

EDUCACIÓN CÍVICA, ADOCTRINAMIENTO Y LIBERTAD DE PENSAMIENTO

CIVIC EDUCATION, INDOCTRINATION AND FREEDOM OF THOUGHT

*Fernanda García Gómez**

RESUMEN: Durante las últimas tres décadas se ha implementado, de manera sistemática, en Chile una política pública cuyo objetivo declarado consiste en el fortalecimiento de la formación ciudadana en el ámbito escolar. En el contexto de las iniciativas de reconocimiento constitucional de los derechos de la infancia, se han planteado alternativas de consagración de la educación cívica y del principio de participación progresiva de niños y adolescentes en la norma fundamental, eliminándose garantías como la libertad de enseñanza y el derecho preferente de los padres respecto de la educación de sus hijos. Siendo los conceptos de democracia y ciudadanía construcciones conceptuales complejas, dotadas de un fuerte componente subjetivo, resulta indispensable abordar la necesidad de definir la frontera entre educación ciudadana y adoctrinamiento ideológico. Todo intento serio por constitucionalizar la formación ciudadana de niños y adolescentes necesita contemplar mecanismos jurídicos efectivos que permitan garantizar que, tanto la definición de contenidos como la implementación de las metodologías del proceso formativo ciudadano, se realicen con respeto por el pluralismo democrático y la libertad de pensamiento de la niñez y la adolescencia, lo cual supone necesariamente, una adhesión al modelo de democracia formal y representativa.

PALABRAS CLAVES: Educación cívica, libertad de pensamiento, políticas públicas en educación.

* Abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales Pontificia Universidad Católica de Chile, Master of Laws (LL.M.) Universidad de Londres. Profesora de Derecho Comercial Universidad del Desarrollo. Subdirectora ejecutiva y profesora investigadora de FARO UDD, núcleo de humanidades y ciencias sociales de la Universidad del Desarrollo. Correo electrónico: f.garcia01@udd.cl

ABSTRACT: During the last three decades, a public policy whose declared objective is to strengthen citizen education at school level has been systematically implemented in Chile. In the context of the initiatives for the constitutional recognition of children's rights, alternatives have been proposed for the consecration of civic education and the principle of progressive participation of children and adolescents in the fundamental norm, excluding guarantees such as the freedom of teaching and the preferential right of parents with respect to the education of their children. Since the concepts of democracy and citizenship are complex conceptual constructions endowed with a strong subjective component, it is essential to address the need to define the limit between citizen education and ideological indoctrination. Any serious attempt to constitutionalize the citizen education of children and adolescents, needs to contemplate effective legal mechanisms that allow guaranteeing that both the definition of contents and the implementation of the methodologies of the citizen training process, are performed with respect for democratic pluralism and freedom of thought of childhood and adolescence, which necessarily implies adherence to the model of formal and representative democracy.

KEYWORDS: Education, civic education, educational public policies.

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años se ha implementado en nuestro país una política pública cuyo objetivo declarado consiste en la profundización de la formación ciudadana de los escolares chilenos. En el debate constituyente, estos esfuerzos se plasman en iniciativas consistentes en incluir en el texto constitucional una mención explícita a la asignatura de educación cívica como parte de los contenidos a los que debe propender el sistema educativo municipal para concretar la participación ciudadana de la comunidad local. Se contempla, también, la consagración del principio de autonomía progresiva de los menores de edad en el contexto de la constitucionalización de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por último, se elimina la tradicional garantía de la libertad de enseñanza, y toda referencia al derecho preferente y deber de los padres respecto de la educación de sus hijos, así como el deber de Estado de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho¹.

Reconociendo y compartiendo la importancia de la formación ciudadana responsable de niños y adolescentes, y justamente para velar por su cum-

¹ Actuales numerales 10 y 11 del artículo 19 de la Constitución Política de 1980.

plimiento, creemos que resulta indispensable abordar la necesidad de reconsiderar el crucial papel que tradicionalmente ha correspondido a los padres de guías en las orientaciones educativas de sus hijos, de acuerdo con sus convicciones más íntimas y, al mismo tiempo, el insoslayable deber de definir la frontera entre educación ciudadana y adoctrinamiento ideológico, incorporando el respeto por la libertad de pensamiento de los educandos, como principio rector en torno al cual se estructure el debate constitucional sobre la materia.

En este sentido, postulamos que, si la opción del constituyente se inclina por dar reconocimiento constitucional a los derechos de la infancia, con un énfasis en la relevancia de la formación ciudadana y la participación progresiva de los menores en el quehacer público, resulta indispensable, entonces, restituir a los padres su papel orientador respecto de la educación de sus propios hijos, así como crear una institucionalidad adecuada de rango constitucional, que permita garantizar que la definición de contenidos y la implementación de las metodologías del proceso formativo ciudadano, se realice con pleno respeto por el pluralismo democrático y la libertad de pensamiento de la niñez y la adolescencia. A nuestro juicio, lo anterior supone necesariamente, una adhesión sustantiva por parte de quienes integren esta institucionalidad, al modelo de democracia formal y representativa.

II. EDUCACIÓN CÍVICA

A. Educación para la ciudadanía como política pública

Durante las últimas tres décadas, la educación para la ciudadanía ha tenido una creciente prioridad en la agenda educativa nacional. Se trata, en efecto, de una política pública oficial consistente en iniciativas curriculares², evaluativas³ y legislativas, cuyo objetivo declarado consiste en la profundización de la formación ciudadana de los escolares chilenos.

Desde una perspectiva legislativa, destacan en este sentido la ratificación por parte de Chile en 1990, de la Convención por los Derechos del

² Las cuatro últimas reformas curriculares, correspondientes a los años 1996-1998, 2009, 2012-2013 y 2019, han definido la formación ciudadana como un objetivo prioritario del currículum escolar, que compromete al conjunto de las asignaturas.

³ La formación ciudadana fue incorporada como una de las dimensiones a medir en el conjunto de instrumentos que aplica la Agencia de Calidad de la Educación para evaluar la gestión de los establecimientos escolares y la calidad de los procesos educativos. La Agencia, creada en 2011, es la institución responsable de evaluar y orientar al sistema educativo.

Niño (CDN)⁴, así como la promulgación en 2016, de la Ley n.º 20911, que crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado.

El objetivo principal de la CDN es promover los derechos de los menores de dieciocho años y el desarrollo de la infancia, motivando a los gobiernos a considerar estos aspectos dentro de los elementos principales de sus programas legislativos. Para estos efectos, la norma articula un conjunto de derechos para todos los niños y niñas, sobre la base de cuatro principios fundamentales: la no discriminación; el interés superior del niño; los derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo y el respeto de la opinión de los niños y niñas.

Se ha planteado que para lograr la eficacia sustantiva de los derechos que reconoce la CDN, se requiere implementar, entre otras materias, el denominado “principio de autonomía progresiva”, el que se entiende como la capacidad de los niños, niñas y adolescentes de ejercer sus derechos a medida que se desarrollan mental y físicamente. Se señala que es evidente que, a temprana edad, es muy difícil que los derechos de niños y niñas sean ejercidos por ellos mismos, y que, por lo tanto, necesitan que los adultos velen por su cumplimiento. Sin embargo, se destaca que a medida que los niños crecen, ellos mismos son capaces, gradualmente y cada vez con mayor independencia, de ejercer sus derechos y tomar sus propias decisiones. Dentro de estas prerrogativas, se destaca la relevancia del derecho de niños de participar en el ámbito público⁵.

Por su parte, el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, tiene por objetivos: el desarrollo de una cultura democrática y ética en el sistema escolar y la formación de ciudadanos con virtudes cívicas, que participen en los temas de interés público, sean conocedores de la institucionalidad política y estén comprometidos con los derechos humanos. Para su logro, la Ley n.º 20911 dispone que cada establecimiento debe formular un plan de formación ciudadana, mandata al Estado a desarrollar estrategias en formación de docentes y directivos, y encarga al Ministerio de Educación incorporar la asignatura de formación ciudadana en tercero y cuarto año de la educación media.

No obstante haberse implementado los esfuerzos antes referidos de manera sostenida, la profundización en materia de educación cívica, no ha tenido correlato ni en los resultados de aprendizaje evidenciados de los escolares, ni en la adhesión y confianza de niños y jóvenes a la institucionalidad democrática vigente. En efecto, la crisis social y de representatividad en la que se encuentra el país desde octubre de 2019 y los malos rendimientos

⁴ Instrumento jurídico aprobado en 1989 por la Asamblea General de Naciones Unidas.

⁵ Este principio ha sido recogido de manera explícita en el texto actual redactado por la Convención Constitucional.

en las pruebas de evaluación sobre educación cívica escolar son prueba de lo anterior⁶.

Si bien existe consenso respecto de la lamentable paradoja entre priorización de la formación ciudadana y la profundización de la desafección de la juventud respecto de la institucionalidad, existe, en cambio, un profundo disenso en cuanto a las causas de aquello y a las medidas necesarias para enfrentar el fenómeno de desconfianza institucional.

Mientras un sector señala que lo que hace falta es profundizar el modelo educativo ciudadano mediante la denominada “democratización de la escuela”, otros pensamos que el propio modelo de educación ciudadana ha contribuido a la profundización de la desafección institucional de niños y jóvenes. Ello porque ese modelo educativo ciudadano adhiere a la movilización social como mecanismo prioritario de participación ciudadana, y porque se sustenta en un sistema de reconocimiento de derechos, sin referencia correlativa en materia de deberes y responsabilidades de los sujetos de esos derechos. Este disenso dicotómico es el que abordaremos en las dos secciones siguientes.

B. Doctrina de la ciudadanía constitucional y la democratización de las escuelas

La enunciación inicial del principio de autonomía progresiva de niños y adolescentes es factor de consenso político transversal, porque, ¿quién podría oponerse a que educar a niños y adolescentes en el civismo democrático es un bien deseable? En principio, se trata de un anhelo de todo aquellos que adhieren al pluralismo democrático, y justamente, esa transversalidad es la

⁶ Diversos documentos dan cuenta de este paradójico fenómeno. El estudio del LABORATORIO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES (2019), realizado con jóvenes de entre dieciocho y veinticinco años, muestra que ellos conciben la democracia como lejana y no representativa, como un pacto entre élites del que se sienten excluidos. Por el contrario, la participación la entienden como una acción importante, activa y voluntaria. Manifiestan, por lo mismo, rechazo a los mecanismos tradicionales de participación política y al mismo tiempo, su compromiso con causas sociales y políticas como la calidad de la educación y su financiamiento, la reivindicación de los derechos de las mujeres y las minorías, la denuncia de la emergencia ambiental o de la desigualdad del sistema económico y sus efectos en las condiciones de vida de la población. El Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo titulado “Tiempo de politización” (2015), es consistente con lo anterior y agrega que el nivel de conocimiento de los estudiantes chilenos sobre la democracia como sistema político, sobre la racionalidad y los principios en los que se sustenta su institucionalidad –medidos por la Prueba Internacional de Educación Cívica y Formación Ciudadana– es bajo, en comparación a los otros países que participan de esta evaluación. (Agencia de Calidad de la Educación, 2018).

que explica la aprobación casi unánime por parte del Congreso Nacional, tanto de la CDN como de la referida Ley n.º 20911.

