

UNA MIRADA SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSPECCIÓN ESCOLAR EN CHILE

A LOOK AT THE HISTORICAL EVOLUTION OF THE SCHOOL SUPERVISION IN CHILE

*Brigitte Leal Vásquez**

Resumen

El presente artículo trata sobre la evolución histórica de la inspección escolar y de la función de superintendencia educacional en Chile, con énfasis en su desarrollo durante los siglos XIX y XX. Se añade a ello un breve análisis sobre el actual diseño de la misma, cerrando el estudio con una serie de reflexiones que evidencian el trasfondo y la relevancia de esta actividad administrativa.

Palabras claves: inspección escolar, fiscalización, superintendencia, administración pública

Abstract

This article is about the historical evolution of the school supervision and the role of educational surveillance in Chile. It is put a great emphasis on its development between the nineteenth and twentieth centuries. Besides, it is added a brief analysis on the current design of this supervision, closing the study with the establishment of a series of reflections that reveal the background and relevance of this administrative activity.

Keywords: school supervision, administrative control, public administration

* Abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Abogada asistente, Tribunal Constitucional. Artículo enviado el 17 de julio de 2014 y aceptado para su publicación el 29 de agosto de 2014. E-mail: bleal@tcchile.cl.

Los inicios de la inspección escolar en nuestro país se sitúan a mediados del siglo XIX. Desde ese momento, tal actividad suscitó un fuerte interés en los gobiernos de la época, ya que fue comprendida como un mecanismo tendiente a asegurar la calidad, la equidad y el sustento material de la educación escolar tanto pública como particular. Como veremos a lo largo de este trabajo, los primeros intentos de sistematización de esta actividad estatal se dieron bajo la vigencia de la Constitución de 1833. Su mayor expresión residió en las atribuciones que en esta materia tuvo la Universidad de Chile.

En la actualidad, no cabe duda que los aspectos circundantes a la calidad de la educación escolar son trascendentales para entender los diversos roles que debe asumir el Estado en esta materia. Por ello, y desde sus inicios, la inspección escolar ha cumplido una función que va más allá de la mera obtención del dato objetivo que significa determinar el cumplimiento o incumplimiento de la normativa educacional. Más bien mediante su desenvolvimiento es posible conocer el estado real de los diversos procesos educativos, adquiriendo una cercanía –necesaria, como veremos– con las deficiencias y progresos de los establecimientos educativos en el ámbito de la calidad.

En cuanto a su tratamiento normativo, debemos señalar que se trata de uno de los pocos casos en que este tipo de actividad administrativa logró consagración constitucional. Ello deja en evidencia la importancia que históricamente se le ha concedido a la inspección educativa, en tanto función pública¹.

Dado lo anterior, resulta de vital relevancia analizar, desde un enfoque histórico, el desarrollo de la inspección escolar en Chile, estudiando las normas constitucionales y legales que le han dado vida y que la han configurado a lo largo de los años².

En primer lugar, el presente trabajo propone hacer un recorrido histórico sobre la inspección escolar, utilizando como eje nuestros últimos tres textos constitucionales. En relación con cada uno de ellos, se revisarán las distintas normas legales y reglamentarias que han ordenado el desarrollo de esta actividad. En algunos casos, se hará referencia a los diversos procesos históricos que la explican y que le sirven de fundamento.

¹ Lo mismo sucede en España. De hecho, en el art. 27.8 del texto vigente de la Constitución española se dispone: “Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes”. Sobre este tema en particular, véase Fernando SAINZ MORENO, “La inspección educativa”, pp. 15-34.

² Para la presente investigación, hemos centrado nuestro objeto de estudio en la educación escolar, con énfasis en la evolución histórica de la inspección sobre la enseñanza básica y media.

En segundo lugar, abordaremos la actual configuración de este tipo de inspección, a propósito de la creación de la nueva Superintendencia de Educación Escolar. Finalmente, y a modo de conclusión, presentaremos algunos balances necesarios.

1. *La inspección escolar bajo la Constitución de 1833*

Bajo la influencia de las ideas propias del movimiento ilustrado, la construcción de un Estado republicano demandó una preocupación prioritaria por el establecimiento de un sistema educativo acorde a los nuevos tiempos, lo cual constituyó el eje central de la política estatal durante buena parte del siglo XIX.

En primer término, el texto original de la Constitución de 1833 consagró a la inspección educativa como parte de la labor preferente que el gobierno debía ejercer en materia de educación³. En sus orígenes, la inspección constituyó una actividad que formaba parte de la función de superintendencia estatal sobre la educación pública. Así, las disposiciones relativas al tema señalaban:

“Art. 153. La educación pública es una atención preferente del Gobierno. El Congreso formará un plan general de educación nacional; i el Ministro del Despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la República”.

³ Las autoridades ejecutivas de la época sostenían, firmemente, la necesidad de centralizar y reglamentar la actividad educacional a nivel nacional, con una voluntad política que lograra diferenciarse de lo ya ordenado por la legislación colonial. SERRANO, en su obra, destaca las palabras dadas en 1835 por el Ministro de Interior de la época, Joaquín Tocornal:“(...) la penuria de los medios pecuniarios no es el solo obstáculo que hay que vencer. Lo esparcido de la población provincial, la pequeña proporción de habitantes que se halla concentrada en ciudades y aldeas, hace que sean comparativamente pocos los individuos a quienes es posible frecuentar las escuelas centrales; de que resulta la necesidad de multiplicarlas, la lenta prosperidad aun de las establecidas en las cabeceras de departamento, y la miserable recompensa que las más de ellas pueden ofrecer a preceptores hábiles; y éste es, por desgracia, un inconveniente radicado en causas locales y hábitos que no desaparecerán en mucho tiempo. Es preciso proporcionar buenos libros elementales y facilitar su adquisición... Es preciso, además, someter las escuelas en todas partes a una inspección que vigile sobre su régimen y disciplina en interés de las letras, como de la religión y de las buenas costumbres. Es preciso, sobre todo, se organice la parte directiva de la educación pública, centralizándola en la superintendencia mandada crear por el artículo 154 de la Constitución”. Memoria del Ministro del Interior, 1835, p. 418. Citado en Sol SERRANO, *Universidad y Nación*, pp. 58-59.

“Art. 154. Habrá una superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional, i su dirección bajo la autoridad del Gobierno”.

Ambos preceptos, que constituyeron la hoja de ruta para el curso de la política educativa de conservadores y liberales, fueron complementados por lo dispuesto en el art. 128 del texto constitucional, el cual encargaba a las municipalidades la promoción de la educación, y por el art. 2° transitorio, el cual mandataba al Congreso Nacional la dictación del Plan General de Educación Nacional, de manera prioritaria. Ya veremos que dicho plan, determinante para el devenir de la educación secundaria y superior, llegó a concretarse cuatro décadas después.

De la formulación de los arts. 153 y 154, no es difícil vislumbrar la importancia que tuvo, en los inicios de nuestra historia republicana, el establecimiento de un sistema de educación pública y de una superintendencia que dirigiera e inspeccionara el cumplimiento de los diversos aspectos que ella comprendía⁴. Por ese entonces, el sistema educacional existente en Chile se encontraba en un estadio apenas naciente. La convicción que lideró su gestación fue, en el saber de los historiadores, la necesidad de condenar el pasado y separarse absolutamente de las imposiciones dejadas por la Corona. Para dicha tarea, fue trascendental el establecimiento de un nuevo sistema de educación, capaz de formar hombres con espíritu republicano y dotados de una moral común. La idea de la educación como deber primordial del Estado poco a poco fue instalándose en las mentes de las personalidades públicas que lideraban los diversos procesos de cambio que la República demandaba⁵. Entre ellos destacaron Juan Egaña, Camilo Henríquez, Manuel de Salas y el propio Andrés Bello⁶.

