

**“La Gratuidad Progresiva en la
Educación Superior: Una obligación
de rango constitucional del Estado de
Chile”.**

**Por Carola Canelo
Profesora Asistente
Facultad de Derecho
Universidad de Chile**

Temario

- Situación Actual en la Constitución de 1980 y los DFL 1 y 4 de 1981
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1989
- Derecho Comparado
- Propuestas

Situación Actual

- CPR regula el derecho a la educación y el derecho a la libertad de enseñanza.
- Los DFL 1 y 4 de 1981 regulan la educación superior a nivel legal.

Art. 19 N° 10 CPR

- “La Constitución asegura a todas las personas:

10º.- El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.

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

Art. 19 N° 10

Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al segundo nivel de transición, sin que éste constituya requisito para el ingreso a la educación básica.

Art. 19 N° 10

- La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.

Art. 19 N° 10 CPR

Corresponderá al Estado, asimismo, 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.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.”

Derecho a la Educación según la CPR de 1980

- No se define el Derecho a la Educación, sino sólo hace referencia a su objeto: el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de la vida.

Derecho a la Educación

- Se incluye el derecho y deber preferente de los padres de educar a sus hijos.
- La educación básica y media son obligatorias.
- El Estado debe financiar un sistema gratuito, destinado a asegurar el acceso a la educación básica y media de toda la población.

Derecho a la Educación según la CPR de 1980

- El Constituyente de 1980 no hace una referencia expresa al derecho a la educación superior, de lo cual se deduce que no la estima obligatoria ni de general acceso.

Derecho a la Educación según la CPR de 1980

- Tampoco señala el Constituyente de 1980 cuál es el rol del Estado en relación al financiamiento de la educación superior. De lo cual se sigue que no pretendía ese Constituyente que el Estado tuviera un rol en el financiamiento ni en la garantía de acceso a ese nivel educacional.

Derecho a la Educación según la CPR de 1980

- Se establece la obligación del Estado de 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. Sólo en este párrafo el Constituyente de 1980 se refiere implícitamente a la educación superior.

Artículo 19 N° 11

“Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

11º.- La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

Artículo 19 N° 11

- La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.
- La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Artículo 19 N° 11

- Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.
- Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y

Artículo 19 N° 11

- señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.”

Libertad de Enseñanza según la CPR de 1980

- La Constitución de 1980 garantiza la libertad de enseñanza, entendida como el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. El objetivo evidente de esta normativa es garantizar a los particulares la posibilidad de crear, establecer y operar establecimientos educacionales, de cualquier nivel.

Libertad de Enseñanza según la CPR de 1980

- El Constituyente de 1980 rechaza el adoctrinamiento político partidista en la enseñanza, prohibiendo dicha actividad.

Libertad de Enseñanza según la CPR de 1980

- Se garantiza la libertad de los padres de elegir el establecimiento educacional donde sus hijos se educarán

Libertad de Enseñanza según la CPR de 1980

- Se le encomienda a una ley orgánica constitucional establecer los requisitos mínimos a los establecimientos de enseñanza básica y media y las normas para que el Estado pueda velar en su cumplimiento. No menciona el Constituyente igual encargo a la ley en materia de educación superior.

Acción de Protección

- El artículo 20 de la Constitución de 1980 que consagra la acción constitucional de protección sólo incluye como derecho fundamental protegible, en materia de educación, a la libertad de enseñanza, pero no el derecho a la educación.

- El Constituyente de 1980 no dedicó normas expresas en materia de educación superior, no garantizó la libertad de cátedra, no reguló el concepto de Universidad ni tampoco impuso una obligación al Estado a financiar la educación superior, ni pública ni privada.

- El Constituyente de 1980 generó las bases de un nuevo sistema de educación superior, sobre la base de la garantía de la libertad de enseñanza, que sí garantiza, y que deja entregado básicamente a los particulares. Desatendiendo inclusive la educación pública superior, la que junto a la educación privada superior quedan sujetas a las mismas normas de rango legal como pasaremos a explicar.

Normativa Legal

- DFL 1 sobre Universidades y DFL 4 sobre Financiamiento, ambos de 1981 regulan hasta el día de hoy a las Universidades Públicas, y Privadas y a los institutos profesionales y centros de formación técnica.

Art. 1 del DFL 1 1981

- “Artículo 1°- La Universidad es una institución de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura que, en el cumplimiento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, al más alto nivel de excelencia.”

