

Análisis del Anteproyecto de Ley de Educación del Poder Ejecutivo (última versión aprobada por el Consejo de Ministros, mayo 2008)

Se trata de un extenso texto articulado, que contiene 121 nutridos artículos + 8 disposiciones transitorias.

Lic. Daniel J. Corbo

I) Panorama general. Características: a) La última versión agrega una Exposición de Motivos, con énfasis en el perfil particular de la política del gobierno y en justificar la participación social en el Congreso de Educación como fuente del proyecto de ley (lo que es negado por los propios sindicatos participantes); b) el nuevo texto tiene un formato más jurídico y con una mejor técnica legislativa, evitando largas parrafadas sin articular, pero sin poder salvar la extensión y las incongruencias del mismo; c) las únicas diferencias sustanciales con el texto anterior son dos: la incorporación de los Directores Generales de los Consejos de las ramas de enseñanza y del Instituto Universitario de Educación, como integrantes de pleno derecho con voz y sin voto en el CODICEN (art. 60); y la otra, un cambio (para peor) en la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y del Director Ejecutivo del mismo (se analiza aparte); d) El proyecto instala un participacionismo de actores sociales a todos los niveles, (Consejos, Centros Educativos, Comisiones Departamentales) con lo que diluye el principio de autoridad, desdibuja las líneas de responsabilidad y complejiza la gestión con riesgo de caer en la anomia, la pérdida de ejecutividad y la ineficiencia; e) resigna el principio representativo en la conducción de los órganos de dirección de la educación en favor del gobierno corporativo; f) violenta la autonomía de la ANEP en numerosos artículos (41,84,85,87, letras D, E, de las disposiciones transitorias) habilitando la ingerencia del Poder Ejecutivo y de organismos ajenos a la especialidad orgánica del Ente. Define de manera restrictiva el principio de laicidad degradando sus alcances y garantías.

II) Principios Generales. El proyecto se refiere a los principios clásicos, en general en forma correcta (salvo en lo que refiere a la laicidad). Se advierte un progreso en la definición del principio de libertad de enseñanza, al quitar las referencias del primer proyecto sobre "*regular y controlar*" la propuesta educativa de la enseñanza privada. Se introduce un nuevo concepto que resulta valioso, el de "participación" del educando como "*sujeto activo en el proceso de su educación*", debiendo la metodología de enseñanza "*favorecer la formación ciudadana y la autonomía de la persona*" (art. 12).

Laicidad. En cambio el principio de laicidad es devaluado y degradado en dos aspectos: a) se omite la obligación ética del docente de impartir enseñanza con "imparcialidad" (sólo mantiene de la ley vigente el concepto de "integralidad"); b) se omite toda referencia a la prohibición de hacer proselitismo de cualquier especie y de respetar la conciencia autónoma del alumno. Se enfatiza el garantizar "*la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias*" (art. 20), con lo que se oculta que la relación Maestro-Profesor/Alumno es asimétrica en términos de poder institucional, de autoridad moral y de saber, por parte del docente, por lo que la "*confrontación de saberes y creencias*" no puede darse en un plano de igualdad y equivalencia,

especialmente a nivel escolar y en los primeros años de la enseñanza media. De hecho, la norma habilita a que el docente ejerza influencia en el alumno con sus ideas y creencias, con tal que admita la libertad de opinión (lo que siempre es relativo porque, al fin de cuentas, el que califica luego al alumno es el docente).