Hacia la década de 1830, la red educacional estaba compuesta por instituciones de carácter religioso, municipal y, en menor medida, estatal.

⁴ Antes de la dictación de la Constitución de 1833, es posible también encontrar algunos antecedentes sobre la materia. Así, en el año 1811, Juan Egaña –en su Proyecto de Constitución Política del Estado chileno– dio luces sobre lo entendido por educación nacional, conceptualización que fue determinante para la formulación de los posteriores textos constitucionales. Así, en el art. 36 de dicho proyecto se señalaba: “Los gobiernos deben cuidar de la educación e instrucción pública, como una de las primeras condiciones del pacto social. Todos los Estados degeneran y perecen a proporción que se descuida la educación y faltan las costumbres que la sostienen y dan firmeza a los principios de cada gobierno. En fuerza de esta convicción, la ley se contraerá especialmente a dirigir la educación y las costumbres en todas las épocas de la vida del ciudadano (...)”. SERRANO, *op. cit.*, p. 40.

⁵ SERRANO, *op. cit.*, pp. 41-42.

⁶ SERRANO, *op. cit.*, p. 47.

Frente a dicha red, el Estado no intentó (probablemente por una incapacidad técnica) expandirla, sino más bien dirigirla y controlarla. Ello es consonante con la fórmula que escogió el constituyente para consagrar el rol que debía tener el Estado en esta materia. Así, en los primeros años de vida de la República, la necesidad de expansión había sido sobrepasada por la de cauce y racionalización de la actividad educativa ya existente⁷.

La función de inspección, objeto central de estudio de este trabajo, fue comentada escuetamente por la doctrina de aquella época. Ello se observa, por ejemplo, en la obra de CARRASCO ALBANO, quien alude al desarrollo de la inspección en leyes posteriores a la Constitución de 1833, mas no a su conceptualización como actividad estatal⁸. HUNEEUS, por su parte, tampoco alude al concepto de inspección, sino solo a su posterior evolución legislativa⁹. Y, de la misma manera, ROLDÁN omite un tratamiento a dicho concepto, limitándose a denunciar la parcialidad en el cumplimiento de la disposición constitucional¹⁰. Sin embargo, todos ellos coincidieron en que el ejercicio de la inspección educativa era parte esencial del denominado Estado docente¹¹.

Aun cuando la Constitución de 1833 estableció una serie de bases y principios para el establecimiento de una inspección educativa a nivel nacional, fue la ley –años después– la que logró desarrollar un sistema racional y ordenado de inspección, al amparo de la función de superintendencia que por ese entonces se radicó en la naciente Universidad de Chile.

El 19 de noviembre de 1842 se promulgó la ley que creó dicha Casa de Estudios. En su artículo 1º, inciso segundo, se especificó de manera clara que:

⁷ SERRANO, *op. cit.*, p. 45.

⁸ Aun cuando no aborda la inspección, resulta importante destacar la forma en que aludió a la cuestión educacional de la época: “Nuestros convencionales quisieron preparar el advenimiento de la democracia por la generalización de la instrucción. La oligarquía primitiva que ellos constituyeron debía ensancharse gradualmente, incorporando a su seno nuevos miembros, a medida que la civilización se difundiera. Para incorporarse en la iglesia de la ciudadanía les exigieron un bautismo –la instrucción primaria”. Manuel, CARRASCO ALBANO, *Comentarios sobre la Constitución Política de 1833*, p. 192.

⁹ Jorge HUNEEUS, *La Constitución ante el Congreso*, p. 371.

¹⁰ Alcibiades ROLDÁN, *Elementos de Derecho Constitucional de Chile*, pp. 469-470.

¹¹ HUNEEUS, por ejemplo, aludió al Estado docente para referirse al conjunto de deberes y obligaciones que tiene el Estado en materia de educación, incluyendo la existencia de una educación pública –costeada por el Estado–, la elaboración de un plan nacional de educación y la obligación del ministro del ramo de dar cuenta al Congreso sobre la implementación de las diversas medidas que dicho plan implicará. Además, aclara que el Estado docente es una necesidad de primer orden, reconocida y ratificada de esa manera por diversos preceptos existentes en la Constitución. Finalmente, señala que el Estado docente no se opone, de ninguna manera, a la libertad de enseñanza. HUNEEUS, *op. cit.*, p. 372.

“Corresponde a este cuerpo [la Universidad de Chile] la dirección de los establecimientos literarios i científicos nacionales i la inspeccion sobre todos los demás establecimientos de educación.

Ejercerá esta direccion e inspeccion conforme a las leyes i a las órdenes e instrucciones que recibiere del Presidente de la República”.

Sin duda, el precepto recién citado constituye el primer hito legal en materia de inspección educativa. Su establecimiento obedeció a la superación de los conflictos existentes entre la Universidad de San Felipe y el Instituto Nacional, sobre quién debía detentar el poder para evaluar los contenidos que cada nivel educativo o profesión implicaban¹². De esta manera, la Universidad de Chile pasó a concentrar la función de supervigilancia sobre todos los establecimientos de educación, dando operatividad, casi diez años después, a los preceptos constitucionales que consagraron dicha tarea estatal¹³.

Dentro de la Universidad de Chile, la función de supervigilancia y, por tanto, la de inspección, se radicó en un específico órgano colegiado: el Consejo Universitario. El reglamento que estableció sus atribuciones se dictó dos años después, el 23 de abril de 1844¹⁴. En él, es posible distinguir claramente qué se entendía por dirección y qué se entendía por inspección, ambas actividades comprendidas dentro de la función de superintendencia.

La dirección de la educación pública comprendía la dictación de los planes de estudios y los reglamentos que debían seguir los colegios sostenidos con fondos nacionales, la determinación de las asignaturas que debían enseñarse en cada nivel educativo, la publicación de ciertas obras que se estimaren como necesarias para la educación elemental, la dictación de reglas relativas al personal de la instrucción pública, entre otras¹⁵. Como puede observarse, la dirección fue entendida como una potestad normativa y de ordenación de la actividad educativa.

Por su parte, la inspección comprendía la vigilancia sobre el cumplimiento de las leyes y las demás disposiciones relativas a la instrucción pública, el cuidado sobre el buen curso de las asignaturas y la existencia de profesores aptos y debidamente cualificados. Además, comprendía la

¹² SERRANO, *op. cit.*, pp. 45-46.

¹³ La labor de superintendencia, radicada en la Universidad de Chile, redundó en que dicha casa de estudios imprimiera a la enseñanza “un doble sello profesional y científico, dentro de una concepción filosófica, capaz de asegurar la unidad de la cultura y la cohesión y armonía de la sociedad”. LEONARDO FUENTEALBA, *Ensayo biográfico de Valentín Letelier*, p. 52.

¹⁴ Reglamento del Consejo Universitario de la Universidad de Chile.

¹⁵ *Op. cit.*, art. 34.

vigilancia sobre la moralidad, disciplina, contabilidad y uso de los fondos públicos en los establecimientos que los recibían. De esta manera, se distinguían tres tipos de inspección: la recaída sobre la calidad de la formación educativa, la recaída sobre el modo en que los empleados de la educación cumplían sus funciones y la relativa a la contabilidad de los establecimientos educacionales que recibían aportes del Estado¹⁶.