Art. 2 del DFL 1 de 1981

“Artículo 2°- Corresponde especialmente a las universidades:

a) Promover la investigación, creación, preservación y transmisión del saber universal y el cultivo de las artes y de las letras;

b) Contribuir al desarrollo espiritual y cultural del país, de acuerdo con los valores de su tradición histórica;

Art 2 del DFL 1 1981

- c) Formar graduados y profesionales idóneos, con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades;
- d) Otorgar grados académicos y títulos profesionales reconocidos por el Estado, y
- e) En general, realizar las funciones de docencia, investigación y extensión que son propias de la tarea universitaria.”

Art. 15 del DFL 1 de 1981

“Podrán crearse universidades, las que deberán constituirse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro.

Estas universidades se regirán por las disposiciones de la presente ley y de sus respectivos estatutos; supletoriamente, les serán aplicables las disposiciones del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, en lo que no sean incompatibles con aquéllas.”

DFL 4 de 1981 sobre Financiamiento

- Aporte Fiscal Directo

95% regresivo

5% según índices de “avance académico”

A las universidades e instituciones anteriores a 1981

- Aporte Fiscal Indirecto

A todas las instituciones, públicas y privadas, creadas antes y después de 1981.

Art. 1 del DFL 4 de 1981

- “Artículo primero: El estado contribuirá al financiamiento de las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 y de las instituciones que de ellas se derivaren, mediante aportes fiscales cuyo monto anual y distribución se determinarán conforme a las normas del presente título.”

Art. 2 DFL 4 de 1981

“Artículo 2°.- El monto del aporte fiscal será fijado anualmente en la ley de Presupuestos del Sector Público.

La distribución del aporte entre las universidades e instituciones profesionales, a que se refiere el artículo 1°, se hará mediante decreto supremo expedido por

- intermedio del Ministerio de Educación Pública, el que deberá llevar, además, la firma del Ministro de Hacienda, y se calculará de acuerdo a las siguientes bases:

- A) El 95% del aporte correspondiente al año 1989, será entregado a las universidades e institutos profesionales en la misma proporción del aporte que recibieron en el año 1988.
- El otro 5% de dicho aporte se distribuirá entre las universidades e institutos profesionales de acuerdo a un modelo de asignación de recursos.

B) En los años posteriores a 1989, las sumas que hayan correspondido a cada universidad e instituto profesional en el año inmediatamente anterior, como resultado de la aplicación de los dos porcentajes señalados en la letra precedente, serán la base para aplicar, respecto de cada una de esas entidades de educación superior, en el año respectivo, los porcentajes antes indicados. (el subrayado es de la autora)

