

LOS PRINCIPIOS EN EL PROYECTO DE LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (LEGE): TRES TEST PARA PROBAR SU CONSISTENCIA

José Joaquín Brunner

Profesor, Universidad Adolfo Ibáñez

Santiago, 8 de mayo 2007.

(Notas de apoyo)

I

¿Qué son “principios” conforme a la Real Academia Española (RAE)?

- Son “bases, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia” (3ª acepción RAE)
- “Cada una de las primeras proposiciones o verdades fundamentales por donde se empieza a estudiar las ciencias o las artes” (5ª)
- “Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta” (8ª)
- Derecho: “Norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales”

En suma, los principios son enunciados de carácter normativo; sirven de guía para aplicar e interpretar la ley; declaran su doctrina básica, su razón de ser.

II

El riesgo más usual en estas materias es convertir los principios en lo que solemos llamar “meras declaraciones de principios”; esto es, enunciados demasiado generales, imprecisos o ambiguos que declaran intenciones sin consecuencias prácticas para la ley y su aplicación a la cambiante realidad del sistema.

No es lo que se necesita, pues estos principios, que encabezan la LEGE, deben servir para orientar su articulado y otorgarle su doctrina de base, que sirva mañana para su adecuada aplicación e interpretación.

En efecto, el propio Mensaje del Proyecto destaca la importancia de estos principios en su apartado capítulo III. 2:

El proyecto que se somete a discusión, consagra los **principios que inspiran al proceso educativo chileno**, entre los cuales destacan la universalidad y gratuidad del acceso, la calidad, la equidad, la participación, la responsabilidad, la articulación del sistema educativo, transparencia y flexibilidad. Dichos principios se han socializado en el debate y también han sido incorporados en otras legislaciones educacionales comparadas.

¿Cómo evaluar estos principios?

Propongo tres test sucesivos:

III

1. El test de la claridad y precisión de los principios enunciados

(En minúscula el texto del Proyecto; en mayúscula mi comentario)

a) Universalidad y educación permanente. La educación **debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida**. NO ES PARA NADA CLARA NI EVIDENTE LA FÓRMULA EMPLEADA DE "ESTAR AL ALCANCE DE TODAS LAS PERSONAS". ¿SIGNIFICA ESTO QUE TODA EDUCACIÓN DEBE SER ACCESIBLE PARA CULQUIERA PERSONA A LO LARGO DE SU VIDA? ¿O QUE DEBERÍA SER GRATUITA EN TODOS LOS NIVELES? ¿O QUÉ DEBE ESTAR AL ALCANCE DE TODOS BAJO MODALIDADES PRESENCIALES O BIEN MEDIANTE EL USO DE LAS TIC?

b) Calidad de la educación. La educación debe **propender** a que todos los alumnos, independiente de sus condiciones y circunstancias, **alcancen los estándares de aprendizaje** que se definan en la forma que establezca la ley. ¿ES ESTA UNA "MERA DECLARACIÓN" O UNA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO, O DE LAS ESCUELAS, Y BAJO QUÉ CONDICIONES, QUE TODOS ALCANCEN LOS ESTÁNDARES FIJADOS POR LA AUTORIDAD?

c) Equidad del sistema educativo. El sistema **propenderá a la integración e inclusión de todos los sectores de la sociedad**, estableciendo medidas de discriminación positiva para aquellos colectivos o personas que requieran de protección especial. PROPENDER ES NADA MÁS QUE "INCLINARSE

HACIA ALGO". ¿ES SUFICIENTE CON ESTO? ¿QUÉ SIGNIFICA EN ESTE CONTEXTO LA INTEGRACIÓN DE TODOS LOS SECTORES?

