Boletín N° 7.907-04

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Girardi y Letelier, que garantiza el derecho a la educación.

En Chile la educación se reconoce como un derecho reconocido constitucionalmente a todas las personas (art. 19 N°10), garantizándose sólo la libertad de enseñanza (art. 19 N°11). Ello, muy propio del régimen neoliberal instaurado por la Constitución de 1980, no es más que una declaración programática o de buenas intenciones que al contemplar este derecho junto a los demás de naturaleza económica y social lo consagró desprovisto de la garantía constitucional de orden procesal para hacerlo efectivo, cual es la acción de amparo o protección, con que sí cuentan muchos de los demás derechos constitucionales entre ellos la libertad de enseñar.

Bajo el vigencia de la Constitución de 1925 se reconocía ya la libertad de enseñanza (modelo público y privado), pero el constituyente agregaba que "la educación pública es una atención preferente del Estado; La educación primaria se establece como obligatoria; se crea una nueva Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del gobierno. Las municipalidades cumplían un rol importante en cuanto cuidar de las escuelas primarias y demás servicios de educación que se paguen con fondos municipales." (Equidad, calidad y derecho a la educación en Chile: Hacia un nuevo rol del Estado, BCN, Serie Estudio N° 9 / 2007).

Con la instauración del nuevo régimen neoliberal en los 80' y plenamente vigente en la materia hasta nuestros días, la educación no sólo no fue más que un derecho de papel consagrado en la nueva Constitución sino que se constituyó en un muy buen negocio en todos sus niveles y modalidades, facilitado por la legislación que le dio ejecución.

"El día 10 de marzo de 1990, es decir, un día antes de que el gobierno militar hiciera entrega del mando al gobierno democráticamente elegido de Patricio Aylwin, fue publicada en el Diario Oficial la Ley 18.962 del Ministerio de Educación, llamada Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). Esta Ley fija los requisitos mínimos que deben cumplir los niveles de enseñanza básica y media, regulando el deber del Estado en cuanto velar por su cumplimiento. Esta definición encabeza la Ley y muestra cómo el Estado se desprende del rol histórico que le había cabido hasta 1973, aceptando ser solamente un "guardián" del cumplimiento correcto de las normas y no como interventor directo en el proceso educativo. La LOCE, de todas maneras, hace legal aquello que venía operando de facto en la educación chilena como política oficial del gobierno militar.

La LOCE plantea que la educación es un derecho de todas las personas y le confiere a los padres de familia la responsabilidad (derecho y deber) de educar a sus hijos mientras el Estado procura asegurar que existan alternativas. En este sentido, un Estado que se asume ajeno el proceso mismo de la educación no puede por tanto ofrecer calidad de la educación, que es lo que se ha insistido en asegurar como derecho en el debate actual.

Más controversial aún es la afirmación de que el Estado tiene el deber de resguardar especialmente la libertad de enseñanza. Bajo esa premisa, la educación es entendida

como un producto de consumo, regido por la lógica del mercado, y aunque luego se especifica que el Estado debe financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso de la población a la enseñanza básica, al ser traspasado una parte importante del financiamiento a las municipalidades, diferenciadas en recursos, estas no pueden competir en igualdad de condiciones." (Equidad, calidad y derecho a la educación en Chile: Hacia un nuevo rol del Estado, BCN, Serie Estudio N° 9 / 2007)

Así, el Estado abandonó la administración fiscal de la educación secundaria la que pasó a un régimen municipal desfinanciado y virtualmente quebrado hasta nuestros días y el sector privado masificó su oferta de una educación de baja calidad, desregulada, sin control ni supervisión estatal, cara y además subvencionada, lo que ha permitido la proliferación de un abundante número de nuevos emprendedores "sostenedores", muchos de ellos inescrupulosos, que han lucrado con cargo a los subsidios que otorga el Estado.

El corolario de esta situación ha sido una educación primaria y secundaria desfinanciada, abandonada por el Estado de mala calidad, salvo contadas excepciones, versus una educación privada segmentada y elitista, inaccesible para la mayor parte de la población y, en el caso de la subvencionada, de mala calidad o de una calidad que no es evaluada por el sistema de subvenciones.

En el caso de la educación superior la proliferación de instituciones que ha originado este nuevo mercado explica muy bien lo lucrativo del negocio.

En el año 2011 participaron del sistema 156 instituciones, de las cuales 58 corresponden a Universidades, 39 a Institutos Profesionales y 59 a Centros de Formación Técnica.

Según la investigación de María Olivia Monckeberg, "El Negocio de las Universidades en Chile", publicada el año 2007:

"Detrás de las fachadas de casas o edificios que se llaman universidades, suelen esconderse actividades y operaciones que poco o nada tienen que ver con la academia, la investigación universitaria o la formación de científicos y profesionales: las inmobiliarias, las "prestaciones de servicios", las sociedades anónimas cerradas o limitadas que esconden su verdadera actividad y otras formas habituales ya en ese ambiente, configuran un panorama donde el lucro -aunque se le cambie de nombre - es motor y protagonista central".