En relación con el reglamento comentado, debemos señalar que es en él donde es posible encontrar, por primera vez, el diseño de un sistema de inspección educativa. En él se define tanto al órgano que ejerce dicha actividad como las potestades con las cuales cuenta para hacerla efectiva. Si bien el reglamento dispuso que los propios miembros del Consejo Universitario eran los que debían realizar las visitas inspectivas en los establecimientos educacionales de Santiago –ayudados también por la Facultad de Filosofía y Humanidades–, a nivel provincial y local, ellas debían ser realizadas por empleados a quienes el Consejo confiara la realización de las mismas¹⁷.

La figura del inspector fue especialmente desarrollada por el reglamento. Se le atribuían facultades para exigir, por parte de los jefes de establecimiento, las declaraciones y la documentación que fuere necesaria para cumplir sus cometidos. En caso de notar deficiencias en el cumplimiento de la normativa educacional aplicable, el inspector podía requerir –al jefe del establecimiento– la subsanación inmediata de las deficiencias. Además, y en los casos que fuese necesario, podía proponer al Consejo las medidas que juzgare como apropiadas para la corrección de los incumplimientos¹⁸. En cuanto a la periodicidad de estas actuaciones, la inspección ordinaria debía realizarse cada tres meses. En casos calificados, el Consejo podía determinar la realización de visitas extraordinarias¹⁹.

Finalmente, respecto de los establecimientos particulares, la inspección realizada por el Consejo comprendía los mismos puntos que la realizada a los establecimientos financiados por el Estado, salvo la administración de los fondos. Por ello, las potestades del inspector quedaban más limitadas respecto de este tipo de establecimientos. El inspector solo podía tomar medidas provisionales en caso de inmoralidad o abuso que comprometiere gravemente la salud de los alumnos. Por ello, en estos casos el nivel de intervención era considerablemente menor.

¹⁶ Esta distinción es posible extraerla de lo dispuesto en el Reglamento del Consejo..., *op. cit.*, arts. 35-38.

¹⁷ *Op. cit.*, art. 39.

¹⁸ *Op. cit.*, arts. 40-41.

¹⁹ *Op. cit.*, arts. 42, 44-45.

Posteriormente al desarrollo de la inspección bajo la actividad de la Universidad de Chile, fue dictada una serie de leyes que regularon de manera sistemática los diversos niveles educativos existentes en la época. En dichas leyes fue regulada, con un mayor grado de especificidad, la organización de la inspección educativa.

En primer lugar, la Ley de Instrucción Primaria, dictada el 24 de noviembre de 1860²⁰, estableció algunas normas referidas a la inspección para este nivel educativo. De acuerdo al artículo 26, la inspección estaba conformada por un Inspector General y por un Visitador de Escuelas para cada una de las provincias del Estado. El Inspector General –que formaba parte del Consejo de Instrucción Primaria– era nombrado por el Presidente de la República y dependía del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública. De la misma manera, los visitadores eran nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del Inspector General. Correspondía a este último, de acuerdo al artículo 29, el cuidado

“de la buena dirección de la enseñanza y la moralidad de las escuelas y maestros y todo cuanto conduzca a la difusión y adelantamiento de la instrucción primaria (...)”²¹.

Los visitadores de escuela ejercían la función inspectiva en terreno, observando de manera directa la realidad de las escuelas en las diversas provincias del país. Aun cuando la inspección era concebida como una función pública radicada en el poder central, esto es, bajo el control del ministerio del ramo, la misma ley permitía a los municipios nombrar comisiones para el cuidado y vigilancia sobre las escuelas pertenecientes a sus departamentos. Dichas comisiones, de acuerdo al artículo 36, debían siempre respetar las reglas que a este respecto estableciera la inspección realizada por los funcionarios del Ministerio.

Luego, y probablemente como segundo hito a nivel legal en la materia, se dictó en 1879 la Ley de Instrucción Secundaria y Superior²². El

²⁰ Ley General de Instrucción Primaria, arts. 25-26.

²¹ El art. 10 de la Ley General de Instrucción Primaria disponía que la instrucción que se diere privadamente a los individuos no estaba sujeta a las disposiciones de tal ley, motivo por el cual cabe entender que sobre ellas el Estado no podía desplegar, por regla general, su potestad inspectiva. Excepcionalmente, según el art. 11, solo podía inspeccionarse la “moralidad i orden del establecimiento, pero no en cuanto a la enseñanza que en ella se diere ni a los métodos que se emplearen”.

²² Ley de Instrucción Secundaria y Superior. Esta ley resultó de vital importancia para la ordenación de la enseñanza secundaria y superior de todo el país. No solo estableció las bases de estos niveles de enseñanza, sino que además creó un órgano supervigilante –el Consejo de Instrucción Primaria–, definió las facultades que componen la Universidad

art. 6° de dicho cuerpo normativo creó el Consejo de Instrucción Pública, órgano colegiado donde el legislador radicó de manera expresa la función de superintendencia²³, en los siguientes términos:

“Habrá un Consejo de Instrucción encargado de la superintendencia de la enseñanza costeadada por el Estado, con arreglo al art. 154 de la Constitución”.

Dentro de sus atribuciones, el Consejo debía ejercer –de acuerdo al artículo 9° N°s 8 y 14– la vigilancia y policía sobre la moralidad, higiene y seguridad de los alumnos y empleados, respecto de todos los establecimientos de instrucción secundaria y superior, tanto públicos como privados. Además, la ley les otorgaba facultades a los inspectores para tomar las medidas de urgencia que fueren necesarias en caso de incumplimiento de la normativa educacional, sin perjuicio de las demás atribuciones que ostentaba la autoridad para sancionar las inobservancias normativas que fueran arrojadas a la luz de la realización de visitas inspectivas. Finalmente, el Consejo debía vigilar el cumplimiento de todas las disposiciones sobre instrucción secundaria y superior. En cuanto a su organización, la actividad del Consejo se desconcentraba territorialmente en delegaciones, las cuales tenían presencia sólo en aquellos departamentos en que existieran establecimientos de enseñanza secundaria o superior.

Volviendo al nivel primario de educación, la estructura de inspección fijada por la Ley de 1860 pervivió hasta 1920, año en el cual fue dictada la Ley N° 3.654, de Instrucción Primaria Obligatoria. Esta ley estableció la obligatoriedad de la educación primaria y definió, además, una nueva ordenación para la inspección escolar.

En primer lugar, la nueva normativa señaló que la educación primaria estaría a cargo del Ministerio de Instrucción Pública. La vigilancia y dirección sobre este nivel educativo sería ejercida por el Consejo de Educación Primaria. Así, desde 1920 en adelante, existió una entidad que, de manera específica, inspeccionó el desarrollo de la educación primaria. Este nuevo

de Chile, reguló a los establecimientos de enseñanza secundaria y definió la forma en que debían rendirse los exámenes que conducían al otorgamiento de grados académicos, entre otras atribuciones.

²³ El Consejo de Instrucción Pública, de acuerdo al art. 7° de dicha ley, estaba compuesto por diez miembros, entre los que se contaban el Ministro de Instrucción Pública, quien lo presidía, el Rector de la Universidad, el Secretario General de la misma, los Decanos de sus Facultades, el Rector del Instituto Nacional, tres miembros nombrados por el Presidente de la República y dos miembros elegidos por el claustro de la Universidad de Chile. El Consejo estaba presidido por el Ministro de Instrucción Pública.

Consejo estuvo integrado –entre otros– por el Ministro de Instrucción Pública y por el Director General de Educación Primaria de la época. Al Consejo le correspondía, de acuerdo al artículo 22, velar por la correcta ejecución de los reglamentos generales y especiales de educación primaria y normal, asegurar el cumplimiento de los programas educativos y llevar la estadística general del Servicio.