Sin embargo, la doctrina que designamos como “de la ciudadanía constitucional”, consiste en una interpretación extrema de este principio. Esta particular doctrina construye el concepto de “ciudadanía constitucional” como categoría antagónica a la visión tradicional, a la que denomina de “ciudadanía legal”, para explicar que hasta el presente, niños y adolescentes han sido un grupo excluido e, incluso, marginalizado, respecto de las formas de participación ciudadana que ofrecen los modelos constitucionales tradicionales.

Es efectivo que, a partir del sistema creado por la CDN, los autores que sustentan la consagración legislativa de los derechos del niño, distinguen entre un paradigma de protección de la infancia tradicional, llamado “tutelar”, y un nuevo paradigma de protección, que se designa como “integral”. Se señala que la visión tutelar, ya superada en virtud de la CDN, considera a los niños como objetos de protección y no como sujetos de derecho. Así lo expone Nicolás Espejo:

“No cabe duda que la idea más revolucionaria y duradera, promovida por la dogmática contemporánea y reconocida en la [CDN], es que los niños y las niñas son personas legales, es decir, sujetos portadores de derechos. Esta idea, reconocida generalmente bajo el paradigma de la protección integral, es el en la práctica, el tiro de gracia al viejo sistema tutelar de la infancia [...]. Bajo este paradigma tutelar el Derecho nombra a los niños como “menores”, aclarando de entrada, la clara diferenciación (en lo legal) entre niños y adultos. Los niños son, al final de cuenta, “no-adultos”, carecen de una característica esencial que habilita la titularidad y goce de los derechos fundamentales: plena capacidad, competencia, autonomía y racionalidad. Por lo mismo, se les puede tratar de manera diferenciada, prescindiendo así, del respeto a su personalidad legal (sus derechos)”⁷.

Ahora bien, más allá de la coincidencia que se pueda tener o no respecto de la crítica al modelo denominado tutelar⁸, es un hecho que no todos

⁷ ESPEJO (2020), pp. 1-2.

⁸ El establecimiento de restricciones al ejercicio de derechos no constituye discriminación *per se*. No existe marginalización cuando se aplican criterios legislativos racionales fundados en diferencias situacionales objetivas. Recordemos que el principio de igualdad no es vulnerado sino confirmado cuando por razones objetivas, no arbitrarias, se da un tratamiento diferenciado a quienes están en distintas situaciones. Adicionalmente, y, si bien se entiende la buena fe y el noble propósito de la gran mayoría de los autores –ESPEJO (2020)–, que impulsan el reconocimiento legal de los derechos del niño, no es efectivo ni preciso señalar que bajo el sistema que denominan como “tutelar”, los niños no fuesen considerados personas completas titulares de derecho.

los autores que promueven el nuevo paradigma de protección integral bajo la CDN derivan de él las mismas consecuencias jurídicas en materia de participación política de niños y adolescentes.

En efecto, una cosa es afirmar que los niños deben ser reconocidos como sujetos de derechos y dotados de los medios progresivos que les permitan hacerlos efectivos⁹, y otra bien distinta es propiciar el fomento de la politización del aula y la participación de niños en acciones de protesta social. Este último es justamente el caso de la doctrina de la ciudadanía constitucional que postula como discriminatoria la exclusión de los menores de edad de la participación política ciudadana¹⁰.

Para sustentar su visión, esta doctrina formula una crítica amplia, tanto al modelo de democracia formal y representativa como al concepto de ciudadanía, ambas instituciones propias de la tradición constitucional chilena, trascendiendo esos reproches a la crítica que se pueda formular al sistema de participación de niños y adolescentes vigente en la actualidad.

En efecto, y respecto de la ciudadanía, se plantea que la opción constitucional que restringe la ciudadanía al ejercicio de la soberanía popular mediante el derecho de sufragio, la que se designa como “ciudadanía legal”, es reduccionista y limitativa. Postula y adhiere, por lo mismo, a una forma de ciudadanía más plena, que denomina “ciudadanía constitucional”, la que se expresa ya no solo mediante la elección democrática de autoridades representativas, sino que, también, y fundamentalmente, a través del ejercicio activo de otras garantías constitucionales, como el derecho de opinión, de reunión y de asociación. Se reivindican el derecho de manifestación pública, la movilización social, y derechamente, la protesta, como mecanismos no solo tolerables, sino verdaderamente deseables en democracia.

En el contexto de la publicación de Unicef de 2017, denominada *Constitución, política e infancia*, el académico Domingo Lovera señala:

⁹ Así, por ejemplo, ESPEJO (2020) y (2017) y ACUÑA (2020).

¹⁰ Para esta doctrina no solo la norma constitucional que exige mayoría de edad para el estatus ciudadano es arbitrariamente excluyente respecto de niños y adolescentes. También se señala que el solo hecho que la norma civil distinga entre capacidad de goce y capacidad de ejercicio de derechos, dotando a los niños de la primera y privándolos de la segunda, es evidencia de la marginalización de los menores del sistema garantístico creado por y para adultos. Señala LOVERA (2017): “Casi toda la discusión en este sentido se centra (aunque sea para intentar rebatir o matizar) en las ‘carencias’ o ‘déficits’ que niños, niñas y adolescentes ‘sufren’, ‘en comparación con los adultos’. Se trata de un enfoque que asume que niños, niñas y adolescentes son individuos que están ‘por llegar a ser humanos’ y que, en consecuencia, son tratados como ‘actores pasivos, que carecen de agencia, débiles, vulnerables, y con necesidad de protección [...]’”.

“Para el caso chileno, avanzando en una (re)lectura democrática del artículo 5º de la Constitución, debe descartarse que las únicas instancias de participación del pueblo se encuentren reducidas a las elecciones populares y plebiscitos –reservadas en la Constitución, como se ha mostrado, al ciudadano legal. En efecto, es la propia Constitución la que dispone una serie de otras alternativas de intervención política para los miembros de la comunidad y de la democracia requeriría un concepto expandido del sujeto y espacio políticos [...] no solo una extensión de los privilegios de los adultos hacia los niños, sino que una reestructuración de las normas sociales fundamentales en respuesta a las experiencias de los niños”¹¹.

Adicionalmente, esta construcción adhiere, aunque no siempre expresándolo de manera explícita, a formas variadas de la denominada democracia directa, en desmedro de la opción propia de la tradición constitucional chilena y occidental que se sustenta en la democracia formal y representativa¹². Para estos efectos, se hace una lectura antojadiza de la noción de soberanía popular y de la democracia representativa:

“En efecto, las decisiones son democráticas, esto es, son legítimas y nos pertenecen, cuando se adoptan con la intervención de todos los miembros de la comunidad nacional (art. 1 de la Constitución). Por ello es que, cuando una comunidad exhibe grupos marginados del proceso político, entonces evidencia a sectores de su comunidad que sitúa, muchas veces, de forma deliberada, fuera de la promesa del autogobierno. Para ellas y ellos, los grupos marginados, el proceso político es solo una promesa de participación y sus decisiones, qué duda cabe, pura fuerza externa y dominación [...]”¹³.

Llevados estos argumentos al ámbito de la tan anhelada formación y reencantamiento de niños y adolescentes con el civismo democrático, esta doctrina erige a la movilización social como la forma principal de participación progresiva de los menores en lo público; movilización a la que se atribuye un carácter alternativo y anterior al sufragio, y a la que se dota de autonomía e, incluso, de preeminencia, respecto de la canalización institucional del interés social, debiendo ella ser un objetivo normativo respecto de los escolares chilenos. Existe en consecuencia, un abandono, y porque no decirlo, un rechazo

¹¹ LOVERA (2017), p. 162.

¹² Empleo estos conceptos para referirme a la democracia tal como la entienden, por ejemplo, SARTORI (2017) y URBINATI (2017). En sus obras se pueden encontrar una exposición de los defectos e inconvenientes de las democracias directas y sustantivas.

¹³ LOVERA (2017), p. 164.

de parte de la doctrina de la ciudadanía constitucional, respecto de la noción de democracia formal y representativa.

Adicionalmente, y respecto de la política de formación ciudadana, esta versión extrema del principio de autonomía progresiva, postula que no basta una priorización cívica curricular, sino que:

“Para que las escuelas puedan otorgarle sentido a la democracia, deben transformarse en un espacio en el que la ciudadanía se ejerza, donde se pueda vivir una experiencia de ciudadanía democrática”¹⁴.

La democratización de las escuelas como horizonte de la política educativa¹⁵, establece que la escuela debe ser dialógica, permitir la participación y la deliberación, e incorporar a sus profesores y estudiantes en la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan al conjunto de la comunidad educativa. Se plantea que, en la actualidad:

“Si bien [...] las escuelas son instituciones jerárquicas, que tienen la responsabilidad de ejercer autoridad y velar por una convivencia armoniosa entre todos sus miembros, eso no significa que no puedan constituirse en espacios democráticos y dialógicos en los que las y los estudiantes puedan ejercer ciudadanía y participar de las decisiones en los asuntos que los afectan”.

Por último, no es posible ignorar que los trabajos académicos que sustentan la doctrina de la ciudadanía constitucional y la politización del aula, forman parte de compilaciones, en las cuales resulta evidente la adhesión ideológica unívoca a ciertas corrientes políticas, tanto de parte de sus editores como de los autores que contribuyen a las publicaciones en cuestión.

Así, por ejemplo, el texto de Renato Gazmuri y María Isabel Toledo¹⁶, es parte del documento “Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno”, que corresponde a una publicación de la Biblioteca del Congreso Nacional en 2020, concretada a instancias del entonces presidente del Senado Jaime Quintana. Otros títulos en esta edición incluyen

¹⁴ GAZMURI Y TOLEDO (2020), p. 127.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 128. Los autores sintetizan la democratización de las escuelas en cuatro propuestas, a saber: la integración de las políticas de formación ciudadana y convivencia escolar, la reorientación de la política evaluativa para disminuir la presión y la competencia entre las escuelas, el favorecimiento de la confianza y la colaboración entre estas y entre directivos y docentes, y consolidación la Nueva Educación Pública y facilitar la creación de organismos intermedios entre el Estado y las escuelas.

¹⁶ “La urgencia de la educación de la ciudadanía en tiempos del Estado evaluador: propuestas a la política educativa para democratizar las escuelas”.

artículos tales como “Creando políticas feministas en educación” o “Interculturalidad en contextos migratorios. Desafíos para pensar un sistema escolar inclusivo y justo”.

El propio senador, en el Prólogo del libro expresa:

“[...] la movilización social [de octubre de 2019], ha abierto la posibilidad de darnos un verdadero pacto social y redefinir estratégicamente los ejes de nuestro desarrollo [...] en un Chile que reclama participación y construcción conjunta del poder democrático, la ciudadanía debe ser también una experiencia educativa. [...] Pero no solo sacando más a las niñas y niños del aula y llevándolos a museos, parques o conciertos –qué duda cabe de tal necesidad–, sino también, haciendo que la democracia y la inclusión social sean una experiencia educativa [...]”.

