

Santiago, marzo 2021



**Nueva Constitución y el
rol público de la educación
particular que la mayoría
del país prefiere**



COLEGIOS
PARTICULARES DE CHILE
CONACEP A.G.



Presentación

El presente documento contiene algunas ideas fundamentales sobre la relevancia que ha tenido el aporte de los particulares en la historia educacional del país. Esta síntesis cobra especial importancia en un momento en que el país ha resuelto actualizar su Carta Fundamental, a través del proceso constitucional en curso.

La mayoría de las familias del país, en las últimas décadas, ha elegido a la educación particular, ya sea subvencionada por el Estado o pagada, como la opción preferente y mayoritaria para educar a sus hijos.

El análisis que presentamos, debería ser un aporte para todos quienes participen en la redacción de la nueva Constitución, considerando fundamental que los convencionales constituyentes aprecien y valoren la contribución a la función pública educacional que realizan los particulares, en su condición de colaboradores de la labor educacional del Estado.





El aporte de los particulares al desarrollo educacional del país



La educación particular es colaboradora de la función educadora del Estado desde 1820. La subvención para financiar escuelas particulares existe desde 1854 como financiamiento público para incentivar la creación de nuevas escuelas. En 1951, siendo Bernardo Leighton ministro de Educación, se estableció la subvención por asistencia para los colegios subvencionados. El Estado siempre ha requerido del sector privado para poder garantizar el derecho a la educación.

Antes de la reforma educacional de 2015, el 82% de los 4.474 colegios particulares subvencionados, pertenecía a un solo educador. Sólo el 8% de los educadores tenía cuatro o más colegios. Y más del 90% de los sostenedores estaban relacionados con familias de profesores.

La educación particular subvencionada evita la segregación, porque representa una oferta de calidad a la que pueden acceder familias de los más amplios ámbitos territoriales y sociales. Por ello, es la opción mayoritaria de las familias. La calidad de la educación es el elemento clave para evitar la segregación, la vulnerabilidad y una herramienta efectiva para promover la movilidad social. La educación particular subvencionada atiende a prácticamente la mitad de los alumnos prioritarios del país. En 2020 hubo, según datos del Mineduc, 1.412.250 matriculados en establecimientos educacionales con SEP (Subvención Escolar Preferencial), y de ellos 678.366 lo hicieron en colegios particulares subvencionados, lo que corresponde al 48%. Adicionalmente, atiende a la mayoría de los niños con necesidades educativas especiales.



Si no estuviera reconocido el derecho a la provisión mixta, sería materialmente imposible para el Estado atender la demanda educativa en forma directa. Por ello, se puede afirmar que la educación en Chile es una función pública cogestionada por el Estado (a través de las municipalidades y los Servicio Locales de Educación), con la colaboración activa de sostenedores particulares (educación particular subvencionada) y entidades privadas (educación particular pagada). De esta manera, se ha estructurado, a través de la historia del país, un sistema propiamente chileno, en que el Estado garantiza el derecho a la educación de los niños y jóvenes con un mecanismo de colaboración público – privada.

Este logro peculiar del país, apreciado y valorado por la mayoría de sus habitantes, debe preservarse y fortalecerse en el transcurso del proceso constitucional en marcha, de manera que la inclusión y la cohesión social sean un concepto constitucional que evite cualquier tipo de discriminación entre los alumnos.

En el caso de la educación particular subvencionada, la normativa que la regula en la actualidad representa una garantía total y absoluta de estabilidad en la prestación del servicio educacional para el Estado, para las familias y para los estudiantes. La regulación existente, sumado a la condición de entidad sin fines de lucro de los sostenedores particulares asegura una continuidad en el servicio educacional mientras existan alumnos que requieran ser atendidos en la unidad educativa. De esta manera, el Estado dispone de las herramientas legales y administrativas para brindar estabilidad y permanencia, en favor de los estudiantes y de sus familias.



