MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE CALIDAD Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN.

Santiago, 26 de septiembre de 2011

M E N S A J E Nº 194-359/_

Honorable Senado:

A S.E. EL
PRESIDENTE
DEL H.
SENADO.

En uso de mis facultades constitucionales tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de reforma constitucional que tiene por objeto modificar el numeral 10 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, a fin de fortalecer la calidad y los mecanismos de financiamiento adecuados de la educación.

I. INTRODUCCIÓN.

1. Antecedentes preliminares.

La educación ocupa un lugar destacado en nuestro Programa de Gobierno debido a que es fundamental para avanzar hacia la sociedad de oportunidades, basada en la confianza en las personas, que esta Administración aspira a construir.

El énfasis en la educación es, en efecto, vital para quienes creemos que en todas las personas habitan potencialidades que una buena formación puede sacar a la luz y que, en un contexto de libertad, ellas pueden orientar fructíferamente

hacia la felicidad personal y el bienestar social.

La educación permite que las personas descubran y desarrollen sus talentos, que tengan una mayor probabilidad de alcanzar la felicidad por medio de la autorrealización y que puedan hacer una contribución más valiosa a la vida de sus semejantes. Además, puede ser una gran palanca de movilidad social ayudando a forjar una sociedad dinámica, que premie el mérito y el esfuerzo, sin dejar a nadie atrás. Es, en suma, condición necesaria de una sociedad próspera, libre y justa.

Como es bien sabido, la educación es particularmente decisiva en la sociedad del conocimiento propia de nuestro tiempo, donde la posesión o carencia de competencias cognitivas e intelectuales debidamente desarrolladas puede, como en ninguna otra época de la historia, marcar la diferencia entre la realización y la frustración, entre la prosperidad y las privaciones y entre la autonomía y la sujeción. Quienes han tenido una buena educación pueden llegar hoy más lejos que nunca, pero quienes han carecido de ella pueden quedar muy detrás de los más aventajados.

En las últimas décadas, nuestro país ha hecho, sin duda alguna, progresos importantes en educación. Aspectos como la ampliación de la cobertura, la extensión de la jornada escolar, el incremento de los años de escolaridad y la mejora de la infraestructura y de las remuneraciones de los docentes, constituyen aportes fundamentales al mejoramiento de la educación. Nunca tantas personas habían estudiado en Chile, ni lo habían hecho por más años, ni -a pesar de lo mucho que queda todavía por hacer en la materia- en mejores aulas.

Como se ha venido poniendo de manifiesto en los último cinco años, tanto en diversas instancias públicas y privadas, incluidas las impulsadas por los estudiantes, tenemos todavía un fuerte déficit en lo que es tal vez lo más importante: el acceso de todos nuestros niños y adolescentes a una educación

escolar de calidad y el de todos nuestros jóvenes talentosos a una educación superior de esa misma condición. Si no ponemos remedio a ello, nuestra educación, aún permitiendo el progreso de muchos, no impedirá que continúen pasando de una generación a otra, injustas desigualdades.

Para dar cuenta de lo afirmado anteriormente, baste con señalar que hoy, alrededor del 95% de las personas en edad apropiada cursa educación primaria, cifra que alcanza al 90% tratándose de la educación secundaria y a cerca del 50% en el caso de la educación superior, en la que tres décadas atrás la cobertura superaba por muy poco el 10%. Asimismo, al efectuar una comparación entre los resultados de 4º Básico del SIMCE 2010 con los de la evaluación anterior se observa un aumento significativo en el puntaje promedio de nueve puntos en la prueba de Lectura. Sobre el particular, cabe también destacar que los puntajes promedio 2010 por Grupo Socioeconómico aumentan significativamente en los grupos Bajo, Medio Bajo, Medio y Medio Alto, respecto a la evaluación del año anterior. Así también, en lo que respecta a las evaluaciones relativas a Comprensión del Medio Social y Cultural, al comparar los puntajes con la evaluación del año 2009 también se observa un aumento significativo en el Grupo Socioeconómico Bajo.

Ahora bien, en lo que respecta a la evaluación efectuada a los 2° medios, es importante considerar que los puntajes promedio nacionales aumentan significativamente en Matemática, esto es, aumentan en seis puntos en relación a la evaluación anterior realizada el año 2008.

Pero por otra parte, resulta contradictorio si consideramos que únicamente un 10,3% de los programas que ofrecen las instituciones de educación superior se encontraban acreditados a diciembre de 2010.