Finalmente, el senador concluye:

“Una reflexión importante que surge tras la lectura de los distintos capítulos que conforman esta publicación, tiene que ver con la insuficiencia epistemológica e ineficacia derivadas del individualismo exacerbado de nuestro sistema [...]. Lo mismo con el lucro en la educación; si bien hubo personas que actuaron contra la ley, es también el sistema el que promueve e incentiva la lógica mercantil. ‘Aula Segura’ también es un ejemplo, pues individualiza el problema en el niño o niña problemático, sin pensar qué produce esa violencia y dónde irán después esos niños y niñas”.

Por su parte, el texto de Domingo Lovera¹⁷ forma parte del documento *Constitución política e infancia*, editado por Unicef en 2017, donde algunas de las otras temáticas abordadas corresponden al derecho a la identidad en la infancia y la adolescencia, y a la interculturalidad.

Además de sostener su tesis en materia de ciudadanía constitucional, el propio Domingo Lovera se aboca a la revisión de jurisprudencia en materia de ejercicio del derecho de protesta por parte de escolares chilenos, para destacar la incipiente apertura de la Corte Suprema en cuanto a restringir la posibilidad de las escuelas de ejercer sanciones disciplinarias en contra de estudiantes que efectúen tomas y otras formas de movilización netamente políticas en el aula. Domingo Lovera felicita la decisión de la Corte Suprema (2009), de revocar la sentencia de la Corte de Apelaciones de Antofagasta, que rechazaba la acción de protección intentada por el menor en contra del establecimiento educacional que había cancelado su matrícula. Señala Domingo Lovera que la Corte Suprema “[...] avanzó en importantes argumentos a la hora de com-

¹⁷ “Ciudadanía constitucional de niños, niñas y adolescentes”.

prender adecuadamente el interés superior del niño”. El liceo recurrido justificaba la cancelación de matrícula por el hecho que el estudiante abogaba por cambios legales y sociales:

“Pero dentro de un contexto que va mucho más allá del ámbito de la enseñanza media, en que se desenvuelven los alumnos del Liceo Experimental Artístico, haciendo llamados de carácter netamente políticos”.

Este argumento es desestimado por Domingo Lovera, a pesar del tenor de las declaraciones del estudiante en cuestión, que él mismo cita como expresión del principio de autonomía progresiva, y en defensa de lo que llama “el interés superior del niño”, y que transcribimos a continuación:

“Contra la educación de mercado, contra la LOCE de Pinochet y su hermana, la LGE del negocio transparente de la Concertación y la Derecha. ¡Ni LOCE ni LGE! ¡Luchemos contra la precarización de la educación, el trabajo y el arte! Forjemos la unidad con los trabajadores contra la precarización de la educación y la vida. ¡Viva la unidad Obrero estudiantil! Luchemos por refundar nuestros centros de alumnos y federaciones en base a la Democracia directa Estudiantil, delegados revocables en todo momento. Porque la PSU es un filtro de clase para los colegios públicos y privados. ¡Luchemos por el acceso irrestricto a la universidad! ¡No a la PSU! Contra la precarización de nuestra educación artística, forjemos un comité de Artes y Cultura. ¡Por los derechos de la mujer y las minorías sexuales! Luchemos contra la criminalización de las luchas contra los trabajadores, los sectores oprimidos, los jóvenes, basta de represión a los que luchan”¹⁸.

Se podrá decir aquí que los esfuerzos editoriales citados no constituyen en sí mismos ningún pecado, sino que, por el contrario, son manifestaciones de esfuerzos legítimos de ciertos actores sociales por aportar al debate nacional sobre la tan necesaria mejora del sistema educativo, por una parte, y la indispensable reforma al sistema actual de protección de los menores de edad en nuestro país, por la otra, todo ello desde su legítima visión política y social.

Y creemos en efecto, que eso es efectivo. Lo que intentamos destacar no es la evidente carga política de esta literatura, sino, más bien, el hecho que tratándose de educación cívica y de la formación de la conciencia ciudadana de los escolares chilenos, no es posible ni legítimo obviar esa identificación ideológica. Por el contrario, en materia de educación cívica, debemos tener absoluta claridad de qué actores sociales sustentan cierta posición, cuál es su

¹⁸ LOVERA (2017), pp. 172-173.

finalidad real y declarada, y de cuáles son sus adhesiones respecto de aspectos opinables en materia de los paradigmas sociales.

En este sentido, estimamos que resulta de particular relevancia que los actores sociales que buscan influir en la definición de políticas educativas ciudadanas, expliciten su adhesión o rechazo al modelo de democracia formal y representativa. En efecto, y como sostendremos a continuación, la adhesión a esa forma de democracia es indispensable para estructurar un sistema educativo ciudadano que respete el pluralismo y la libertad de pensamiento de niños y adolescentes.

C. Ciudadanía institucional democrática: Derechos, deberes y responsabilidad

Señalamos que, si bien existe consenso en los diversos actores sociales respecto de la paradójica relación entre la priorización de la formación ciudadana como política educativa nacional, y la profundización de la desafección de la juventud respecto de la institucionalidad vigente; existe, en cambio, un profundo disenso en cuanto a las causas de aquello y a las medidas necesarias para enfrentar el fenómeno de desconfianza institucional.

Mientras la doctrina de la ciudadanía constitucional y de la democratización de las escuelas afirma que hace falta profundizar el modelo educativo ciudadano en los términos antes descritos, otros pensamos que, si bien la desconfianza en la institucionalidad democrática es de origen multifactorial, ha sido el propio modelo de educación ciudadana implantado en Chile por ya casi treinta años, el que ha profundizado y acelerado ese desapego, fundamentalmente por tratarse de un modelo que prioriza la movilización social y promueve una visión de la democracia que debilita la deliberación pública, lo que se materializa en un énfasis en el ejercicio de los derechos de niños y jóvenes, sin correlato de deberes ni responsabilidad.

Como ya hemos anticipado, la adhesión al principio de autonomía progresiva en el contexto de la demanda por constitucionalizar los derechos de los niños, está lejos de agotarse en la interpretación ideológica del mismo, la que hemos designado como la doctrina de la ciudadanía constitucional. E, incluso, quienes plantean la necesidad de “democratizar la escuela”, identifican problemáticas y formulan críticas al modelo del Estado Evaluador, que, en parte, compartimos.

En efecto, y tal como señalan Renato Gazmuri y María Isabel Toledo¹⁹, durante las últimas tres décadas, y sobre todo con la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) en 2009, y el establecimiento del Sistema de Ase-

¹⁹ GAZMURI y TOLEDO (2020).

guramiento de la Calidad bajo el control de la Agencia de Calidad de la Educación, el papel del Estado docente parece restringirse injustificadamente a la implementación de una política evaluativa por medio de las pruebas SIMCE²⁰. El objetivo del sistema evaluativo es determinar y comparar el nivel de desempeño de las escuelas para definir apoyos y sanciones, pero, por sobre todo, se busca aportar información a la demanda de los padres, bajo el supuesto de que estos elegirían el establecimiento educativo para sus hijos en función de su calidad.

Compartimos con los autores el argumento de que la consolidación del Estado evaluador y de la lógica de rendición de cuentas como elemento central de la política educativa, ha instalado una creciente presión sobre escuelas, directores y profesores, subordinando la prioridad que históricamente tenía la educación para la ciudadanía frente a los logros de aprendizajes en asignaturas específicas de lenguaje y matemáticas.

Sin embargo, nos parece que ese diagnóstico está lejos de constituir la causa única o preponderante del proceso de desafección institucional de niños y jóvenes. Evidentemente, la desconfianza institucional se explica por variados factores, y ellos no son solo de índole educativa.

La falta de transparencia y corrupción de las élites políticas, el nulo recambio generacional, el nepotismo, un sistema electoral reformado que permite la elección popular de individuos que se manifiestan abiertamente en contra de la institucionalidad y del Estado de derecho, entre muchos otros factores son, a nuestro juicio, las causas profundas del fenómeno social de distanciamiento institucional de las generaciones menores, lo que, por lo demás, es un fenómeno global que no se limita a Chile.

Y desde la perspectiva educativa, la consolidación del Estado Evaluador tampoco puede ser válidamente sindicada como el factor exclusivo para explicar la paradoja de que, a más educación cívica, mayor desinstitucionalización. Se ignoran factores preponderantes, tales como la calidad de los profesores y la insuficiencia de recursos de infraestructura y tecnología en las aulas. Pero lo que más desconfianza despierta de esta postura, es la persistencia en culpar exclusivamente al carácter individualista y a la falta de *ethos* social del denominado modelo neoliberal educativo por la desafección institucional de los jóvenes.

En este sentido, la doctrina de la ciudadanía constitucional y la democratización de las escuelas plantea que la solución de todos los problemas de adhesión institucional se agota en la politización del aula para desterrar de una vez por todas al “modelo educativo neoliberal”. Sorprendentemente, esta doctrina no solo se niega a ver las concausas socio-políticas del fenómeno denunciado, sino que es miope a la hora de identificar en su propio *ethos*,

²⁰ Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

la causa misma del rechazo de niños y jóvenes respecto de la institucionalidad democrática vigente en nuestro régimen constitucional.

En efecto, veíamos cómo la doctrina de la ciudadanía constitucional destaca al ejercicio de la libertad de reunión y, en concreto, el derecho de los jóvenes a manifestarse, como un mecanismo no solo válido, sino deseable de participación de niños y jóvenes en los temas públicos, como una expresión del principio de autonomía progresiva enunciado. La opción por fomentar estas formas no institucionales de participación en toda la población y, especialmente, en el caso de niños y jóvenes es explícita, sin embargo, quienes la sustentan no ven la relación entre aquello y el hecho de que los jóvenes elijan protestar y no canalizar sus opiniones por los conductos institucionales. En este sentido, señalamos, esta doctrina rechaza el modelo de democracia formal y representativa y lo reemplaza por uno de participación popular directa y desinstitucionalizada.

Señalábamos que, a nuestro juicio, este es un patrón de conducta aprendido, inculcado mediante los programas de formación ciudadana que tienen un énfasis en el reconocimiento de los derechos de niños y adolescentes, sin correlato de deberes y responsabilidades. En efecto, y al revisar la literatura nacional que reivindica la constitucionalización de los derechos de menores, es evidente la ausencia de referencias a los deberes ciudadanos como correlato de los derechos que se reconocen y defienden. Estos deberes no se refieren a ser vocal de mesa, a hacer el servicio militar o pagar impuestos, como quisiera a veces caricaturizarse. Los deberes, en cambio, tienen que ver con una noción sustantiva de compromiso con el modelo democrático, para entender, a diferencia de lo que plantea Domingo Lovera, que la democracia es, en este sentido, un mecanismo articulador de la sociedad libre y plural, que se sustenta en un compromiso tácito y recíproco de carácter esencial, y no una “promesa de autogobierno”, para todos y cada uno de los miembros de la sociedad. En la democracia se entiende que las personas renuncian a imponer sus convicciones a otros, y consienten en lograr acuerdos de convivencia social (aunque estos no representen del todo sus opciones personales), a cambio de vivir en un sistema que reconoce y protege las libertades y los derechos propios y ajenos. El ejercicio de ese poder de autodeterminación, de esa soberanía, se materializa en el sufragio y, en consecuencia, se ejerce por las autoridades democráticamente elegidas, siempre con pleno respeto por los derechos humanos. Estas autoridades, por su parte, están llamadas a reflejar la opinión pública, pero también a encausarla e interpretarla, para llegar a un juicio político razonado y “universal”. Esto es lo esencial de la representación, y encarna, en definitiva, el modelo de democracia formal y representativa al que hemos aludido tantas veces.