III) Obligatoriedad y Autonomía. Se introduce una novedad positiva, al establecer que se asegurará un mínimo de 900 horas anuales de actividad curricular en primaria y media básica. Esto equivale a 5 horas diarias 180 días de clase, lo que todavía es muy insuficiente. En cambio es declarativa la obligatoriedad de la educación media superior, ya declarada por la Constitución, donde el país tiene un notable rezago de cobertura y retención de la matrícula en el conjunto de América Latina. En las disposiciones transitorias se intenta avanzar operativamente, encomendando a la Comisión Coordinadora Nacional de Educación Pública la presentación de un plan para alcanzar esas metas de obligatoriedad. Se afecta con ello doblemente la autonomía del Ente de enseñanza, primero encomendando el plan a un organismo externo a la ANEP (presidido por el MEC e integrado por la UDELAR) en una materia de su especialidad orgánica, y por otra parte remitiéndolo al Poder Legislativo, lo que es insensato en su pretensión de una ley sobre aspectos operativos, administrativos y de inversión que corresponde a la gestión interna de la ANEP. El enfoque de la ley abre cuestiones internas de la ANEP, de carácter estratégico y de su especialidad técnica, no sólo a la incidencia del gobierno sino también a la intervención de la UDELAR, pero en ningún caso hay reciprocidad que permita a la ANEP intervenir en asuntos de la Universidad, marcando un injustificado tratamiento desigual entre los dos entes autónomos de la enseñanza. Por otra parte, la ley deja afuera totalmente a la UDELAR, sobre la que no legisla, por lo que no resulta una norma apropiada para establecer con integralidad un sistema nacional de educación.

IV) Innovaciones en lo institucional. Se multiplican los Consejos, Comisiones e Institutos y se aplica a todos los niveles la participación de docentes, funcionarios, padres, vecinos de la comunidad. Como ya dijimos: se diluyen los principios de autoridad y de responsabilidad del gobernante y se resta ejecutividad y eficacia a los órganos de administración. (Se subrayan los órganos de naturaleza novedosa, más allá del nombre)

- Comisión Nacional de Educación (22 m)
- Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (8 m)
- Comisiones Coordinadoras Departamentales de Educación (19 x 7 m c/u)
- Congreso Nacional de Educación (x m)
- CODICEN (5 m)
- Consejo de Educación Inicial y Primaria (3m)
- Consejo de Educación Media Básica (3m)
- Consejo de Educación Media Superior (3m)
- Consejo de Educación Tecnológica y Superior (3m)
- Comisiones Consultivas de los Consejos de Educación. Integrados por funcionarios, docentes, padres y alumnos (n m X 5)
- Consejo Coordinador de la educación en la Primera Infancia (7 m)
- Consejo Directivo del Instituto Nacional de Educación No Formal
- Instituto Universitario de Formación en Educación (cogobierno de estudiantes, docentes y egresados)

- Comisión Coordinadora de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas
- Instituto Nacional de Evaluación Estadística
- Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos
- Consejos de Participación de los Centros Educativos. Lo integran padres, docentes, funcionarios, estudiantes y vecinos (n m x 2.5000 aprox.)
- Asambleas Técnico Docentes Nacionales (nm/ x 4 subsistemas)
- Asambleas Técnico Docentes por Centro Educativo (n m x 2500 aprox.)

Esta creación múltiple de nuevos órganos responde a la aparición de un novedoso principio organizativo de la educación pública (art. 50): *"La participación de los educandos o participantes, docentes, madres, padres o responsables y la sociedad en general en la Educación Pública constituirá uno de sus principios básicos. Se promoverá el cogobierno en los ámbitos que corresponda"*. Compete a la ANEP (art 55): *"promover la participación de toda la sociedad en la formulación, implementación y desarrollo de la educación en la órbita de su competencia"*. Esto puede llegar al extremo de que *"los educandos de cualquier Centro Educativo...tendrán derecho a participar emitiendo opinión y realizando propuestas a las autoridades de los Centros Educativos y de los Consejos de educación en los aspectos de educativos y de gestión del Centro educativo"*(art. 72.2). Siguiendo esta hipérbole podremos ver a los pequeños de jardinera con sus delantalitos debatiendo de política educativa y a los escolares, alternando, aprender a leer con el sesudo debate sobre la política curricular o los sistemas de evaluación de aprendizaje.

