

INFORME DE LAS COMISIONES UNIDAS DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA Y DE EDUCACIÓN, CULTURA, DEPORTES Y RECREACIÓN RECAIDO EN EL PROYECTO SOBRE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD Y GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN MEDIA.

BOLETÍN N° 3039-07

HONORABLE CÁMARA:

Las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación y Justicia y de Educación, Cultura, Deportes y Recreación vienen en informar el proyecto de la referencia, originado en un Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Durante el análisis de esta iniciativa, las Comisiones contaron con la colaboración de las siguientes personas:

- 0 Doña Mariana Aylwin Oyarzún, Ministra de Educación.
- 1 Don José Weinstein Cayuela, Subsecretario de Educación.
- 2 Don Juan Vilches Jiménez, abogado, asesor de la Ministra.

OBJETO.

El proyecto tiene por objeto introducir una reforma constitucional para hacer obligatoria la educación media hasta los dieciocho años de edad, debiendo el Estado implementar un sistema gratuito para garantizar el acceso a ella de toda la población.

ANTECEDENTES.

1.- El Mensaje parte efectuando una reseña histórica de la evolución de la legislación educacional en el país, señalando que una de las leyes que ha contribuido de manera fundamental al desarrollo de Chile, ha sido la de Educación Primaria Obligatoria, de 26 de agosto de 1920.

Agrega que antes de esa legislación, la Ley de Instrucción Primaria, de 1860, sentó las bases del sistema público para ese nivel educacional, generando una proliferación de escuelas para hombres y mujeres, dando lugar a la creación de escuelas normales, al comienzo de una primera

profesionalización de preceptores y al desarrollo incipiente de un servicio público de administración del sistema.

Pero, a pesar de la evidente expansión y mejoramiento, a comienzos del siglo XX no se alcanzaba plena satisfacción acerca del carácter y alcances de la educación básica, por lo que se pensó introducir la obligatoriedad de este nivel de la instrucción. Luego de largos debates, la participación del educador don Darío Enrique Salas Díaz influyó grandemente en la campaña a favor de una ley de instrucción primaria obligatoria, la que una vez concretada, estableció la obligación de concurrir a la escuela durante cuatro años o cursos, hasta cumplir los trece años de edad; luego, en 1929, la ley N° 5291, entre otros cambios, introdujo la obligatoriedad por seis años y creó las Juntas de Auxilio Escolar, destinadas a satisfacer las necesidades de asistencialidad pública para hacer efectiva la obligatoriedad.

Agrega el Mensaje que la Ley de Educación Primaria Obligatoria no logró sus propósitos, no por falta de esfuerzo de sus creadores, sino por problemas relacionados con el enfoque de sus disposiciones y carencias de carácter financiero, siendo notoria la falta de escolaridad para alrededor de trescientos mil niños a la altura de la década de 1960. La universalización de la educación básica se habría logrado, en la práctica, a partir de la reforma educacional iniciada en 1965 y prolongada hasta 1973.

La nueva proposición que hace el Gobierno mediante este proyecto, en el sentido de extender la obligatoriedad de la educación media hasta los 18 años de edad, no sería una mera expresión retórica, carente de contenido, toda vez que, contrariamente a lo sucedido con la Ley de Educación Primaria Obligatoria, en este caso la obligatoriedad no precede a la expansión de este nivel, el que se encuentra relativamente cerca de universalizarse, por lo que el propósito de esta reforma, una vez efectuado el debate y discusión de la materia, sería consolidar y perfeccionar un crecimiento ya avanzado. A diferencia de la Ley de Educación Primaria Obligatoria, esta nueva reforma se apoyará en un proceso ya en marcha y lo potenciará para superar la deserción y para asegurar la retención de los educandos, en el propósito de lograr doce años de escolaridad para todos.

Lo anterior obligará a complementar la reforma con un conjunto de políticas y nuevas normas legales y reglamentarias, que sean necesarias para el más rápido y mejor cumplimiento de la nueva meta constitucional, como, por ejemplo, la revisión del sistema del financiamiento compartido para el sector municipal.

Por otra parte, agrega el Mensaje, el Ministerio de Educación, a través de diversos programas, se esfuerza enfáticamente en preparar y aplicar medidas para mejorar la calidad y equidad de la enseñanza, tarea en que se ha involucrado toda la población, lográndose así

una gradual y progresiva aplicación de la reforma educacional que se desarrolla desde 1990. Al respecto destaca entre dichos programas el de “Liceo para Todos”, orientado a lograr la permanencia de los estudiantes de educación media en ese nivel, hasta su culminación, lo que les permitirá tanto el acceso a la educación superior como al campo laboral.