Al él se opone, en efecto, la opción que hemos calificado como de “democracia directa”, donde cada uno considera que puede hacer presente su opción política cómo y cuándo mejor le parezca, sin intermediarios electos,

y sin importar el peso relativo o la relevancia de su demanda respecto del sistema social del que es parte, todo lo cual empobrece el debate público. Consecuencia necesaria de lo anterior, es la reivindicación de la manifestación social y la protesta no como una expresión de libertad humana, sino como una forma de imponer, incluso por la fuerza, una particular inquietud pública. Verdaderamente, nada hay aquí de democrático, ni de cívico. En efecto, educar a niños y adolescentes en que son titulares de derechos sin correlato de deberes, ni responsabilidad, que pueden hacer valer cuando y como quieren e, incluso por la fuerza, es lo contrario de educarlos cívicamente.

No es de sorprender el hecho de que estos mismos sectores son los que han impuesto su criterio en cuanto a limitar, hasta casi eliminar, el poder sancionatorio de escuelas respecto de estudiantes que no cumplen de manera reiterada con los estándares disciplinarios en los que se busca educar a los niños. Al plantear, como abiertamente lo hacen Renato Gazmuri y María Isabel Toledo, que la escuela ha de ser un espacio transversal dialógico donde los estudiantes son sujetos de derechos cuyo ejercicio participativo ha de estimularse, se prescinde de la evidente reducción del poder sancionatorio de la escuela, lo cual a su vez es causa directa de la desintegración de la escuela como institución jerárquica donde se eduque en la responsabilidad personal por los actos.

En este sentido, postulamos la existencia de una verdadera “ideología de los derechos” que ha gobernado los contenidos educativos de formación ciudadana y que ahora pretende extremar su efecto en la sociedad mediante la implantación de una metodología de politización de las aulas y la consagración constitucional de la versión malentendida de la autonomía progresiva como una especie de derecho a la movilización social y la protesta.

La doctrina de la ciudadanía constitucional que se sustenta en dicha ideología es, en consecuencia, reduccionista y sesgada, al ignorar los factores causales relevantes para la ineficacia de la política pública de formación ciudadana, optando por culpar de todo al modelo neoliberal, y actuando, de esta forma, como una fuerza desestabilizadora de la democracia al deslegitimar su forma representativa.

Pero a nuestro juicio, esta doctrina es, además, adoctrinadora en cuanto asume presupuestos valorativos subjetivos que no explicita como tales: no reconoce abiertamente que su bandera de autonomía progresiva de niños y jóvenes es, en realidad, parte de una agenda mayor de crítica al sistema institucional democrático, de rechazo a la democracia formal y representativa, porque cree en formas de “democracia” directa aplicables no solo para jóvenes en cuanto menores de edad, sino para toda la sociedad.

Ese ocultamiento de sus finalidades verdaderas es lo que explica que quienes sustentan esta doctrina no puedan o no quieran ver su contradicción intrínseca, en virtud de la cual el fomentar la protesta como mecanismo de

participación de los jóvenes en lo público, profundiza justamente su desafección respecto de la institucionalidad democrática. No es, entonces, ya un asunto de proteger la autonomía progresiva de los jóvenes con un fin educativo, sino, más bien, se trata de una ideología cuya finalidad es netamente política.

Creemos, en consecuencia, que la educación cívica es un factor relevante, pero ciertamente no el único, para acercar y reestablecer la confianza de niños y jóvenes en la democracia institucional. Consideramos, asimismo, esencial ampliar su contenido a la formación en materia de derechos, siempre asociados al cumplimiento de deberes correlativos y a la asunción de responsabilidades por los actos propios. También postulamos la necesidad de los actores sociales, entre ellos los profesionales de la educación, de explicitar su adhesión al modelo de democracia formal, representativa y no directa, donde las personas entienden a este sistema político como un mecanismo articulador de la sociedad libre y plural, donde cada uno cede parte de sus derechos absolutos en pos de la comunidad que reconoce y protege las libertades y derechos propios y ajenos. Finalmente, para velar por el cumplimiento de los propósitos enunciados, sostenemos que se torna imperioso restituir los padres el derecho preferente de orientar la educación de sus hijos de acuerdo con sus propias convicciones como un límite al poder estatal, y el crear una institucionalidad profesional, transversal y plural, y de rango constitucional, cuyos integrantes, aunque con muchas diferencias, adhieran al menos al modelo de democracia formal y representativa, el que, prescindiendo de las cambiantes mayorías electorales, esté a cargo de la definición de los contenidos y las metodologías de la educación cívica. Este modelo de formación ciudadana al que adherimos, es el que hemos denominado como el de la “ciudadanía institucional democrática”.

La formación de la ciudadanía institucional democrática descansa sobre el respeto por la libertad de pensamiento y conciencia, la libertad de enseñanza, el derecho y deber preferente de los padres respecto de la educación de sus hijos, el deber educativo del Estado, y el respeto por el principio de neutralidad estatal en virtud del cual dicho deber debe cumplirse. A estas materias nos referiremos a continuación.

III. EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD ESTATAL

A. Libertad de pensamiento

Todo orden jurídico-social que declara fundarse en el respeto irrestricto por los derechos humanos, debe, necesariamente, reconocer y garantizar el respeto por la libertad de conciencia de toda persona.

La libertad de conciencia:

“Es el aspecto más íntimo del pensamiento humano. Se refiere a la capacidad de cada persona de formar sus ideas, hacer sus propios juicios, calificar su conducta o la de otros y establecer parámetros morales internos”²¹.

En consecuencia, la libertad de conciencia es el espacio originario de autodeterminación, un ámbito sagrado de la personalidad cuya integridad es prerequisite para la existencia verdadera de toda forma ulterior de libertad. En virtud de esta inviolabilidad es que se afirma que el papel del derecho a su respecto ha de limitarse a proteger la libertad de conciencia, no pudiendo realmente regularla, porque ello conllevaría una contradicción ontológica.

Históricamente, la protección jurídica de la libertad de conciencia nace vinculada a la necesidad de reconocimiento y protección de la diversidad religiosa. Esta relación originaria entre religión y conciencia explica:

“[...] aunque en sentido amplio, la libertad de conciencia existe en cuanto a toda forma de pensamiento y de creencia, la tradición oficial es aludir específicamente con tal expresión al derecho a pensar y a creer sin coacciones, en lo que se refiere solo a la Divinidad”²².

La Constitución de 1980, en el inciso primero del numeral 6 de su artículo 19, sigue esta tradición oficial, no innovando en lo sustantivo respecto del texto anterior de la Constitución de 1925, al señalar:

“La Constitución asegura a las personas la libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público”.

Sin perjuicio de esta vinculación histórica entre libertad de conciencia y de culto, existe consenso en que la libertad de conciencia es sustantivamente una garantía autónoma y anterior, tanto a las libertades de religión y culto, como a la libertad de opinión²³. Más que la conciencia, la primera y más fun-

²¹ VIVANCO (2006), p. 399.

²² SILVA (2006), p. 235.

²³ Resulta interesante constatar, que la opción “tradicionalista” del constituyente de 1980, se fundó en argumentos más formales que sustantivos. En efecto, la Comisión para la Elaboración de la Nueva Constitución Política de 1980 (CENCP), consideró conveniente mantener la estructura y el tenor de la norma del texto constitucional anterior, estimando que ella había sido un instrumento de unión nacional, expresión del acuerdo entre el Estado de Chile y la Santa Sede: “[...] acontecimiento histórico que constituyó la base de la reconciliación nacional y el término de toda lucha religiosa [...]”. En este sentido, consta en actas de la CENCP, respecto de la opinión del comisionado Jaime Guzmán: “[...] la libertad de conciencia es anterior, es no sólo anterior a la manifestación de todas las creencias y al ejercicio de todos los cultos, sino que es también el fundamento de la libertad de opinión. La libertad de conciencia es,

damental manifestación del fuero interno de la persona es su pensamiento, a partir del cual, el hombre construye convicciones éticas, opiniones y adhesiones morales, políticas o de cualquier tipo²⁴. De este modo, la libertad de pensamiento se concibe como un espacio inviolable del ser humano, incluso anterior a la formación de su conciencia, y supuesto necesario de la misma.

El estatuto internacional de los derechos humanos, asegura el derecho a la libertad de conciencia, a través de diversos instrumentos que han sido suscritos y ratificados por Chile, a saber: la Convención Americana de Derechos Humanos²⁵, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁶, el Pacto Internacio-

para el señor Guzmán, la libertad del fuero interno, qué entiende siempre en forma absoluta e inviolable, en la cual nadie puede penetrar y a la cual la esfera del derecho no alcanza. Así entiende la libertad de conciencia, libertad que se puede extender a materias religiosas en forma prioritaria, pero se puede extender a otras materias. Entiende que la libertad de manifestar las creencias religiosas deriva de la libertad de conciencia, pero piensa que la libertad de manifestar opiniones en general, que es el contenido de la libertad de opinión, también emana de la libertad de conciencia, porque su conciencia debe discernir primero cuál es su opinión y su juicio sobre una cosa, y luego, está el juicio que él emite, formula o manifiesta. De manera que, a su juicio, la libertad de conciencia es un precepto muy simple que debiera quedar aparte de este texto y debiera anteceder tanto a éste como al de la libertad de opinión, bajo una formulación muy simple que consagrara la libertad de conciencia y que el fuero interno es absolutamente inviolable". ACTAS CENCP, n.º 130, p. 367.

²⁴ Por lo anterior, es razonable que el texto constitucional se aboque a reconocer y garantizar de manera primaria la libertad de pensamiento, haciendo referencia a continuación de ella a la libertad de conciencia. Adicionalmente, y solo a partir de ahí, la norma constitucional podría lógicamente, referirse de manera separada, al reconocimiento y garantías de la libertad de cada persona para adherir y exteriorizar, tanto las creencias religiosas como las opiniones subjetivas que cada cual elija. Se postula, en consecuencia, no solo una nueva autonomía normativa para la libertad de conciencia, sino, además, una redefinición de la misma, declarando, en términos explícitos, que lo que se garantiza y protege es, primeramente, la libertad de pensamiento, y como correlato y consecuencia necesaria de aquello, la libertad de conciencia, entendiendo esta última como la capacidad de formarse juicios sobre la realidad a partir del propio pensamiento, y sin mediar coacción externa.

