

COMENTARIOS DE LA ANEP SOBRE EL PROYECTO DE LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

1. Consideraciones generales

La discusión y sanción de una nueva Ley de Educación constituye una inaplazable necesidad de la sociedad uruguaya. El país carece hoy en esta materia de una normativa ajustada a los requerimientos de la sociedad actual. La Ley vigente N° 15.739 de marzo de 1985 fue aprobada en condiciones de emergencia. Se necesitaba en ese momento eliminar todos los condicionamientos autoritarios y antidemocráticos que afectaban entonces al sistema educativo. La Ley de 1985 devolvió a docentes y alumnos las libertades fundamentales sin las cuales todo proceso formador queda invalidado. Hoy, superada aquella etapa, enfrentada la educación a nuevos desafíos propios de una sociedad en proceso de cambio, la Ley llamada a regir la nueva educación en un nuevo Uruguay debe ser otra, que responda a las expectativas y necesidades de un país decididamente empeñado en entrar de lleno en el siglo XXI.

Por otra parte, múltiples evidencias muestran que la educación en nuestro país se está desplazando desde una situación en la cual el aumento de la cobertura de las instituciones era el principal requerimiento, a otra en que la calidad de la oferta educativa y su distribución social igualitaria han pasado a ser una exigencia fundamental. La nueva etapa es extremadamente compleja, porque debe tratar de reducir brechas significativas en la calidad de los aprendizajes de nuestros educandos. Esta exhibe estrecha correlación con las condiciones socio-económicas, culturales y geográficas, lo que requiere de estrategias e instituciones que no existen hoy en nuestro sistema educativo. Al mismo tiempo, es necesario continuar la expansión de las coberturas educacionales, en especial en la primera infancia, en la adolescencia, y en poblaciones específicas.

Corresponde, pues, celebrar el hecho de que este Proyecto de Ley elaborado por el Poder Ejecutivo se encuentre ya sometido a la consideración del Poder Legislativo. Ha surgido al cabo de un largo, rico y complejo proceso, en el que se han aplicado métodos desconocidos en el país, especialmente en materia de participación de la población y de acción conjunta de muy diversos entes vinculados a la educación nacional. Quienes hemos sido distinguidos con la responsabilidad de conducir la ANEP durante este período estamos satisfechos de nuestra plena asociación a la etapa prelegislativa y dispuestos a prestar nuestra máxima colaboración, en lo que nos corresponda, en la fase legislativa que acaba de iniciarse.

Las ideas fundamentales del concepto de educación y la forma de concretarlas en elementos normativos y en recursos institucionales deben traducir la elevada importancia que la ciudadanía atribuye a la educación como uno de los sectores determinantes del éxito de un proyecto de sociedad que recoja lo mejor de la progresiva (y en ciertas etapas dramática) trayectoria de la vida nacional y a la vez se corresponda con el nuevo siglo. Deseamos que éste se caracterice por el ansia de paz, el respeto de los derechos humanos, la satisfacción generalizada de las necesidades fundamentales, la pródiga creación de expresiones culturales tan propia del pueblo uruguayo y el uso inteligente de las infinitas posibilidades que ofrece el desarrollo científico y tecnológico.

Queremos que esta Ley facilite la concreción no sólo de lo que entendemos por educación sino también del pensamiento mayoritario sobre cómo ha de ser el mundo de nuestros descendientes. La tarea de organizar la función educativa no es independiente de la reflexión sobre el futuro a que aspiramos.

La búsqueda de esta necesaria coherencia explica y justifica que el Proyecto de Ley haya nacido y se esté configurando bajo el signo de un intenso debate.

Por lo dicho, consideramos pertinente basar nuestros aportes a la futura Ley en el estado de situación y las perspectivas de la educación nacional, las conclusiones y recomendaciones derivadas del debate educativo realizado en el año 2006, la concepción de la educación presentada por la ANEP a la Comisión Coordinadora de ese debate, las contribuciones del ente a la preparación del Proyecto de Ley General de Educación, y la evaluación de la experiencia adquirida en nuestros tres años de gestión. Partiendo de un hecho importante: el Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo es, en nuestra opinión, una muy buena base para los debates que se están desarrollando y el desafío fundamental que resta atender es el de contribuir a perfeccionarlo en algunos de sus aspectos específicos.