Derecho a la educación

El proceso constituyente en marcha no resulta indiferente para la educación particular subvencionada en su condición de colaboradora de la función educacional del Estado. Este segmento de establecimientos educacionales, por el que optan mayoritariamente las familias, ve en el proceso constitucional una oportunidad para garantizar que los niños que asistan a escuelas públicas, administradas por municipalidades o Servicios Locales de Educación, reciban un trato equivalente al que deben recibir aquellos que estudian en establecimientos particulares subvencionados y viceversa. La garantía del derecho a la educación debe enfocarse en la protección de los alumnos y de sus familias, por lo que la Constitución debe garantizar un trato igualitario, justo y equivalente para los niños que asistan a establecimientos de diversos formatos, estableciendo como requisito la calidad de la enseñanza.

Resulta también relevante que el derecho a la educación incluya aspectos tan importantes como el derecho preferente de los padres de educar a sus hijos y la protección y fomento de la educación parvularia.

Aspiramos a que el nuevo contenido confirme constitucionalmente la provisión mixta, estableciendo que el rol del Estado para garantizar este derecho se puede cumplir, tanto a través de establecimientos administrados directamente por el Estado o mediante aquellos constituidos formalmente por la sociedad civil y los particulares, debiendo el Estado garantizar la igualdad de trato a los alumnos que estudien en uno u otro formato educativo. En este sentido, la educación particular subvencionada actúa como garante de la existencia de este derecho en la realidad, pues contribuye a la cohesión social, la inclusión, el pluralismo, aporta diversidad y da acogida y complementa eficazmente la acción directa del Estado, brindando educación de calidad.





Igualdad de trato

El proceso constituyente también es una oportunidad para reflexionar cómo la sociedad chilena concreta su aspiración de igualdad en el campo de la educación. Un ejemplo significativo para avanzar en este concepto se dio en el establecimiento de la gratuidad en la educación superior, en que, con independencia si el alumno estudia en una institución del Estado o en una privada, los aranceles de referencia son similares y equitativos. El principio constitucional de igualdad pugna y es contrario con el establecimiento de diferencias en los aportes del Estado según la dependencia del establecimiento educacional en que estudia el niño. Ello generaría como consecuencia la existencia de estudiantes de primera y segunda clase. Los primeros, que asistirían a establecimientos administrados por el Estado, tendrían una ventaja respecto de los segundos, que asistirían a establecimientos particulares subvencionados por el Estado. La priorización de las escuelas públicas por sobre las particulares subvencionadas representaría una discriminación arbitraria incompatible con los principios generales de igualdad y no discriminación establecidos en las Constituciones modernas y en la provisión mixta consagrada en la mayor parte de los Tratados Internacionales, que promueven el financiamiento equitativo en la educación como mecanismo para promover la movilidad social.



El argumento de discriminar en favor de los niños que asisten a establecimientos públicos carece de todo fundamento conceptual y económico, toda vez que la llamada “Ley de Inclusión” prohibió el lucro, la selección y el copago, dejando sin argumentos fácticos la posibilidad de instaurar discriminaciones en favor de los establecimientos administrados por el Estado, en detrimento de los gestionados por particulares.

La Constitución debe consagrar expresamente la igualdad de trato en la provisión de la educación, poniendo el acento en el derecho de los niños a recibir los mismos beneficios y calidad educativa, con independencia de si ellos estudian en unidades educativas municipales, de Servicio Locales de Educación o particulares subvencionadas.

Lo anterior, no implica desconocer el derecho del Estado a supervisar y fiscalizar la correcta inversión de los recursos que pone a disposición de los establecimientos educacionales, sean ellos de naturaleza pública o particular subvencionada.



Derecho de los padres a elegir e incidir en la educación de sus hijos

El artículo 26 número 3, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

Por su parte, en la Constitución chilena se consigna este mismo principio, disponiendo que “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”.

A su vez, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, ratificado por Chile en 1972, declara que “los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

En toda sociedad moderna, el reconocimiento de este derecho de los padres o tutores legales para decidir e incidir en la educación de los hijos o pupilos tiene una enorme importancia, ya que implica el respeto a la libertad esencial de las personas para adoptar decisiones trascendentes, como es el tipo de educación que recibirá su descendencia.