d) Participación. Los miembros de la comunidad educativa tienen **derecho a ser considerados** en el **proceso educativo y en la toma de decisiones**. UN "DERECHO A SER CONSIDERADO" ES ASAZ AMBIGUO. SIGNIFICA SER TRATADO CON URBANIDAD Y RESPETO"; QUIZÁ, SER TOMADO EN CUENTA. ¿VALE LO MISMO ESTE PRINCIPIO PARA PARTICIPAR EN EL PROCESO EDUCATIVO Y PARA INTERVENIR EN LA TOMA DE DECISIONES?

e) Responsabilidad. **Todos los actores del proceso educativo** deben ser evaluados y rendir cuenta pública respecto de sus logros educativos. "¿QUÉ SE INCLUYE BAJO LA FÓRMULA "TODOS LOS ACTORES"? ¿TAMBIÉN LOS PADRES Y APODERADOS Y LOS MUNICIPIOS QUE SOSTIENEN ESCUELAS?

f) Articulación del sistema educativo. **Las personas pueden entrar o salir de él, o cambiarse de modalidad, progresando en el sistema**. ¿ DEBE ENTENDERSE QUE ESTE PRINCIPIO FUNDA UN DERECHO DE LAS PERSONAS? ¿O ES MERMAMENTE UNA DECLARACIÓN DE INTENCIONES?

g) Transparencia. La información del conjunto del sistema educativo, incluyendo la de los resultados académicos, debe estar a disposición de los ciudadanos. ¿QUÉ SE DEBE ENTENDER POR "CONJUNTO DEL SISTEMA"? ¿EL SISTEMA EN SU CONJUNTO O TODAS Y CADA UNA DE SUS PARTES? ¿TODOS LOS CIUDADANOS TIENEN EL MISMO DERECHO A SER INFORMADOS?

h) Flexibilidad. El sistema debe permitir la adecuación **del proceso** a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales. ¿DE TODOS LOS PROCESOS QUE FORMAN PARTE DEL "PROCESO" EDUCATIVO? ¿SIGNIFICA PERMITIR, POR EJEMPLO, QUE CADA ESTABLECIMIENTO ELIJA CUÁNTO DEL CURRÍCULUM NACIONAL ENSEÑA? ¿CÓMO SE COMPATIBILIZA ESTO CON LOS PRINCIPIOS DE CALIDAD Y EQUIDAD?

En suma, hay un conjunto de imprecisiones y ambigüedades en el enunciado de los principios que dificulta que ellos puedan cumplir su función normativa y de guía de la interpretación jurídica de la ley.

IV

2. El test de la coherencia entre los principios enunciados y el resto de las disposiciones contenidas en el Proyecto de LEGE.

El **principio de la universalidad** naturalmente choca con el hecho que “la educación” no está al alcance de todos a lo largo de la vida:

- hay requisitos de acceso para los diversos niveles
- hay edades mínimas y máximas

El **principio de la calidad**, relativo a alcanzar los estándares fijados por la autoridad, es impracticable a menos que se establezca la responsabilidad del Estado y la sociedad de entregar a las escuelas las capacidades, condiciones y recursos que permitan materializar esta “buena intención”.

El **principio de equidad**, tan loable, sólo señala la posibilidad de establecer “discriminaciones positivas” pero no señala que es un principio, también, el de excluir cualquiera “discriminación negativa”, esto es, “arbitraria”, asunto este último que luego aparece mencionado en el discutible artículo sobre “selección” de alumnos.

El **principio de participación** se inclina en el cuerpo del Proyecto más en favor de la participación en los derechos y beneficios y es menos preciso y exigente en cuanto a la participación en los deberes y responsabilidades, lo que no parece ser la mejor opción en un sistema que busca volverse más exigente y justo en materias de calidad.

El **principio de responsabilidad** habla de la evaluación de todos los actores pero no señala, lo que luego aparece claro en el articulado, que se trata de una responsabilidad del sistema frente al Ministerio, que reserva para sí la evaluación de alumnos, profesores y establecimientos, sin perjuicio de una evaluación adicional de colegios que (supongo) podría quedar en mano de una Superintendencia.