2. Acerca del concepto de educación

Concebimos a la educación como un proceso de aprendizaje permanente que se extiende durante toda la vida de las personas y tiene como objetivo facilitar el desarrollo de todas sus potencialidades afectivas, intelectuales, éticas y físicas, mediante la transmisión, la creación y el cultivo de conocimientos y destrezas, en el marco del respeto estricto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en pro de una cultura de paz basada en la tolerancia y el respeto a la diversidad, con el fin de convivir en sociedad participando de ella en forma responsable, democrática, proactiva y solidaria.

La doble función de la educación

El Proyecto del Poder Ejecutivo, en algunos párrafos de su Exposición de Motivos y en sus cuatro primeros Títulos, desarrolla una concepción que identifica a la educación como factor decisivo en la constitución de las personalidades individuales y, a la vez, en la construcción colectiva de la sociedad. Queremos adelantar nuestra coincidencia plena con esos contenidos. Nos parece que recogen los conceptos más avanzados de la pedagogía y algunos de los resultados que en esa materia tuvo el Debate Educativo.

Entendemos que la misión de la educación es contribuir al pleno desarrollo de las personas como seres autónomos y únicos pero también como componentes de una sociedad que en democracia no es la suma de individuos sino el proyecto solidariamente asumido de una colectividad consciente de sus vínculos de interdependencia y de sus responsabilidades. Identificamos así a la educación como factor decisivo en la construcción de las personalidades individuales y, a la vez, la construcción colectiva de la sociedad.

La educación es, en la sociedad, el gran recurso para armonizar las personas con su entorno planetario. De ahí sus poderosas implicaciones axiológicas, su insoslayable deber de contribuir a la construcción –mejor aún, a la autoconstrucción- de seres forjadores y servidores de valores conscientemente asumidos. Por eso consideramos que

uno de los principales avances del proyecto de ley que comentamos es el papel central que le otorga al educando en tanto componente fundamental de los procesos educativos. Los fines de la educación han de responder a ese papel central del educando y todos los recursos de que dotemos al sistema educativo –personal, presupuesto, infraestructura, equipamientos y servicios- no son más que medios al servicio del fin esencial de llevar seres humanos al máximo de sus potencialidades.

En ese marco, desde el comienzo de nuestra gestión procuramos llevar a la práctica líneas de acción que apunten a concretar una oferta educativa integral, fundada en el respeto de los derechos humanos y orientada a promover el desarrollo humano sostenible. Para ello instalamos rápidamente comisiones asesoras y les encomendamos la elaboración de propuestas de actividades transversales sobre educación en derechos humanos, estudio de la historia reciente, educación sexual, educación de jóvenes y adultos, convivencia saludable, políticas lingüísticas y educación para la salud. Las propuestas de las comisiones han dado lugar a la implementación progresiva de programas en las áreas mencionadas, demostrando la viabilidad del enfoque adoptado.

Por eso manifestamos nuestro pleno apoyo al establecimiento de “*líneas transversales*” orientadoras de todo el proceso educativo. Esas “*líneas*” son portadoras de una visión integral de la función educativa con contenidos indispensables a la formación del ciudadano del siglo XXI. El Proyecto del Poder Ejecutivo enuncia algunas y dispone que “*Las autoridades velarán para que ... estén presentes, en la forma que se crea más conveniente, en los diferentes planes y programas*”. Estimamos que ello debe ser tenido en cuenta especialmente en los ámbitos de la formación y el perfeccionamiento de los docentes.

La educación, derecho de todos

Consideramos que la educación es uno de los derechos universales, es decir, de todas las personas, y creemos, como lo hace pertinentemente el Proyecto de Ley, que ese derecho rige “*a lo largo de toda la vida*”. Este principio tiene implicaciones en las cuales conviene detenerse. En primer lugar, la participación de las personas en los procesos educativos se va haciendo en todos los países cada día más prolongada. En Uruguay estamos pasando de la obligatoriedad escolar de los seis años de primaria a la de catorce cursos de educación formal: dos al nivel inicial, seis en la primaria y, de aprobarse esta propuesta, seis en la educación media. La población en proceso de educación formal participa o debe participar en nuestro sistema educativo durante esos catorce años. Ahora bien, según las estadísticas cada cohorte anual consta de una población de aproximadamente (47.000 personas), lo que impone a la sociedad el deber de velar (mediante centros de titularidad pública o de titularidad privada) por el desarrollo educativo de un total aproximado a las (700.000) personas.

