *personalidad* de los alumnos. Esta formulación la comparten tanto Chile y Perú, como China (es decir, se trata de una visión compartida por países de diversos polos del espectro ideológico).

En segundo lugar, aquellos que enfatizan la centralidad de la educación para la *democracia* y la formación de futuros ciudadanos. Aquí destacan tres de los cuatro Estados de los Estados Unidos analizados, que coinciden en concebir a la educación como una de las precondiciones del gobierno libre. En el mismo sentido va el énfasis de la constitución de Argentina y la de Portugal⁵⁸.

⁵⁸ Si bien el artículo 73.2 de la constitución portuguesa también menciona el desarrollo de la personalidad entre las materias que garantizará el Estado, supedita este proceso a su orientación democrática y ciudadana, por lo que se optó por clasificarlo en este grupo.

En tercer lugar, hay países que incorporan *ambas* concepciones en su constitución. Aquí podemos ubicar a la mayor parte de los países, a pesar de sus diversas orientaciones político-ideológicas. Ahora bien, mientras algunos se limitan a señalar estos dos grandes objetivos –el desarrollo personal y la formación ciudadana–, como Cuba, Suiza y España, otros añaden nuevos aspectos y orientaciones. Así, por ejemplo, México añade el amor a la patria entre los elementos que debe inculcar la educación nacional y Bolivia enfatiza la protección del medio ambiente. En el siguiente cuadro se puede ver el detalle de cada país⁵⁹:

1. Objeto de la educación			
Países	Desarrollo de la personalidad humana	Democracia, ciudadanía y DDHH	Otros
Chile	x	---	---
Argentina	---	x	---
México	x	x	Amor a la patria
Uruguay	---	---	---
Brasil	x	x	Calificación para el trabajo
Colombia	x	x	Protección del medio ambiente
Paraguay	x	x	Solidaridad, justicia social
Perú	x	---	---
Venezuela	x	x	Participación activa en procesos de construcción social
Ecuador	x	x	Visión holística de la educación
Bolivia	x	x	Protección del medio ambiente
Cuba	x	x	---
California	---	x	---
Texas	---	x	---
Nueva York	---	---	---
Virginia	---	x	---
Canadá	---	---	---
Países Bajos	---	---	---
Bélgica	---	---	---
Irlanda	---	---	---
Italia	---	---	---
Alemania	---	---	---
Dinamarca	---	---	---
Francia	---	---	---
Suecia	---	---	---
Portugal	---	x	---
España	x	x	---
Rusia	---	---	---
Suiza	x	x	---
Finlandia	---	---	---
Japón	---	---	---
India	---	---	---
China	x	---	---
Sudáfrica	---	---	---
Túnez	---	---	---

⁵⁹ Todos los cuadros y gráficos presentados a continuación son de elaboración propia.

2. Derechos de no intervención estatal

Se optó por denominar este segundo acápite como “derechos de no intervención estatal” por tratarse de *libertades negativas*, donde al Estado le cabe, en principio, abstenerse de actuar. Sin embargo, es evidente que todos estos derechos requieren de algún nivel de participación del Estado, es decir, de ciertas actuaciones positivas del poder público que permitan canalizar la libre iniciativa de las personas.

El primero de estos derechos es el derecho-deber de los padres de criar y educar a sus hijos. No todos los ordenamientos jurídicos reconocen explícitamente esta doble faz (en algunas constituciones se habla exclusivamente de un deber, como en el caso de Brasil). En otros ordenamientos se distingue entre el derecho a conformar una familia, donde se regula generalmente esta arista, y el derecho a la educación propiamente tal (Uruguay, Brasil y Colombia, entre otros). En Chile, por otra parte, se establece el deber de educar a los hijos y se le otorga el carácter de “derecho preferente” (fraseo que no constatamos en otros países). La relevancia de estas distinciones viene dada por la forma en que eventualmente se interpretará y configurará este derecho en la práctica de cada país.

En segundo lugar tenemos el derecho de los padres (en algunos casos formulado como los tutores o las familias) de *escoger* el establecimiento educacional para sus hijos. Es decir, una cosa es la centralidad de la familia en el proceso educativo –entendiendo a la educación en un sentido amplio, tanto en su aspecto formal como informal- y otra cosa es la facultad para decidir libremente un establecimiento dentro del sistema educativo.

En tercer lugar, está la libertad de crear y mantener establecimientos educacionales. Por lo general, estos dos últimos derechos configuran lo que en el derecho comparado se conoce como la *libertad de enseñanza*. Sin embargo, es posible que, en ciertos casos, puedan darse tensiones entre ambos⁶⁰.

De las constituciones revisadas, diecinueve, es decir, la mayoría, consagra alguno de estos derechos. Sin embargo, no todos los países lo hacen. Esto no significa necesariamente que sus ordenamientos jurídicos no los recojan, pero sí significa que su regulación queda entregada a la legislación común. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de Argentina, donde si bien se reconoce el “derecho de enseñar”, que se ha identificado con la libertad de enseñanza, no hay una definición por parte del constituyente que permita identificar a priori en qué se traduce este derecho. En otras palabras, han sido el legislador y la jurisprudencia quienes le han dado forma en la práctica a este principio constitucional.

⁶⁰ Así, por ejemplo, Fernando Atria señala que en Chile existiría una contradicción entre el derecho de los padres de escoger el establecimiento educacional de sus hijos y la facultad de los establecimientos de seleccionar a sus alumnos. Véase: ATRIA, Fernando. *Mercado y ciudadanía en la educación*, Flandes Indiano, Santiago, 2007, pp. 45-50.

Finalmente, cabe destacar que algunos países optaron, además, por incluir la facultad estatal de financiar proyectos educativos de carácter privado a través de subvenciones. Así, por ejemplo, Perú, Países Bajos e Irlanda.

2. Derechos de no intervención estatal			
Países	Derecho-deber de los padres de educar a sus hijos	Derecho de los padres de escoger un establecimiento para sus hijos	Libertad para crear y mantener establecimientos educativos
Chile	x	x	x
Argentina	---	---	---
México	---	---	x
Uruguay	x	x	x
Brasil	x	---	x
Colombia	x	x	x
Paraguay	x	---	x
Perú *	x	x	x
Venezuela	x	---	x
Ecuador	x	x	x
Bolivia	x	x	x
Cuba	x	---	---
California	---	---	---
Texas	---	---	---
Nueva York	---	---	---
Virginia	---	---	---
Canadá	---	---	---
Países Bajos *	---	---	x
Bélgica	---	x	x
Irlanda *	x	x	
Italia	x	x	x
Alemania	x	---	x
Dinamarca	---	x	
Francia	---	---	---
Suecia	---	---	---
Portugal	x	---	x
España	---	---	x
Rusia	---	---	---
Suiza	---	---	---
Finlandia	---	---	---
Japón	---	---	---
India	---	---	x
China	---	---	---
Sudáfrica	---	---	x
Túnez	---	---	---

* En estos países, además, se asegura constitucionalmente la existencia de un subsidio o subvenciones para establecimientos educativos privados

3. Deberes generales del Estado

Un tercer punto de comparación es la configuración de los deberes del Estado en materia educacional. Aquí hemos distinguido: i) la existencia o no de un mandato para

el Estado de proveer el servicio educacional; ii) la existencia o no de una regulación constitucional del sistema profesional docente; iii) el aseguramiento de una cierta cantidad de años de educación pública gratuita; y iv) el aseguramiento de una cierta cantidad de años de educación obligatoria.

Respecto del primer punto, es posible constatar que la gran mayoría de los países revisados establecen algún tipo de deber del Estado respecto a la provisión del servicio educacional (esto ocurre en veintitrés de los países analizados). Al igual que en los puntos anteriores, cabe señalar que la ausencia de un deber explícito en este sentido no indica necesariamente que no exista un sistema de educación pública, sino que su configuración ha quedado remitida completamente a la legislación común. En el caso de Chile, por ejemplo, no hay una obligación directa para el Estado de proveer el servicio educacional, sino lo que podríamos entender como una obligación indirecta: el Estado debe financiar un sistema gratuito, independientemente de si el proveedor del servicio es público o privado (es decir, lo central para efectos de nuestra Constitución es la gratuidad del sistema y no necesariamente la provisión estatal de la educación).

La segunda variable, es decir, la promoción de un sistema de desarrollo profesional docente (o la definición de una carrera docente), no es una declaración común en el constitucionalismo clásico, pero la destacamos por tratarse de una tendencia mayoritariamente latinoamericana que busca asegurar, por vía constitucional, que el legislador establezca un sistema que permita atraer a los mejores profesionales a la docencia. Se trata de una fórmula muy común en el llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, que podemos hallar en México, Perú, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Colombia y Brasil.