El **principio de articulación del sistema**, tal como está enunciado, no pasa de ser una “declaración de principio”, pues luego el proyecto no contempla mecanismos operativos a través de los cuales podría materializarse dicha articulación.

El **principio de transparencia** incluye taxativamente la información sobre resultados a los ciudadanos, pero más adelante limita esta información de distintas formas.

El **principio de flexibilidad** habla de la “adecuación **del proceso** a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales”, pero luego impone al principal agente del proceso --la escuela-- una serie de trabas que bien podrían limitar su capacidad de adecuación.

En suma, este segundo test muestra que se requiere trabajar más finamente los principios para que, una vez precisados, ellos sirvan realmente, “transversalmente” como se dice ahora, como entramado doctrinario de base del conjunto del articulado.

V

3er test: el de la suficiencia y pertinencia. Esto es, si acaso los principios enunciados son realmente todos los que deberían “inspirar” a nuestro sistema o si faltan uno o más que son pertinentes, relevantes, para el sistema. Pienso que este es el test más importante y decisivo.

Enumero a continuación los principios que se hallan ausentes y, sin embargo, resultan altamente pertinentes para nuestro sistema.

- No se asume entre los principios la pareja “derecho de las personas” a una educación (de calidad) y “libertad de enseñanza”, es decir de las familias para elegir la educación de sus hijos y de los privados para crear y gestionar escuelas, que en realidad debería ser el eje básico que estructure esta Ley, tal como, en cambio, aparece en la Constitución. El hecho de que estos principios estén consagrados en la Constitución no obsta, sino que a mi juicio vuelve necesario, que se especifiquen en la Ley General.
- No se enuncia el principio del carácter mixto de nuestro sistema, con participación de proveedores públicos y privados. Ni se menciona el principio, corolario del anterior, de que el sistema supone y necesita la cooperación público – privada.
- No se declara, a nivel de principios, que los sostenedores privados podrán constituirse con libertad bajo la forma jurídica que elijan,

sometiéndose a los requisitos y regulaciones de la ley, lo cual habría evitado la polémica sobre sostenedores constituidos como sociedades comerciales o “con fines de lucro”.

- Nada se dice respecto de la igualdad de trato que debe existir entre las diferentes categorías de proveedores o sostenedores, que es una consecuencia de un sistema mixto con libertad de enseñanza, donde los privados no son meros “cooperadores” de la función del Estado, sino parte esencial del sistema sujetos a un mismo conjunto de derechos y regulaciones.
- No se enuncia el principio más importante para un sistema descentralizado, cual es el de la autonomía de gestión de que deben gozar las escuelas, sean ellas sostenidas por los municipios o los privados.
- No se señala el principio más importante de un sistema que busca la calidad, cual es, que éste actuará bajo un régimen independiente de aseguramiento de la calidad administrado por una agencia (o superintendencia) de carácter independiente y de naturaleza técnica.
- No se establece el principio matriz de conducción y coordinación del sistema, que estaría conformado por un órgano autoridad curricular (un Consejo independiente del Gobierno); una agencia aseguradora de la calidad que evalúa a alumnos, profesores y establecimientos, y un Ministerio que formula políticas, dicta normas generales, presenta a la autoridad curricular los currícula, programas y estándares para su aprobación, financia a los establecimientos subsidiados y actúan a favor de ellos mediante programas de apoyo y desarrollo.
- Tampoco se señala en el nivel de principios cuáles son las bases del régimen de financiamiento público del sistema; esto es, que el financiamiento ha de orientarse hacia los alumnos como titulares del derecho a la educación; que debe fijarse el monto del subsidio en relación con las características socio-económicas de los alumnos y con otros parámetros, todo esto dentro de un régimen bien definido de rendición de cuentas y supervisión.

En suma, algunos de los principios que personalmente considero los más importantes y relevantes para nuestro sistema están ausentes y su inclusión debería discutirse ahora en el Parlamento.