²⁵ La Convención Americana de Derechos Humanos se refiere a la libertad de conciencia y de religión en los numerales 1 y 2 de su artículo 12, en los siguientes términos: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado. 2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias [...]".

²⁶ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, en los numerales 1 y 2 de su artículo 18, precisa: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza. 2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección [...]".

nal de Derechos Económicos Sociales y Culturales²⁷, la Convención para la Prevención y Sanción de Delito de Genocidio²⁸, la Convención del Estatuto de los Refugiados²⁹ y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Es importante destacar que la protección de la libertad de conciencia presenta caracteres específicos y distintivos, cuando los sujetos de dicha protección son niños, niñas y adolescentes.

En efecto, la niñez es, por definición, la etapa en que el ser humano crece, se desarrolla y forma, en el ámbito físico, psíquico y espiritual, para llegar a convertirse en un adulto en el futuro. Su conciencia está abierta y es permeable, que duda cabe, a los influjos de su contexto familiar y sociocultural, en un grado superlativo en comparación a la permeabilidad que puede experimentar la conciencia del adulto. De la misma manera, los efectos del influjo familiar y social sobre su conciencia en formación serán, muy probablemente, más profundos e irreversibles, que las consecuencias de cualquier coacción que se ejerza sobre el fuero interno de un mayor de edad.

Es justamente por esta realidad fáctica, que, en el ámbito del derecho, el respeto por la libertad de pensamiento en la infancia y la adolescencia, presenta caracteres específicos y distintos respecto del sistema general de protección de la libertad de conciencia. En este caso, el respeto por el libre pensamiento se vincula de manera inevitable, con otras garantías fundantes del sistema constitucional democrático como son: la libertad de enseñanza, el pluralismo y el deber educativo del Estado gobernado por el principio de neutralidad estatal.

B. Libertad de enseñanza y pluralismo

La sociedad democrática es pluralista por definición. Ese pluralismo descansa en los principios de libertad e igualdad originarios, comunes a todas las personas, que el Estado se limita a reconocer y no a otorgar, y que, por lo mismo, tienen el carácter de inalienables.

²⁷ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su artículo 2 n.º 2 señala: “2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

²⁸ La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, artículo II, determina: “En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, aun grupo nacional, racial o religioso...”.

²⁹ La Convención del Estatuto de los Refugiados, en su artículo 4, determina: “Los Estados contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos”.

A su vez, el principio de pluralismo democrático demanda del Estado, como expresión de la sociedad jurídicamente organizada, que reconozca y garantice la libertad de pensamiento y, en consecuencia, las libertades de conciencia, de credo, de culto y de opinión.

Finalmente, la libertad de pensamiento es el fundamento de la libertad de enseñanza y del derecho preferente de los padres para educar a sus hijos conforme a sus propias convicciones.

La Constitución de 1980, siguiendo la tradición jurídica nacional, consagra estos tres pilares básicos –pluralismo, libertad de pensamiento y libertad de enseñanza– los que, por su especificidad jurídica, se vinculan indisolublemente en materia de niñez y adolescencia.

Así, en los incisos 3 y 4 del número 10 del artículo 19, relativo al derecho a la educación, la Constitución señala:

“[...] Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho [...]”.

Adicionalmente, en el n.º 11 del artículo 19, la Constitución garantiza la libertad de enseñanza, la neutralidad política e ideológica en materia de educación pública y el derecho educativo preferente de los padres, en los siguientes términos:

“La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia política partidista alguna. Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos [...]”³⁰.

Por su parte, el pluralismo es recogido en inciso 6 del n.º 15 de su artículo 19, que señala:

“[...] La Constitución Política garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan uso de la violencia,

³⁰ Este principio complementa el reconocimiento de la laicidad estatal, como correlato a la libertad de conciencia, contenida en el numeral 6 del artículo 19, pero ahora desde una perspectiva política o ideológica.

la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad”.

Las normas internacionales sobre derechos humanos vigentes en Chile son consistentes con esta tríada garantista³¹, en términos sustancialmente similares a los contenidos en el texto actual de la Constitución chilena.

Como hemos anticipado, el texto convencional actualmente en discusión ha optado por eliminar toda referencia al derecho preferente de los padres en materia educativa, lo que no resulta contrario solo a la tradición constitucional chilena, sino se aparte y vulnera los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos de los que Chile es parte.

³¹ Así la Convención Americana de Derechos Humanos, a propósito de la libertad de conciencia establece en sus numerales 3 y 4 del artículo 12: “No. 3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás”. “No. 4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, en su artículo 18, puntualiza en sus numerales 3 y 4: “No. 3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás”. “No. 4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su artículo 13 n.ºs 1 y 3 señala: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las naciones unidas en pro del mantenimiento de la paz. [...] 3. Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza [...]”. Finalmente, la Convención por los Derechos del Niño, establece claramente en los numerales 2 y 3 de su artículo 14: “No. 2. Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades”. Y en el artículo 30 agrega: “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”. “No. 3. La libertad de profesar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás”.

C. *Concepto de neutralidad estatal*

El Estado de Derecho es la organización jurídica que asume el pueblo o la nación. Está al servicio de la persona humana, existe por y para ella y, en consecuencia, el Estado no tiene derechos, sino poderes-deberes que les son atribuidos por el orden constitucional y, en última instancia, por el pueblo soberano, para cumplir su fin social.

Dentro de estos deberes, el Estado debe cumplir un papel fundamental en materia educativa. Se trata del correlato del derecho a la educación de niños y adolescentes, el cual es una garantía que ha gozado de reconocimiento en la historia constitucional chilena y en el ámbito internacional de los derechos humanos. Es por lo anterior que, tanto en la historia constitucional chilena como en el ámbito del estatuto internacional de los derechos humanos, se consagran los principios de laicidad y neutralidad educativa estatal³².

Corresponde al Estado, qué duda cabe, garantizar el acceso de niños y adolescentes a una educación de calidad, pública o privada. En cuanto al cumplimiento de este deber constitucional, es evidente que el Estado debe no solo garantizar la libertad de enseñanza, sino que ha de abocarse, de manera prioritaria, al desarrollo y robustecimiento de un sistema de educación pública de la más alta calidad. Pero ese deber debe cumplirse siempre con respeto por las garantías y derechos de las personas, que no solo constituyen el límite del actuar estatal, sino que, sobre todo, son su fundamento.

En virtud de estos principios, y en el ejercicio de su poder-deber docente en el ámbito de la educación pública, el Estado debe respetar el derecho preferente educativo de los padres, y no inclinarse por una opción religiosa, política o ideológica determinada. Este es el denominado principio de neutralidad (que se acota como laicidad en lo que respecta al ámbito religioso). Puesto que, para parte importante de la población, la educación pública no es una opción sino una obligación, el sistema plural exige que el Estado no imponga una determinada ideología o creencia a niños y adolescentes que no pueden elegir algo diferente.

Con todo, y dado que un sistema democrático sustantivo no garantiza a las personas derechos individuales de manera absoluta, la Constitución de

³² La Constitución de 1980, en el número 10 del artículo 19, garantiza a todas las personas: “El derecho a la educación. La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho [...]”. Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, vigente en Chile, señala en su artículo 13 n.º 1: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación [...]”.

1980, en el inciso 2 del n.º 11 del artículo 19, consagra, en los siguientes términos, los límites a la libertad de enseñanza y, en consecuencia, al ejercicio del derecho educativo preferente de los padres:

“La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional [...]”.

Esta norma es consistente con las limitaciones que la tradición constitucional chilena ha fijado para la propia libertad de conciencia, y que en el texto de 1980 se encuentran contenidas en el ya citado inciso primero del numeral 6, así como con lo dispuesto en el sistema internacional de derechos humanos.

En este sentido, además de ser indispensable que exista un margen de acción razonable que permita al Estado definir un plan de estudios coherente, debe considerarse también que no cualquier convicción subjetiva de los padres puede considerarse como digna de protección jurídica y, en ese sentido, debe tratarse de convicciones filosóficas, entendidas como opiniones que alcanzan determinado nivel de fuerza, seriedad, coherencia e importancia. De la misma forma, el ejercicio del derecho educativo preferente de los padres no podrá invocarse para contrariar, en términos generales, la moral, el orden público o la seguridad nacional, lo cual, naturalmente, es algo que corresponde al Estado hacer cumplir³³.

³³ Los límites del ejercicio del derecho a la libertad de conciencia y a la libertad de enseñanza serán explícitos cuando surjan directamente del texto de la Carta Fundamental, tal como los señala el artículo 19 n.º 6 y n.º 11, y el artículo 13 n.ºs 1 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Los límites serán implícitos, cuando deriven de la coexistencia con otros derechos o bienes constitucionales. En esta materia el Comité de Derechos humanos de Naciones Unidas ha interpretado que la restricción de la libertad de manifestación de creencias y religión, contemplada en el artículo 18 n.º 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debe interpretarse de manera estricta: no se permitan limitaciones por motivos que no estén especificados en él, aun cuando se permitan como limitaciones de otros derechos protegidos por el Pacto, tales como la seguridad nacional. Las limitaciones solo se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente y guardar la debida proporción con la necesidad específica de la que dependen. No se podrán imponer limitaciones por propósitos discriminatorios ni se podrá aplicar de manera discriminatoria. La moral a que se refiere tal disposición es la moral social o moralidad pública es el conjunto de reglas de conducta admitidas en un momento histórico determinado. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha determinado que el concepto de moral se deriva de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas, por consiguiente, las limitaciones impuestas a la libertad de manifestar las creencias o la religión con el fin de proteger la moral deben basarse en principios que no se deriven exclusivamente de una sola tradición. El concepto de buenas costumbres tiene relación con el ámbito de moralidad en el ámbito específico de la dimensión sexual. Y se refiere a los valores imperantes en la materia

Finalmente, y muy vinculado a lo anterior, no resulta adecuado entender la neutralidad estatal como sinónimo de una especie de estructura carente de contenido moral o ético. Aun más, se plantea que, en la sociedad abierta, plural y multicultural, el elemento espiritual aglutinador de la diversidad, corresponde precisamente a la adhesión colectiva al sistema democrático formal y representativo, donde se reconocen y garantizan las libertades y derechos de las personas, y donde ellas participan de su propio gobierno por medio de las autoridades elegidas de forma democrática, como forma de organización política³⁴.

Se trata, en consecuencia, de aceptar la adopción de nuevos elementos de cohesión social, lo que Jürgen Habermas llama “la cultura política como denominador común del patriotismo constitucional”³⁵ Y al respecto, como señalamos, es natural que el respeto por ese “*ethos democrático*”, por esa forma de democracia formal representativa, constituya un límite aceptable a la libertad de enseñanza y como correlato de lo anterior, un valor al que la educación pública pueda adherir sin por ello acusársele de incumplir el principio de neutralidad al que se encuentra sujeta.

