

## "Sistema Educacional y LOCE" (\*)

Documento de los Estudiantes de la Universidad Alberto Hurtado

2 de junio de 2006

Los últimos acontecimientos en el país han demostrado el interés de los distintos sectores de la educación por una modificación del actual sistema de enseñanza. No obstante la legitimidad del descontento general, existe en el fenómeno del movimiento estudiantil en su conjunto (Escuelas, Liceos, Colegios, Universidades e Institutos) una fuerte desorientación respecto de cuáles son las motivaciones comunes a todos los sectores. A este respecto, nos asiste el claro horizonte de las demandas surgidas en la génesis de este movimiento social: Las concretas peticiones de los estudiantes secundarios (de escuelas y liceos municipales, colegios particulares subvencionados), presentadas a la autoridad el 4 de Mayo de 2006.

La demanda de los estudiantes secundarios frente al Ministerio de Educación contiene los siguientes puntos:

1. Gratuidad del transporte todos los días del año.
2. Carácter plurifuncional del pase escolar (no sólo remitido al transporte), para acceder por medio de él a distintos beneficios ya establecidos respecto de: las bibliotecas comunales y la Biblioteca Nacional, descuentos en museos, exposiciones, etc. Así, el pase escolar deber certificar la condición de estudiante.
3. Gratuidad en la rendición de la Prueba de Selección Universitaria (PSU).
4. Modificación de la Jornada Escolar Completa (JEC): Mejorar la implementación de la misma (recursos) y carga académica (considerada excesiva).
5. La entregas de raciones alimenticias a la totalidad de los estudiantes de los liceos y escuelas públicas o subvencionadas.
6. Establecimientos Técnico-Profesionales: Prácticas laborales remuneradas dignamente e incluir una formación sindical dentro de la malla curricular de estos establecimientos.
7. Conocimiento del actual estado en que se encuentra la modificación comenzada en el año 2005 del Decreto N° 524 (Reglamento General de organización y funcionamiento de los Centros de Alumnos de los Establecimientos Educativos de Educación Media, reconocidos oficialmente por el Ministerio de Educación).
8. Que el poder ejecutivo integre a la agenda legislativa 2006 el debate en torno a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), con la participación de todos los estamentos involucrados.



Estas peticiones conforman el contexto de la actual mesa de negociación entre los estudiantes secundarios y el Ministerio de Educación. A esta situación se ha sumado la solidaridad, no sólo de los estudiantes de colegios particulares, sino también la de los estudiantes de diversas instituciones de educación superior a lo largo del país.

No obstante la claridad de la demanda secundaria, ha surgido en el espíritu del movimiento, plasmado en las distintas protestas en los diversos puntos del

territorio nacional, así como en las manifestaciones al interior de nuestra propia universidad, un lenguaje peticionario que va más allá de lo ya expuesto, y vincula a la vigente Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) con el mal estado de la educación en Chile. En definitiva, se habla de que no se puede postular una educación digna a partir de la regulación ejercida por dicha ley orgánica.

La intención de los estudiantes de la Universidad Alberto Hurtado, a través del presente informe, es aclarar el sentido y alcance de una proposición como la anterior y así sumarse al movimiento estudiantil con un ánimo tanto participativo como constructivo. Dicha tarea es fruto del trabajo conjunto de las diferentes comisiones de trabajo constituidas por carrera con el propósito de pensar la problemática estudiantil, especialmente respecto de la LOCE. Se construye así la presente reflexión, a partir del problema de la educación y su eventual relación con dicha ley orgánica constitucional.

De lo anterior, se nos revelan necesariamente las siguientes preguntas: *¿Qué es la LOCE? ¿Qué relación guarda con Educación en su conjunto? ¿Cómo se puede caracterizar el modelo de educación que persigue el movimiento estudiantil?*

Respondamos primero la pregunta por el concepto de la LOCE *¿Qué es la LOCE?*

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) es, como su nombre lo indica, primero, una ley orgánica constitucional (LOC). Esto quiere decir que su naturaleza como norma jurídica responde a un formato específico que le otorga la ley fundamental del país, la Constitución Política de la República, respecto de su creación, modificación u extinción(1). Este formato que le asigna la Constitución a esta ley, a su vez implica un nivel de jerarquía superior respecto, por ejemplo, de una simple norma legal(2) al momento de un eventual conflicto entre ambas respecto de la regulación jurídica de un asunto en particular. Esta calidad de la ley, viene dada por un entendimiento del constituyente, que estima que ciertas materias, como la educación, deben estar reguladas por normas con altos quórum legislativos. Este es pues el caso de la LOCE y su naturaleza jurídica. A continuación, se señalan algunos antecedentes históricos que ilustran de mejor modo lo que viene a ser el contenido de esta ley.