Añade que, no obstante lo anterior, las estadísticas demuestran la existencia de una fuerte deserción escolar, especialmente en el nivel medio, lo que impide a un importante sector de la juventud integrarse a la educación superior o aspirar a trabajos importantes, ya que carecen de la capacidad humanística o técnica que puede entregarles la educación media. Lo señalado podrá ser superado por esta reforma y por las posteriores modificaciones legales y reglamentarias que asegurarán la obligatoriedad hasta los 18 años de edad.

Más adelante, hace presente que para la elaboración de este proyecto, se han considerado el máximo de antecedentes posibles, tanto los que emanan de diversas comisiones de expertos como de distintas iniciativas parlamentarias de los últimos seis años, las que tienen el mismo propósito que persigue esta reforma, tales como las propiciadas por el Senador Roberto Muñoz Barra y el ex Senador Sergio Bitar Chacra; la del Diputado Maximiano Errázuriz Eguiguren y la ex Diputada María Rozas Velásquez, que elevaba la obligatoriedad de ocho a diez años, y la de los ex Diputados Felipe Valenzuela Herrera y Jaime Naranjo Ortíz, actual Senador este último.

Concluye el Mensaje señalando que se trata, entonces, de una reforma que interpreta el sentir nacional y obedece a peticiones de distintos sectores, entre ellos numerosos parlamentarios, siendo necesario aprobar algunas reformas legales e intensificar la aplicación de importantes programas, para evitar la deserción escolar y apoyar con los recursos necesarios a las familias más pobres, en el marco del programa “Chile Solidario”.

Finalmente, señala que no obstante la simpleza de la iniciativa, incluye todos los elementos necesarios para el logro de sus propósitos, toda vez que estableciéndose la obligatoriedad hasta los 18 años, significa que ingresándose a los seis años a la educación básica de acuerdo a lo que dispone la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, la obligatoriedad se extenderá por un total de 12 años.

2.- El artículo 19 de la Constitución Política asegura a todas las personas, en su número 10°, el derecho a la educación.

El párrafo segundo de este número señala que la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de las personas en las distintas etapas de su vida.

Su párrafo tercero entrega a los padres el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos.

Su párrafo cuarto encomienda al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho y su párrafo quinto declara la obligatoriedad de la enseñanza básica, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.

Su párrafo sexto encomienda al Estado fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Finalmente, el párrafo séptimo señala que es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES, SÍNTESIS DE SU CONTENIDO Y CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MISMAS.

La idea central del proyecto se orienta a introducir una reforma constitucional para hacer obligatoria la educación media hasta los dieciocho años de edad, debiendo el Estado implementar un sistema gratuito para garantizar el acceso a ella de toda la población.

Dicha idea, la que la iniciativa concreta por medio de un artículo único que la expresa, constituye una reforma constitucional que, de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del artículo 116 de la Carta Política, requiere para su aprobación, el voto conforme de las dos terceras partes de los Diputados y Senadores en ejercicio, por incidir en el capítulo III de la Constitución.

DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

A.- Discusión en general.

Antes de entrar al debate sobre la idea de legislar, la Ministra de Educación, señora Mariana Aylwin Oyarzún señaló que el sentido de la reforma decía relación con los avances de la educación en el país, lo que permitía colocarse como meta, la posibilidad de que ningún estudiante abandone el sistema escolar antes de completar la enseñanza media. Hizo presente que el Jefe del Estado había suscrito el proyecto con motivo de una ceremonia conmemorativa de los 82 años de la promulgación de la Ley de Educación Primaria Obligatoria.

Recordó que si bien el país tiene una alta cobertura educacional en relación a otros países del continente, existe desigualdad entre los sectores más pudientes y los más desposeídos, alcanzando los ubicados en el quintil más rico un 98% y, en cambio, en el quintil más pobre, sólo un 80%.

Efectuó una breve reseña del desarrollo educacional chileno, recordando la Ley de Instrucción Primaria de 1860, la que sirvió de motor para la creación y modernización de las escuelas y la profesionalización de los preceptores; la influencia del educador señor Darío Salas en la posterior dictación de la Ley de Educación Primaria Obligatoria, en 1920, la que estableció la obligatoriedad de cuatro años de instrucción, los que podían cumplirse hasta los trece años de edad. Dicha ley habría significado un fuerte impulso educacional y un acicate para los padres en cuanto al cumplimiento de esta obligación, invirtiéndose en su implementación doce millones de pesos de la época, más la emisión de bonos de la deuda interna y la entrega de subvenciones por asistencia. En 1929, la obligatoriedad se habría extendido a seis años y, más tarde, en 1965, a ocho. No obstante, la finalidad de dicha ley se habría logrado después de cincuenta años, siendo hoy día muy escasos los niños que no cursan hasta el octavo año básico.