2. Cambios durante nuestro Gobierno

Nuestro Gobierno ha hecho importantes esfuerzos por poner al alcance de todos,

una educación escolar de calidad. Para ello ha impulsado diversas iniciativas cuya motivación principal se funda en mejorar el acceso a la educación y en promover estándares más altos de calidad. En razón de ello y, a modo de ejemplo, podemos mencionar la creación de los liceos públicos de excelencia; el incremento de la subvención escolar, especialmente para los más vulnerables; la propuesta y aprobación, tras un importante consenso en el Congreso Nacional, de la Ley sobre Calidad y Equidad de la educación, que incentiva el buen desempeño de directores, profesores y alumnos; la instauración de la Beca "Vocación de Profesor", para atraer a los mejores a las aulas; y, la conclusión de la tramitación de la ley que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización, mediante el cual se crea la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación.

A esas medidas se unirán otras, como el traspaso de los colegios municipales a entidades públicas locales que aseguren un mejor desempeño de tales establecimientos. Y se añadirán, como anuncié en mi discurso del pasado 21 de mayo ante el Congreso Pleno, iniciativas para la educación superior, como el aumento de las becas, el abaratamiento de los créditos disponibles y el perfeccionamiento del sistema de acreditación y aseguramiento de la calidad, actualmente vigente.

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado precedentemente, entendemos que el compromiso con la educación es una tarea de Estado, un afán de largo plazo que no puede quedar entregado simplemente a la buena voluntad de sucesivos gobiernos. Por lo anterior, estimamos que debe ser consagrado explícitamente que el Estado debe velar por la calidad de la educación en el cuerpo normativo de mayor jerarquía de nuestro ordenamiento jurídico, nuestra Constitución Política.

De ese modo estaremos situando la calidad de la educación, con el beneplácito de una amplísima mayoría de chilenos, como un norte ineludible tanto

para ésta como para las futuras generaciones.

La calidad de la educación –entendida como un medio fundamental para alcanzar el pleno desarrollo de la persona - será puesta, así, como un principio fundamental en la materia que, entrelazado con otros también fundamentales, como la libertad de conciencia y la libertad de expresión; la libertad para enseñar, crear y administrar establecimientos educacionales; y, el derecho de los padres y estudiantes para elegir la institución y la carrera de su preferencia, con la debida información, y en el contexto de un sistema educativo diverso y plural, en el que converjan esfuerzos públicos y privados; podrá contribuir a encauzar a Chile hacia el desarrollo inclusivo que llevamos tanto tiempo aguardando.

Por otra parte, esta reforma también consagra el deber del Estado de establecer los mecanismos adecuados de financiamiento, sea a través de un sistema de becas o de créditos, para que aquellas personas que cumplan con la idoneidad y demás requisitos para cursar estudios superiores, puedan acceder a ellos y proseguir con sus estudios, no obstante la carencia de recursos. Dada esta convicción, nos parece igualmente necesario que este deber inherente al Estado quede recogido dentro de las garantías que la Constitución asegura a todas las personas.

Finalmente, la reforma que se propone profundiza aquella aprobada el 2007 en la que se reconoció como deber del Estado, establecer un sistema que asegure el acceso gratuito y el financiamiento al segundo nivel de transición. Dada la importancia de la educación parvularia y lo relevante que es para la igualdad de oportunidades que desde los primeros años de vida los niños y niñas de nuestro país puedan acceder a esa educación, el proyecto que hoy presento extiende ese deber del Estado ya no solo al segundo nivel de transición sino que también al primero.

De esta forma, el Estado asume un compromiso junto a las familias chilenas para promover y facilitar a través de un variado conjunto de iniciativas y políticas el acceso a una educación de calidad desde los primeros años de vida hasta la educación superior.

3. El derecho a la Educación y la libertad de enseñanza en la Constitución Política.

La Reforma Constitucional que el Gobierno presenta, se inserta en el marco constitucional vigente donde ya hay derechos, libertades, principios y otras normas que han sido aplicadas e interpretadas. Es por ello que conviene repasar en una primera instancia cuáles son los principios básicos de nuestra institucionalidad constitucional en materia de educación.

a. El derecho a la educación: bien humano básico.