En tercer lugar, tenemos el compromiso estatal con la extensión de una oferta educativa pública y gratuita. Si bien algunos países entregan esta definición completamente al legislador, como Alemania o Argentina, la gran mayoría opta por establecer una oferta mínima o máxima, dependiendo del caso. En Chile, por ejemplo, la Constitución asegura dieciséis años de gratuidad, desde el nivel medio menor (que se cursa a los dos años de edad) hasta el término de la educación media (que usualmente se da a los dieciocho años, pero puede extenderse hasta los veintiún años de edad, como señala la propia Constitución). Por otra parte, en los países europeos y en EE.UU la oferta pública y gratuita se tiende a homologar con la educación obligatoria. Así, en EE.UU se consagran doce años de educación obligatoria gratuita y en Europa se varía entre seis años (como Irlanda) y doce años (como Rusia). Aquí cabe anotar la excepción de Francia, que consagra la gratuidad en todos los niveles educativos y de Portugal, que se compromete en ir avanzando hacia la gratuidad universal⁶¹. Otra fórmula usual es simplemente indicar que será gratuita la educación obligatoria y remitir la definición de la extensión de la obligatoriedad al legislador

⁶¹ Con todo, estos países no cuentan con gratuidad universal en la educación superior (aunque su costo sea relativamente bajo), lo que también ocurre en el caso de México, donde sólo algunas instituciones de educación superior son gratuitas. Véase: OCDE. *Tertiary education for the knowledge society. Volume 1: Special features: governance, funding, quality*, París, 2008, p. 189 y ss.

(como en el caso de Suiza). Distinto es el caso de América Latina, donde las constituciones tienden a asegurar la gratuidad en todos los niveles (desde la educación inicial hasta el término de la educación superior), con las excepciones de Argentina (que, como vimos, remite este compromiso al legislador), Chile (que excluye de la gratuidad a la educación superior) y Paraguay, que consagra sólo nueve años de gratuidad y obligatoriedad.

Finalmente, un punto más complejo de analizar es la extensión del sistema educativo obligatorio, por cuanto existen dos definiciones distintas de obligatoriedad. Para Chile, por ejemplo, educación obligatoria es aquella que no sólo provee el Estado sino que además es obligatoria para los padres o apoderados. Esto no implica que no existan modalidades alternativas, como la posibilidad de rendir exámenes libres, pero sí indica un compromiso tanto del Estado como de las familias de que el estudiante recibirá educación por un determinado período de tiempo. En nuestro país se trata de un compromiso que proviene de la *Ley de Instrucción Primaria Obligatoria*, de 1920, cuyo principio general fue luego consagrado en la Constitución de 1925.

Por otra parte, hay países que conciben la obligatoriedad como una obligación exclusiva del Estado. Es decir, se trata de una propuesta programática, un compromiso que deberá irse cumpliendo progresivamente, y no de una obligación real que se transmita a los padres o apoderados. Por esto, sus declaraciones tienden a ser bastante amplias, abarcando desde la educación inicial –que se puede traducir, por ejemplo, en la existencia de un sistema público de guarderías- hasta el término de la educación media. Si bien nuestra clasificación se restringe a la revisión de las constituciones, como se advirtió al inicio de este trabajo, en varios casos se revisó, además, la legislación orgánica de estos países para comprobar la extensión efectiva de sus sistemas educativos obligatorios. Así, por ejemplo, en Perú la educación obligatoria abarca, según la Constitución, desde los cero a los diecisiete años, pero de acuerdo a la ley orgánica, los niños sólo están obligados a asistir al sistema educativo a partir de los seis años. También puede ocurrir que exista un desfase entre lo señalado por la Constitución y la legislación orgánica, siendo esta última más ambiciosa o avanzada. Así ocurre, por ejemplo, en Paraguay que, según datos del Banco Mundial, provee trece años de educación obligatoria y gratuita, y no sólo los nueve años indicados en su constitución⁶².

La obligatoriedad también puede implicar la existencia de ciertas reglas comunes para los diversos establecimientos. Por ejemplo, en muchos países, como Finlandia o EE.UU, el carácter obligatorio de la educación implica la prohibición de cualquier tipo de selección o clasificación de alumnos (a diferencia de países como Alemania, que imponen una selección relativamente temprana, que encamina a los estudiantes a distintos tipos de educación⁶³).

⁶²Disponible en:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.COM.DURS?end=2016&locations=PY&start=2016&view=map> [consultado el 26-02-2020]

⁶³ Véase: SOTO, Víctor. Op. Cit.

3. Deberes generales del Estado				
Países	Educación como deber principal del Estado	Sistema profesional docente	Oferta pública y gratuita (años)	Educación obligatoria (años)
Chile	---	---	16 años (de 2 a 18)	13 años (desde los 5 a los 18)
Argentina	x	---	---	---
México	x	x	Todos los niveles	18 años (de 0 a 18)*
Uruguay	---	---	Todos los niveles	12 años (de 6 a 18)
Brasil	x	x	Todos los niveles	13 años (de 4 a 17)
Colombia	x	x	Todos los niveles	10 años (entre los 5 y los 15)
Paraguay	x	---	9 años (de 6 a 15)	9 años (de 6 a 15)
Perú	---	x	Todos los niveles	17 años (de 0 a 17)*
Venezuela	x	x	Todos los niveles	17 años (de 0 a 17)*
Ecuador	x	x	Todos los niveles	18 años (de 0 a 18)*
Bolivia	x	x	Todos los niveles	18 años (de 0 a 18)*
Cuba	x	---	Todos los niveles	---
California	x	---	13 años (de 5 a 18)	---
Texas	x	---	Toda la educación obligatoria	---
Nueva York	x	---	Toda la educación obligatoria	---
Virginia	x	---	12 años (de 6 a 18)	12 años (de 6 a 18)
Canadá	---	---	---	---
Países Bajos	x	---	8 años (de 6 a 14)	---
Bélgica	---	---	Toda la educación obligatoria	---
Irlanda	---	---	6 años (de 6 a 12)	---
Italia	---	---	8 años (de 6 a 14)	8 años (de 6 a 14)
Alemania	---	---	---	---
Dinamarca	---	---	9 años (de 6 a 15)	9 años (de 6 a 15)
Francia	x	---	Todos los niveles	---
Suecia	---	---	---	---
Portugal	x	---	Todos los niveles**	9 años (de 6 a 15)
España	x	---	10 años (de 6 a 16)	10 años (de 6 a 16)
Rusia		---	12 años (de 5 a 17)	9 años (de 6 a 15)
Suiza	x	---	Toda la educación obligatoria	---
Finlandia	x	---	9 años (de 7 a 16)	---
Japón		---	Toda la educación obligatoria	---
India	x	---	Toda la educación obligatoria	8 años (de 6 a 14)
China	x	---	---	6 años (de 6 a 12)
Sudáfrica	x	---	9 años (de 7 a 15)	9 años (de 7 a 15)
Túnez	x	---	Todos los niveles	Hasta los 16 años

* Se entiende como obligatoriedad para el Estado; la educación obligatoria en sentido estricto está regulada en sus respectivas leyes orgánicas

** El Estado se compromete a ir avanzando hacia la gratuidad en todos los niveles, pero en la práctica la gratuidad se extiende sólo hasta el término de la enseñanza secundaria

4. Educación superior

Se consideró pertinente darle un tratamiento particular a la educación superior. Como vimos, se trata de un nivel generalmente excluido de las etapas educativas obligatorias. Sin embargo, esto no significa que no tenga relevancia para los distintos países. Así, en la mayoría de las constituciones revisadas se constató alguna declaración relativa a la organización o al fomento de la educación superior.

En primer lugar, casi todos los países analizados establecen el deber del Estado de contar con una oferta estatal para este nivel. En este sentido, destacan las constituciones estatales de Estados Unidos, ya que, con excepción de Virginia, dedican varios artículos a la creación de verdaderos sistemas de educación superior, incluyendo, en los casos de California y Texas, un mecanismo detallado para su financiamiento.

Por otra parte, como ya adelantamos, la gratuidad universitaria es un paradigma más bien latinoamericano. Esto se comprueba en todos los países latinoamericanos revisados, con excepción de Chile y Paraguay. También es el caso de Francia, aunque ya vimos que dicha declaración no tiene un correlato práctico: en otras palabras, y al igual que en el caso de México y Portugal, esta declaración se puede entender de dos maneras: a) como un compromiso del Estado para ir implementando progresivamente esta política; o b) como una antinomia entre la norma constitucional y la norma legal que establece el costo y los requisitos de acceso a la educación superior.