A esta población, que deberá ser escolarizada obligatoriamente, cabe agregar aquellos adolescentes que quedaron fuera de las aulas en la edad que les correspondía y que en el mejor de los casos se reincorporarán al estudio en condiciones de extra-edad. Corresponde dar oportunidades de educarse a todos los jóvenes y adultos que aspiren a ejercer ese derecho, sea con el fin de complementar estudios obligatorios no realizados en su momento, sea para ampliar sus conocimientos, su cultura general, sus competencias como parte de sistemas productivos cada día más dinámicos. En consecuencia, una educación abierta a todos requiere la organización de oportunidades

de educación de personas jóvenes y adultas, que podemos estimar en centenares de miles de participantes.

Esta responsabilidad ha sido abordada en los tres primeros años de esta Administración mediante tres medidas: la elaboración de una política de educación de personas jóvenes y adultas; la reorientación y extensión del programa de educación de jóvenes y adultos; y el apoyo al proyecto de alfabetización de adultos “En el país de Varela: yo sí puedo” promovido por el MIDES. Los resultados obtenidos señalan la conveniencia de adoptar una visión renovada de la educación de adultos, integrar sus componentes formal y no formal, coordinar las acciones de las diversas instituciones que la proporcionan e impulsarla desde la ANEP mediante el fortalecimiento del programa institucional hoy en marcha.¹ Creemos conveniente tener en cuenta esta experiencia al redactar el texto definitivo de la Ley.

La calidad de la educación

Se declara –y el Proyecto del Poder Ejecutivo lo hace ya en su primer artículo- que esta educación para todos ha de ser de calidad. Naturalmente, en ANEP suscribimos este postulado. Creemos que para adquirir altos niveles de calidad la educación debe establecer currículos adecuados a las circunstancias de la sociedad y los educandos; lograr que los niños y jóvenes accedan sin limitaciones a los centros educativos, permanezcan en ellos y alcancen los objetivos de aprendizaje en los tiempos previstos; tener en cuenta las desigualdades que puedan afectar a los estudiantes y las instituciones educativas ofreciendo apoyos especiales a quienes lo requieran; y disponer de los recursos necesarios para *“remunerar adecuadamente a los funcionarios; construir y mantener los centros educativos; dotar a éstos de mobiliario, laboratorios, talleres y materiales didácticos; e incorporar prácticas modernas de gestión.”*²

También serán considerados factores de calidad: la coherencia entre los planes, programas, currículos, métodos y medios educativos con los principios y fines de la educación establecidos en la legislación vigente; el nivel profesional y las actitudes deontológicas de los docentes y demás miembros del personal; el grado en que los aprendizajes resulten de estrategias y métodos en los que el educando, aprendiendo a aprender, se apropie no sólo del conocimiento sino del proceso que lo conduce al mismo y a su utilización crítica; la adecuación de los procesos educativos, por un lado, a las especificaciones de núcleos comunes de aplicación general en todo el país y, por otro, a las características, necesidades e intereses de los educandos y a las peculiaridades de su entorno económico, social y cultural; y el grado en que los integrantes de la comunidad educativa contribuyan al éxito educativo de su centro docente.

Creemos que estos parámetros merecen ser incorporados en el articulado de nuestra Ley. Por lo cual hemos incluido en el Anexo II de este documento una propuesta al respecto.

¹ UNESCO/OREALC (2008) Informe de la Misión de Cooperación Técnica de la UNESCO/OREALC solicitada por el Director del CODICEN (ANEP) del Uruguay.

² CODICEN (2007) Aportes de la ANEP para la elaboración del Proyecto de Ley de Educación. Versión electrónica www.anep.edu.uy

Una educación situada en el espacio y en el tiempo

Nuestra educación ha de estar anclada en lo que nos es propio, y debe ser soberanamente concebida, configurada e implementada. Pero lo nacional es múltiple y el educando, sobre todo el de escasa edad, no llega a nuestras aulas de un medio uruguayo común sino de un contexto específico: el que le es propio. Esta reflexión entronca con corrientes universales que postulan una educación situada en su tiempo y en su espacio. La concepción del mundo global y la participación en él, sólo son posibles por avances graduales de la perspectiva individual, cuyo punto de partida es esa educación situada.