V) La forma de designación de las autoridades de la ANEP. De este criterio participacionista emana también la representación corporativa en la dirección de los Consejos de Enseñanza de la ANEP. La idea expresada por los sindicatos de la enseñanza es que para acceder a una "real y auténtica autonomía" se debe partir del co-gobierno, de modo que los directamente involucrados en la educación designen a los jefes del ente. El objetivo político de esta visión corporativa es entregar la educación a una conducción monopolizada por las fuerzas de izquierda. Este formato fue históricamente defendido por el Frente Amplio. La propuesta del Ejecutivo no va tan lejos, porque advierte las dificultades políticas de imponer una dominación monopólica tan manifiesta de la izquierda y por su necesidad de balancear políticamente las posiciones sindicales. Es así que realiza una propuesta mixta: de los 5 miembros del CODICEN, 3 serán designados por el poder político y 2 por los docentes del Ente, mientras que de los 3 miembros de cada uno de los cuatro Consejos de Educación, 2 serán designados por el CODICEN y 1 por los docentes de la rama respectiva. Toda la formación docente estará en la órbita del Instituto Universitario de Educación, cogobernada por los tres órdenes. De la integración mixta propuesta puede deducirse el objetivo de perpetuar – cualquiera sea el resultado de las elecciones nacionales- una mayoría de izquierda en la conducción de la enseñanza. La designación mixta -por los poderes públicos y por los docentes- de las autoridades de la enseñanza supone la siguiente ecuación: Hipótesis A) gana la elección nacional el Frente Amplio. En este caso la izquierda tendría por lo menos en el CODICEN 2 miembros partidarios + 2 miembros de izquierda elegidos por los docentes, o sea 4 Consejeros en 5 miembros. En los Consejos educativos de cada rama la izquierda tendría (al menos) el Presidente del Consejo + 1 miembro electo por el gremio docente, o sea 2 Consejeros en 3 miembros (aunque también

podrían ser todos: 3 en 3, porque éstos son designados por el CODICEN por una mayoría de 4 votos, mayoría que poseería para adoptar este criterio). Hipótesis B) gana la elección el Partido Nacional. En este caso la izquierda tendría en el CODICEN 1 Consejero partidario + 2 miembros de izquierda elegidos por los docentes, o sea, 3 Consejeros en 5 miembros. En los Consejos educativos de cada rama, la izquierda tendría 1 Consejero partidario + 1 Consejero electo por el gremio docente respectivo, o sea, 2 Consejeros en 3 miembros. En cualquiera de los dos casos, en virtud de que la designación de los miembros de los Consejos por rama requiere cuatro votos en el CODICEN, los representantes gremiales (2 votos) tienen poder de veto sobre todo candidato que se proponga. Las únicas formas de escapar a este corset sería disponer en el Senado (en alianza con otros partidos) la mayoría absoluta, esperar 60 días luego de enviada la primera propuesta de venia y enviar una segunda propuesta. En este caso, de los 3 miembros políticos del CODICEN ninguno sería de izquierda, para así tener mayoría en el mismo. En los Consejos, habría que esperar 60 días de la primera propuesta, para designar dos miembros con una mayoría de tres en el CODICEN y evitar el veto de los representantes gremiales. Como se aprecia estas únicas salidas son contingentes y complicadas.

La ley que impulsa el Ejecutivo tiene el objetivo (gane o pierda el Frente Amplio las elecciones, sea o no gobierno), de obtener invariablemente una mayoría de izquierda en los órganos directivos de la educación y poder de veto sobre los candidatos a Consejero de los órganos que dirigen las distintas ramas de enseñanza. A ello debe agregarse que controla los sindicatos y que va a ganar una importante influencia en todos los niveles del Ente a través de las Comisiones de carácter participativo en los Consejos y en cada uno de los más de 2.500 Centros docentes. Todo ello permite pronosticar que a **los partidos tradicionales, aunque ganen las elecciones y sean gobierno nacional, no les será posible gobernar la enseñanza pública.**

VI) Consejo de Enseñanza Media Básica. Unifica el Ciclo Básico de la enseñanza media que se imparte en Secundaria y en UTU en un solo organismo. Es la vuelta a la reforma Pivel Devoto de 1986 (Ciclo Básico Único), que tanto resistió la izquierda. Es una buena decisión pero impracticable en este momento, porque el ciclo básico de UTU que funciona en las escuelas técnicas tiene más de 15 mil alumnos y, al salir de las mismas, no hay disponibilidad locativa para albergarlos. Si permanecen en los locales de UTU dos Consejos ejercerían autoridad sobre un mismo local, lo que resulta muy complicado.