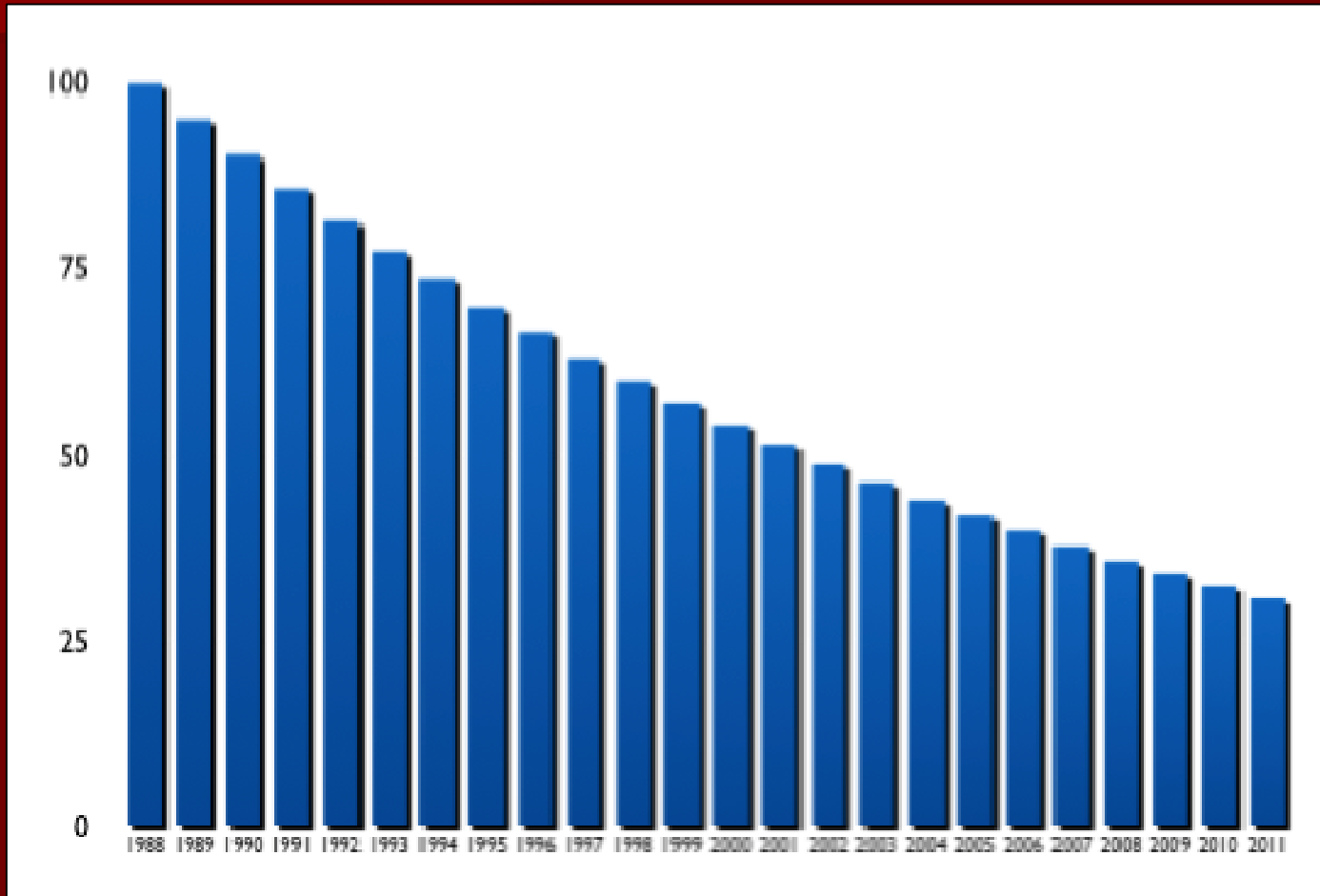
Un reglamento, aprobado por decreto supremo del Ministerio de Educación Pública, que deberá llevar además la firma del Ministro de Hacienda, determinará el procedimiento de asignación del 5% del aporte fiscal antes mencionado. Este proceso de asignación usará los siguientes coeficientes, como variables para determinar el nivel y progreso académicos de dichas instituciones:

- a) alumnos de pregrado/número de carrera de pregrado.
- b) alumnos de pregrado/jornadas académicas completas equivalente totales.
- c) jornadas académicas completas equivalentes con grado académico de magíster y doctor/jornadas académicas completas equivalentes totales.

- d) número de proyectos financiados por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología y otros organismos/ jornadas académicas completas equivalentes totales.
- e) número de publicaciones incorporadas a revistas científicas de reconocimiento internacional/jornadas académicas completas equivalentes totales.”

AFD.

Gráfico elaborado por el estudiante de Derecho, señor Javier Vergara Cordero.