Agregó que esta reforma constitucional constituiría un signo de gran importancia para la sociedad, siendo solamente el inicio por cuanto luego vendría la creación de una subvención diferenciada para niños entre séptimo básico y cuarto medio en riesgo de deserción. El inicio comprendería a 126.000 niños miembros de las familias del programa "Chile Solidario".

Insistió en la importancia de establecer un mínimo de 12 años de escolaridad porque para lograr una adecuada inserción en el mundo de hoy, todos los estudios demuestran que se requiere ese tiempo.

Refiriéndose a la cobertura educacional, señaló que en el presente año el 15,4% de los jóvenes pertenecientes al 20% de los hogares más pobres, no está asistiendo a un establecimiento educacional y si bien la cobertura general alcanza a un 90%, existe un porcentaje cercano al 30% de deserción, es decir, personas que no terminan el sistema escolar por razones relacionadas, entre otras, con conductas como la delincuencia, la drogadicción o la violencia.

Agregó que, además de la subvención diferenciada que se implementará próximamente mediante una ley, se adoptarán un conjunto de medidas para retener a los alumnos en el sistema escolar, aumentándose, por ejemplo, dentro del plan "Liceo para Todos", de diez mil a veinte mil el número de becas; se incrementará, asimismo, la oferta de becas en las enseñanzas básica y media y se ofrecerán veinticuatro mil para la educación superior, considerándose un mayor apoyo a los sectores rurales.

El Diputado señor Luksic coincidiendo con la reforma propuesta, señaló que uno de los elementos que hacía que la garantía constitucional del derecho a la educación tuviera tanta penetración, sería que junto con señalarse la obligatoriedad de la educación básica, se impusiera al Estado en forma imperativa su financiamiento. No obstante, consideró un tanto negativa la necesidad de esperar la dictación de una ley para imponer en la práctica la obligatoriedad y el financiamiento.

La Diputada señora Tohá apoyó asimismo la iniciativa por cuanto constituía un cambio significativo en lo que se considera como mínimo aceptable en educación. A su juicio, la escolaridad mínima de ocho años obedeció a que cuando se impuso, se consideraba que con tal tiempo se podía ser un ciudadano pleno, tiempo que frente a la realidad actual, constituye, en cambio, una desventaja.

Expresó, no obstante, dudas queriendo saber cómo se regularía la situación del empleador que tiene entre su personal trabajadores en edad escolar; la situación que podría producirse en el sistema del financiamiento compartido o la implicancia que esta obligatoriedad podrá tener en las familias.

El Diputado señor Burgos consideró como una trilogía virtuosa la conjunción de la obligatoriedad que impone el proyecto, la jornada escolar completa y la extensión a doce años, la que si se implementara bien, podría cambiar el devenir del país. Asimismo, en lo que se refiere a los efectos sociales, sostuvo que tendría gran repercusión por cuanto mantener a los jóvenes en el estudio significaría un paso decisivo en materia de seguridad ciudadana.

Creyó, no obstante, más acertado referir la reforma a la enseñanza media completa, sin el límite de los 18 años de edad.

El Diputado señor Mora estimó de gran trascendencia la reforma, lamentando no tuviera mayor difusión su ingreso a tramitación legislativa. Precisamente por esa trascendencia, quería conocer la forma en que se la implementaría en la práctica, porque al imponer una obligación podrían resultar responsabilidades para el padre que no la acatara, o bien, cómo podría asegurar el Estado la gratuidad de una educación que ahora sería obligatoria hasta los 18 años, limitante con la que dijo no concordar.

La Diputada señorita Saa destacó, asimismo, la gran importancia del proyecto, señalando que la meta que se proponía era factible por el cumplimiento que se ha dado a las coberturas propuestas y a la misma implementación de la jornada escolar completa y programas como el MECE, Liceo para Todos y otros.

Reiteró el problema nacional relativo a la falta de equidad, señalando que esta reforma era posible gracias al trabajo de más de

diez años en busca de esa equidad y en el mejoramiento de la calidad y el acceso a la educación.

Expresó su aspiración a que en el futuro también la educación parvularia tuviera un carácter obligatorio.

El Diputado señor Bauer apoyó la iniciativa, señalando que la exigencia de contar con educación media, es ya un requisito para trabajar en la empresa privada. Pidió al respecto mayor control sobre los cursos rápidos que ofrecen en tres meses el equivalente a un año de enseñanza media.