Un tercer punto que suelen tratar las constituciones es la autonomía universitaria. Por lo general, se ha entendido la autonomía universitaria en tres sentidos: i) autonomía de gobierno, es decir, facultad de organizarse en forma autónoma y darse sus propias normas, sin injerencia de órganos externos; ii) autonomía académica, es decir, libertad para tomar sus propias decisiones académicas, como nombrar y remover académicos (generalmente, también se incorpora en este punto la *libertad de cátedra*); y iii) autonomía financiera, es decir, la libre disposición de su patrimonio⁶⁴.

Si bien se pudo constatar este tipo de declaraciones en California, Italia, Portugal, España y Suiza, se trata de una tradición muy propia de América Latina, siendo Chile, Uruguay y Cuba los únicos que no la consagran constitucionalmente⁶⁵. En este punto destacan Venezuela y Ecuador, ya que incorporan dentro del concepto, también, la inviolabilidad del recinto universitario.

Finalmente, cabe referirse a la investigación y desarrollo de la ciencia. Se trata de un tema complejo. Ciertamente, en un principio la mayoría de las constituciones incorporaron este tema como algo supeditado a la educación superior, como hace la

⁶⁴ MARSISKE SCHULTE, RENATE. "Historia de la autonomía universitaria en América Latina", *Perfiles educativos* [online]. 2004, vol.26, n. 105-106, pp.160-167. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982004000100008&lng=es&nrm=iso [consultado por última vez el 27-02-2020]

⁶⁵ Cabe señalar que Chile sí consideró un resguardo constitucional de esta autonomía en la Constitución de 1925 (norma incorporada a través de la reforma constitucional de 1971).

Constitución chilena. Sin embargo, nuestra propia evolución institucional se ha orientado hacia un tratamiento específico de este tema (lo que se refleja, por ejemplo, en la ley N° 21.105, que crea el Ministerio de la Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación). De la misma forma, constituciones más recientes, como la de Suiza y la de Bolivia, lo tratan en un artículo o acápite especial.

4. Educación superior				
Países	Oferta estatal	Gratuidad	Autonomía	Investigación y ciencia
Chile	x	---	---	x
Argentina	x	x	x	---
México	x	x	x	x
Uruguay	x	x	---	x
Brasil	x	x	x	x
Colombia	x	x	x	x
Paraguay	x	---	x	x
Perú	x	x	x	x
Venezuela	x	x	x	x
Ecuador	x	x	x	x
Bolivia	x	x	x	x
Cuba	x	x	---	x
California	x	---	x	---
Texas	x	---	---	---
Nueva York	x	---	---	---
Virginia	---	---	---	---
Canadá	---	---	---	---
Países Bajos	---	---	---	---
Bélgica	---	---	---	---
Irlanda	---	---	---	---
Italia	x	---	x	---
Alemania	---	---	---	---
Dinamarca	---	---	---	---
Francia	x	x	---	---
Suecia	x	---	---	x
Portugal	x	---	x	x
España	---	---	x	---
Rusia	x	---	---	---
Suiza	x	---	x	x
Finlandia	---	---	---	x
Japón	---	---	---	---
India	---	---	---	---
China	x	---	---	x
Sudáfrica	---	---	---	---
Túnez	---	---	---	x

5. Aspectos curriculares y programáticos

En este punto se han agrupado aquellas cuestiones que escapan al ámbito puramente estructural, incorporando visiones ideológicas que cada país establece con el objeto de darle una determinada orientación a su sistema educativo. Por cierto, muchos países tienden a ser más bien escuetos en esta materia, entregándole las definiciones

programáticas al legislador, como ocurre en el caso de Chile, donde todo esto se encuentra regulado por la *Ley General de Educación*⁶⁶, y la Constitución sólo se refiere brevemente a la cultura y la expresión artística como elementos de los cuales deberá hacerse cargo el Estado (aunque aquí, al igual que en el caso de la ciencia y tecnología, se ha tendido en los últimos años a dotar a la cultura de cierta autonomía, escindiéndola del ámbito puramente educativo, lo que se refleja en la ley N° 21.045, que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio). De manera similar, la mayoría de los países europeos omite cualquier especificación de estas materias, con la excepción de Suiza y Portugal, como veremos.

Las variables recogidas pueden ser separadas en dos subclasificaciones. Por un lado, tenemos una variable organizativa -la inclusión de derechos educativos de los pueblos indígenas- y, por otro, dos variables estrictamente curriculares -el fomento cultural y el fomento deportivo. La primera es una variable organizativa, porque condiciona la organización del sistema en su conjunto, obligando al Estado a considerar en él a los pueblos indígenas, reconociendo sus características propias y fomentando que ellos mismos desarrollen su propio subsistema educacional (esto, por cierto, tiene importantes incidencias curriculares y, generalmente, va de la mano con la promoción de la educación intercultural para todo el sistema). Además de estas variables, se recogió un espacio para indicar aquellas materias innovadoras de cada constitución revisada.

Respecto de los derechos de los pueblos indígenas, su incorporación es algo común en las constituciones latinoamericanas (excepto en Chile, Uruguay, Perú y Cuba). La importancia de esta incorporación es evidente si consideramos la extensa población indígena de estos países. También es interesante notar que se trata de un derecho colectivo. Los derechos colectivos están relacionados con el reconocimiento de un poder o atribución no a un individuo aislado, sino a una colectividad, con una identidad propia y diferente de los individuos que la componen. Los derechos colectivos se enmarcan, así, dentro de los llamados *derechos de tercera generación*⁶⁷.

Generalmente el reconocimiento de este derecho va unido a la incorporación de la educación intercultural como una de las bases curriculares del sistema educativo. Pero, además, hay países que promueven directamente el bilingüismo, fomentando la conservación de la identidad indígena del país, como en el caso de Paraguay, o su carácter plurinacional, como en Bolivia. Esto también es evidente en el caso de Sudáfrica, donde se reconoce una suerte de multilingüismo oficial, que es poco común en el derecho comparado.

El fomento de la cultura y la expresión artística, en tanto, son relevados no sólo en América Latina, sino también en Portugal, Suiza, Finlandia, China y Túnez. En este

⁶⁶ Decreto con fuerza de ley N° 2, de 2010, del Ministerio de Educación.

⁶⁷ Para un análisis de los derechos colectivos y de la tercera generación de derechos en general, véase: CRUZ PARCERO, Juan Antonio. "Sobre el concepto de derechos colectivos", *Revista Internacional de Filosofía Política*, n. 12, 1998; y PÉREZ LUÑO, Antonio. "Las generaciones de derechos fundamentales", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991, n. 10.

sentido, cabe destacar la constitución suiza, que, además, le dedica artículos específicos al fomento de la educación musical y el desarrollo de un cine nacional.

El concepto de cultura, claro está, también puede estar relacionado con su acepción más amplia, en el sentido de identidad cultural de un pueblo. En esta línea se puede destacar la mención al reforzamiento de la identidad árabe-musulmana en el caso de la constitución de Túnez.

Otro aspecto curricular relevante es el fomento del deporte y la recreación. Si bien se trata de una materia poco incorporada a nivel internacional, hay una tendencia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano hacia su consagración, lo que también se aprecia en la constitución suiza.

Finalmente, cabe mencionar nuevos énfasis que se pueden descubrir tras la lectura de estas constituciones. Así, por ejemplo, México ha incorporado el enfoque de género en sus planes y programas (art. 3, párrafo 12) y en el acceso al sistema educativo (art. 3, II, e), cuestión que también ha quedado enunciada de forma general en Ecuador y Bolivia. Estos dos últimos países, como ya se adelantó en la primera parte de este trabajo, han ido incorporando aspectos novedosos, relacionados con el llamado "régimen del buen vivir" en Ecuador y la incorporación de los "derechos de la naturaleza", en Bolivia. Estos derechos se reflejan, precisamente, en el artículo 80 de la constitución boliviana, que señala que la educación estará orientada, entre otras cosas, "a la conservación y protección del medio ambiente, la biodiversidad y el territorio para el vivir bien" (concepto análogo al del buen vivir en la constitución ecuatoriana).