El 10 de marzo de 1990 es publicada la LOCE en el Diario Oficial, es decir, sólo un día antes del regreso de la Democracia. Es este sospechoso carácter temporal de la entrada en vigencia de esta ley por el que se



arroga su pertenencia a lo que se denominan las “leyes de amarre” del gobierno cívico-militar: herencia legislativa de los últimos meses en el poder para preservar su visión política. Así la LOCE es una la ley de amarre al establecerse a pocas horas del empoderamiento de un nuevo gobierno. Ahora bien, los antecedentes normativos de esta ley van mucho más atrás de 1990 y se remontan a la dictación del Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 1 de 1980 que, entre otros, consagra los principios de Autonomía Universitaria y Libertad Académica, y contiene normas sobre creación y disolución de universidades privadas, así como del establecimiento de un régimen de examinación de las mismas por universidades tradicionales. El objetivo central de esta nueva normativa (a la que se agregan los DFL 5 y 24(3)) era fomentar el acceso de agentes privados a la educación superior en vista de la escasa oferta pública y privada existente a nivel universitario, como también técnico y profesional (Hacia 1980 sólo habían 8 universidades, todas sustancialmente financiadas por el Estado): Surge así el incentivo a la creación de nuevas universidades privadas e institutos (profesionales y técnicos) que facilita hacia 1989 la existencia de 17 universidades y 34 institutos profesionales(4).

La LOCE de 1990 recoge los planteamientos generales de los decretos de la década del '80 para contener en su mismo texto la regulación de la educación superior (universitaria, técnica y profesional), modificando el anterior sistema de examinación por uno nuevo, en el cual un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, el “Consejo Superior de Educación”, viene a ser el encargado de los procesos de reconocimiento, acreditación y evaluación de las instituciones privadas de educación superior.

Consecuentemente, es materia propia de esta ley establecer un marco regulatorio respecto de la educación superior privada(5) o, en otras palabras, la regulación de cómo se ejerce el derecho a la libre enseñanza que se desprende de la Constitución. Es en razón de ello que este mismo cuerpo legal articula normas relativas a la regulación de la educación en sus niveles básico y medio (Títulos I y II), por medio de los requisitos básicos de enseñanza, y los procesos de reconocimiento oficial del Estado a los establecimientos de educación que imparten enseñanza en los niveles parvulario, básico y medio. En otras palabras, lo que hace esta ley es regular las prestaciones educacionales privadas de nivel parvulario, básico, medio y superior, así como de brindar un marco general respecto de la educación básica y media.



¿Dónde estaría entonces la normativa específica de las escuelas y liceos municipalizados? El Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3063, de 1980, autorizó el traspaso de establecimientos educacionales y otros a las municipalidades. De tal manera que la regulación de las escuelas y liceos municipalizados se encuentra por un lado en las directrices entregadas por los decretos del Ministerio de Educación, facultad que le es otorgada por el marco general de la LOCE (Requisitos básicos, objetivos generales, malla curricular),

como en las ordenanzas municipales, respecto de la administración de los establecimientos.

Ahora bien, *¿Qué relación guarda la LOCE con la Educación en su conjunto?* De lo que va de dicho, se puede constatar que el contenido de este cuerpo normativo atiende a brindar un marco general para la educación en sus distintos niveles, pero también especial, respecto de la gestión privada en el ámbito educativo.

Consecuentemente, el enfoque central de la LOCE está en la forma de cómo se ejerce la libertad de enseñanza y no en la consagración de un sistema que garantice el derecho a la educación, en sus distintas esferas, por parte del Estado. Ello es algo que, desde luego, trasciende a la LOCE y que sustantivamente se encuentra en otros cuerpos normativos.