El principio constitucional básico de nuestra Carta Fundamental es el reconocimiento de la dignidad de la persona (artículo 1º inciso primero). En virtud de esa dignidad, el ordenamiento reconoce también que toda persona aspira a concretar una serie de bienes humanos y espirituales que le permitan desarrollarse adecuadamente, conforme a su propia naturaleza y dignidad.

Uno de esos bienes humanos básicos es la educación. Nadie podría afirmar que la búsqueda y conocimiento de la verdad no es un instrumento que permite hacer mejor la vida de las personas. De allí que siempre se ha reconocido que ese acceso al conocimiento sea un derecho humano.

Todas las opiniones coinciden en la radical importancia del acceso al conocimiento. Nuestra Constitución hace eco de aquello y es por eso que consagra en el artículo 19 Nº 10 este derecho social: el derecho a la educación.

Asimismo, nuestra institucionalidad ha asumido una posición en cuanto a que quienes tienen la iniciativa natural en el

campo de la educación es, en primer lugar, la familia.

Es por ello que, por ejemplo, el artículo 19 Nº 10 de la Constitución Política, asegura el derecho-obligación que tienen los padres para educar a sus hijos.

b. La libertad de enseñanza

Así también, es preciso detenerse en el análisis de la libertad de enseñanza, la cual, así como el derecho a la educación, se garantiza en nuestro sistema institucional.

Así lo confirma la lectura del artículo 19 Nº 11 el cual reconoce la libertad de enseñanza, libertad que se configura en la facultad que se les reconoce a aquellos para “crear, organizar y mantener establecimientos educacionales” sin otros límites que “la moral, el orden público y la seguridad nacional”.

Sobre el particular, cabe señalar que así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, el cual ha expresado que “la libertad de enseñanza supone el respeto y protección de la plena autonomía, garantizada por la Constitución en favor del fundador o sostenedor del establecimiento respectivo, para la consecución de su proyecto educativo, en los ámbitos docente, administrativo y económico, porque sin gozar de certeza jurídica en el cumplimiento de tales supuestos esenciales tampoco es realmente posible afirmar que existe aquella libertad.” (Rol N° 410, c. 10).

Asimismo, la libertad de enseñanza supone también el derecho de los padres a escoger libremente el establecimiento educativo que más se ajuste a sus creencias y proyectos de vida.

El sano pluralismo existente en una sociedad democrática exige que se respeten plenamente ambos derechos.

c. Rol del Estado en la educación

Tras haber especificado el contenido del derecho a la educación y la libertad de enseñanza, corresponde determinar cuál es el papel que desempeña el Estado dentro de este esquema.

Ante todo, cabe señalar que tanto la educación como la enseñanza son ámbitos regulables por el legislador. De allí que –dentro de ciertos límites jurídicos– el legislador pueda ordenar su ejercicio mediante normas de alcance general y obligatorio.

Adicionalmente, la Constitución le impone al Estado otras obligaciones en materia educacional que éste debe cumplir con respeto a los derechos, libertades y valores constitucionales en juego. Ellos son:

a) "Proteger" el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos;

b) "Promover" la educación parvularia;

c) "Financiar" un sistema gratuito de educación básica y media, y el segundo nivel de transición;

d) "Fomentar" el desarrollo de la educación;

e) "Estimular" la investigación científica y tecnológica, así como la creación artística; y

f) "Proteger" e "incrementar" el patrimonio cultural de la Nación.

Como se advierte, cada uno de estos mandatos apuntan a que el Estado genere las políticas que permitan la promoción de una educación de calidad.

En definitiva, las bases constitucionales del sistema educacional en Chile suponen la existencia de un sistema donde coexisten agentes públicos y privados, lo cual es indispensable para que exista un verdadero pluralismo en la enseñanza, libertad de cátedra y respeto a la libertad de conciencia, de culto y de

religión. El principio articulador de ambos es la sana ponderación entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. La Carta Fundamental de nuestro país lo reconoce y protege el ejercicio de ambos derechos así como la promoción de la educación en todos sus niveles, cuestión que esta reforma constitucional viene a fortalecer.

II. OTRAS INICIATIVAS EN LA MATERIA.

A la fecha, han sido diversas las iniciativas que se han presentado a tramitación en nuestro Congreso Nacional con propuestas de reforma constitucional en materia de educación.