El artículo 24 de la referida ley estableció que el Director General de Educación Primaria tendría la dirección y vigilancia inmediata sobre toda la educación primaria y normal del país. Bajo su dependencia se encontraba la Sección de Administración y la Sección de Inspección. La Sección de Inspección estaba compuesta, de acuerdo al artículo 26, por visitadores que dependían directamente del Director General de Educación Primaria, por orden jerárquico. Los visitadores estaban presentes en todas las provincias del país. El Presidente de la República podía disponer la existencia de visitadores auxiliares en determinados departamentos, cuando ello fuere indispensable para las exigencias del servicio. Excepcionalmente, podían nombrarse visitadores extraordinarios.

El visitador o inspector no era un funcionario público cualquiera. De partida, requería ser normalista, director de escuela o profesor de alguna escuela normal. Con ello se aseguraba que los inspectores conocieran de manera cercana la realidad de las escuelas y el cotidiano funcionamiento de la instrucción primaria. Además, de acuerdo al artículo 60 N° 4, debían rendir el correspondiente examen de competencia y formar parte de una lista o registro público de visitadores de escuela. Todo lo anterior refleja el esfuerzo realizado por la autoridad de la época para velar por la debida preparación, calificación y experiencia de quienes materializaban la inspección educativa, ligándola ineludiblemente al ejercicio de la función docente.

Hacia la década de 1920, el poder inspectivo en materia educacional iba aun más lejos. Los visitadores provinciales y auxiliares, de acuerdo al artículo 27, eran los jefes inmediatos de los directores y profesores de las escuelas situadas en su respectiva jurisdicción. La inspección, además de dar cuenta del estado real en que se encontraban los establecimientos educacionales, calificaba el trabajo de los empleados e informaba al superior jerárquico correspondiente sobre comportamiento de los mismos. De esta manera, el contacto directo con la realidad era la base esencial para determinar las diversas medidas estatales tendientes al progreso de la educación primaria en nuestro país.

En cuanto a las escuelas fiscales, los visitadores debían dirigir las y vigilarlas. Por el contrario, a las escuelas municipales y particulares solo les correspondía inspeccionarlas. Así, la ley brindó un tratamiento

diferenciado a ambas categorías de establecimientos: en los primeros el intervencionismo estatal era mayor (vigilancia y dirección), mientras que en los segundos era menor, al limitarse solamente a la inspección o vigilancia. Dicha distinción ya había sido recogida, como vimos, en la Ley de Instrucción Primaria de 1860²⁴.

De esta manera, los principales hitos que marcaron el desarrollo de la inspección educativa bajo la Constitución de 1833 reflejan la preocupación que desde un comienzo tuvo el legislador y la administración por su efectiva implementación. Si bien la primera manifestación de cumplimiento de los mandatos constitucionales establecidos en los artículos 153 y 154 de la Constitución tuvo lugar casi diez años después, con la creación de la Universidad de Chile, desde aquel momento es posible sostener que la inspección educativa poco a poco pasó de ser una difusa función pública –bajo la también amplia atribución de “superintendencia”– a una compleja actividad estatal ejecutada por órganos especialmente creados para dicho efecto²⁵.

2. La inspección escolar bajo la Constitución de 1925

El escenario planteado por la Constitución de 1925 distó, en parte, del brindado por el texto de 1833. La principal diferencia estribó en el específico lugar en que fue situada la inspección educativa: ya no dentro de las disposiciones generales, sino como parte integrante de la garantía de la libertad de enseñanza²⁶. De esta manera, el artículo 10 N° 7 de la Constitución señalaba lo siguiente:

“Art. 10. La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:
7° La libertad de enseñanza.

²⁴ Efectivamente, el art. 11 de dicha ley establecía que “Las escuelas costeadas por particulares o con emolumentos que pagaren los alumnos, quedan sometidas a la inspección establecida por la presente lei en cuanto a la moralidad y orden del establecimiento, pero no en cuanto a la enseñanza que en ella se diere, ni a los métodos que se emplearen”.

²⁵ Hacia inicios del siglo XX, la preocupación por la dirección e inspección de la enseñanza nacional no decayó. Ello se evidencia en la organización del Congreso General de Enseñanza Pública, de 1902, donde Valentín Letelier tuvo una importante participación. En dicho Congreso se realizó un estudio “sobre las Bases generales de la reorganización de la enseñanza nacional bajo una sola dirección y conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 144 y 145 de la Constitución”. FUENTEALBA, *op. cit.*, pp. 87-88.

²⁶ El texto original de la Constitución de 1833 no incluía a la libertad de enseñanza, garantía que sólo se introdujo a raíz de una modificación a la Constitución en agosto de 1879. Antonio DOUGNAC, “La Educación en Chile bajo la Constitución de 1833”, p. 221.

La educación pública es una atención preferente del Estado.

La educación primaria es obligatoria.

Habrá una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno”.

Aun cuando la inspección educativa adquirió una nueva ubicación en el texto constitucional en referencia, mantuvo sus características esenciales. Ello es así, ya que el texto de 1925 conservó el mandato de creación de una superintendencia de educación pública, bajo la cual quedaría la inspección y dirección de la enseñanza nacional.

Durante este periodo, la instrucción primaria fue objeto de importantes modificaciones. En el año 1929 se dictó el DFL N° 5.291, el cual refundió la Ley N° 3.654, sobre Educación Primaria Obligatoria, fijando su texto definitivo²⁷. En dicha ley se había consagrado, de manera definitiva, la obligatoriedad de la educación primaria, debiendo el Estado y las municipalidades proveerla de manera gratuita tanto para hombres como para mujeres. Además, y en lo que interesa a esta investigación, se estableció que el Servicio de Educación Primaria debía ser dirigido por el Consejo de Educación Primaria y que la inspección del mismo debía realizarla la Dirección General de Educación Primaria, dejando el desarrollo de la actividad inspectiva a la potestad reglamentaria²⁸.

Con la promulgación del DFL N° 7.912, de 1927 (Ley General de Ministerios), se reestructuraron las Secretarías del Estado. En el artículo 5°, letra a), de dicha ley, se estableció que correspondería al Ministerio de Educación Pública “la administración y superintendencia de la educación del Estado, su fomento y desarrollo y la fiscalización de la enseñanza particular”²⁹. De esta manera, la función de superintendencia de la educación del Estado y la fiscalización de la enseñanza particular quedaron definitivamente en manos del Ministerio.

²⁷ Dicha ley fue publicada en el *Diario Oficial* N° 12.755, el 26 de agosto de 1920. En ella, además, se estableció un sistema de subvenciones para la educación primaria. Las escuelas particulares subvencionadas por el Estado quedaban sometidas, de acuerdo al art. 45, a la “supervigilancia” del Consejo de Educación Primaria, en relación a las condiciones en que se desarrollaba el proceso educativo. Ello permitía evaluar la permanencia de la entrega de la subvención. Los establecimientos que no cumplieran con los estándares de calidad, moralidad e higiene, definidos en aquella época, eran privados de la subvención, por resolución dictada por el Presidente de la República, a petición del Consejo de Educación Primaria, de acuerdo a lo establecido en el art. 46.

²⁸ Ley N° 3.654, arts. 26-27.

²⁹ De acuerdo a SILVA BASCUÑAN, el DFL N° 2.066 de 1927, el DFL N° 7.500 de 1927 y el DFL N° 5.396 de 1928, profundizaron el desarrollo de esta actividad ministerial. Sin embargo, lo hicieron de manera poco precisa y confusa. Véase SILVA BASCUÑAN, *op. cit.*, p. 267.