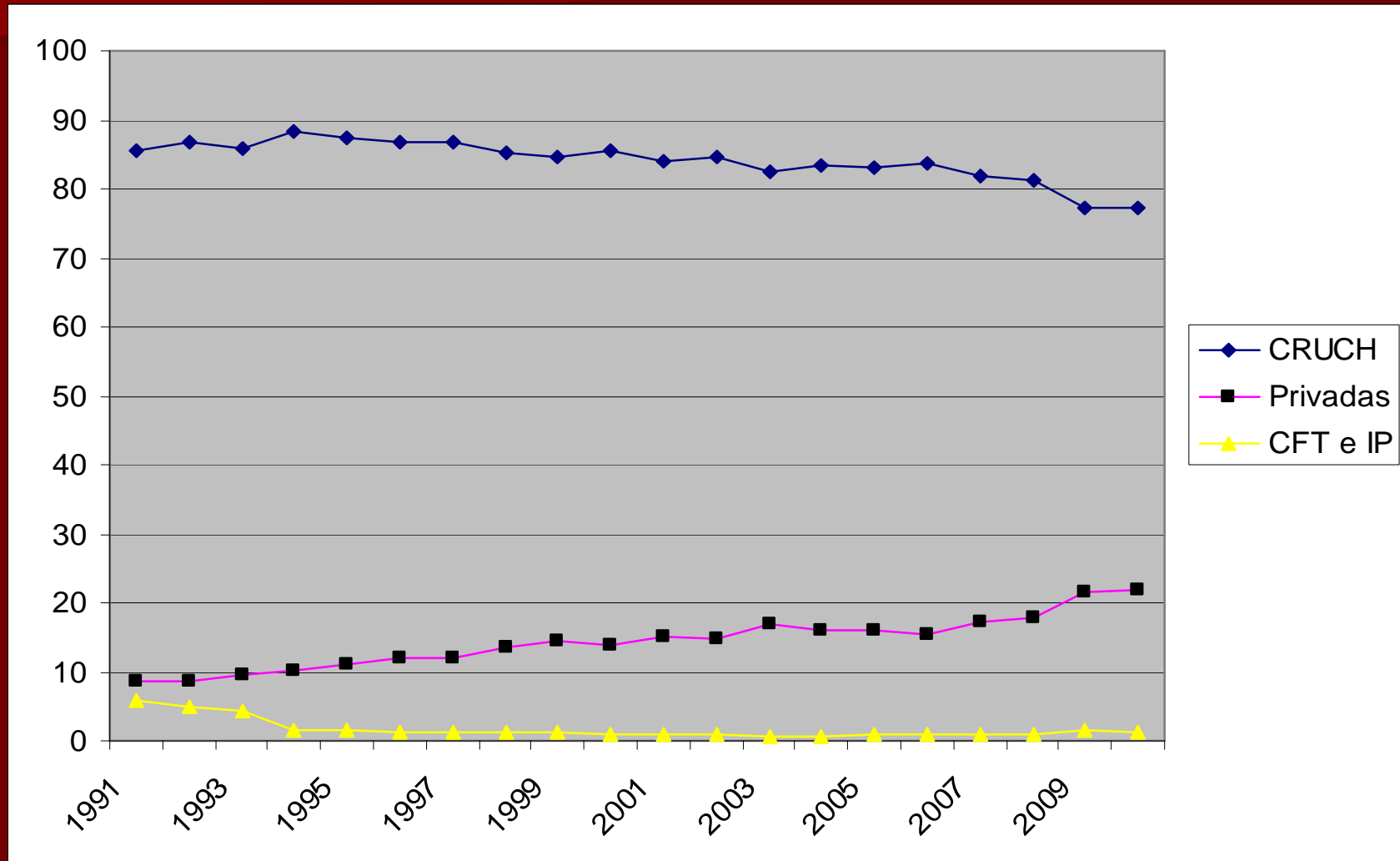
Aporte Fiscal Indirecto

Art. 3 DFL 4 de 1981

- “Artículo 3°.- Sin perjuicio del aporte referido en el artículo anterior, el Estado otorgará a todas las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, reconocidos por aquel como instituciones de educación superior, anualmente un aporte fiscal indirecto, el que será distribuido de la siguiente forma:

AFI (1991-2010)

Gráfico elaborado por el Ingeniero señor Alvaro Orellana Torres.



Pacto Int. de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

- Promulgado por el General Pinochet el 28 abril de 1989.
- Publicado en el Diario oficial el 27 de Mayo de 1989.

Art. 13 del Pacto Int.