Pero, por lo mismo, tampoco es razonable entender que la neutralidad estatal, en el contexto de una sociedad democrática, consista en “la imposición por parte del Estado de una disimulada uniformidad de pensamiento único”³⁶. Se trata más bien de la opción estatal por una neutralidad abierta fundada en la promoción, por parte de los poderes públicos, de la libertad. En otras palabras, si la neutralidad estatal se entiende como fin y razón de la actividad del Estado, acabará conformando una sociedad ideológicamente igualitaria, uniforme y unitaria; por el contrario, si aquella se asume como garantía de positiva neutralidad estatal, el propio Estado contribuirá a la consolidación y desarrollo de una sociedad libre y plural, fuertemente unida en la diversidad.

en una sociedad concreta. El concepto de salud pública se refiere a la salud del conjunto de la sociedad y no de uno de sus miembros en particular, la que se encuentra regulada legalmente en los diversos ordenamientos jurídicos. El concepto de orden público constituye un concepto jurídicamente indeterminado, en la medida que ha sido entendido en diversos sentidos; uno de ellos es el que lo define como el conjunto de condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre un sistema de valores y principios jurídicos dentro de un Estado constitucional democrático, lo que se acerca al concepto de orden constitucional. En otra perspectiva, más estricta, se asimila a la tranquilidad y seguridad de las personas y cosas, lo que implica una regulación jurídica razonable que proteja dichos valores y principios. Dicho concepto también es histórico o diacrónico, por lo cual evoluciona; además debe ser constitucionalmente interpretado junto con los demás valores y principios constitucionales en una interpretación finalista y unitaria del texto constitucional.

³⁴ CASTRO (2008), p. 298.

³⁵ HABERMAS (1990), p. 628.

³⁶ CALVO (2010), p. 333.

Más que un concepto filosófico o jurídico, la neutralidad estatal es un modo de ser, una manera de enfrentar y analizar las cuestiones fundamentales de la vida personal y social. Citando a Arturo Calvo:

“Consiste en la actitud personal que capacita y posibilita para articular el propio pensamiento, ateo, religioso, marxista, espiritualista, según principios hermenéuticos lógicos que, en su propia coherencia metodológica interna, no pueden estar condicionados por ninguna fe, por ningún sentimiento o interés de la afectividad o de la ideología, pues, en tal caso, siempre se caerá en el ‘oscurantismo confesional’, cualquiera sea su raíz, religiosa o laicista”³⁷.

La neutralidad o es sinónimo de tolerancia o no es nada. A propósito de la laicidad, pero siendo la reflexión totalmente aplicable en materia de neutralidad ideológica, Arturo Calvo acota:

“Ser laico es estar siempre dispuesto a dudar metódicamente de las propias certezas, al tiempo que se es capaz de creer radicalmente en determinados valores sabiendo que existen otros que deben ser respetados aun cuando no se esté dispuesto a compartirlas; es poseer la capacidad de distinguir el pensamiento y los sentimientos auténticos de las convicciones fanáticas y de las viscerales reacciones emotivas; es sentirse libre tanto del absoluto de la idolatría como del de la desacralización, ambas serviles y coactivas. El auténtico laico tiene siempre presente que el intolerante puede ser cerradamente clerical o facciosamente laicista, ambos, en definitiva y simultáneamente, radical y esencialmente antilaicos”.

En este sentido, la laicidad religiosa y la neutralidad pluralista del Estado de derecho democrático no ha de plantearse como un fin de la comunidad política o social, sino como límite para el respeto del ejercicio de la libertad religiosa, ideológica y de conciencia, frente al posible intervencionismo de un Estado ético o ideológico.

En efecto:

“El pluralismo y el deber de neutralidad ideológica del Estado vetan el proselitismo en relación con aquellas cuestiones respecto a las cuales no existe un generalizado consenso moral en la sociedad; estas son cuestiones que pertenecen al ámbito del libre debate en la sociedad civil, donde no se da la relación vertical profesor-alumno, y por supuesto al de las conciencias individuales”³⁸.

³⁷ CALVO (2010), p. 336.

³⁸ ANSUÁTEGUI (2011), p. 152.

D. Límites jurídicos implícitos en la neutralidad estatal

De lo expuesto resulta posible advertir que la libertad de enseñanza, por una parte, y la acción educativa estatal neutral, por la otra, actúan como contrapesos recíprocos en el sistema democrático, para velar por el respeto de la libertad de pensamiento de niños y adolescentes.

Desde una perspectiva jurídica, esto significa que el Estado debe ejercer su papel docente con pleno respeto por la libertad de enseñanza y el derecho educativo preferente de los padres. Toda acción estatal que busque torcer las exigencias de neutralidad que el sistema democrático impone a la educación pública para el respeto de la libertad de conciencia, consiste en una vulneración de los derechos humanos. Esta interdependencia de garantías, esto es, libertad e igualdad como fundamento del pluralismo, y este, a su vez, como sustento de la libertad de pensamiento y conciencia, de enseñanza, y del derecho educativo preferente de los padres; es, en su conjunto, un marco ético al que debe ceñirse todo orden jurídico que aspire a ser real, y no solo nominalmente democrático.

Por su parte, el ejercicio del derecho educativo preferente de los padres no puede legítimamente contrariar a la moral, el orden público, la seguridad nacional, ni tampoco contrariar lo que hemos denominado como el “*ethos democrático*” del Estado de derecho, que se identifica, según señalamos, con la adhesión a la democracia formal y representativa.

Esta correspondencia entre la legitimidad de ejercicio de las libertades de conciencia y enseñanza, por una parte, y los límites al accionar del Estado para el respeto de los principios de neutralidad y laicidad, hace que ambas instituciones se tensionen y, en ocasiones conflictúen hasta llegar a la judicialización de las disputas. Estas discusiones jurídicas han sido abordadas con especial profundidad por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)³⁹, el cual, pese a su acotado ámbito de competencia regional, ha sido especialmente influyente en el desarrollo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁰.

³⁹ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos es un tribunal internacional creado por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH). Su función principal es recibir las denuncias de personas que consideren que sus derechos humanos reconocidos en la CEDH o sus protocolos adicionales han sido violados por algún Estado miembro del Consejo de Europa (artículos 19 y 34).

⁴⁰ Los casos relevantes se han planteado bajo el formato de la objeción de conciencia por parte de apoderados respecto de ciertos contenidos de los programas vigentes de los sistemas estatales públicos de educación en países de la Unión Europea. Los casos más citados a

De la revisión de los casos más emblemáticos discutidos en el TEDH, es posible extraer los siguientes principios jurisprudenciales:

1. El Estado debe respetar las convicciones, tanto religiosas como filosóficas, de los padres en el conjunto del programa de la enseñanza pública.
2. La responsabilidad de definir y elaborar los programas de estudio es del Estado, y el Estado no está impedido de difundir conocimientos que puedan tener, directa o indirectamente, carácter religioso o filosófico.
3. Los padres no pueden oponerse a la integración de la enseñanza o educación en el programa escolar, pues, de lo contrario, la educación institucionalizada podría volverse impracticable.
4. Por el contrario, la exigencia implícita en la norma internacional europea, es que el Estado, al proveer de educación, difunda los conocimientos “de manera objetiva, crítica y pluralista”. Por consiguiente, se prohíbe al Estado perseguir una finalidad de adoctrinamiento que pueda ser considerada como no respetuosa de las convicciones religiosas y filosóficas de los padres. Aquí se encuentra el límite que no debe ser sobrepasado.
5. El tribunal valora que el Estado permita que los padres envíen a sus hijos a escuelas particulares, altamente subsidiadas o, incluso, instruirlos en su domicilio.
6. La expresión “convicciones filosóficas” de la norma internacional europea tiene dos límites relevantes:
 - a) Por “convicciones”, no se refiere a cualquier opinión o ideal, como sí lo hace la garantía de la libertad de expresión, sino que se refiere, “la opinión que alcanza determinado nivel de fuerza, seriedad, coherencia e importancia” y
 - b) El contenido de dichas convicciones, se limita a aquellas compatibles con una sociedad democrática. En este sentido, la expresión “convicciones filosóficas” se refiere a convicciones merecedoras de respeto en una sociedad democrática, que no son incompatibles con la dignidad humana y, además, no se oponen al derecho fundamental del niño a la instrucción.
7. A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción, y el Estado debe respetar “el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas”.

este respecto son Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen contra Dinamarca (1976), Campbell y Cosans contra el Reino Unido (1982), Folgero y otros con Noruega (2007) y Hasan y Eylem con Turquía (2007).

Esto significa que el derecho de los padres debe entenderse como una garantía de pluralismo en el modo en que el Estado satisfaga el derecho a la educación. O sea, se trataría de una garantía contra el adoctrinamiento filosófico-moral del educando, y no un derecho subjetivo a la objeción de conciencia. Esta interpretación se apoya en la necesidad de proteger la posibilidad de un pluralismo educativo, esencial en la preservación de la “sociedad democrática”. Este objetivo debe ser realizado, en razón del peso del Estado moderno, mediante la enseñanza pública.

Los criterios jurisprudenciales citados, si bien no tienen carácter vinculante para nuestro país, resultan ilustrativos respecto de cómo opera la tensión entre las libertades de conciencia y enseñanza vs. la acción educativa pública de parte del Estado en sistemas democráticos, definiendo en síntesis que la potestad educativa estatal es legítima en cuanto respetuosa de los principios de neutralidad y laicidad, y cuyo límite concreto está dado por la prohibición de adoctrinamiento estatal. El TEDH omite definir, sin embargo, qué ha de entenderse por neutralidad, laicidad y por adoctrinamiento.

A nuestro juicio, la revisión de los límites jurídicos normativos en el ámbito constitucional y de los derechos humanos, así como del análisis jurisprudencial en materia de libertad de enseñanza y neutralidad estatal docente, permite sostener al menos dos conclusiones fundamentales para definir políticas públicas efectivas de protección al libre pensamiento de niños y adolescentes en la democracia sustantiva.

Primero, los conceptos jurídicos utilizados para construir normativamente el marco de legitimidad de ejercicio de las citadas libertades y principios, son abiertos y generales, y como tales, quedan entregados en cuanto a su interpretación y aplicación concretas, a criterios judiciales y administrativos adoptados por individuos concretos, lo que los hace tener un carácter eminentemente subjetivo.

Segundo, y en virtud de lo anterior, la definición de los contenidos y metodologías educativas en materia de formación ciudadana (y de otros aspectos que correspondan a temáticas sensibles u opinables, de relevancia dentro de la sociedad abierta), deben ser entregados a un organismo profesional, técnico, de rango constitucional y cuyos integrantes sean designados por mecanismos que protejan el pluralismo, encargado de garantizar el respeto por la libertad de pensamiento de niños y jóvenes.