Entender esto, nos lleva a preguntarnos cuál debe ser el horizonte normativo que debe ser objeto de nuestra percepción de descontento respecto de la educación o, a contrario sensu, ver en qué medida las distintas posturas del movimiento estudiantil se configuran críticamente respecto de ciertos sectores del ordenamiento jurídico que configuran la enseñanza en Chile. En otros términos, una buena forma de lograr una orientación respecto de la crítica educacional al marco legal, es responder a nuestra tercera pregunta: *¿Cómo se puede caracterizar el modelo de educación que persigue el movimiento estudiantil?*

Del trabajo realizado por los estudiantes de la Universidad Alberto Hurtado en las distintas comisiones por carrera, se pueden desprender tanto críticas al estado de situación educacional, como también una noción respecto de lo que debiera ser el modelo de educación en Chile. Estas fueron las reflexiones principales:

1- El problema de la educación afecta a la totalidad del marco normativo vigente, del cual la LOCE es sólo una parte. Dicho marco normativo encabezado por la Constitución de 1980, define un concepto de educación bajo principios liberales eximiendo de responsabilidades al Estado. Es por esto que la comisión se opone a la modificación parcial de la LOCE y propone que el debate debe ir orientado a generar las condiciones sociales que posibiliten una redefinición del concepto de educación en todos los cuerpos legales que regulan el ámbito educativo (Constitución, LOCE, Leyes en general y Decretos). En este sentido el actual movimiento estudiantil encabezado por los secundarios es visto como una oportunidad para posicionar el debate a nivel de esfera pública y sistema político.

La primera constatación respecto de los supuestos que subyacen a la ley es la preeminencia de la libertad de enseñanza por sobre el derecho a la educación. Se considera inadmisibles este hecho y se plantea la necesidad de fortalecer el segundo término por sobre el primero.

El supuesto se revela en los primeros artículos de la Ley (artículos que fundamentan, de hecho, la posición de la LOCE en relación al rol del Estado frente a la educación), donde se establece, entre otras cosas, lo siguiente:



- *Corresponde preferentemente a los padres de familia el derecho y el deber de educar a sus hijos; al Estado, el deber de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho (Art. 2)*
- *El Estado tiene, asimismo, el deber de resguardar especialmente la libertad de enseñanza (Art. 3)*

Esto se ve reafirmado en la Constitución donde se establece que

- *Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación. (Art. 19, Inc. 10)*

Lo señalado supone, por un lado, que la responsabilidad social de la educación es traspasada al individuo, por ende se convierte en un problema privado, o a la comunidad en sentido lato, desentendiéndose el Estado de ello. Por otro lado, practicar la libertad de enseñanza implica tanto la libertad de poseer un establecimiento educacional, como la libertad para orientar sus contenidos. El Estado se presenta como una entidad subsidiaria de la educación, garante de las condiciones para el cumplimiento de la responsabilidad por parte de los privados (familias y sostenedores), en lugar de asumir la responsabilidad él mismo.

De esto se desprende la necesidad de que el Estado no sólo asegure el acceso a la educación (Art. 3), sino que sea el sostenedor principal, asegurando la calidad de la misma y el Derecho a la Educación. Será también necesario regular la libertad de enseñanza en al menos dos sentidos: económico y académico.

2- En términos de la calidad de la educación, se definió que la necesidad radica en que el Estado:

- Asegure una mejor remuneración del profesorado y mejores condiciones de trabajo; medida que compense la necesaria regulación de la calidad del cuerpo docente.
- Permita la participación de todos los actores de la comunidad universitaria en la toma de decisiones en los asuntos que les competen y en la definición de estatutos y organización interna (la actual ley en el artículo 49 prohíbe la participación de los estudiantes y de los funcionarios en las disposiciones que establecen la estructura de la entidad).
- Establezca un sistema de subsidios para los establecimientos que incorporen alumnos con dificultades de aprendizaje o riesgo social. Mediante este tipo de discriminación positiva se rompe con el círculo vicioso en que los colegios que admiten alumnos con dificultades de aprendizaje o con déficit de capital cultural son castigados con los puntajes SIMCE, que en el actual sistema de mercado funciona como un ranking de colegios.



Resulta primordial para el análisis establecer la relación entre el sistema educativo y la realidad social chilena. En este sentido, las condiciones de desigualdad en que se desarrolla deben ser contempladas y

enfrentadas mediante la reposición de la condición estatal de la educación pública, lo que no implica la centralización de la enseñanza sino el reestablecimiento del Estado como sostenedor principal.

