

CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Este proyecto de ley se presenta en un contexto de profundización de la democracia y es en este marco que debemos debatir sobre la lógica en que se basa el sistema educativo.

Es necesario una nueva Ley General de Educación que cumpla además con el objetivo de saldar una deuda histórica, de legitimación social y de reconocimiento de una práctica democrática, al ser sometida a la sanción legislativa.

I. La Educación: un Bien de carácter Público

La definición de la educación como un Bien de carácter público debe ser un eje orientador de una Ley General de Educación, al constituir un bien necesario para el desarrollo y buen funcionamiento de la sociedad en su conjunto. La lógica del mercado, que considera a la educación como un bien particular de consumo, se contrapone con la lógica de lo público que considera a la educación como un derecho universal y de bien social, y que constituye, por lo tanto, una responsabilidad primordial para el Estado.

Este concepto orienta los sistemas educativos de todas las sociedades democráticas actuales, independiente de la diversidad de regímenes de provisión y regulación existentes, así como también orientó la formación de nuestro sistema educativo nacional.

La actual propuesta de Ley considera a la educación como un bien de carácter público, debiendo adaptarse, por lo tanto, los regímenes de provisión y regulación de la oferta educativa a este principio orientador.

Este contexto necesita de nuevas instituciones y/o readecuaciones de la institucionalidad, constituyendo la presente iniciativa legal una Ley Marco a la que se le deberán sumar otras iniciativas como la creación de una Superintendencia de Educación y readecuaciones normativas y/o legales en el sistema de financiamiento y en la institucionalidad de la educación pública descentralizada.

Los cambios en estos ámbitos constituyen condiciones necesarias para la adecuada implementación de la presente iniciativa legal.

II. Calidad y Equidad en Educación

Si pensamos la educación como un Bien Público la calidad es inseparable con sus resultados en términos de equidad. La calidad con equidad en educación, significa revertir, con medidas concretas y efectivas, las diferencias significativas en el logro de aprendizajes que presenta la población escolar en nuestro país. Significa que se consideren y atiendan sus características específicas y la diversidad en términos culturales, socio-económicos, étnicos, de creencias y de necesidades especiales. Calidad como resultado, significa el desarrollo de las potencialidades en todos los niños/as al máximo de sus capacidades individuales.

Esto significa atender con especial preocupación a la población escolar que presenta mayores dificultades para desarrollar en plenitud sus potencialidades.

La sociedad necesita y se enriquece con este esfuerzo, lo que se contrapone, evidentemente, a un sistema educativo diseñado a partir del principio de la competencia, cuyo objetivo termina siendo, rankear a las personas para la selección de los “mejores”. Esto no es equidad e indudablemente nunca va a generar calidad.

Esta problemática constituye un desafío país, difícil de lograr pero indispensable de enfrentar, si queremos avanzar hacia una mejor calidad de vida del conjunto de la población y hacia una convivencia social inclusiva e integradora.

III. Cambio de lógica

Desde 1990 hasta ahora las políticas educativas han centrado su quehacer, preferentemente, en la actualización curricular, en el perfeccionamiento docente y en la dotación de infraestructura que garantiza la cobertura para el conjunto de la población escolar. Estas iniciativas han buscado generar las condiciones básicas para avanzar en el desafío de la calidad.

Sin embargo, no se ha logrado establecer una lógica de mejoramiento progresivo y sustentable en el servicio educativo, especialmente al que acceden los sectores de menores recursos. En parte, han existido problemas en las iniciativas educativas implementadas, sin embargo, en una proporción mayor, los problemas radican en que no se ha logrado perfilar con nitidez el carácter de Bien Público de la educación, manteniéndose una lógica de financiamiento y administración que ha consagrado la inequidad, haciendo imposible, por lo tanto, la calidad. Esta situación estructural hace crisis en los establecimientos y afecta finalmente, el quehacer pedagógico y las condiciones de aprendizaje en el aula.

De ahí la necesidad de abrir este debate que permita reformular los supuestos orientadores y avanzar hacia soluciones posibles.