Estimamos que, en el nuevo texto constitucional, este derecho debiera quedar consagrado y ratificado, ya que al Estado solo corresponde reconocerlo y garantizarlo.



Libertad de enseñanza

Solo en una sociedad que permite la posibilidad de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, cumpliendo la normativa legal que regula la educación, puede sostenerse que existe libertad de enseñanza.

En este sentido, resulta fundamental que el Estado garantice la coexistencia de proyectos educativos diversos donde los padres o tutores legales puedan optar para educar a sus hijos o pupilos, sin otras limitaciones que las que impone el respeto, la calidad de la enseñanza, la excelencia académica y el cumplimiento de la ley.

Dado que la educación es un bien público y que el Estado garantiza su provisión, es importante que el sistema escolar respete las diversas visiones de la sociedad y la cultura.

La libertad de enseñanza incluye el deber del Estado de contribuir al financiamiento de proyectos educativos diversos y pluralistas, porque ello contribuye a la innovación educacional.

En Chile, al no existir actualmente lucro, copago ni selección en los establecimientos con financiamiento público, se deja en una situación equivalente a los prestadores públicos y privados, permitiendo que sean los padres o tutores legales, sobre la base de sus preferencias y ejerciendo su libertad, los que opten por matricular a sus hijos o pupilos en establecimientos de uno u otro formato.



Libertad para fundar y operar establecimientos educacionales

El derecho a fundar y operar establecimientos educacionales no debiera ser circunscrito mediante restricciones excesivas que pudieran implicar el desconocimiento en la práctica de esta garantía constitucional. Lo anterior no obsta a que la ley establezca los requisitos y condiciones necesarios, salvaguardando siempre la calidad de la enseñanza y los valores propios del sistema educacional.

El ejercicio auténtico de la libertad de enseñanza se funda precisamente en la posibilidad de que las familias (padres y tutores legales), como agentes preferentes del proceso educativo, tengan efectivamente la opción real de elegir entre proyectos educativos diversos. En este sentido, para la educación particular subvencionada resulta esencial que se mantenga este principio en el futuro texto constitucional.



Vigencia de los Tratados Internacionales en materia de educación y respeto de sus disposiciones en la nueva Constitución

La Ley número 21.200, que modificó el capítulo XV de la Constitución Política de la República, dispuso que “el texto de Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

En materia educacional, esta normativa incorporada a la Constitución resulta particularmente relevante, pues los tratados vigentes que se refieren directa o indirectamente a los derechos vinculados a la educación, contienen un conjunto de principios cuyo respeto, obligatorio para los convencionales constituyentes, salvaguarda principios básicos como la libertad de enseñanza, el derecho a la educación, la provisión mixta, el derecho preferente de los padres a decidir sobre la educación de sus hijos y la diversidad de proyectos educativos.

Entre los Tratados Internacionales vigentes que consagran estos derechos, se encuentran, entre otros:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, ratificado por Chile en 1972.
- Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el Derecho a la Educación (1999).
- Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, ratificada por Chile en 1971.
- Convención de los Derechos del Niño (1989), ratificada por Chile en 1990.
- Marco de Acción de Dakar UNESCO, suscrito por Chile en el 2000.
- Mercosur Educativo
- Unasur Educación
- Apec Educativo
- OCDE
- Convenio Andrés Bello





Entre las disposiciones destacables de los Tratados Internacionales descritos y que dicen relación con la libertad de enseñanza, el derecho a la educación y el derecho preferente de los padres a escoger el tipo de educación de sus hijos, se encuentran las siguientes, que constituyen un marco normativo que los constituyentes están impedidos de soslayar:

Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

"1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada. El acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos".

"2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz".

"3. **Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos**".

Artículo 13, número 3 y 4 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, ratificado por Chile en 1972

"3. Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

"4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado".



Respeto a la diversidad de proyectos educativos

Tal como se describe en el punto anterior, el Artículo 13 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, ratificado por Chile en 1972, establece que “los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

La educación particular (tanto la subvencionada por el Estado como la privada) contribuyen a generar proyectos educativos con sellos identitarios diversos, que aportan al fortalecimiento de la diversidad de una sociedad democrática y plural.