- “Artículo 13
- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

- Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

- 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Rango constitucional

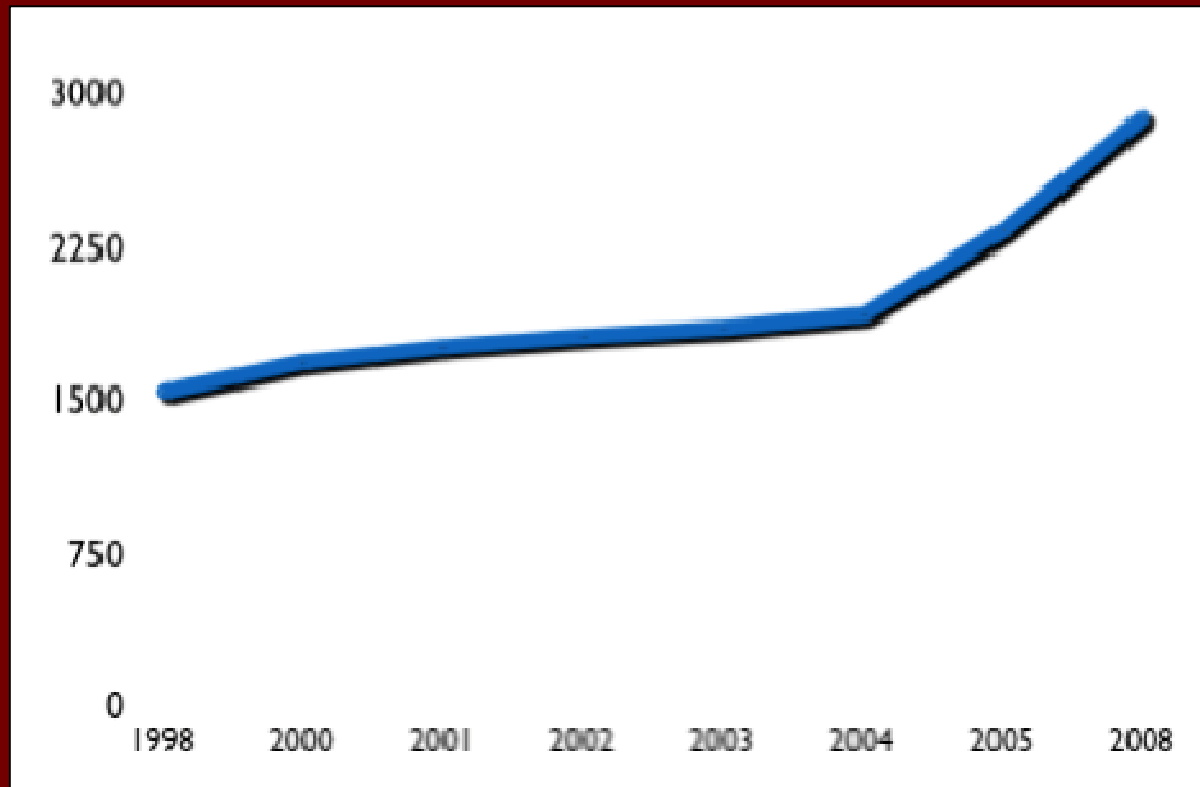
- Conforme al artículo 5 inciso segundo de la CPR los tratados que regulan derechos esenciales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes tienen rango constitucional.
- Aplicación inmediata.
- Prevalece sobre el DFL 4 de 1981.

Incumplimiento de la obligación

- Durante los Gobiernos de la Concertación desde 1998 sólo se otorgaron incrementos de financiamiento pero no se ha derogado el DFL 4 de 1981, ni se cumplió el Pacto.
- Los aranceles son cada día más onerosos, incluso los de la universidades estatales.

Incrementos

Gráfico elaborado por el estudiante de Derecho señor Javier Vergara Cordero.



Ejemplo de Incrementos

- “NOTA 1:
- El artículo 18 de la LEY 19595, publicada el 02.12.1998, dispuso incrementar en \$ 1.536.000 miles el aporte establecido por el presente artículo para 1998. La distribución de este incremento entre las Instituciones de Educación Superior se hará en la misma proporción que corresponda al aporte inicial correspondiente al año 1998.

- Los incrementos tampoco se han reflejado en disminución de aranceles.
- El incumplimiento genera responsabilidad tanto internacional como local.
Internamente respecto de los estudiantes y sus padres.
- Responsabilidad del Estado por no cumplir una obligación de rango constitucional.

- No constituye solución ni cumplimiento de la gratuidad progresiva que prescribe el Pacto, las becas que sólo son para quienes son pobres, ni los incrementos, ni reglas que rijan sólo un año como ocurre con la Ley de Presupuesto.

Propuestas

- Ley de Educación Superior
- Incluya normativa del DFL 1 sobre Universidades en cuanto a su definición y funciones que debe cumplir, y su naturaleza de persona jurídica sin fines de lucro.
- Derogar el DFL 4 de 1981
- Financiamiento que aumente progresivamente para las universidades estatales.

Propuestas

- Obligación de las universidades estatales de reducir gradualmente los aranceles a sus estudiantes
- En un espacio de tiempo de 10 a 20 años, se aumente el porcentaje de financiamiento a las universidades estatales y ellas disminuyan del mismo modo los aranceles hasta el financiamiento del 100% y la gratuidad total.

Propuestas

- Normativa tributaria que respalde de manera indefinida en el tiempo esta legislación.
- Normativa especial para Universidades privadas e instituciones anteriores a 1981.
- Considerar las Cartas Fundamentales en Chile anteriores a la de 1980 en cuanto a la gratuidad de la educación pública.

Propuestas

- Considerar el Derecho Comparado de los países latinoamericanos.
- Rol de las universidades públicas, sujeto al principio de Probidad y de Transparencia establecido en el artículo 8 de la CPR y en la Ley de Acceso a la Información Pública.