Se entiende que estos cambios no son a corto plazo, y no se pueden alcanzar con la introducción de modificaciones parciales a la LOCE. Los cambios propuestos afectan los principios fundamentales que orientan la ley e implican el paso de un concepto liberal de educación a un concepto social de educación.

3- La LOCE es el establecimiento no democrático de una regulación de la Educación conceptuada en la Constitución Política de la República.

4- El artículo número 23 de la LOCE fija requisitos insuficientes (enseñanza media cumplida) a los sostenedores de establecimientos educacionales donde se impartan los niveles parvulario, básico y medio.

De las reflexiones expuestas se puede afirmar, primero, que todas ellas manifiestan un descontento con la educación, algunas a nivel global, algunas con un acento específico en ciertas áreas de la educación. Éstas premisas son también críticas al ordenamiento jurídico en materia de educación. Quedará por ver ahora, ya conociendo la naturaleza y alcance de la LOCE, cuáles de estas premisas se refieren a ella y cuáles la trascienden.

Así, la crítica al desvinculamiento del Estado respecto de la educación, pasa por cuáles son los lineamientos que la Carta Fundamental establece respecto de las prestaciones sociales y las garantías relacionadas a ellos. Esto es, desde luego, pacífico desde el momento en que se constata a nivel constitucional la ausencia del establecimiento del derecho a la Educación en todos sus niveles (sólo a nivel básico y medio), como de los mecanismos para su protección (Improcedencia del Recurso de Protección).

Otro elemento que parece trascender a la LOCE es el tema de la “calidad”. El artículo 21 de la LOCE es claro: “Corresponderá al Ministerio de Educación diseñar los instrumentos que permitan el establecimiento de un sistema para la evaluación periódica, tanto de la enseñanza básica como de la enseñanza media...”. De tal modo que lo que verdaderamente nos revela el tema de la calidad son problemáticas de fiscalización relacionadas con el Ministerio de Educación que sobrepasan el marco de la LOCE.

Sin embargo, hay temáticas que parecen presentar problemas exclusivamente respecto de la LOCE. En primer lugar, los requisitos de los sostenedores de los establecimientos de educación que impartan enseñanza en los niveles parvulario, básico y medio, no parecen ser congruentes con la responsabilidad que emana de la dirección de un establecimiento educacional. Si bien se puede suscitar un amplio debate sobre cuáles deben ser los elementos técnicos a considerar de la figura del sostenedor, lo cierto es que respecto de él ni siquiera se exige la ausencia de condena a pena



aflictiva, a instancias que, por ejemplo, es éste un requisito fundamental del ingreso a la administración pública donde precisamente se protege la prestación de servicios de la misma valoración constitucional. Más que centrarse en los atributos de la idoneidad subjetiva del sostenedor, la ley parece privilegiar su condición patrimonial.

En segundo lugar, está el tema del carácter excesivamente genérico del establecimiento de los procesos de selección en las instituciones de enseñanza en el artículo 11 de la LOCE. Aquí se manifiesta el tema en las llamadas “Cuotas de incorporación”, comunes a la costumbre de algunos establecimientos de enseñanza particular. En dichas situaciones se exige como condición de ingreso, por una sola vez, el pago de altas sumas de dinero que superan varias veces el regular cobro mensual de cuotas de dichos establecimientos. Tales requisitos se constituyen como verdaderos “coladores sociales” en los procesos de incorporación. Se manifiesta así, una situación de abierta discriminación arbitraria hacia las personas y familias que, no obstante pueden costear los gastos derivados de las mensualidades de dichos establecimientos, no están en situación de costear las altas sumas requeridas de forma unitaria. No se trata además de un cobro requerido para solventar gastos de incorporación (el exceso del monto no lo explica), sino de gastos regulares respecto de las prestaciones educacionales (se paga una sola vez). Este escenario se encuentra en contradicción no sólo con lo prevenido en el artículo 11 respecto de la dignidad de la persona, sino también respecto de los tratados internacionales ratificados por Chile en temáticas de derechos fundamentales. El problema es que este contexto de ambigüedad constituye sólo una posibilidad interpretativa para los tribunales de justicia y no un precepto de debido respeto a la dignidad individual que se derive directamente de lo dispuesto por la LOCE en materia de procedimientos de selección, asunto que desde luego limita enormemente su correcta aplicación a este tipo de casos.