En la década del cincuenta tuvo lugar un importante hito para la historia de la inspección educativa. Se creó, por primera vez, un órgano llamado Superintendencia de Educación Pública, para ejercer directamente la función que tanto la Constitución de 1833 como la de 1925 habían atribuido al Estado. La Superintendencia fue creada mediante la dictación del DFL N° 104, de 1953. Fue un órgano dotado de personalidad jurídica de Derecho Público, el cual tuvo a su cargo la dirección superior e inspección de la educación impartida directamente por el Estado, en sus diferentes niveles³⁰. Respecto de la educación particular, la Superintendencia solo tuvo la supervigilancia de la misma, velando para que ella fuera realizada conforme a los objetivos e intereses nacionales³¹. Con la creación de este órgano se unificó y racionalizó el sistema de inspección educativa existente a lo largo del país³².

La Superintendencia estaba constituida por el Consejo Nacional de Educación, por la Oficina Técnica de Investigaciones Educativas y por

³⁰ El reglamento orgánico de esta Superintendencia fue dictado en el año 1967 (D.S. N° 2.289, Ministerio de Educación Pública, de 18 de abril de 1967). Su relación con los establecimientos escolares o universidades se concretaba mediante proposiciones o recomendaciones de medidas susceptibles de realización o de aplicación práctica. Curiosamente, no se señalaba cuáles eran este tipo de medidas ni tampoco aludía a los mecanismos de inspección con que contaba el órgano para ejercer la supervigilancia sobre el conjunto de estos establecimientos. Cabe destacar, de todas maneras, la marcada función asistencial de este órgano, señalándose en el art. 12 expresamente lo siguiente: "Cualquier establecimiento o servicio educacional, que no dependa del Ministerio Educación, o institución o empresa, sea fiscal, semi-fiscal, municipal o particular, podrá solicitar a la Superintendencia estudios, recomendaciones o ayuda técnica en materia educacional. La Superintendencia, por acuerdo del Consejo Nacional de Educación, podrá conceder dicha ayuda para la realización de proyectos encaminados a organizar o mejorar la función educacional de dichos establecimientos, servicios, empresas o instituciones".

³¹ Dicha atribución está contenida en el art. 1° del referido DFL. La doctrina de ese entonces se esmeró en deslindar el campo de acción que comprendía la superintendencia. Así, Guillermo Varas sostuvo categóricamente que "(...) la única interpretación posible, la única que no se contradice con otros preceptos de la misma Constitución, es la que dejamos expuesta, o sea, que el campo reservado por la Constitución a la Superintendencia al emplear la expresión 'enseñanza nacional' no ha sido otro que el de la educación que proporciona directamente el Estado, pues es este servicio el que se encuentra y debe encontrarse bajo su inspección y dirección. La enseñanza particular, por estar amparada por la garantía de la libertad, no puede, repetimos, estar comprendida en el campo de acción reservado a la Superintendencia, porque resulta inconciliable que a un mismo tiempo se tenga el derecho de enseñar libremente, esto es, procediendo 'sin sujeción ni subordinación' y se esté subordinado a la inspección y dirección de un organismo estatal, con facultad de gobernar, dirigir, en suma, de imponer '*ad libitum*' su voluntad e imperio". Guillermo VARAS, *La Enseñanza Particular ante el Derecho*, pp. 35-36.

³² Sofía CORREA SUTIL; Pablo RUIZ-TAGLE, *Reformas al Sistema Educativo Chileno*, p. 91.

el Fondo Nacional de Educación. El Consejo estaba conformado, entre otros, por el Ministro de Educación, el Superintendente y el Secretario General Técnico de la Superintendencia, cargo atribuido al antiguo Visitador.

La doctrina desarrollada bajo la vigencia de la Constitución de 1925 tuvo, como principal eje de estudio, el análisis de la libertad de enseñanza³³. Por tanto, respecto de la función de superintendencia en general y de la inspección educativa en particular, los autores destacaron algunos aspectos específicos. En primer lugar, sostenían que la superintendencia recaía solamente sobre los establecimientos costeados por el Estado³⁴, ya que respecto de los establecimientos costeados por particulares debía existir otro tipo de controles, centrados en aspectos tales como la moralidad, higiene y salubridad al interior de los mismos³⁵.

Posteriormente, bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, se realizaron importantes cambios en las atribuciones de los órganos a los cuales se les había encomendado la dirección general de la educación pública³⁶. Luego, durante el gobierno de Salvador Allende se promulgó la Ley N° 17.398, de Reforma Constitucional, conocida como “Estatuto de las Garantías Constitucionales”. Esta ley introdujo una importante reforma a la Constitución en esta materia: consagró al sistema educacional como uno de corte independiente y pluralista, acorde con la garantía de la libertad de enseñanza³⁷. Sin embargo, en materia de inspección, el artículo 10 N° 7 mantuvo la referencia a la Superintendencia de Educación Pública como órgano encargado de la inspección de la enseñanza nacional³⁸.

Finalmente, hacia el año 1974, el gobierno militar ordenó la disolución de los organismos colegiados pertenecientes al sector educacional,

³³ José Guillermo GUERRA, *La Constitución de 1925*, pp. 113-116; Rafael RAVEAU, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Chileno y Comparado*, pp. 547-551; Carlos ESTÉVEZ, *Elementos de Derecho Constitucional*, pp. 124-128; Mario BERNASCHINA, *Manual de Derecho Constitucional*, t. II, pp. 237-240; SILVA BASCUÑÁN, *op. cit.*, pp. 256-272; Jorge QUINZIO, *Manual de Derecho Constitucional*, pp. 274-276. Carlos ANDRADE, *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*, pp. 251-253.

³⁴ RAVEAU, *op. cit.*, p. 557; SILVA BASCUÑÁN, *op. cit.*, p. 264.

³⁵ ESTÉVEZ, *op. cit.*, p. 128.

³⁶ CORREA SUTIL; RUIZ-TAGLE, *op. cit.*, p. 90.

³⁷ Enrique EVANS DE LA CUADRA. *Chile, hacia una Constitución contemporánea. Tres reformas constitucionales*, pp. 112-115.

³⁸ En materia de inspección, la reforma a la Constitución introdujo el siguiente texto: “Habrá una Superintendencia de Educación Pública, bajo la autoridad del Gobierno, cuyo Consejo estará integrado por representantes de todos los sectores vinculados al sistema nacional de educación. La representación de estos sectores deberá ser generada democráticamente.

La Superintendencia de Educación tendrá a su cargo la inspección de la enseñanza nacional”.

cuyas atribuciones debían concentrarse en las respectivas autoridades ejecutivas. Dicha política fue generalizada, pero en este ámbito afectó de manera directa al Consejo Nacional de Educación, entidad que constituía el corazón de la Superintendencia. Con el correr de los años, esta última fue absorbida por el Departamento de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública, pasando a constituir una oficina de planificación y presupuesto, manteniendo su denominación³⁹.

En síntesis, durante la vigencia de la Constitución de 1925, los esfuerzos estatales se centraron en la radicación de la función inspectiva en un determinado órgano administrativo: la Superintendencia de Educación Pública. Sin embargo, la inestabilidad política de la época no otorgó los elementos necesarios para que la inspección educacional fuese desarrollada por un órgano altamente técnico y con suficiente capacidad de gestión.