IV. Sostenedores

Como una forma de ejemplificar lo recientemente expresado se puede revisar la problemática de los sostenedores educacionales.

En la lógica de la educación como un Bien Público no es indiferente para la calidad y equidad de la educación el tipo de sostenedor que provee el servicio educativo. El trabajo educativo tampoco es similar a la producción de un bien mercantil para su comercialización en el mercado, dado este carácter público y, por lo tanto, sujeto a derecho, que la educación tiene.

Por otra parte y en términos más específicos, la labor educativa es un proceso complejo, que demanda una permanente actualización, que implica enfrentar los desafíos de integración de poblaciones escolares con códigos culturales diferentes y condiciones socio-

económicas precarias y que presenta demandas desde el desarrollo económico que son crecientes y a la vez, cambiantes.

Esta complejidad de la labor educativa configura un escenario que demanda capacidades especializadas para la gestión de los establecimientos educacionales, que los diferencian claramente de una actividad comercial tradicional y que obliga a calificar más finamente al sostenedor.

Como se planteó anteriormente, la responsabilidad por cautelar el derecho de la población para acceder a bienes públicos le corresponde al Estado. Esto no significa que las familias no deban ejercer su propia y particular responsabilidad en la educación de sus hijos/as, sino que, precisamente, el Estado debe cautelar para que puedan ejercer ese derecho, respetando la diversidad y las necesidades que están presente en nuestra sociedad.

En el caso de la educación en nuestro país, ha constituido una característica histórica la cooperación de los privados con el Estado en la implementación de un sistema educacional, entendido como un desafío del conjunto de la sociedad y frente al cual se consensuaron intereses de distintos sectores políticos y sociales.

Constituyeron acuerdos básicos de nuestra convivencia nacional que son necesarios de preservar y de los cuales también es importante aprender.

En esos acuerdos básicos que acompañaron la formación de nuestro sistema nacional de educación, existieron premisas compartidas y respetadas que fueron producto del espíritu similar que los animaba, como era el desarrollo y fortalecimiento de la educación para el conjunto de la población.

Una premisa fundamental compartida se refirió a quién puede impartir educación.

En el sector estatal y radicadas en el Ministerio de Educación, se fueron perfilando con nitidez las instancias institucionales responsables de la administración de escuelas y liceos.

La función única y prioritaria de esas instancias fue la gestión de los establecimientos.

En el sector particular se fueron sumando iniciativas diversas, que atendieron necesidades educativas de la elite - los colegios pagados- y también las demandas por educación de sectores que vivían en pobreza –los colegios gratuitos. Los objetivos que animaron a los fundadores de los diversos colegios fue siempre la tarea educativa, y en ella volcaron sus mejores esfuerzos. Se trataba, en la mayoría de los casos, de una educación privada con sentido de servicio público.

Mirando hacia nuestra historia pasada se advierte compromiso, esfuerzo, inteligencia e innovación, tanto en el sector particular como en el estatal, así como avances progresivos y sistemáticos en cobertura y en calidad. Indudable que el mayor desafío de entonces era el acceso universal, algo que finalmente se ha logrado recién hoy. Pero es indudable también, la búsqueda constante por enriquecer los procesos pedagógicos y avanzar en el mejoramiento de los aprendizajes, lo que permitió situar al sistema educativo chileno entre los más prestigiados de Latinoamérica.

El rol del sostenedor estatal y particular de entonces fue crucial, condujo y animó procesos, exigió y apoyó a directivos y docentes, se legitimó y concitó el respeto de las familias y del conjunto de la sociedad. Se constituyeron en actores fundamentales y especialistas del quehacer educativo y no funcionaron, en su gran mayoría, motivados por el lucro.

Los cambios ocurridos a partir de 1980 transforman y desvirtúan la histórica naturaleza del sostenedor educacional que animaba el sistema de educación.. El actor estatal desapareció y fue reemplazado por instituciones –Municipios- que no han logrado constituirse hasta ahora en gestores calificados y eficientes de los establecimientos educativos. En el sector particular se sumó un nuevo contingente de sostenedores, con mínimas regulaciones y con motivaciones diversas, entre las cuales fue predominante el lucro.