Otro punto importante es la consagración constitucional de la escuela democrática. Esta es una innovación de la constitución portuguesa. Ya veíamos que en Portugal hay una orientación muy fuerte –que viene desde la formulación original de su actual constitución, en el marco de la *Revolución de los Claveles*– hacia un concepto democratizador de la educación. Así, ya el artículo 73, donde se define el objeto de la educación, se habla de la democratización del acceso, de la cultura y el fomento de la investigación científica. Es decir, lo que podríamos entender como los fines públicos de la educación. De hecho, más adelante se habla de la inserción de las escuelas "en las comunidades a las que sirven" (art. 74, f). Por otro lado, la escuela no juega solamente un rol democratizador hacia afuera, sino que además debe caracterizarse por su gestión democrática a nivel interno. Así, el artículo 77 les otorga a profesores y alumnos el derecho a participar en dicha gestión.

Este último punto fue recogido, también, por la constitución española en su artículo 27.7, que reconoce a profesores, padres y alumnos la facultad de intervenir "en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos".

5. Aspectos curriculares y programáticos				
Países	Derechos de pueblos indígenas	Cultura y/o expresión artística	Deporte y recreación	Otros*
Chile	---	X	---	---
Argentina	X	X	---	---
México	X	X	X	Enfoque de género
Uruguay	---	---	---	---
Brasil	X	X	---	---
Colombia	X	X	---	---
Paraguay	X	X	X	Bilingüismo
Perú	---	X	---	Educación intercultural
Venezuela	X	X	X	Educación ambiental
Ecuador	X	X	X	Educación sexual y ambiental
Bolivia	X	X	X	Educación intercultural bilingüe
Cuba	---	X	X	---
California	---	---	---	---
Texas	---	---	---	---
Nueva York	---	---	---	---
Virginia	---	---	---	---
Canadá	---	---	---	---
Países Bajos	---	---	---	---
Bélgica	---	---	---	---
Irlanda	---	---	---	---
Italia	---	---	---	---
Alemania	---	---	---	---
Dinamarca	---	---	---	---
Francia	---	---	---	---
Suecia	---	---	---	---
Portugal	---	X	---	Inserción de la escuela en la comunidad y participación democrática de alumnos y profesores en su gestión
España	---	---	---	Participación democrática de alumnos y profesores en su gestión
Rusia	---	---	---	---
Suiza	---	X	X	Educación musical
Finlandia	---	X	---	---
Japón	---	---	---	---
India	---	---	---	---
China	---	X	---	---
Sudáfrica	---	---	---	Enseñanza de diversos lenguajes oficiales
Túnez	---	X	---	Identidad árabe-musulmana

* Se incorporan aquí los que el investigador consideró como más relevantes u originales considerando el resto de los países estudiados

6. Religión

Un último punto que nos pareció relevante estudiar, fue la existencia o no de una orientación religiosa en cada constitución. Aquí podemos recordar, brevemente, la tipología desarrollada por Bidart y Carnota, quienes identifican cuatro posibles formas de configurar la relación entre Estado y religión:

a) La *sacralidad o estado sacro*, caracterizado por la “comunidad de fines y de objetivos” (p. 183) del poder espiritual y el temporal. Caso paradigmático de Irán y de gran parte del mundo islámico⁶⁸;

b) La *secularidad o confesionalidad*, caracterizado por el reconocimiento expreso de una religión oficial del Estado y la garantía de la libertad de cultos⁶⁹ (así se configuraba, por ejemplo, el Estado de Chile durante la vigencia de la constitución de 1833);

c) *Laicidad o estado laico*, caracterizado por la separación tajante entre el orden temporal y el orden espiritual⁷⁰; y, finalmente,

d) El *ateísmo o estado ateo*, caracterizado por difundir el ateísmo⁷¹. Los autores identifican con esta categoría a los países de filiación marxista o socialista. Sin embargo, entre las constituciones socialistas revisadas en este trabajo (Cuba y China) no encontramos ninguna norma en este sentido. De hecho, la constitución cubana se inclina derechamente por el laicismo (art. 32, b).

Resumiendo las categorías para el caso de la educación, la gran dicotomía es entre educación laica y educación religiosa, particularmente la cuestión de si se admitirá esta última en instituciones públicas o financiadas con recursos públicos.

No todos los países consideran relevante tratar este tema en la misma constitución. Sin ir más lejos, Chile omite el tema, al igual que Argentina y Uruguay. Otros países optan por no definirse ideológicamente en uno u otro sentido, pero garantizan de todas formas ya sea la enseñanza de religión –generalmente mediante un ramo optativo– en los establecimientos educacionales públicos, o el financiamiento público de la educación confesional, como en el caso de Brasil.

La cuestión religiosa pareciera ser un tema más crítico en los países anglosajones y ciertos países europeos. Así, por ejemplo, destaca la tradición laica de los EE.UU, donde se le otorga mucha relevancia a la entrega de una educación estrictamente no confesional, lo que vemos consagrado constitucionalmente en California, Nueva York y Virginia. Aquí el laicismo tiene mucho que ver con la necesidad de asegurar un espacio público neutro, ajeno a las disputas religiosas entre las diversas confesiones que conviven en el país. Por esto mismo, es interesante notar que Canadá aplicó una

⁶⁸ BIDART y CARNOTA, op. cit., p. 183.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 186.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 187.

⁷¹ *Ibid.*, p. 189.

fórmula opuesta: el aseguramiento de la educación religiosa para las confesiones religiosas más importantes (protestante y católica), mediante financiamiento público.

Lo mismo podemos apreciar en Países Bajos y Bélgica, y en otro país influenciado por la cultura anglosajona, como la India.

Distinto es el caso de Alemania y España, que no se pronuncian sobre el carácter laico o no de su educación, pero sí aseguran la enseñanza de un ramo optativo de religión en sus escuelas públicas.

En América Latina el laicismo está consagrado de manera explícita solamente por México –que tiene una importante tradición laica- y Ecuador.

Por último, sólo encontramos un país que se inclinara derechamente hacia la configuración de una educación pública de carácter religioso, como es el caso de Túnez (país que, con todo, acepta en su constitución la libertad de cultos, por lo que no estaríamos frente a un estado sacro, en el sentido de Bidart y Carnota, sino más bien ante un estado que asegura y promueve una religión oficial de Estado).

6. Religión				
Países	Educación pública laica	Educación pública religiosa	Se permite financiamiento público de educación confesional	Se garantiza enseñanza de religión en educación pública
Chile	---	---	---	---
Argentina	---	---	---	---
México	x	---	---	---
Uruguay	---	---	---	---
Brasil	---	---	x	x
Colombia	---	---	---	---
Paraguay	---	---	---	---
Perú	---	---	---	---
Venezuela	---	---	---	---
Ecuador	x	---	---	---
Bolivia	---	---	---	---
Cuba	x	---	---	---
California	x	---	---	---
Texas	---	---	---	---
Nueva York	x	---	---	---
Virginia	x	---	---	---
Canadá	---	---	x	x
Países Bajos	---	---	x	---
Bélgica	x	---	x	x
Irlanda	---	---	---	---
Italia	---	---	---	---
Alemania	---	---	---	x
Dinamarca	---	---	---	---

6. Religión				
Países	Educación pública laica	Educación pública religiosa	Se permite financiamiento público de educación confesional	Se garantiza enseñanza de religión en educación pública
Francia	X	---	---	---
Suecia	---	---	---	---
Portugal	X	---	---	---
España	---	---	---	X
Rusia	---	---	---	---
Suiza	---	---	---	---
Finlandia	---	---	---	---
Japón	---	---	---	---
India	X	---	X	---
China	---	---	---	---
Sudáfrica	---	---	---	---
Túnez	---	X	---	---

III. Sistematización del análisis comparado

1. Explicación general

Se ha realizado un intento de sistematización, con el mero objeto de que el lector pueda visualizar las prioridades y orientaciones educacionales de las constituciones analizadas. Para ello, se optó por asignar valores numéricos a cada uno de las categorías descritas anteriormente. Como resultado, se crea una superficie delimitada por el valor en cada vector que se visualiza en un gráfico de radar. De esta manera, las formas de las superficies varían de acuerdo a las prioridades definidas en cada constitución. Eso permite apreciar mejor los diferentes énfasis de cada uno de los países analizados.

Cabe advertir que este ejercicio no busca ser exacto ni totalmente objetivo, ya que la determinación de los valores fue una decisión del investigador, que pudiera ser debatible o mejorable. Y, sobre todo, es necesario volver a recalcar que la inexistencia de una norma constitucional en alguna de las variables, no significa que el sistema educativo del país en cuestión ignore u omita estos temas. Esto sólo tiene relevancia para determinar cuáles son los compromisos explícitos de cada país en su texto constitucional, lo cual a su vez está condicionado por su respectiva evolución histórica y política.