3. *La inspección escolar bajo la Constitución de 1980*

Como señalamos anteriormente, la labor fiscalizadora de la Superintendencia de Educación Pública se debilitó progresivamente, al ser absorbida por el Ministerio de Educación Pública de aquel entonces. Para dicho Ministerio, seguía vigente lo dispuesto en el artículo 5° del DFL N° 7.912, de 1927, norma que le encomendaba “la administración y superintendencia de la educación del Estado, su fomento y desarrollo y la fiscalización de la enseñanza particular”. El ejercicio de la función inspectora se mantuvo en dicho Ministerio por varias décadas, como veremos a continuación.

El constituyente de 1980 eliminó toda referencia a la inspección educativa y a la Superintendencia de Educación Pública⁴⁰. De esta ma-

³⁹ Véase en BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la Ley N° 20.529, p. 14.

⁴⁰ En las actas oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se discutió latamente sobre la consagración constitucional de una Superintendencia de Educación o Superintendencia de Enseñanza. Desde el Ministerio de Educación de la época emanaba una postura contraria al establecimiento de un órgano autónomo del Ministerio con facultades fiscalizadoras, entre otras razones, a raíz de la experiencia constatada a partir del texto constitucional de 1925, que sí contemplaba efectivamente a una Superintendencia, pero que debido a su carácter autónomo, se habría desligado de la dirección que sobre ella tenía el Ministerio de Educación. Véase en BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la Constitución Política de la República de Chile, art. 19 N° 11, p. 466. Además, en las actas quedó registro de la opinión que sobre este tema tuvo el Ministro de Educación Pública de la época: “La referencia a la Superintendencia de Enseñanza es inoficiosa, pues de hecho se trata de un organismo dependiente del Ministerio, correspondiendo su ubicación en la ley, pero no en la Constitución. No ocurre lo mismo, en cambio, con los organismos consultivos de alto nivel dependientes de este

nera, y hasta el día de hoy, no existen referencias a ellas ni a propósito del derecho a la educación (artículo 19 N° 10) ni a propósito de la libertad de enseñanza (artículo 19 N° 11). Así, desde ese entonces, el desarrollo de la inspección educativa ha encontrado lugar exclusivamente en la ley.

El inciso final del artículo 19 N° 11 de la Constitución mandató al legislador la dictación de una ley orgánica constitucional en materia de enseñanza, con la finalidad de establecer los requisitos mínimos con que debía contar cada nivel educativo y las normas que permitieran al Estado velar por el cumplimiento de los mismos. Además, tal ley debía establecer los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales. Dicho mandato fue cumplido en el año 1990 mediante la dictación de la LOCE. Al analizar la historia fidedigna de su establecimiento, ya en el artículo 7° del proyecto de ley se definió que la actividad de supervisión de la educación debía radicarse en el Ministerio de Educación Pública⁴¹.

Días antes de la dictación de la LOCE se promulgó la Ley N° 18.956, de 1990, que reestructuró la orgánica del Ministerio de Educación Pública. Esta ley estableció al Ministerio de Educación como continuador legal del primero y derogó el artículo 5° del DFL N° 7.912, de 1927 (Ley General de Ministerios). Además, la misma ley derogó el DFL N° 104, de 1953, que había creado la Superintendencia de Educación Pública.

El artículo 15 del texto original de la Ley N° 18.956 señalaba que correspondía a las Secretarías Regionales Ministeriales

“planificar, normar y supervisar el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos ubicados en su territorio jurisdiccional, cautelando el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales y su correcta adecuación a las necesidades e intereses regionales”.

Ministerio, la Comisión Nacional de Cultura y el Consejo Nacional de Educación que se piensa crear dentro de la estructuración del mismo”. Véase en BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Constitución..., *op. cit.*, art. 19 N° 11, p. 515.

⁴¹ El mensaje presidencial establecía lo siguiente: “Artículo 7°.- Sin perjuicio de la responsabilidad directa que le corresponde al jefe de cada establecimiento para velar por el cumplimiento de los objetivos mínimos a que se refieren los artículos 1° y 2°, el Ministerio de Educación Pública mantendrá una supervisión permanente y sistemática de los establecimientos educacionales que tengan cursos de estos niveles [básica y media], cualquiera fuesen sus modalidades. La finalidad de la supervisión será contribuir a mejorar el rendimiento educativo y, por ende, la calidad de la formación que en dichos establecimientos reciban los escolares.

Con este mismo objeto, el Ministerio de Educación Pública deberá mantener un sistema de evaluación permanente de la calidad de la educación que se imparte en cada establecimiento con el fin de apoyar preferentemente a aquellos que presenten más bajos niveles”. Véase BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, Historia de la Constitución..., *op. cit.*, art. 19 N° 11, p. 515.

Además, debían realizar

“todas las funciones y atribuciones que las normas legales les otorgan, especialmente en materias técnico-pedagógicas y de inspección y control de subvenciones”.

Así, desde el año 1990, la función de vigilancia o control, y en particular la inspección educacional, se radicó completamente en las Secretarías Regionales del Ministerio⁴².

La Ley N° 20.370, Ley General de Educación, de 2009, derogó las disposiciones contenidas en la antigua LOCE. Sin embargo, las competencias inspectivas de las Secretarías Regionales Ministeriales se mantuvieron intactas hasta el año 2011, puesto que ese año fue promulgada la Ley N° 20.529. Dicha ley creó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Sus disposiciones modificaron la estructura de la inspección escolar, traspasando parte de dicha función a un nuevo órgano: la Superintendencia de Educación Escolar.

4. El actual diseño de la Superintendencia de Educación Escolar

Como bien señalamos anteriormente, la Ley N° 20.529 creó un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad de la educación escolar, el cual posee un diseño institucional que propende a reforzar el cumplimiento voluntario de la normativa educacional. Dicho sistema entró en vigencia el año 2012, siendo su aspecto más importante –en relación a nuestro objeto de estudio– la creación de una Superintendencia de Educación Escolar.

En términos puramente descriptivos, el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación escolar, en sus distintos niveles, tiene como finalidad cumplir el deber estatal de asegurar una educación de calidad y equitativa para todas las personas, contemplando para ello –de acuerdo a lo establecido en el artículo 2°, inciso primero– un conjunto de políticas,

⁴² El art. 16, inciso primero, de la misma ley dispone que la labor inspectiva es desarrollada por los Departamentos provinciales, de la siguiente manera: “Los Departamentos Provinciales son organismos desconcentrados funcional y territorialmente de las Secretarías Regionales Ministeriales, encargados de la supervisión y asesoría técnico pedagógica y de la inspección administrativa y financiera de los establecimientos educacionales subvencionados de su jurisdicción”.

estándares, indicadores, evaluaciones y mecanismos de fiscalización a los establecimientos educacionales. Todo lo anterior tiene como objetivo la mejora continua del proceso educativo.

El sistema comprende, entre otros mecanismos, a la inspección (artículo 2°, inciso segundo), la cual se inserta dentro de un proceso de fiscalización que comprende tanto la vigilancia del uso de los recursos públicos destinados a financiar la educación como el cumplimiento de los requisitos establecidos para el reconocimiento oficial del Estado y de la normativa educacional que rige a los sostenedores y administradores de los diversos servicios educativos.

En cuanto a la inspección y a los procesos de fiscalización, debe realizarse una vital diferenciación en torno a los órganos específicos que desempeñan estas labores. Así, de acuerdo al artículo 10° de la referida ley, la fiscalización de las normas que aseguran la calidad de la educación corresponde a la Agencia de Calidad de la Educación. Dichas acciones son instrumentales a su objetivo: evaluar y orientar el sistema educativo⁴³. Por otra parte, y de acuerdo al artículo 48, la fiscalización del cumplimiento de la normativa educacional por parte de los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado y la legalidad del uso de las subvenciones corresponde a la Superintendencia de Educación Escolar⁴⁴.