Recordó la necesidad de nuevos establecimientos y se manifestó partidario de hablar de doce años de educación obligatoria y no de edades.

El Diputado señor Espinoza concedió gran trascendencia a la reforma por el importante papel que en toda época juega la educación, especialmente por la gran potenciación que se le ha dado en la última década.

Se refirió a los problemas de faltas de oportunidades laborales en la zona que representa, derivadas de las limitantes de la falta de educación media, expresando aprensión por el dilema de la deserción escolar en los sectores rurales.

La Diputada señora Guzmán consideró que esta legislación podría llenar un vacío existente en nuestra legislación educacional, apoyando el límite de los 18 años, toda vez que se trataba de una obligación que el Estado se imponía, la que como tal debería tener un límite.

Estimó fundamental el perfeccionamiento del sistema de crédito para la educación superior, por cuanto sin él, no resultaba posible que las personas provenientes de sectores menos acomodados que alcanzaran el cuarto medio, pudieran incorporarse a ese nivel. Incluso, dijo creer que con un buen sistema de ese crédito, los estudiantes tendrían un incentivo para terminar con su educación secundaria sin que fuera necesario establecer la obligatoriedad.

No obstante, hizo presente que se trataba de un proyecto que para ser efectivo, requería gran cantidad de recursos, por lo que consideraba que debería darse cumplimiento a la exigencia del artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, en cuanto a acompañarse un informe financiero.

Ante la objeción de la Diputada señorita Saa en cuanto a que dicho informe no sería necesario por tratarse de una reforma constitucional que debía tener una implementación posterior, sostuvo que la ley

N° 18.918 no hacía distinciones y que no se trataba de implementar los programas que ya se conocen, sino que de una reforma para hacer obligatoria y gratuita la enseñanza media, lo que requeriría muchos recursos para hacerla efectiva.

Finalmente, el Diputado señor Luksic consideró que la objeción de la Diputada señora Guzmán podía obviarse porque el proyecto, de carácter declarativo, se remitía a una ley posterior, la que si debería contar con dicho informe.

Cerrado, finalmente el debate, se aprobó la idea de legislar por mayoría de votos (8 votos a favor y 1 abstención).

B.- Discusión en particular.

Al debatirse los términos del artículo único, los Diputados señores Burgos y Mora presentaron una indicación para suprimir la frase “hasta los dieciocho años de edad” por considerar más lógico referirse a la enseñanza media completa, sin limitantes.

Los representantes del Ejecutivo señalaron que la limitante obedecía a impedir que la carga que se autoimponía el Estado resultara extraordinariamente gravosa, como también que les parecía que para una persona mayor de 18 años, es decir, plenamente responsable, la decisión de continuar estudios sería propia de su libertad personal.

Ante las objeciones que se les formularan acerca de que la Ley de Educación Primaria Obligatoria no comprendería limitante alguna, señalaron que efectivamente imponía tal tope, fijándolo en los 13 años de edad.

Cerrado el debate, se aprobó la indicación por mayoría de votos (8 votos a favor y 1 en contra).

Asimismo, a sugerencia del Diputado señor Burgos, se acordó, por unanimidad, expresar los términos “tales objetos” en singular.

CONSTANCIA.

Para los efectos de lo establecido en los números 4°, 5° y 7° del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejaron constancia de:

1° Que el artículo único no es de la competencia de la Comisión de Hacienda.

2° Que el proyecto no fue aprobado por unanimidad.

3° Que no hubo artículos o indicaciones rechazados por las Comisiones.

Por las razones señaladas y por las que dará a conocer oportunamente el señor Diputado Informante, estas Comisiones recomiendan aprobar el proyecto en conformidad al siguiente texto:

“PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

Artículo único.- Substitúyese el inciso quinto, del número 10°, del artículo 19, de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

“ La educación básica y la educación media son obligatorias en conformidad a la ley, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población.”.

Sala de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, a 11 de septiembre de 2002.

Se designó Diputado Informante al señor Zarko Luksic Sandoval.

Acordado en sesión de igual fecha con la asistencia de los Diputados señor Zarko Luksic Sandoval (Presidente), señoras María Pía Guzmán Mena, María Antonieta Saa Díaz y Carolina Tohá Morales y señores Eugenio Bauer Jouanne, Germán Becker Alvear, Jorge Burgos Varela, Fidel Espinoza Sandoval, Rodrigo González Torres y Carlos Olivares Zepeda.

En reemplazo del Diputado señor Gabriel Ascencio Mansilla, asistió el Diputado señor Waldo Mora Longa.

EUGENIO FOSTER MORENO
Secretario