2. Metodología

Para hacer este ejercicio se escogieron nueve países que se consideraron representativos, según el número de países investigados de cada zona o región del planeta. Así, se escogieron tres países latinoamericanos, entre los cuales se incluyó a

Chile; uno de Estados Unidos y Canadá; tres países europeos; uno asiático y uno africano. Se eligió a países que pudieran dar cuenta de la diversidad ideológica que ya habíamos constatado en nuestro análisis anterior.

Para la asignación de valores, se usaron las seis categorías ya analizadas, dividiendo la primera, sobre el objeto de la educación en dos variables distintas: nivel de consagración de valores democráticos y nivel de consagración de desarrollo de la personalidad. Es decir, se consideraron en total siete aristas. En cada una se asignó un máximo de 10 puntos, según la incorporación de las diversas variables ya estudiadas. Por ejemplo, si en educación superior un país se refiere a las cuatro variables (oferta estatal, gratuidad, autonomía e investigación), obtiene 10 puntos, si se refiere sólo a tres, obtiene 7,5, y así.

La mayor dificultad radicó en la categoría de deberes estatales, porque se debió buscar una forma de cuantificar la extensión de la educación gratuita y de la educación obligatoria. Se optó allí por asignar los 2,5 al país que extendiera dicha provisión al máximo y asignar al resto de los países una puntuación proporcional a dicho máximo.

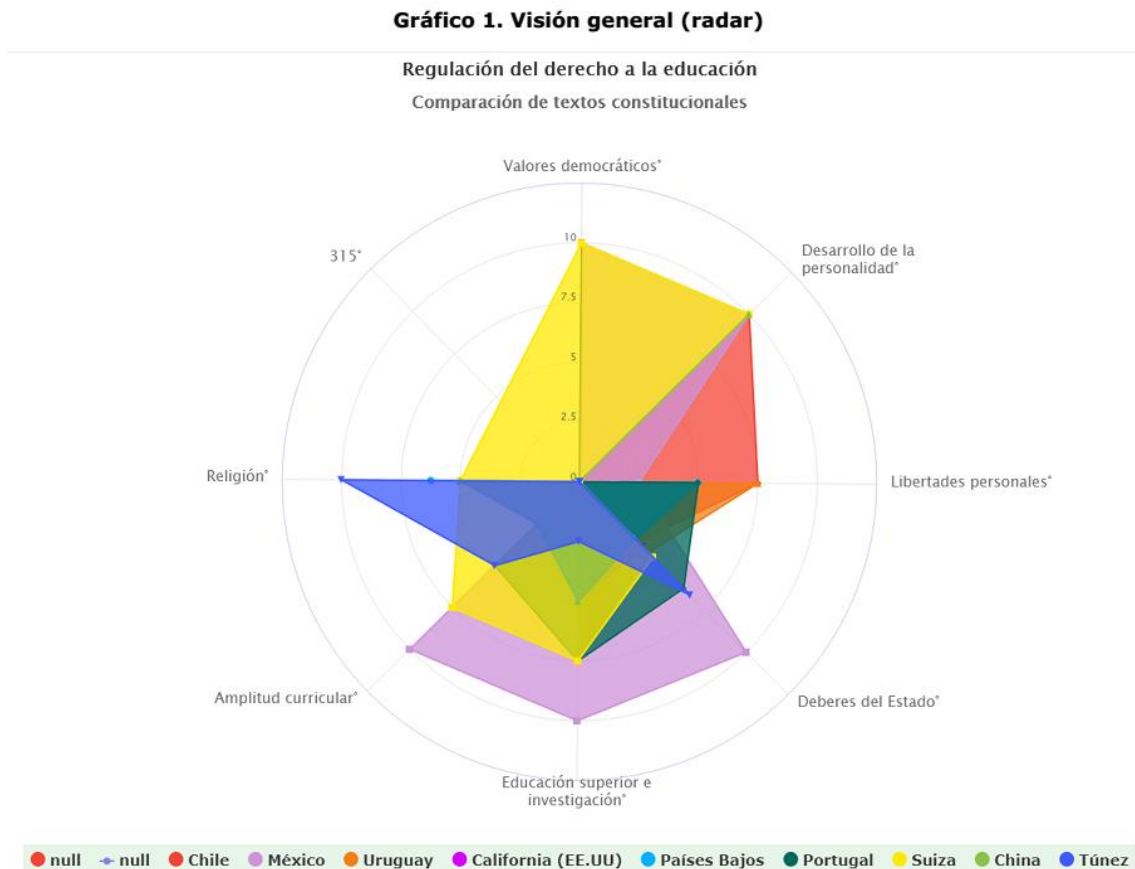
Otro punto relativamente complejo fue la variable religiosa. Aquí se optó por asignar la siguiente escala: 10 puntos al país que consagrara una educación pública religiosa (como Túnez); 7,5 al que, sin declararse religioso, estableciera un ramo de religión y la posibilidad de proveer educación confesional con fondos públicos (como Brasil); 6,25 al que sólo aplicara uno de estos puntos (como Países Bajos); 5 a los países neutrales en materia religiosa (aquellos que no hacen ningún pronunciamiento al respecto, como Chile); 2,5 al que, siendo laico, establezca los dos puntos anteriores favorables a la religión en la educación pública (por ejemplo, Bélgica); 1,25 al que sólo favorezca uno de ellos (la India); 0 al país completamente laico (como México).

3. Resultados

En definitiva, fueron escogidos para el análisis las siguientes constituciones: Chile, México, Uruguay, California, Países Bajos, Portugal, Suiza, China y Túnez. Usando el método descrito, se llegó a la siguiente tabla de valores:

Categoría	Chile	México	Uruguay	California (EE.UU)	Países Bajos	Portugal	Suiza	China	Túnez
Valores democráticos	0,00	10,00	0,00	10,00	0,00	10,00	10,00	0,00	0,00
Desarrollo de la personalidad	10,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00	10,00	0,00
Libertades personales	7,50	2,50	7,50	0,00	5,00	5,00	0,00	0,00	0,00
Deberes del Estado	3,50	10,00	4,15	3,90	3,38	6,25	4,43	3,33	6,65
Educación superior e investigación	5,00	10,00	7,50	5,00	0,00	7,50	7,50	5,00	2,50
Amplitud curricular	2,50	10,00	0,00	0,00	0,00	5,00	7,50	2,50	5,00
Religión	5,00	0,00	5,00	0,00	6,25	0,00	5,00	5,00	10,00

Esto decantó en el siguiente gráfico de radar:



A partir de esta visualización, saltan varios contrastes a la vista. Así, por ejemplo, México cubre fuertemente el ámbito de deberes del Estado, pero no tanto las libertades personales, mientras que Chile hace lo opuesto.

Nuestras prioridades constitucionales también difieren, por ejemplo, de Suiza, que también se orienta fuertemente hacia la configuración de los deberes del Estado en la educación y la promoción de los valores democráticos a nivel de objeto educativo (aunque en menor medida que México y otros países latinoamericanos). En un nivel más moderado este también es el paradigma de Portugal. Por otra parte, se asemejan más a nuestro país las tradiciones constitucionales de Uruguay y Países Bajos.

California merece una mención especial ya que, si bien no se puede visualizar correctamente en el gráfico ⁷², se carga completamente hacia el objeto democrático y ciudadano de la educación, dejando de lado el énfasis en el desarrollo personal de los alumnos y omitiendo cualquier regulación sobre la libertad de enseñanza. Ahora bien, esto no se traduce necesariamente en mayor asignación de deberes para el Estado

⁷² Véase el detalle de cada país en el anexo.

(aunque sí contempla algunos). Otro énfasis interesante de dicho Estado es la importancia que se le da a la educación superior.

También es interesante constatar que el carácter socialista de China no se traduce necesariamente en un mayor énfasis en los deberes del Estado en educación (probablemente porque se consideran implícitos o porque no le pareció adecuado al Estado "atarse" a cumplir una cantidad muy grande de obligaciones). Además, la educación es enfocada desde el punto de vista del desarrollo personal y no de la formación ciudadana.

Finalmente, también destaca Túnez, por tener la única constitución que establece una educación pública dominada por una religión en particular.

4. Conclusión

Si tuviéramos que definir "familias" según las prioridades constitucionales de cada país, podríamos agruparlos de la siguiente forma: por un lado, los que se enfocan más fuertemente en prioridades estatales y/o democratizadoras, como México, Suiza, Portugal y, en menor grado, California; por otro, aquellos que se enfocan mayormente en la protección de las libertades personales y en el desarrollo personal de los alumnos, como Chile, Uruguay y Países Bajos. Finalmente, China y Túnez presentarían elementos mixtos, pero con tendencia a orientarse más hacia la configuración estatal (aunque no democratizadora).