Sobre este particular, es importante que la legislación que regula la fundación y operación de establecimientos educacionales no establezca sesgos que limiten la diversidad de los proyectos educativos, que no estén relacionados con la calidad y excelencia de la enseñanza, el pluralismo y el respeto a la persona humana. Chile tuvo la experiencia en el pasado de visiones totalizadoras sobre el sistema escolar que pretendieron unificar los contenidos de los proyectos educativos. La Constitución debe asegurar la existencia de distintos formatos educacionales, todos ellos orientados al servicio de una educación de calidad, al respeto de la dignidad de las personas y la generación de ambientes que promuevan la innovación, la cultura en su sentido amplio y el conocimiento de los avances y nuevos descubrimientos en las ciencias.

La circunstancia que el Estado pueda financiar proyectos educativos diversos fortalece la democracia, la diversidad, el pluralismo, la libertad de enseñanza y la libertad de los padres para elegir e incidir en la educación de sus hijos.



Aporte a la equidad y la promoción social de la educación particular subvencionada: ¿Por qué la mayoría de las familias de Chile elige estos colegios para educar a sus hijos?

El diseño de los autores de la reforma educacional contenida en la llamada Ley de Inclusión del año 2015 (Ley 20.845) buscaba lograr una migración significativa de la matrícula desde los colegios particulares subvencionados a las escuelas públicas, administradas por las municipales y posteriormente por los Servicios Locales de Educación.

Con anterioridad a la reforma, en 2014, la matrícula total del sistema escolar era de 3.541.319 alumnos. De ellos, 1.304.634 (36,8%), correspondía a establecimientos municipales; 1.919.392 (54,1%) a colegios particulares subvencionados; 270.491 (7,6%) a colegios particulares pagados y 46.802 (1,3%) a corporaciones de administración delegada.

Cabe hacer presente que, en una década, entre 2004 y 2014, las escuelas municipales perdieron 565.362 alumnos, cayendo la matrícula de este segmento desde 1.869.996 a 1.304.634 alumnos. Estos datos constan en el documento Estadísticas de Educación, elaborado por el ministerio de Educación.

Según estadísticas recientes del Mineduc, en 2020, de un total de 3.608.158 alumnos, la matrícula de los establecimientos municipales alcanzó a 1.171.352 (32,4%); la de los particulares subvencionados llegó a 1.961.112 (54,3%); la de los particulares pagados totalizó 324.860 (9%); las corporaciones de administración delegada atendieron a 44.538 (1,2%) y los Servicios Locales de Educación a 106.296 (2,9%). Las cifras descritas, sumadas al hecho que el 67% del total de postulaciones al Sistema de Admisión Escolar (SAE) para el período 2019-2020, registró que las tres primeras preferencias de las familias fue a establecimientos particulares subvencionados, demuestra que, con independencia de los cambios legales y regulatorios introducidos, la inmensa mayoría de las familias prefiere establecimientos particulares subvencionados. Si el cálculo se efectúa sobre la oferta de enseñanza gratuita, la proporción de elección de colegios particulares subvencionados llega a dos tercios versus un tercio de preferencia por las escuelas públicas. La percepción predominando de las familias es que la educación particular subvencionada es un bien público administrado por entidades particulares.

Todo lo anterior demuestra que la percepción de la equidad, calidad y seguridad que otorga la enseñanza particular subvencionada, se ha fortalecido sistemáticamente en las últimas décadas, a pesar del incremento de recursos financieros que ha beneficiado a los establecimientos de administración estatal directa.



Experiencia internacional: El caso de los Países Bajos (Holanda)

La mayor parte de las democracias occidentales posee sistemas educativos en que conviven escuelas administradas por el Estado con establecimientos privados financiados por el Estado. El mecanismo, con diversas regulaciones y requisitos, ha demostrado su adecuado funcionamiento para garantizar la libertad de enseñanza, el derecho de elección de los padres, la “libertad de orientación” y la existencia de proyectos educativos que tengan particularidades, como elemento basal para construir una sociedad abierta y pluralista, con diferentes miradas.