VII) Estatuto del Docente. Agrega como novedad la exigencia del respectivo título docente para la educación media básica (art. 69.2). Aunque es una medida deseable e ideal, no puede cumplirse para la enseñanza media básica. Hay cuantiosos profesores sin titulación especialmente en Ciencias y en localidades del Interior del país. Implicaría dejar sin profesores a multitud de alumnos.

VIII) Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Se crea como órgano desconcentrado del MEC, en calidad de Unidad Ejecutora del mismo. Establece, también, un Director Ejecutivo designado por el Poder Ejecutivo, previo concurso (función de Alta Prioridad de Director Ejecutivo). Esta novedad de última hora es la única del proyecto que apuntala la calidad de los

aprendizajes. Creemos que debe ser apoyada. La comisión de educación del Directorio en documentos elevados a éste, tenía una propuesta similar. La debilidad que se aprecia en este artículo del proyecto (116-117) es que será dirigido por una Comisión de 5 miembros, designados por el MEC (1), por el CODICEN (2), por la UDELAR (1) y por la educación privada (1). Es objetable la naturaleza jurídica y la forma de designación del Consejo Directivo. Hubiera sido deseable: a) que el Instituto no tuviera una dependencia directa del Poder Ejecutivo, a través del MEC que será su jerarca; b) que la designación de los miembros del Consejo Directivo no emanara de los organismos públicos de la educación que debe evaluar. El Instituto deberá bianualmente hacer un Informe sobre el Estado de la Educación, pero preocupa que el mismo deba ser aprobado por el Poder Ejecutivo (art. 120)

IX) Instituto Universitario de Educación (Formación de maestros, profesores y educadores sociales, sustituyendo IINN e IPA). Dirigido por cogobierno de los tres órdenes. Los procedimientos para elaborar la reglamentación de las reválidas de títulos anteriores y la propuesta de estructura y funcionamiento (plazo de un año) son violatoria de la autonomía de la ANEP (arts. 84-85). El carácter universitario que se otorgará a los títulos y a la formación de los docentes es de gran importancia. Es una medida a apoyar.

X) Institutos de Educación Terciaria. Es una buena idea sin desarrollar (arts. 86-87). Da un plazo de un año para formular un proyecto académico y organizativo para su creación, mediante un procedimiento violatorio de la autonomía de la ANEP. El programa nuestro de la campaña electoral pasada proponía esta idea, pero mejor desarrollada.

XI) Los Centros Educativos (art. 43) Será un ámbito institucional jerarquizado dotado de recursos y competencias en función de los objetivos de su proyecto educativo. Se fortalecerá la gestión de los centros educativos públicos en los aspectos pedagógicos, de personal y financiero, dispondrá de fondos para el mantenimiento del local, para actividades académicas y culturales o sociales de extensión. Este es un asunto clave, la columna vertebral de un cambio educativo como lo desarrollamos en nuestro programa de la campaña pasada. Aquí se trata en un solo artículo, con buenas intenciones declarativas y poco más.

XII) El CODICEN y los Consejos Educativos. La distribución de cometidos entre los Consejos de la ANEP, está presidido por una lógica que desdibuja el papel del CODICEN operando respecto a la normativa vigente una distribución de competencias a favor de los Consejos de las diversas ramas de enseñanza. Debilita en forma significativa la coordinación de políticas que opera el actual órgano jerarca del ente. En otros casos (cuando se trata de nuevos institutos, organismos y medidas de política educativa), las atribuciones de planificación y reglamentación se las otorga a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, en un procedimiento violatorio de la autonomía de la ANEP que da ingerencia preponderante al MEC, y lleva al extremo la anulación del CODICEN como órgano de planeamiento de políticas educativas.