Este fue un ejercicio meramente ilustrativo, pero a partir de los datos obtenidos es posible realizar nuevas combinaciones que tal vez permitan generar mejores análisis en el futuro.

Anexo

Gráfico 2. Chile

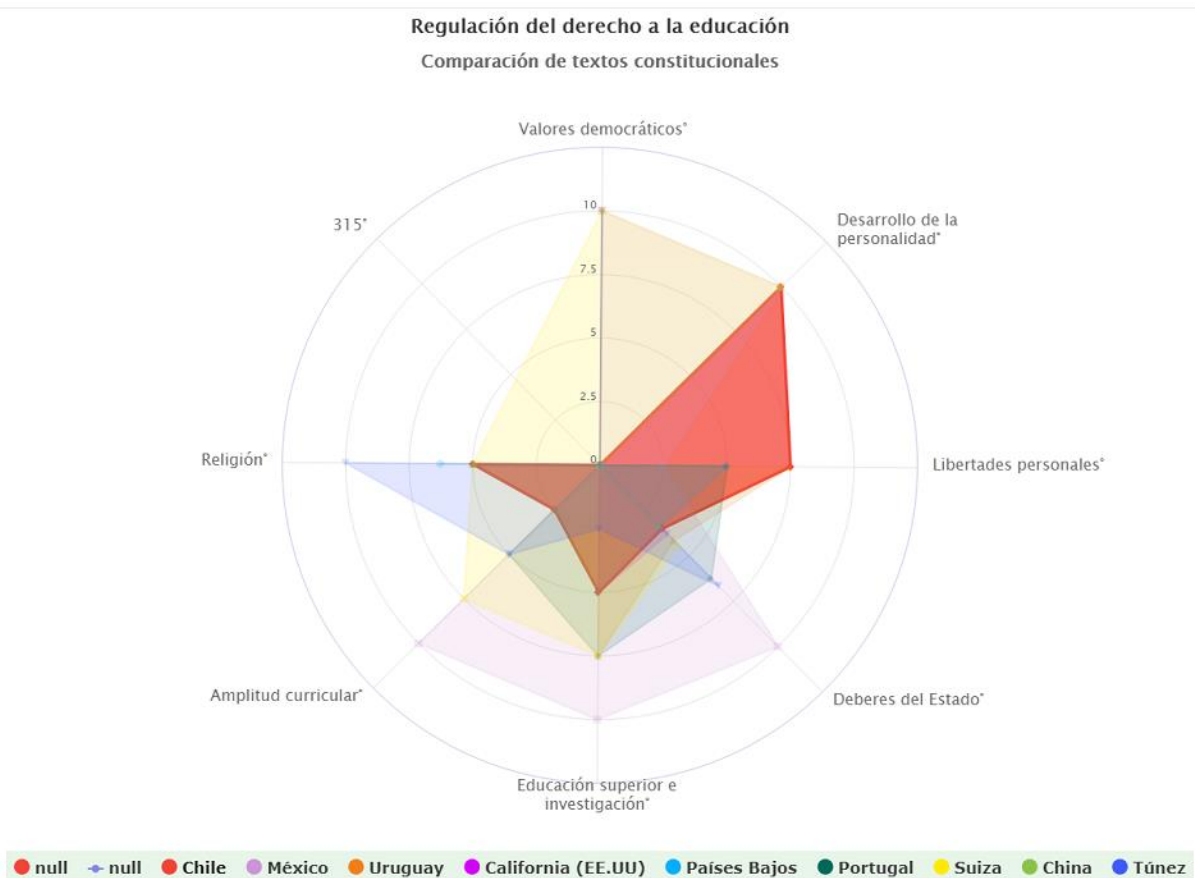


Gráfico 3. México

Regulación del derecho a la educación
Comparación de textos constitucionales

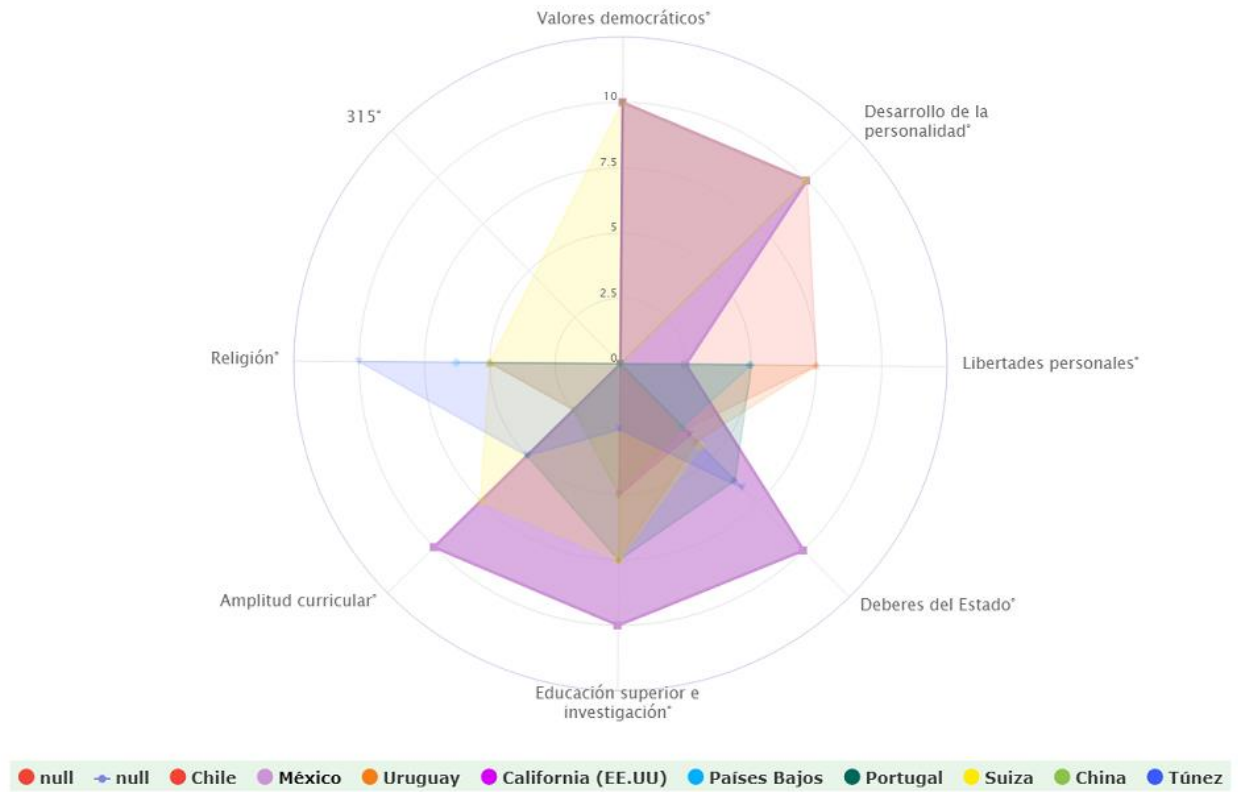


Gráfico 4. Uruguay

Regulación del derecho a la educación