⁴³ El art. 10 señala expresamente lo siguiente: “El objeto de la Agencia será evaluar y orientar el sistema educativo para que éste propenda al mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas, considerando las particularidades de los distintos niveles y modalidades educativas.

Para el cumplimiento integral de dicho objeto tendrá las siguientes funciones: a) Evaluar los logros de aprendizaje de los alumnos de acuerdo al grado de cumplimiento de los estándares, referidos a los objetivos generales señalados en la ley y sus respectivas bases curriculares por medio de instrumentos y procedimientos de medición estandarizados y externos a los establecimientos. Asimismo, deberá evaluar el grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad educativa. b) Realizar evaluaciones del desempeño de los establecimientos educacionales y sus sostenedores en base a los estándares indicativos de desempeño. c) Ordenar los establecimientos educacionales en función de las mediciones de los resultados de aprendizaje y de los otros indicadores de calidad educativa con la finalidad, entre otras, de identificar, cuando corresponda, las necesidades de apoyo. d) Validar los mecanismos de evaluación de docentes de aula, directivos y técnico-pedagógicos. e) Proporcionar información en materias de su competencia a la comunidad en general y promover su correcto uso”.

⁴⁴ El citado art. 48, en su inciso primero, expresa: “El objeto de la Superintendencia será fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, en adelante ‘la normativa educacional’. Asimismo, fiscalizará la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos subvencionados y que reciban aporte estatal y, respecto de los sostenedores

Centrándonos en el rol de la Superintendencia de Educación Escolar, sus competencias fiscalizadoras se detallan en el artículo 49 de la ley comentada. A modo de ejemplo, se contempla la facultad de realizar visitas inspectivas a los establecimientos educacionales y dependencias del sostenedor; realizar requerimientos de información; solicitar la comparecencia de los representantes legales, administradores y dependientes de las instituciones fiscalizadas, en el marco de un procedimiento administrativo, entre otras atribuciones⁴⁵.

En cuanto al proceso de fiscalización realizado por esta Superintendencia, se distinguen dos etapas: la fiscalización propiamente tal y la posterior instrucción de procedimientos administrativos a raíz de los resultados de la fiscalización. La primera consiste en la realización de visitas a los establecimientos educacionales, conocidas como auditorías de gestión. Estas visitas finalizan con el levantamiento del acta respectiva. La segunda etapa, por su parte, se refiere a la iniciación de procedimientos administrativos de acuerdo al resultado de las inspecciones. El acta, como sucede en los demás casos de inspección administrativa, determina el curso de acción a seguir por el órgano fiscalizador. Así, si se trata de un acta que contiene observaciones graves, esto es, que signifiquen un incumplimiento significativo a la normativa educacional, corresponderá iniciar el respectivo procedimiento administrativo sancionador⁴⁶.

En el ámbito de la fiscalización escolar, es de vital importancia la planificación previa de las inspecciones. Hoy en día, el Plan Anual de Fiscalización constituye la principal herramienta de programación, ejecución, control y monitoreo de la fiscalización realizada a los establecimientos educacionales. A corto plazo, propende a una labor coordinada de fiscalización y, a largo plazo, disciplina el comportamiento de los sostenedores que incumplen la normativa educacional. Por este motivo, tiende a focalizarse en las áreas de mayor riesgo para el buen funcionamiento del sistema escolar⁴⁷.

de los establecimientos particulares pagados, fiscalizará la referida legalidad sólo en caso de denuncia. Además, proporcionará información, en el ámbito de su competencia, a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados, y atenderá las denuncias y reclamos de éstos, aplicando las sanciones que en cada caso corresponda”.

⁴⁵ Ley N° 20.529, art. 49, letras d), e) y f).

⁴⁶ Véase “Modelo de Fiscalización” del portal web de la Superintendencia de Educación Escolar. Disponible en www.supereduc.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=161. Consultada el 12 de agosto de 2014.

⁴⁷ El Plan Anual de Fiscalización es desarrollado año a año por la División de Fiscalización de la Superintendencia. Para el caso del Plan vigente en el presente año, se establece el objetivo general de la fiscalización, la metodología a emplear, las hipótesis de riesgo de incumplimiento más frecuentes, entre otros aspectos. Véase “Plan Anual” del

Una de las particularidades que destacan del proceso de fiscalización escolar realizado por la Superintendencia es la existencia de una estandarización de los hechos constatados por el inspector durante la realización de una visita. Ello se contiene en la resolución exenta N° 290, de la Superintendencia de Educación Escolar, de 2013, la cual establece un Modelo de Fiscalización y una Estandarización de Hallazgos⁴⁸. Dicha resolución diseñó una tabla que abarca un listado de hechos, aquellos que cotidianamente podrían ser evidenciados por el fiscalizador durante la realización de la visita y que constituyen infracciones a la normativa educacional, señalando además la sanción aplicable en cada caso concreto⁴⁹. Esta estandarización de hallazgos dota de eficiencia, oportunidad y mayor igualdad al proceso fiscalizador del cual son objeto los establecimientos educacionales, sostenedores, docentes y todos quienes están sujetos al cumplimiento de la normativa educacional.

5. *Balances finales*

Luego de haber revisado las normas más importantes que han configurado la inspección escolar en Chile desde sus inicios hasta la actualidad, es posible realizar algunas reflexiones sobre el tema.

En primer lugar, la inspección escolar posee una larga tradición histórica. Nace en conjunto con la República, habida cuenta de la importancia que a principios del siglo XX tuvo el desarrollo de la función docente en nuestro país. De ahí emana su profunda relevancia y la constante necesidad de su estudio y análisis.

En segundo lugar, y ya entrando al fondo del asunto, si fuera posible identificar algún factor común entre las distintas etapas que ha experimentado la inspección escolar en nuestro país, ese sería –sin duda– el rol asistencial de la misma. Desde sus inicios, los inspectores de educación han sido concebidos como funcionarios íntimamente ligados al desarrollo de esta actividad. No por nada muchos de ellos fueron, en el pasado,

portal web de la Superintendencia de Educación Escolar. Disponible en www.supereduc.cl/images/Plan_Anuual_2014.pdf>. Consultada el 12 de agosto de 2014.

⁴⁸ Esta resolución derogó parcialmente a la resolución exenta N° 16, Superintendencia de Educación Escolar, de 18 de octubre de 2012, que regulaba la misma materia.

⁴⁹ Así, por ejemplo, la infracción consistente en el error en el registro oficial de asistencia por curso, puede sustentarse en varios hechos estandarizados, tales como la existencia de un registro de salida incompleto, la inexistencia de registro de asistencia de jornada escolar, el registrar a alumnos ausentes como presentes, entre otros establecidos en la ya referida resolución.

profesores o funcionarios relacionados de manera directa con la función docente. Es probable que, en el pasado, tan solo desde esa óptica haya sido posible apreciar una realidad cuya configuración requería de constantes cuestionamientos. La calidad de la educación, objeto final de este tipo de inspección, debía ser vigilada por quienes poseyeran un nivel de juicio y criterio suficiente, atendiendo siempre a las particularidades circundantes a los diversos procesos educativos.

Tal constante es posible apreciarla desde la dictación de la Ley General de Instrucción Primaria, en el año 1860. El artículo 32 de dicha ley permitía a los visitadores de escuela, en ciertas circunstancias, ejercer la docencia en escuelas superiores. Posteriormente, en la Ley de Educación Primaria Obligatoria, de 1920, se estableció como requisito para ser nombrado visitador el haber desempeñado actividad docente o directiva⁵⁰.