En este escenario enfrentamos la nueva Ley General de Educación que tiene como imperativo, avanzar en calidad y equidad para el conjunto de la población escolar. El articulado de la Ley que regula y califica en forma más rigurosa al sostenedor de la educación, se constituye en un pilar fundamental de los procesos de mejoramiento, al poner una atención especial en uno de los actores centrales de la gestión educativa.

Debería avanzarse en recuperar el espíritu y las características que animaron al antiguo sostenedor, tanto estatal como particular.

A continuación se hace referencia a dos aspectos de la propuesta de Ley que, a nuestro juicio, son indicativos de un cambio de lógica de nuestro ordenamiento educativo.

V. Educación de carácter público y democrática: Participación de actores

Una educación de carácter público y democrático, conlleva en su definición el principio de la participación de los actores involucrados. Es la forma en que se operacionaliza una construcción compartida entre los actores educativos, las familias y el Estado.

El principio de la participación de los actores educativos se encuentra entre los principios orientadores del proyecto, reconociéndose la importancia de todos ellos para el mejoramiento de la calidad de la educación. Sin embargo, en el articulado de la ley es recogido en forma débil.

Está suficientemente comprobado que las instituciones crecen y se fortalecen cuando sus miembros se sienten parte de éstas, y esto no se consigue sólo con un listado de deberes y derechos, como se presenta en la ley. Se nombran las instancias de participación, que por lo demás ya existen y en la práctica no operan, y lo que es más preocupante, se deja a la iniciativa del establecimiento que estas funcionen.

Si realmente se considera necesario e importante la participación, que desde luego lo es, tendría que quedar de manifiesto en forma más explícita y operativa.

VI. Educación de carácter Público y diversidad: Modalidad de Educación de Adultos

La atención a la diversidad y la equidad socio-económica constituyen aspectos que son inherentes a una educación en democracia, entendida como un Bien Público al cual todos los ciudadanos/as tienen derecho a acceder. En este contexto, el ordenamiento jurídico debe responder a esta demanda y buscar la forma más adecuada para lograr su cumplimiento.

En el entendido que una ley norma y regula y que en ese proceso se manifiestan preocupaciones y prioridades, consideramos necesario dar una atención más específica a la modalidad de Educación de Adultos.

Existen en el país 4.200.000 personas que no han finalizado sus estudios formales básicos o medios. El porcentaje mayoritario de esta población es juvenil, sin embargo, sin finalizar su enseñanza básica se encuentra una población considerable de adultos y adultos mayores. El desarrollo del país y los desafíos de equidad que debieran acompañarlo, están seriamente amenazados con esta situación. La falta de desarrollo de habilidades y competencias básicas para desenvolverse en nuestra sociedad actual, de ese contingente numeroso de población, empobrece las capacidades de capital humano del conjunto del país, tanto en términos de su aporte e inserción en el desarrollo económico, como en sus capacidades de integración y participación ciudadana.

Debiera quedar de manifiesto en forma más explícita en esta ley general la urgencia de esta situación, lo que serviría de sustento a políticas más activas y comprometidas con este contingente tan numeroso de nuestra población.

Para finalizar

Reiteramos la necesidad de tener una nueva Ley de Educación y compartimos la mayoría de los aspectos que contempla el presente proyecto y en especial los principios orientadores, que constituyen un avance significativo para el sistema educativo que nuestra sociedad necesita. Se ve necesario desarrollar una articulación más adecuada que seguramente se logrará en el debate parlamentario.

Sin embargo, nos parece que habría que poner la mayor atención en clarificar un efectivo cambio de lógica para el ordenamiento de la educación en el país. Si la lógica de la competencia en el mercado no se cambia, seguirán existiendo los problemas de equidad, que finalmente determinan las posibilidades reales de una educación de calidad para todos.

Junio 2007

M. Loreto Egaña B.

Directora PIIE