Comparación de textos constitucionales

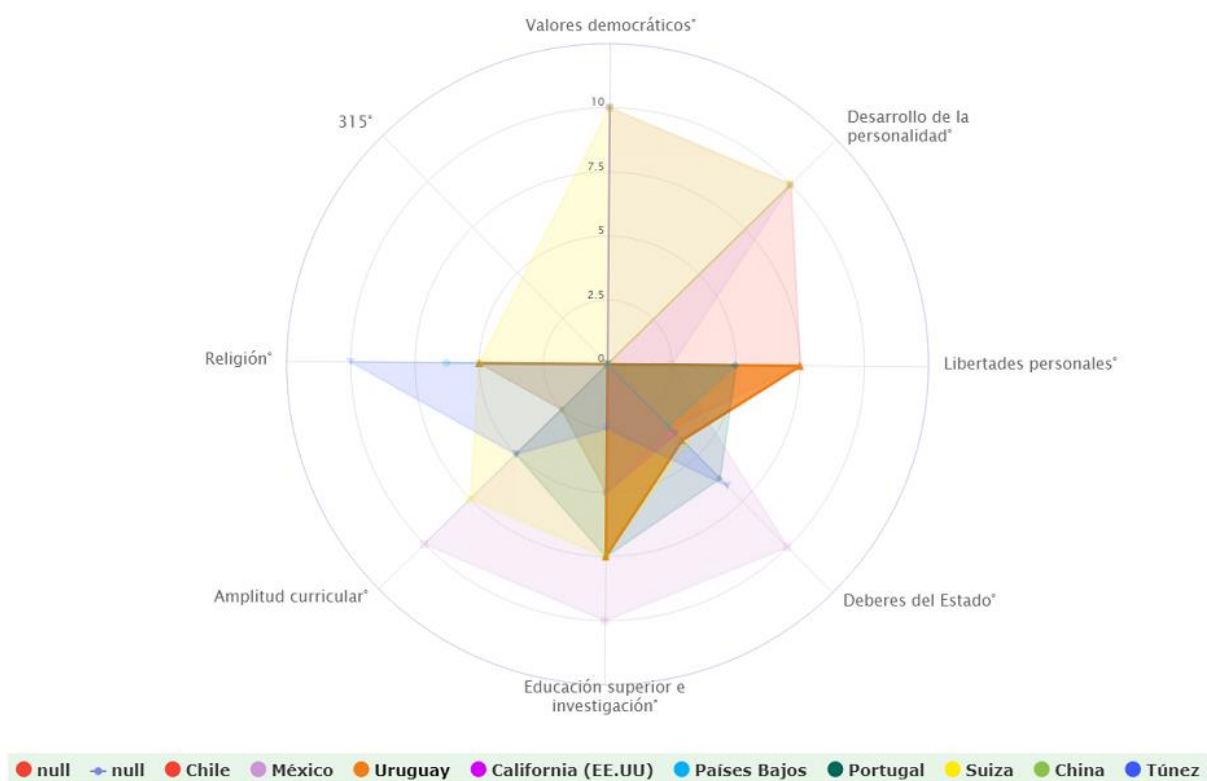


Gráfico 5. California

Regulación del derecho a la educación
Comparación de textos constitucionales

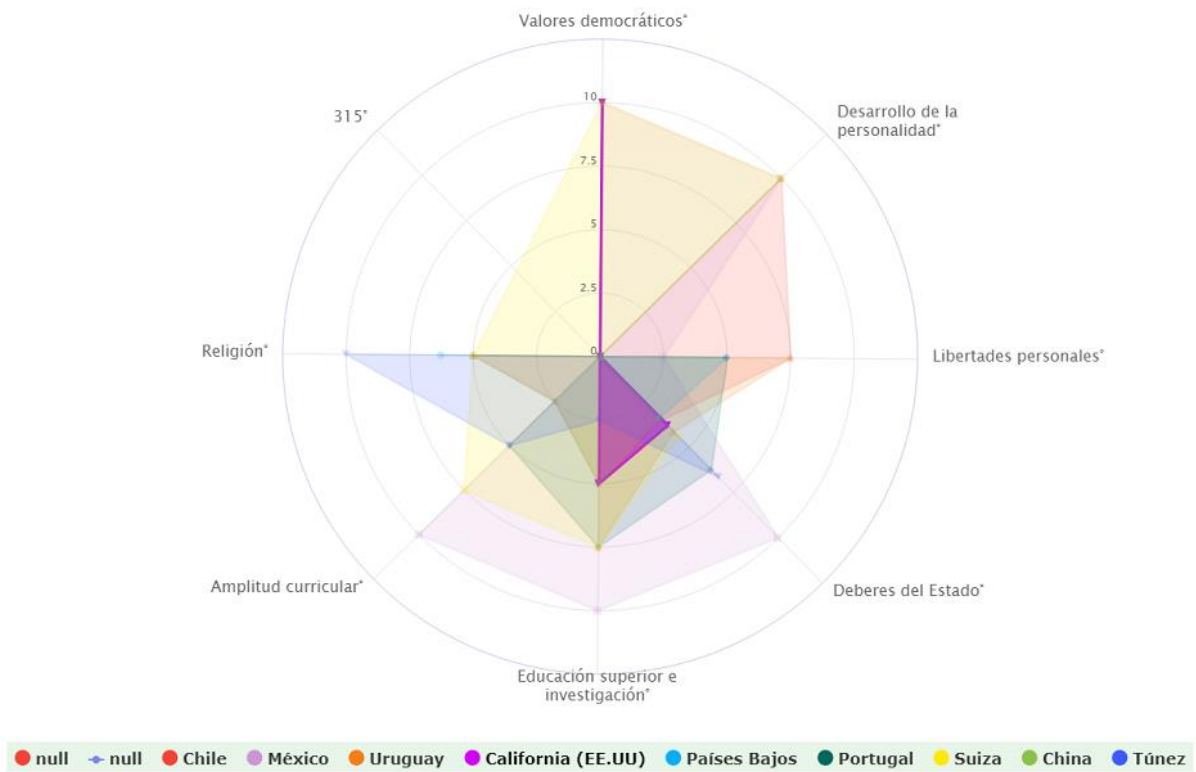


Gráfico 6. Países Bajos

Regulación del derecho a la educación
Comparación de textos constitucionales

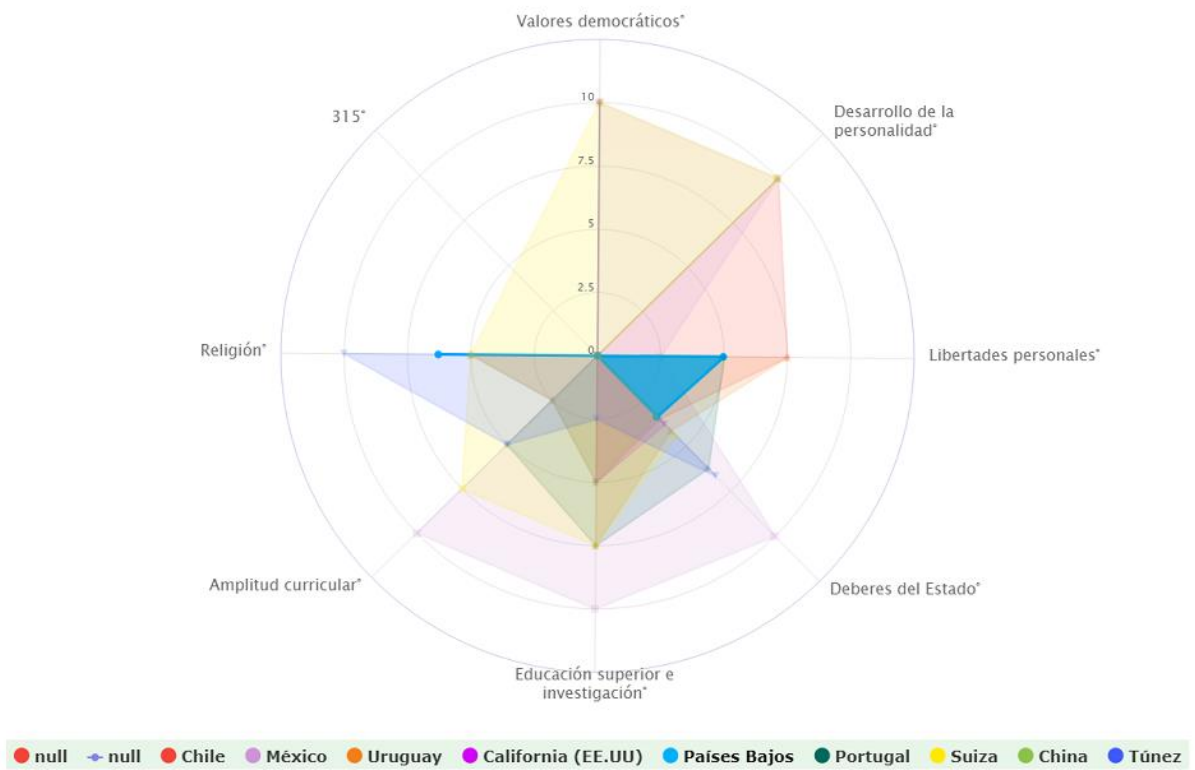


Gráfico 7. Portugal

Regulación del derecho a la educación