Sin embargo, con el correr de las décadas, la normativa que ha estructurado los diversos sistemas de inspección escolar ha omitido un pronunciamiento profundo sobre el estatuto de los inspectores. Hoy en día –y para el caso de la Superintendencia de Educación Escolar– la ley no ahonda en los requisitos de idoneidad técnica o cualificación profesional requeridos para ejercer dichas labores. Solo especifica que los fiscalizadores son funcionarios del servicio y que ostentan la calidad de ministros de fe respecto de todas las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones⁵¹.

Así, no exigiéndose hoy que los inspectores sean o hayan sido profesores (o hayan trabajado en establecimientos educacionales en labores directivas), la autoridad ha debido buscar otros caminos para asistir a los sujetos inspeccionados en el correcto y oportuno cumplimiento de la normativa educacional. En este sentido, resulta importante destacar los esfuerzos realizados por la nueva institucionalidad y, especialmente, por la Superintendencia de Educación Escolar, para asistir a los establecimientos educacionales subvencionados y a sus sostenedores en el cumplimiento de la normativa que los rige. Este rol asistencial ha tenido lugar mediante la dictación de circulares ampliamente difundidas⁵², en las cuales se define

⁵⁰ Tal es la forma en que lo señaló el art. 60 N° 4 de la Ley N° 3.654. Dicho precepto estableció que para estar en la lista de visitadores se requería “ser normalista con más de doce años de servicios o haber desempeñado durante cinco años, por lo menos, el cargo de director de una escuela primaria de primera clase, o de profesor de una Escuela Normal, o de sub-director de escuela de aplicación durante el mismo tiempo; i rendir, además, en ambos casos, satisfactoriamente un examen de competencia”.

⁵¹ Ley 20.529, art. 52.

⁵² Nos referimos a la Circular N° 1, Establecimientos educacionales subvencionados particulares y municipales, Superintendencia de Educación Escolar, de 20 de febrero de

de manera clara y detallada cuál es la normativa que deben cumplir los establecimientos, los sostenedores y la comunidad escolar en general. Este es el caso de las circulares para establecimientos subvencionados, sean municipales o particulares, y para establecimientos particulares pagados, mediante las cuales se instruye, define y estandariza la forma y uso de los registros, plazos y demás requisitos relativos a la calidad que deben cumplir los establecimientos educacionales para impetrar el beneficio de la subvención y mantener el reconocimiento oficial del Estado. Además, mediante dicha circulares, el órgano interpreta la normativa que rige al conjunto de estos establecimientos⁵³. De esta manera, es posible apreciar cómo el rol asistencial de la inspección ha dejado de gravitar en la figura del inspector, materializándose actualmente en diversos actos administrativos formales.

Finalmente, debemos destacar que el actual modelo de fiscalización adoptado por la Superintendencia de Educación Escolar ha encontrado su base en el diseño de una política educativa que acerca el conocimiento de las normas a la comunidad escolar, incluso más allá de la mera ficción legal que el ordenamiento contempla a este respecto. Ello, sin duda, propende a la optimización de la función fiscalizadora, dotándola de un enfoque esencialmente preventivo por sobre uno correctivo. De esta manera, y en virtud del interés público existente tras el desarrollo ordenado de la actividad educacional y de la preocupación constante de la autoridad por mejorar los estándares de calidad, la función asistencial de la inspección ha adquirido un rol protagónico en el diseño institucional de los modernos órganos inspectores en materia educacional. Dicho protagonismo sólo puede estar llamado a fortalecerse. La discusión técnica y política debe hacerse cargo de ello, de cara a las futuras reformas y avances que

2014 y a la Circular N° 2, Establecimientos educacionales particulares pagados, de 13 de marzo de 2014.

⁵³ Las aludidas circulares definen el marco legal y reglamentario que compone a la “normativa educacional”, con la finalidad de dar a conocer, a toda la comunidad educativa, las normas que la rigen y que deben observar. Cabe destacar que dentro de la normativa educacional no se encuentran solamente leyes y reglamentos puramente educacionales. Se incluye, además, normativa de índole sanitaria, urbanística y laboral. De esta manera, se logra sistematizar los tipos de infracciones y las multas que se asocian a cada una de ellas, se definen de manera clara cuáles son los requisitos con que debe contar el establecimiento educacional para obtener el reconocimiento oficial del Estado, la forma en que éste se modifica o revoca, la obtención de permisos municipales para construir establecimientos educacionales, la obtención del informe sanitario con el cual deben contar este tipo de establecimientos, la forma en que debe llevarse el registro general de matrícula, el libro de clases y el registro de control de subvenciones, la regulación de los planes de estudios y el reglamento interno escolar, entre otros variados aspectos.

se realicen en el marco del aseguramiento de la calidad de la educación escolar en nuestro país.

Bibliografía

- ANDRADE, Carlos, *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*, 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971.
- BERNASCHINA, Mario, *Manual de Derecho Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1951, t. II.
- CARRASCO ALBANO, Manuel, *Comentarios sobre la Constitución Política de 1833*, 2ª ed., Santiago, Imprenta de la Librería de El Mercurio, 1874.
- CORREA SUTIL, Sofía, Pablo RUIZ-TAGLE, *Reformas al Sistema Educacional Chileno*. Santiago, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2006.
- DOUGNAC, Antonio, “La Educación en Chile bajo la Constitución de 1833”, en *Revista Chilena de Historia del Derecho*, N° 10, Santiago, 1984.
- ESTÉVEZ, Carlos, *Elementos de Derecho Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1949.
- EVANS DE LA CUADRA, Enrique, *Chile, hacia una Constitución contemporánea. Tres reformas constitucionales*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1973.
- FUENTEALBA, Leonardo, *Ensayo biográfico de Valentín Letelier*, Santiago, Escuela Nacional de Artes Gráficas, 1956.
- GUERRA, José Guillermo, *La Constitución de 1925*, Santiago, Balcells & Co., 1929.
- HUNEEUS, Jorge, *La Constitución ante el Congreso*, 2ª ed., Santiago, Cervantes, 1891, t. II.
- QUINZIO, Jorge, *Manual de Derecho Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969.
- RAVEAU, Rafael, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Chileno y Comparado*, Santiago, Nascimento, 1939.
- ROLDÁN, Alcibiades, *Elementos de Derecho Constitucional de Chile*, 3ª ed., Santiago, Lagunas, 1924.
- SAINZ MORENO, Fernando, “La inspección educativa”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 109, Madrid, 2001.
- SERRANO, Sol, *Universidad y Nación*, Santiago, Editorial Universitaria, 1994.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963, t. II.
- VARAS, Guillermo, *La Enseñanza Particular ante el Derecho*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1956.

NORMATIVA

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Constitución Política de la República de Chile, Art. 19 N° 11. Disponible en www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302. Consultada el 10 de agosto de 2014.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la Ley N° 20.529. Disponible en www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20529&anio=2014. Consultada el 13 de agosto de 2014.
- Ley General de Instrucción Primaria, arts. 25 y 26. Disponible en www.memoriachilena.cl/602/w3-article-74409.html. Consultada el 14 de agosto de 2014.
- Ley de Instrucción Secundaria y Superior. Disponible en www.memoriachilena.cl/602/w3-article-86284.html. Consultada el 12 de agosto de 2014.
- Reglamento del Consejo Universitario de la Universidad de Chile, *Anales de la Universidad de Chile*, pp. 4-94. Disponible en www.anales.uchile.cl/index.php/ANUC/article/view/23212/24557. Consultada el 11 de agosto de 2014.