Según la autora, estas entidades tienen "una doble dimensión: para unos es simplemente ganar dinero como sea, y la educación pasa a ser simplemente una mercancía o un servicio que se otorga a cambio de un elevado arancel que pagan los alumnos clientes. Para otros, el negocio tiene un sentido de más largo plazo y se entronca con la "misión" de generar una sociedad acorde con los postulados de quienes la controlan".

"Por ley en Chile las universidades son corporaciones o fundaciones sin fines de lucro. Sin embargo, en la realidad, las universidades privadas obtienen cuantiosas utilidades, mientras sus verdaderos dueños usan diversos subterfugios para lograr captar más dinero, provenientes de elevados aranceles que pagan los "estudiantes clientes", para seguir haciendo funcionar la máquina de esta peculiar industria".

En similitud a los establecimientos de educación escolar, las entidades superiores no sólo operan como verdaderas empresas privadas, sino que se han hecho de franquicias y beneficios que como tales no podrían tener, tales como las rebajas tributarias derivadas de donaciones, aportes estatales destinados a la educación y créditos preferentes de la banca.

Siguiendo a Monckeberg, "para los donantes, esas casas de estudio a las que entregan suculentas sumas de dinero, son confiables para encargarles la formación de las élites que dirigirán el país del futuro"; "los bancos irrumpen como nuevos protagonistas en este escenario". "Un hito en esa línea lo marcó la posibilidad de otorgar créditos con aval del Estado a estudiantes de las universidades privadas"; "las universidades han llegado a estar entre los principales anunciadores publicitarios en los últimos años, en la medida que aumenta la masticación de la educación superior. Las sumas que "invierten" en publicidad sólo son sobrepasadas por las que gastan los supermercados y grandes tiendas".

En cuanto al financiamiento de estas corporaciones, el grueso de los flujos que perciben provienen del financiamiento particular aportado por los propios estudiantes y sus familias, pero tienen asimismo acceso al denominado Aporte Fiscal Indirecto (AFI); pero, además, junto a los Institutos Profesionales y a los Centros de Formación Técnica, acceden a recursos en el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica (FONDECYT) y a los provenientes de donaciones en el marco de la Ley N° 18.681. A partir de marzo de 1997, también pueden acceder al sistema de financiamiento privado que consiste en un crédito a los alumnos en la banca privada, avalado en parte por el Estado a través de Corfo, destinado mayoritariamente al pago de matrículas y aranceles de pregrado (CAE).

Así, resulta manifiesta y evidente la necesidad de instaurar un nuevo régimen constitucional para la educación en Chile que al menos en una primera fase haga efectivo, realizable y exigible el "derecho a la educación" a nivel constitucional, en todos sus niveles y sin más requerimientos que contar con las aptitudes y capacidades personales para acceder y mantenerse en ella; elimine o derogue de la Carta Fundamental todas aquellos conceptos y principios de corte neoliberal de que fue provista en la materia y que han permitido y justificado el desarraigo del Estado de su función pública educacional y el lucro indiscriminado financiado por todos los chilenos; e incorpore los conceptos y principios propios de un Estado comprometido con la función pública que le corresponde en la educación de nuestros niños y jóvenes.

Por estas consideraciones es que proponemos el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo Único: Refórmase la Constitución Política de la República en el siguiente sentido:

1) Modifícase el art. 19 N°10° de la siguiente forma:

1.1. Intercálese en su inciso tercero entre las expresiones "Corresponderá al Estado" y "otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.", la palabra "garantizar".

1.2. Intercálese en su inciso sexto entre las expresiones "Corresponderá al Estado, asimismo," y "fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles;" la expresión "garantizar el acceso igualitario y"

2) Modifícase el art. 19 N°11° de la siguiente forma:

1.1 Reemplázase en su inciso 1° su punto aparte "." por una coma "," y agrégase a continuación la siguiente expresión "y el deber de prestar, en igualdad de condiciones, una educación de calidad".

1.2. Deróganse sus incisos 2° y 3°.

1.3. Intercálese en su inciso quinto entre las expresiones "Una ley orgánica constitucional establecerá" y "los requisitos mínimos que deberán exigirse" la expresión "las limitaciones a que se sujetará el ejercicio de este derecho y".

1.4. Reemplázase, a continuación de la expresión "enseñanza básica", la letra "y" por una coma "," y agrégase a continuación de la palabra "media", la expresión "y superior,"

3) Modifícase el artículo 20 de la siguiente forma:

Agrégase a continuación de la expresión "9° inciso final," el guarismo "10°,".