Otro aspecto que destaca en estas democracias es el enfoque por la calidad, ya sea que los establecimientos sean públicos o privados. El caso de los Países Bajos (Holanda) es especialmente interesante desde la perspectiva constitucional y vale la pena estudiar el contenido de su Constitución en materia de educación, para entender la validez y vigencia de la provisión mixta. Existen reglas claras, estables y no discriminatorias, lo que ha permitido la construcción de una sociedad plural, con altos estándares de desarrollo educativo para su población.

Entre los aspectos destacables del sistema educacional de los Países Bajos (Holanda), es que la administración de los establecimientos educacionales es descentralizada, siendo centralizada la política general en materia educativa. Ello permite que cada centro educativo pueda flexibilizar los

contenidos que se imparten en los distintos grados. El director de cada centro educativo tiene la responsabilidad organizativa del respectivo establecimiento y el financiamiento de los centros educativos depende completamente del ministerio de Educación, Cultura y Ciencia.

En Holanda la educación de primera infancia va desde los 2 a los 4 años. En esta etapa se pretende ayudar al desarrollo del niño a través de juegos y actividades.

La clave del sistema educativo holandés es su flexibilidad y adaptabilidad a la hora de impartir las materias, lo que permite una educación más personalizada que da respuesta a las necesidades e intereses específicos de cada alumno.

Cabe recordar que los Países Bajos (Holanda) es uno de los países con mayores niveles de igualdad medido a través del coeficiente Gini (0.26 en 2018) y ocupa el octavo lugar entre los países menos corruptos del mundo, según el ranking 2019 de Transparencia Internacional.

Algunos de los principales contenidos de la Constitución holandesa en el ámbito de la educación son los siguientes:



Artículo 23 de la Constitución del Reino de los Países Bajos (Holanda)

"1. El Gobierno velará de una manera constante por la educación".

"2. **Se reconoce la libertad de enseñanza**, a reserva del control ejercido por los poderes públicos y, por lo que se refiera a las formas de enseñanza previstas por la ley, del examen de la capacitación y moralidad de quienes impartan la enseñanza, todo ello conforme a lo que la ley disponga".

"3. La enseñanza pública se regulará por la ley, **respetándose la religión o las convicciones de cada uno**".

"4. En todos los municipios y en todas las entidades públicas mencionadas en el artículo 132a, se garantizará por los poderes públicos una enseñanza pública básica de formación general suficiente, en un número suficiente de escuelas públicas. Podrá autorizarse una desviación de lo anterior conforme a las normas que la ley establezca, siempre que se facilite la oportunidad para recibir esa clase de enseñanza, **sea o no en una escuela pública**".

"5. Las condiciones de calidad exigibles a la enseñanza a costearse total o parcialmente con fondos públicos se regularán por la ley, teniendo en cuenta, por cuanto se refiera a la enseñanza privada, la **libertad de orientación**".

"6. **Estas condiciones se regularán, para la enseñanza básica de formación general, de tal forma que se garanticen con la misma eficacia la calidad de la enseñanza privada a costearse totalmente con fondos públicos y la de la enseñanza pública.**

Esta reglamentación respetará en particular la libertad de la enseñanza privada en la elección de los medios educativos y en el nombramiento de los profesores.

La enseñanza privada básica de formación general que cumpla las condiciones que se establezcan por la ley, será costeadada por el Tesoro Público partiendo de los mismos criterios que la enseñanza pública".

"7. La ley establecerá las condiciones para que el Tesoro Público pueda asignar subvenciones a la enseñanza privada media de formación general y a la enseñanza privada superior preparatoria".

"8. El Gobierno rendirá todos los años un informe sobre la situación de la enseñanza a los Estados Generales".

Como puede apreciarse, democracia y provisión mixta pública y privada son elementos que conviven y se complementan en las principales democracias del mundo. Solo en sociedades totalitarias el Estado se reserva la exclusividad de impartir la enseñanza.