Merced de todo lo anteriormente expuesto, la propuesta constituyente actual que sin más priva a los padres de su derecho deber de orientar la educación de sus hijos, sujetos a los límites propios del Estado de derecho plural y democrático, constituye una decisión normativa inexplicable, que desarticula toda posibilidad de siquiera evaluar alguna neutralidad estatal. El Estado

queda dotado de un poder educativo sin contrapeso, al eliminarse su contraparte o correlato que no es otro que el del papel de la familia en la educación de sus propios hijos. Lo anterior, no hace sino profundizar las suspicacias y cuestionamientos respecto de las verdaderas motivaciones de las incitativas que pretenden radicar en el Estado, sin contrapeso, la definición de los criterios educativos de los niños y adolescentes de Chile.

E. Adoctrinamiento:

Límite metajurídico implícito en la neutralidad estatal

La determinación de la frontera entre educación y adoctrinamiento ha sido, y continúa siendo, objeto de estudio por parte de los especialistas en educación en el mundo.

Se han propuesto diversos modelos de análisis, los que se diferencian fundamentalmente en el énfasis dado a uno o más elementos que se definen como característicos del fenómeno adoctrinador. Los elementos que suelen considerarse para estos efectos son: la intención del educador, los contenidos de enseñanza, los métodos de enseñanza y las finalidades u objetivos del proceso didáctico.

Se acostumbra, asimismo, explicar cada uno de estos elementos, mediante la ejemplificación de situaciones de hecho concretas que son manifestaciones de adoctrinamiento en el ámbito educativo.

Así por ejemplo, se señala que es una manifestación de adoctrinamiento, la identificación de los miembros de una nacionalidad, raza, género, grupo o clase social, etc.; con caracteres peyorativos de índole moral, intelectual u otros, y/o el propiciar derechamente el odio contra ese grupo o colectividad. También se identifica como educación adoctrinadora la utilización del proceso de enseñanza-aprendizaje para apoyar una doctrina político-partidista, así como la enseñanza de contenidos a partir de una doctrina considerada única (al rechazar todas las demás *ex ante*), y/o refiriéndose solo a los aspectos positivos de dicha doctrina y/o falseando los hechos sobre los que ella se sustenta. Desde una perspectiva metodológica, se denuncian también como acciones adoctrinadoras, la práctica de propiciar el aprendizaje de contenidos sin cuestionar sus fundamentos, es decir, sin fomentar el pensamiento crítico, la designación de contenidos como científicos, aunque no lo sean, y la selección o énfasis arbitrario de partes determinadas de un plan de estudios con una finalidad ideológica.

Finalmente, existe consenso en que, si bien en teoría todo contenido educativo puede ser objeto de tergiversación caprichosa, es en el área de las creencias personales o colectivas donde existe mayor espacio para la acción adoctrinadora. A este respecto, el adoctrinamiento opta por asignar un valor

objetivo a lo que constituye únicamente una creencia u opinión, fenómeno que es conocido como “dogma”.

Así, es posible concluir que el adoctrinamiento educativo, en esencia, supone una enseñanza dogmática, que o, bien, omite toda referencia a visiones alternativas a la propia o, bien, las denuncia como intrínsecamente mentirosas, peligrosas y malintencionadas, tildando a quienes las sustentan como enemigos que se deben combatir. Esto sea, quizá, lo central del adoctrinamiento educativo: No solo asume una opción ideológica como válida, sino que transmite al educando que toda otra opción es perversa, privándolo de la posibilidad de pensar por sí mismo. El adoctrinamiento no busca que el estudiante aprenda a pensar, sino, más bien, lo contrario, necesita que el estudiante no piense para que adopte sin cuestionamientos la doctrina definida como válida y rechace las demás. Finalmente, por su naturaleza y finalidad ideológica, lo más común es que el adoctrinamiento educativo se concentre en contenidos pedagógicos relacionados con aquellos aspectos del conocimiento donde no existe un generalizado consenso moral en la sociedad, según ya hemos expresado⁴¹.

Entendiendo que los conceptos de ‘ciudadanía’ y ‘democracia’ son construcciones sociales, y como tales, sus contenidos son objeto de arduos debates intelectuales y políticos, resulta evidente que la asignatura escolar de formación ciudadana es blanco directo de cualquier iniciativa adoctrinadora de parte del Estado que incumpla su deber de neutralidad educativa.

La propia discusión conceptual a la que se refiere el presente trabajo, donde existen dos visiones antagónicas sobre las causas de la paradoja entre priorización de la formación ciudadana y aumento de la desafección institucional de niños y jóvenes en Chile, pone de manifiesto el riesgo consustancial de adoctrinamiento ideológico en la definición de contenidos y metodologías de educación cívica pública, sobre todo cuando se enarbola la bandera de la democratización del aula y, al mismo tiempo, se rechaza el “*ethos democrático*” propio de la democracia formal y representativa.

Si tanto quienes sostienen la necesidad de politizar las aulas, como quienes propugnamos una redefinición de la formación ciudadana a partir de un énfasis en los deberes cívicos y en los valores de la democracia formal y representativa, estamos de acuerdo en la relevancia de este tema, así como en el hecho de que ambas visiones nos percibimos recíprocamente con recelo y suspicacia, resulta de toda lógica coincidir en la necesidad de contar con un ente técnico, profesional e independiente, y de rango constitucional, a cargo de definir el currículo y la metodología de la formación ciudadana escolar en Chile.

Por el contrario, la insistencia en elevar a rango constitucional la educación cívica, y en consagrar el principio de autonomía progresiva de niños y ado-

⁴¹ ANSUÁTEGUI (2011), p. 152.

lescentes, sin contrapeso alguno, es un intento alarmante de vulnerar la neutralidad educativa estatal que no puede ser tolerado.

IV. CONCLUSIONES

De la revisión de los límites jurídicos normativos en el ámbito constitucional y de los derechos humanos, así como del análisis jurisprudencial en materia de libertad de enseñanza y neutralidad estatal docente, es posible sostener al menos dos conclusiones fundamentales para definir políticas públicas efectivas de protección al libre pensamiento de niños y adolescentes en la democracia sustantiva.

Primero, los conceptos jurídicos utilizados para construir normativamente el marco de legitimidad de las citadas libertades y principios, son abiertos y generales, y como tales, quedan entregados en cuanto a su interpretación y aplicación concretas, a criterios judiciales y administrativos adoptados por individuos concretos, lo que los hace tener un carácter eminentemente subjetivo.

Segundo, y en virtud de lo anterior, la definición de los contenidos y metodologías educativas en materia de formación ciudadana (y de otros aspectos que correspondan a temáticas sensibles y opinables de relevancia dentro de la sociedad abierta), deben ser compartidos de manera equilibrada entre los padres, como primeros educadores de sus hijos, y el Estado, en ejercicio de su poder deber de educar en los valores comunes que como sociedad compartimos en un tiempo y espacio determinado. Respecto de este poder estatal, él ha de ser entregado a un organismo profesional, técnico y de rango constitucional, que garantice el respeto por la libertad de pensamiento de niños y jóvenes.

Tanto la revisión de las manifestaciones concretas del adoctrinamiento educativo, así como la consideración de los elementos de análisis de la acción educativa (intención, contenidos, metodología y finalidad), nos permiten entender de mejor forma el adoctrinamiento y, por lo tanto, denunciarlo cuando exista en el aula.

Sin embargo, conocer o, incluso, denunciar el fenómeno no impedirá por sí solo su ocurrencia, porque el agente adoctrinador jamás aceptará su intención o finalidad. En efecto, el adoctrinamiento se define a menudo como la “doctrina del oponente”, lo que significa que el agente adoctrinador identificará su doctrina como “real” y “válida” para, posteriormente, considerar cualquier discurso que se le oponga como un discurso de adoctrinamiento.

En este sentido, los sectores que adhieren a la doctrina de la ciudadanía constitucional y la politización del aula, y que propugnan la constitucionalización de la educación cívica, la autonomía progresiva de niños y adolescentes, y la exclusión de los padres como entes educadores frente a una omnipoten-

cia estatal, deben reflexionar con honestidad respecto de su verdadera adhesión al modelo de democracia formal y representativa. La ausencia de dicho proceso reflexivo importa una facilitación del modelo adoctrinador, el cual sabemos empobrece la democracia en cuanto dificulta el proceso deliberativo que le es consustancial. Se torna indispensable, en consecuencia, que diversos sectores alcancen un consenso responsable en cuanto a conceder que dichas materias son susceptibles de ideologización, lo que hace imperativo restituir su natural papel educador a los padres, y entregar la definición e implementación de contenidos y metodologías de educación cívica pública, a un ente técnico, profesional e independiente de rango constitucional, que sea garante de la neutralidad y, con ello, de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA SAN MARTÍN, Marcela (2020): "Contenido esencial del derecho-deber de cuidado personal de los hijos". *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. 33, n.º 1, pp. 75-95. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502020000100075 [fecha de consulta: Mayo 2022].
- ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier (2011): "Educación en valores democráticos y objeción de conciencia", en M^a. Isabel GARRIDO GÓMEZ y María del Carmen BARRANCO AVILÉS (eds.). *Libertad ideológica y objeción de conciencia: pluralismo y valores en derecho y educación* (Madrid, Dykinson).
- ARLETTAZ, Fernando (2015): "Religión, esfera pública, mundo privado. La libertad religiosa y la neutralidad del Estado en las sociedades secularizadas". (Universidad de Zaragoza, Zaragoza). Disponible en https://books.google.cl/books?id=7Oz9DAAQBAJ&lpq=PA9&ots=EeHPcq5l_V&dq=info%3AeBYeLb4jn0IJ%3AScholar.google.com&lr&pg=PA10#v=onepage&q&f=false [fecha de consulta: Mayo 2022].
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL CHILENO/ COLECCIÓN SENADO (2020): "Horizontes y Propuestas para transformar el sistema educativo chileno". Disponible en https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/78612/3/LIBRO_HORIZONTES_FINAL_5_MARZO.pdf [fecha de consulta: Mayo 2022].
- CALVO ESPIGA, Arturo (2010): "Laicidad del Estado y ordenamiento jurídico: Libertad vs. uniformidad. El caso español". *Ius et Praxis*, n.º 1. Disponible en www.revistaiepraxis.cl/index.php/iepraxis/article/viewFile/170/163 [fecha de consulta: Mayo 2022].
- CASTRO JOVER, Adoración (2008): "Los valores de la democracia y educación para la ciudadanía". *ADEE*, vol. XXIV. Disponible en www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2008-10029100312_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLESIASTICO_Los_valores_de_la_Democracia_y_Educacion_para_la_Ciudadania [fecha de consulta: Mayo 2022].