Comparación de textos constitucionales

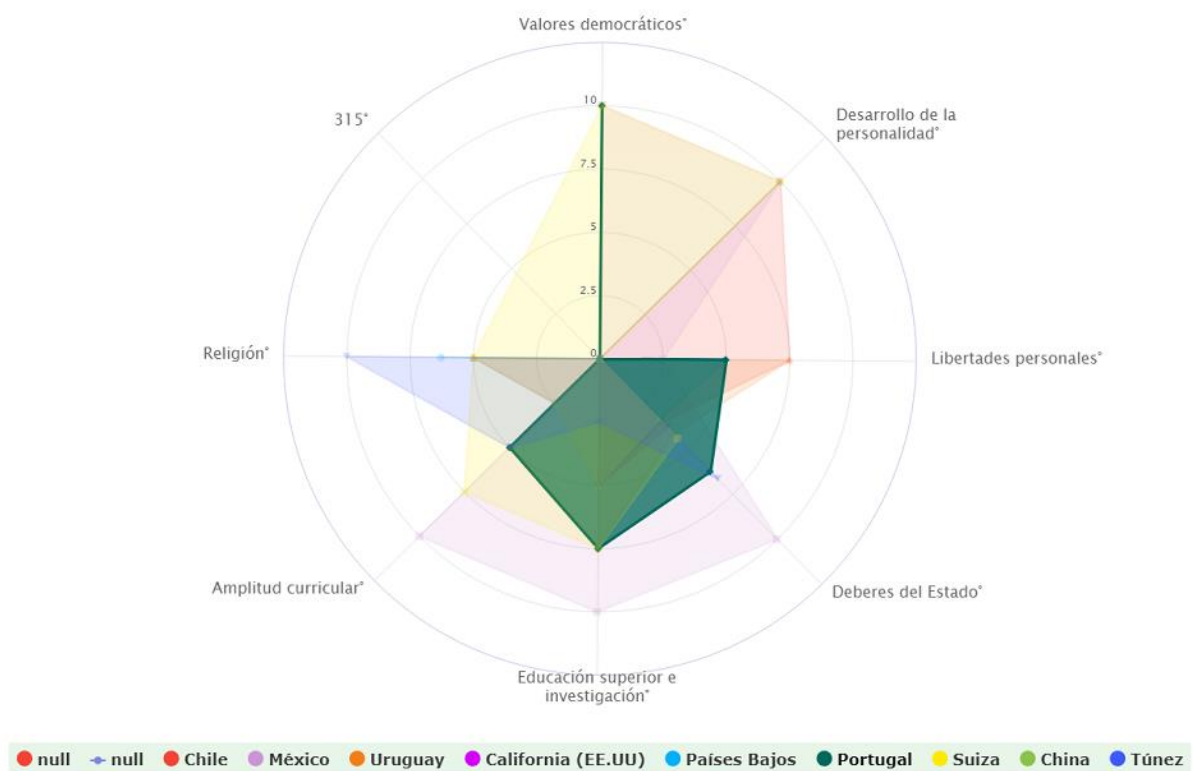


Gráfico 8. Suiza

Regulación del derecho a la educación
Comparación de textos constitucionales

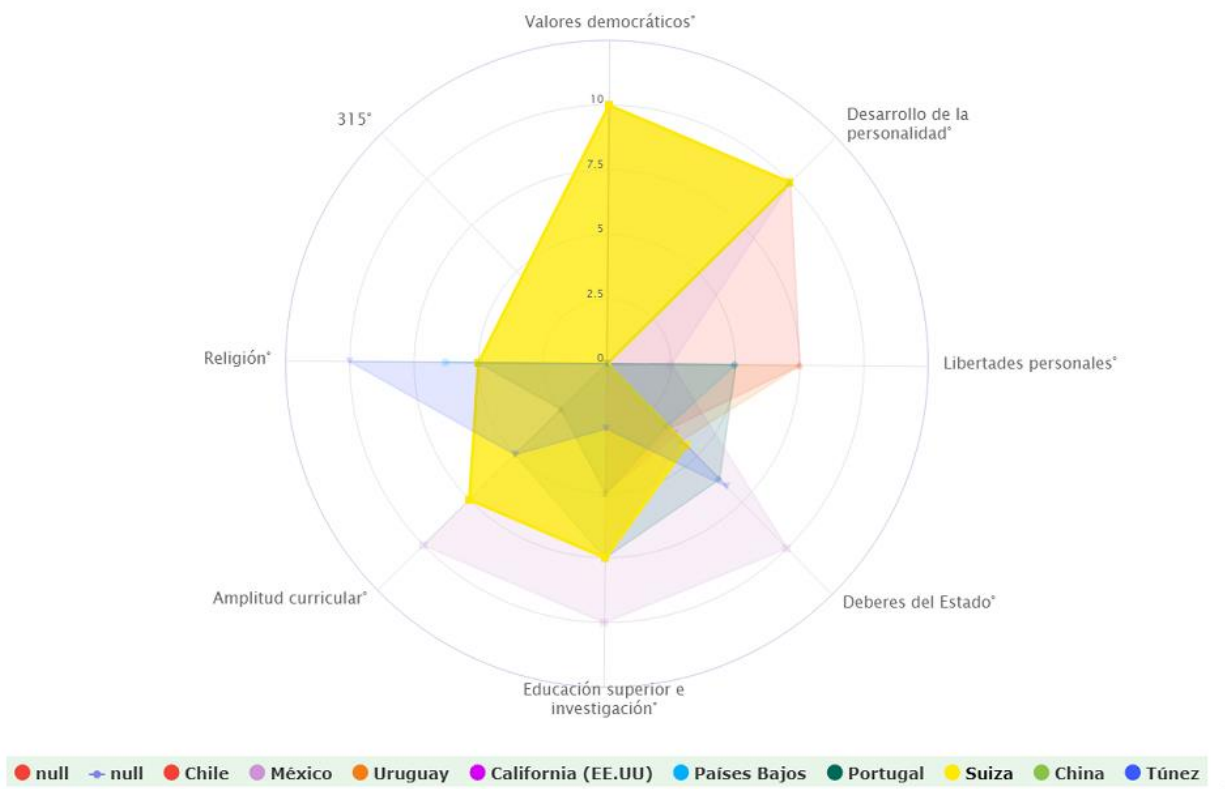


Gráfico 9. China

Regulación del derecho a la educación
Comparación de textos constitucionales

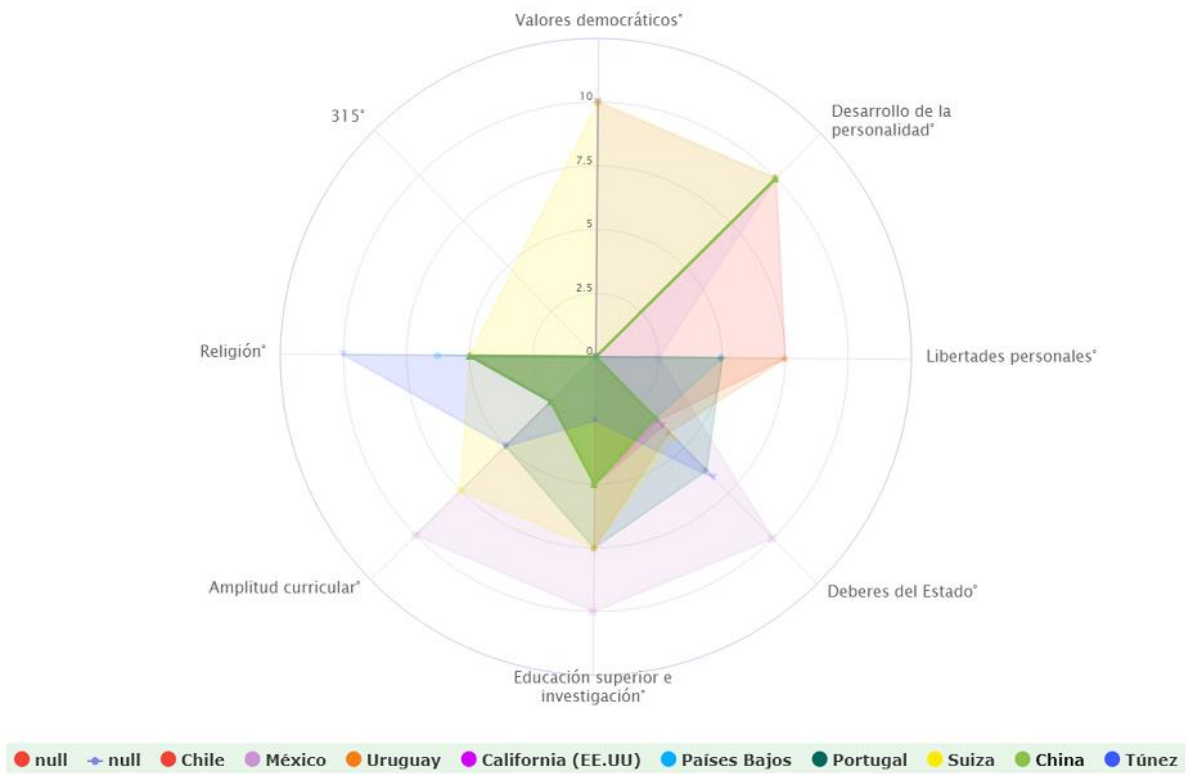


Gráfico 10. Túnez

Regulación del derecho a la educación
Comparación de textos constitucionales