Consideraciones políticas sobre el proyecto de Ley de Educación (al margen del texto)

I) ¿La ley de educación debe ser un asunto partidista o nacional? La educación es una cuestión nacional y una política de Estado, estrechamente conectada con el destino de todos los uruguayos, en términos colectivos de desarrollo y de capital social, así como en términos individuales de oportunidades y promoción personal. Obtener logros educativos sustanciales requiere de un horizonte temporal amplio y un esfuerzo de continuidad de políticas educativas sostenidas en el tiempo, que trasciende ampliamente un período de gobierno. Se trata de evitar que cada administración que llega descontinúe las políticas implementadas por la anterior, porque ello no permite la acumulación de aprendizajes ni oportunidades para que fructifique ninguna estrategia implementada.

El gobierno ha encarado la elaboración de una ley de educación como una cuestión de partido, desde una visión ideológica unilateral, sin consultar a las otras fuerzas políticas en procura de un entendimiento, sin buscar consensos mínimos que sustenten un pacto político-social de largo plazo, para convocar a un esfuerzo nacional que ponga a la educación por encima de las disputas partidistas, sectoriales o corporativas, y proteja a nuestros alumnos del creciente deterioro del sistema educativo.

II) El sustento político y social del proyecto gubernista. La ley de educación vigente fue fruto de un acuerdo nacional de todos los partidos políticos y de los sindicatos docentes y estudiantiles a la salida de la dictadura (CONAPRO). Fue sancionado por la unanimidad del Poder Legislativo. Cabe entonces preguntarse: ¿es legítimo y da suficiente respaldo a un texto legal una mayoría relativa y políticamente circunstancial de la fuerza de gobierno? ¿Es viable una política educativa futura enmarcada en un texto legal repudiado por los sindicatos y con el disenso de las fuerzas políticas que representan al otro medio país que no apoya al gobierno? Es poco responsable pensar que una ley confrontada puede ser la solución a los problemas de la educación. (Un ejemplo de lo que se debería hacer es el "Protocolo gobierno-partidos de la concertación", firmado en Chile para "garantizar una educación de calidad") En educación necesitamos un nuevo contrato fundante que implique a todos los sectores de la sociedad, que alumbre un esfuerzo de todos para lograr una educación moderna, de calidad, que se haga cargo de los resultados, que rinda cuentas, y sostenga un esfuerzo consistente de cualificación en una perspectiva de largo plazo.

III) El espejismo ilusionista de que un texto legal puede solucionar los graves problemas de la educación nacional. Esta creencia, propia de un pensamiento mágico, induce esta iniciativa, mostrando que el gobierno no comprende la naturaleza de los graves y complejos problemas de nuestra educación, que no son normativos ni de gobierno de la enseñanza, único tema que ha ocupado el centro del debate. Los problemas de calidad que tenemos no lo resolverán la "autonomía y el cogobierno", ni el participacionismo que a todo nivel instauro este proyecto. Por el contrario, se multiplica hasta la enésima potencia las instancias de decisión, desdibujando responsabilidades y generando confusión en las líneas de conducción, agravando la inoperancia del sistema y su deterioro. Lo que no se pone a discusión ni se aborda en esta ley son los problemas de fondo, sustantivos, que hacen a la ineficiencia del sistema, a la pérdida de calidad de los aprendizajes y a los elevados fracasos de los alumnos. El gobierno hace malabares, troca la realidad por el papel y

creo que algo escrito en éste cambiará a aquella, que la crisis estructural de la enseñanza puede ser solucionada desde pragmáticas normativas, que los problemas de la calidad educativa son cuestión de disposiciones legales. Como lo ha propuesto la Universidad de la República se requeriría en esta oportunidad un texto legal que ofrezca un marco normativo-institucional para una profunda reforma educativa. Lo prioritario es definir los contenidos fundamentales de esa Reforma a través de una **“Ley Programa”**, que establezca grandes metas nacionales en educación y defina procedimientos flexibles para avanzar hacia ellas (en “Hacia la Reforma Universitaria 2/ Sobre la ley de educación” p. 12)