Sobre el particular, podemos mencionar las siguientes iniciativas. Todas ellas han sido consideradas para estructurar esta propuesta:

a) Proyecto de Reforma Constitucional para Asegurar la Calidad de la Educación (Boletín N° 7867-04), presentada en el Senado con fecha 16 de agosto de 2011, por los H. Senadores señores Larraín Fernández, Cantero, Espina, Quintana y Zaldívar, mediante la cual se propone modificar el artículo 19 N° 10 de la Constitución Política, en el sentido de incorporar el concepto de calidad de la educación dentro de la garantía contenida en dicho numeral.

b) Proyecto de Reforma Constitucional sobre tutela del derecho a la educación pública, gratuita y de calidad (Boletín N° 7851- 04) presentado con fecha 9 de agosto de 2011, por los Honorables Senadores señores Quintana, Gómez, Lagos, Navarro y Ruiz-Esquide, mediante la cual también se modifica el numeral 10 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

c) Proyecto de Reforma Constitucional en materia de derecho a la educación y libertad de enseñanza (Boletín N° 7788-04) presentado con fecha 13 de julio de 2011 por los Honorables Senadores señores Navarro, Lagos, Quintana y Rossi, el cual propone reemplazar los numerales 10 y 11 del artículo 19 de la Constitución

por los que se presentan en el proyecto de ley.

d) Proyecto de Reforma Constitucional sobre educación pública (Boletín N° 7748-04) presentado con fecha 22 de junio de 2011 por los Honorables Senadores señora Allende y señores Escalona, Letelier, Muñoz Aburto y Rossi, mediante el cual se introducen modificaciones a los numerales 10 y 11 del artículo 19 de la Constitución Política.

Asimismo, en las últimas décadas también se han presentado diversas reformas que plantean diversas alternativas. Ejemplo de algunas de ellas son el Boletín N° 4442-07; el Boletín N° 2472-07; el Boletín N° 2337-07; el Boletín N° 1907-04; el Boletín N° 1737-07; Boletín N° 1362-04.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO.

Durante el mes de agosto, el Gobierno asumió diversos compromisos relacionados con la calidad y el acceso a la educación.

Sobre el particular, y en lo que respecta a esta reforma constitucional, se consideró necesario incorporar a nuestra Carta Fundamental, los siguientes principios:

1) La garantía de acceso al primer nivel de transición en la educación parvularia, consagrando el establecimiento de un sistema de financiamiento fiscal que abarque desde dicho nivel hasta la educación de enseñanza media.

2) El reconocimiento de un sistema mixto de educación superior, en el cual coexistan instituciones privadas e instituciones públicas que impartan educación superior; y, el aseguramiento del acceso y la permanencia en dichas instituciones, cuando se cumpla con las características de idoneidad, en conformidad a la ley y a los requisitos definidos por las instituciones.

3) El deber del Estado de establecer un sistema de financiamiento para que las

personas que cumplan con los requisitos referidos precedentemente, puedan ingresar y permanecer en las instituciones de educación superior, públicas o privadas; e,

4) Establecer como deber del Estado velar por la calidad de la educación, atribuciones que ejercerá a través de las instituciones que la ley ha creado – y cree en el futuro – para dichos efectos, como son la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de Educación.

En este contexto, el presente proyecto consta de un artículo único, cuya finalidad es incorporar en el numeral 10 del artículo 19 de la Constitución, tres nuevos incisos, los cuales consagren a nivel de nuestro ordenamiento constitucional los principios a los que nos hemos recién referido.

Sobre la base de los fundamentos señalados, someto a vuestra consideración el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“Artículo único.- Introdúzcanse las siguientes modificaciones al artículo 19 N° 10 de la Constitución Política de la República:

1) Reemplázase el inciso cuarto por el siguiente:

“Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al primer y segundo nivel de transición, conforme a la ley, sin que éstos constituyan requisito para el ingreso a la educación básica.”.

2) Reemplázase el inciso sexto por el siguiente:

“Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; velar por la calidad de la misma, a través de las instituciones que para estos efectos cree la ley; y, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.”.

3) Incorpórase el siguiente inciso séptimo pasando el actual a ser inciso octavo:

“Corresponderá al Estado establecer un sistema de financiamiento que permita, en conformidad a la ley, el acceso a las instituciones públicas o privadas de educación superior y la permanencia en ellas, a quienes cumplan con los requisitos de selección y permanencia que dichas instituciones definan.”.”.

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

CLAUDIO ALVARADO ANDRADE
Ministro
Secretario General de la Presidencia(S)

FELIPE BULNES SERRANO
Ministro de Educación