En tercer lugar, el artículo 49 letra E establece la prohibición de la participación con derecho a voto de los alumnos y administrativos de la forma de gobierno de las entidades universitarias. A este respecto, no hay un pronunciamiento del articulado constitucional, salvo lo que dice relación con la prohibición de vínculos entre política partidista y los establecimientos educacionales en el inciso 3 del numerando 11 del artículo 19. El artículo de la LOCE se sitúa en un contexto no partidista, más allá de la postura constitucional y plantea asistemáticamente un formato no democrático de toma de decisiones en la dirección de la educación superior. Se excluye así, del proceso educacional universitario, el poder de acción de los propios educandos, contradiciendo el concepto de la propia ley sobre la educación en su artículo segundo por cuanto caracteriza a ésta como un proceso que permite a las personas convivir y participar en la sociedad de forma responsable.



Finalmente, está el carácter intrínsecamente no democrático e ilegítimo de la LOCE por cuanto fue un cuerpo legal establecido en un periodo de ausencia de Estado de Derecho. Si bien ésta crítica puede atribuírsele también a la propia Constitución, es importante destacar la disconformidad ciudadana respecto de una norma que regula un aspecto fundamental de la sociedad.

Las posturas enunciadas pueden establecerse esquemáticamente a través de tres propuestas:

1. Modificación constitucional en materia de educación.
2. Derogación Tácita de la LOCE por la generación de una nueva ley orgánica: Ello daría legitimidad democrática a la legislación educacional (7).
3. Creación de mecanismos legales que determinen al Ministerio de Educación a un efectivo control de la calidad de la enseñanza.

Para terminar este informativo, es preciso destacar que la postura de los estudiantes de la Universidad Alberto Hurtado respecto de las demandas secundarias es de total apoyo, incorporando al debate público sobre la educación tres posibilidades que, si bien pueden estar ajenas al proceso de negociación actual, se cree que recogen



ampliamente las percepciones existentes respecto de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y, a nivel general, respecto del ordenamiento jurídico en su conjunto y su relación con el actual sistema nacional de enseñanza.

*(\*) Documento generado por la Comisión Interdisciplinaria LOCE y Sistema Educativo. Universidad Alberto Hurtado.*

---

## Notas

(1) Para realizar estos últimos tres actos respecto de esta norma, la Constitución dicta que se cumpla con un quórum de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio.

(2) Norma que para su creación, modificación o derogación tiene un quórum de senadores y diputados en ejercicio menos alto en relación a una LOC.

(3) Consagran la creación de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

(4) Bernasconi, Andrés; Rojas, Fernando: *Informe sobre la Educación Superior en Chile 1980-2003*, [http://www.uvm.cl/corporativas/vra\\_docs/Informe%20educ%20superior%20en%20Chile.pdf](http://www.uvm.cl/corporativas/vra_docs/Informe%20educ%20superior%20en%20Chile.pdf)

(5) Señala la página oficial del Mineduc: *“La LOCE permitió expresamente la subsistencia de los D.F.L. N° 1 de 1980 y N° 5 de 1981, como también, del sistema de examinación, de tal suerte, que las instituciones creadas bajo la vigencia de esta ley, dentro de los dos años siguientes a la publicación de esta ley, pudieron optar por quedarse con dicho sistema, o bien, por entrar en el proceso de acreditación operante, a partir de la fecha en que entrara en vigencia la referida Ley Orgánica”*, [http://w3app.mineduc.cl/edusup/instituciones/inst\\_marc\\_lega.html](http://w3app.mineduc.cl/edusup/instituciones/inst_marc_lega.html)

(6) Desde luego, esta postura es ciertamente muy discutible. El no cambio de la Constitución en materia educacional dejaría esta posibilidad en un simbolismo vacío y radicaría derechamente en la eventualidad de su inaplicabilidad por inconstitucionalidad en la medida que es contradictoria con la Carta Fundamental.

**FEUAH**  
(Federación de Estudiantes Universidad Alberto Hurtado)



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME: <http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.) **Envía a:** [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativos y culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.

© CEME web productions 2003 - 2006