- CELADOR ANGÓN, Óscar (2011): "Ideología y escuela pública en la jurisprudencia del TEDH". *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n.º 17. Disponible en file:///Users/fernandagarcia/Downloads/Dialnet-IdeologiaYEscuelaPublicaEnLaJurisprudenciaDelTEDH-3774209.pdf [fecha de consulta: Mayo 2022].
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2013): "El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas". UNICEF (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13). Disponible en www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9526.pdf [fecha de consulta: Mayo 2022].
- DWORKIN, Ronald (1977): *Taking rights seriously* (Boston, Massachusetts, Harvard University Press).
- ESPEJO YAKSIC, Nicolás (2014): "El derecho a la educación en el derecho internacional de los derechos humanos". *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, n.º 1, vol. 1 (Universidad de Chile), 1º semestre, pp. 20-35.
- ESPEJO YAKSIC, Nicolás (2017a): "El reconocimiento de la infancia y de los derechos de los niños en la Constitución Política de la República", UNICEF. *Constitución política e infancia Una mirada desde los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile* (Santiago, UNICEF), pp. 11-43.
- ESPEJO YAKSIC, Nicolás (2017b): "El derecho a la vida familiar, los derechos del niño y la responsabilidad parental", en Fabiola LATHROP y Nicolás ESPEJO (coords.). *Responsabilidad parental* (Santiago, Thomson Reuters), pp. 33-52.
- ESPEJO YAKSIC, Nicolás (2020): "Derechos de los niños, niñas y adolescentes", en Pablo CONTRERAS y Constanza SALGADO (eds.). *Curso de derechos fundamentales* (Valencia, Tirant lo Blanch). Disponible en www.researchgate.net/publication/343141183_Derechos_de_los_ninos_ninas_y_adolescentes [fecha de consulta: Mayo 2022].
- GARCÍA-ANTÓN PALACIOS, Elena (2018): "La objeción de conciencia a determinados contenidos docentes: un estudio de derecho comparado" (Estados Unidos, Canadá, España y Jurisprudencia de Estrasburgo), (Universidad Complutense de Madrid). Disponible en <https://eprints.ucm.es/id/eprint/48028/1/T40024.pdf> [fecha de consulta: Mayo 2022].
- GAZMURI, Renato y María Isabel TOLEDO (2020): "La urgencia de la educación de la ciudadanía en tiempos del Estado evaluador: propuestas a la política educativa para democratizar las escuelas", en *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno* (Santiago, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (2008): "Libertad religiosa y derecho a la educación: un comentario sobre la asignatura 'Educación para la ciudadanía y derechos humanos'". *ADEE* 24. Disponible en www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2008-10031300336_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLESIASTICO_Libertad_religiosa_y_derecho_a_la_educacion_un_comentario_sobre_la_asignatura_educacion_para_la_ciudadania_y_derechos_humanos [fecha de consulta: Mayo 2022].

- HAMMER, Leonard (2001): *The International Human Right to Freedom of Conscience* (London, Dartmouth Publishing Ltd.).
- HABERMAS, Jürgen (1990): “Ciudadanía e identidad nacional”, en Jürgen HABERMAS. *Facticidad y validez* (Madrid, Ed. Trotta, 4ª edición).
- LABORATORIO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES (2019): “Jóvenes y participación: entre el miedo y la emoción”. Disponible en <file:///Users/fernandagarcia/Documents/UDD/REVISTA%20ACTUALIDAD%20JURI%CC%81DICA/DERECHOS%20NNA/UDP%20Jovenes-participacion-sintesis.pdf> [fecha de consulta: Mayo 2022].
- LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, Ángel (2008): “La objeción de conciencia a la Educación para la Ciudadanía ante los Tribunales Superiores de Justicia”. *RGDCDEE*, n.º 17. Disponible en www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=2&numero=17 [fecha de consulta: Mayo 2022].
- LOVERA PARMO, Domingo (2017): “Ciudadanía constitucional de niños, niñas y adolescentes”, en UNICEF. *Constitución política e infancia. Una mirada desde los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile* (Santiago, Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia). Disponible en www.unicef.org/chile/media/1381/file/constitucion_politica_e_infancia.pdf [fecha de consulta: Mayo 2022].
- LLANO TORRES, Ana (2007): “Qué educación y qué ciudadanía necesitamos: el reto de una nueva laicidad”. *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 8. Disponible en <http://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/view/ANDH0707110261A> [fecha de consulta: Mayo 2022].
- MARTÍ SÁNCHEZ, José María (2007): “La ‘Educación para la Ciudadanía’. Ley Orgánica 2/2006, de Educación”. *ADEE* 23. Disponible en www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2007-10021100255_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLESIASTICO_La_%22Educacion_para_la_Ciudadan%3%ADa%22 [fecha de consulta: Mayo 2022].
- MESEGUER VELASCO, Silvia (2015): “Family and Religion. Limits to Public school Indoctrination”, in Monserrat GAS AIXENDRI and Rita CAVALOTTI. *Family and sustainable development* (Navarra, Thomson Reuters Aranzadi).
- MEZA-LOPEHANDÍA G., Matías (2015): “El derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos: Convenciones internacionales y jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. Disponible en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/22371/1/FINAL%20-%20Objeci%3%B3n%20de%20conciencia%20y%20educaci%3%B3n.pdf> [fecha de consulta: Mayo 2022].
- MOMANU, Mariana (2012): “The Pedagogical Dimension of Indoctrination: Criticism of Indoctrination and the Constructivism in Education”. *Meta: Research in Hermeneutics, Phenomenology and Practical Philosophy*, vol. IV, No. 1 (June), pp. 88-105. Disponible en www.metajournal.org [fecha de consulta: Mayo 2022].
- MORENO ANTÓN, María (2008): “La educación para la ciudadanía en clave jurídica”. *ADEE*, vol. XXIV. Disponible en www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_de

- recho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2008-10041100426_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLESIASTICO_La_Educacion_para_la_Ciudadania%20ADa_en_clave_juridica [fecha de consulta: Mayo 2022].
- MORENO MOZOS, María del Mar (2008): “Educación para la ciudadanía: ¿Enseñanza de la Constitución y los derechos humanos?”. *ADEE*, vol. xxiv. Disponible en www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-E-2008-10042700448_ANUARIO_DE_DERECHO_ECLESIASTICO_Educacion_para_la_Ciudadania:_Enseñanza_de_la_Constitucion_y_los_Derechos_humanos? [fecha de consulta: Mayo 2022].
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2006): “La libertad de conciencia, la manifestación de creencias y la libertad de culto en el ordenamiento jurídico chileno”. *Ius et Praxis*, vol. 12 (2), pp. 13-41.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2008): “El derecho a la educación y sus regulaciones básicas en el derecho constitucional chileno e internacional de los derechos humanos”. *Ius et Praxis*, vol. 14 (2), pp. 206-269. Disponible en <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v14n2/art07.pdf> [fecha de consulta: Mayo 2022].
- OTADUY GUERIN, Javier (2006): “Neutralidad ideológica del Estado y del sistema educativo público”, en AA.VV. *Jornada de Estudio sobre Educación para la ciudadanía, Conferencia Episcopal Española* (Madrid). Disponible en file:///Users/fernandagarcia/Downloads/Otaduy_J_neutralidad_del_estado_y_del_si.pdf [fecha de consulta: Mayo 2022].
- PRIETO SANCHÍS, Luis (2009): “Educación para la ciudadanía y objeción de conciencia”, *Persona y Derecho*, n.º 60. Disponible en <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/17490/1/ContentServer7.pdf> [fecha de consulta: Mayo 2022].
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2015): “Tiempo de politización”. Disponible en www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/los-tiempos-de-la-politizacion.html [fecha de consulta: Mayo 2022].
- RAZ, Joseph (1984a): *The morality of freedom* (Oxford, Clarendon Press).
- RAZ, Joseph (1984b): “Legal rights”. *Oxford Journal of Legal Studies*, No. 4, pp. 1-21.
- RAZ, Joseph (1995): “Rights and politics”. *Indiana Law Review*, No. 71, pp. 27-44.
- RUANO ESPINA, Lourdes (2008): “Objeción de conciencia a la educación para la ciudadanía”. *RGDCDEE*, n.º 17. Disponible en www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=2&numero=17 [fecha de consulta: Mayo 2022].
- RUANO ESPINA, Lourdes (2014): “Objeciones de conciencia en la educación pública. El conflicto judicial para las familias”, en Irene BRIONES MARTÍNEZ (coord.). *Educación en familia. Ampliando derechos educativos y de conciencia* (Madrid, Dykinson).
- RODRIGO LARA, María Belén (2004): *La libertad de pensamiento y creencias de los menores de edad* (Madrid, Universidad Complutense de Madrid). Disponible en <https://eprints.ucm.es/id/eprint/5448/1/T27514.pdf> [fecha de consulta: Mayo 2022].
- SARTORI, GIOVANNI (2017): *¿Qué es la democracia?* (Barcelona, Taurus).

- SILVA BASCUÑAN, Alejandro (2006): *Tratado de derecho constitucional*, Tomo XI (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- SMART, Patricia. (1973): "The concept of indoctrination", in Glenn LANGFORD and D. J. O'CONNOR (eds.). *New essays in the philosophy of education*, pp. 33-46 (London and Boston: Routledge & Kegan Paul). Disponible en <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/22961/1/204.pdf.pdf> [fecha de consulta: Mayo 2022].
- TEMPERMAN, Jeroen (2010): "State Neutrality in Public School Education: An Analysis of the Interplay Between the Neutrality Principle, the Right to Adequate Education, Children's Right to Freedom of Religion or Belief, Parental Liberties, and the Position of Teachers". *Human Rights Quarterly*, vol. 32.
- URBINATI, Nadia (2017): *La democracia representativa. Principios y genealogía* (Buenos Aires, Prometeo Libros).
- VERDUGO, Mario, Emilio PFEFFER y Humberto NOGUEIRA (1994): *Derecho constitucional*, Tomo II (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- VIVANCO MARTÍNEZ, Ángela (2006): *Aspectos dogmáticos de la Carta Fundamental de 1980*, Tomo II (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile).
- WILSON, John. (1972): "Indoctrination and rationality", in Ivan A. SNOOK (ed.). *Concepts of indoctrination: Philosophical essays*, pp. 17-24. (London and Boston: Routledge & Kegan Paul). Disponible en <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/23061/1/238.pdf.pdf> [fecha de consulta: Mayo 2022].
- WITHE, John P. (1972): "Indoctrination without doctrines?", in Ivan A. SNOOK (ed.). *Concepts of indoctrination: Philosophical essays*, pp. 190-201. (London and Boston: Routledge & Kegan Paul). Disponible en <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/23061/1/238.pdf.pdf> [fecha de consulta: Mayo 2022].

Otros documentos

ACTAS CENCP: Actas oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, sesión n.º 130.

Normativa y tratados internacionales

Asamblea General de la ONU. Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.

Asamblea General de la ONU. Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. ONU Doc. A/34/46, entrada en vigor 3 de septiembre de 1981.

Asamblea General de la ONU. Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. París, 14 de diciembre de 1960. Asamblea

General de la ONU. Convención sobre los Derechos del Niño, A.G. res. 44/25, anexo, 44 U.N. GAOR Supp.(No. 49) p. 167, ONU Doc. A/44/49 (1989), entrada en vigor 2 de septiembre de 1990.

Asamblea General de la ONU. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (ILO No. 169), entrada en vigor 5 de septiembre de 1991.

Asamblea General de la ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

Asamblea General de la ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, aprobada el 16 de diciembre de 1966.

Asamblea General de la ONU. Protocolo Facultativo o Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (Protocolo de San Salvador), Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General.