Creemos que además de incluir en la Ley disposiciones respecto a los principios y fines comunes al sistema nacional y a sus distintos niveles, correspondería formular la indicación de que las autoridades de la enseñanza velarán por la pertinencia de los actos educativos respecto al alumnado concreto con que se trabaje. El medio, familiar, comunitario, natural, económico, y social tiene una poderosa fuerza formadora sobre todos nosotros. Es tarea de educadores conocer ese medio y organizar la correcta interpretación del mismo por los alumnos, con un buen tratamiento aplicado de las ciencias naturales y sociales, el diagnóstico de sus fortalezas y debilidades y el desarrollo de las actitudes, conocimientos y saberes necesarios a la incidencia de cada persona en ese medio con vistas a su transformación.

Es importante, por consiguiente, que la Ley, sin entrar en la organización y los contenidos de los currículos, encomiende a los respectivos Entes educativos que, en ejercicio de su autonomía, velen por la pertinencia de la labor educativa, en el entendido de que no se trata de que la educación fije al educando a un medio determinado ni contribuya a reforzar su eventual marginalidad. El objetivo sigue siendo contribuir a formar un ciudadano del Uruguay, de la región y del mundo. Lo lograremos más fácilmente si el educador evita trabajar en un medio escolar artificial, de espaldas al medio natural y humano circundante. Este posicionamiento tiene importantes repercusiones en la formación docente, en la dotación material de los centros educativos, en la función inspectiva, en las relaciones entre los centros y la comunidad, puntos, en su mayor parte, evocados en el Proyecto de Ley.

De la misma manera preconizamos una educación situada en el tiempo. Con raíces en el tiempo pasado, con experiencias vivenciales en el tiempo presente y con aperturas hacia el desconocido tiempo futuro. Una de las primeras medidas que tomamos durante el presente mandato en el Codicen fue la ampliación de los programas de ciertos niveles de manera que facilitaran en los alumnos el conocimiento y la comprensión de nuestra *historia contemporánea* (o reciente), que hasta entonces había sido considerada inconveniente para su formación. Estamos muy satisfechos de haberlo dispuesto así y entendemos que en el texto de la Ley puede haber una referencia al derecho de todo educando, niño, adolescente o adulto, a recibir de sus docentes las informaciones históricas pertinentes, científicamente fundadas, para ubicarse mejor en la sociedad nacional, regional e internacional de que forma parte.

La atención compartida de carencias múltiples

Esta obligada articulación entre el centro docente y su medio lleva a la controvertida cuestión del papel que corresponde al sector educación ante la problemática económico-social y en particular ante la pobreza infantil y juvenil. El sistema educativo no puede desentenderse de aquellos factores externos a la educación propiamente dicha que obstaculizan o impiden el pleno desarrollo de los alumnos, en todos los medios y de todas las edades. Las situaciones que afectan negativamente la calidad de vida de los ciudadanos y en particular de niños y adolescentes no mejorarán sin el aporte de la educación. Sin embargo, la lucha contra la pobreza y otras carencias requiere una labor no sólo pluri-institucional sino multi-sectorial. Consideramos fundamental e insoslayable el cumplimiento de acciones directas de carácter asistencial mientras la situación social actual subsista, pero en la medida en que el enfoque multi-sectorial se profundice y tenga éxito, sería conveniente que el sistema educativo, en el marco de la coordinación de las políticas públicas, transfiriera progresivamente esa labor a entidades especializadas.

En este terreno, los conceptos claves son especialización y coordinación. El sistema educativo está especializado en educar y por ello, consideramos fundamental que desde la educación se conozca, se ayude a diagnosticar y se contribuya a interpretar aquellos factores sociales y ambientales que afectan al alumnado y que, en cierta medida, lo conducen al fracaso. El desarrollo económico y social y las redes comunales o regionales de servicios sociales, estables o itinerantes que hoy se están configurando, permitirán superar la pobreza que todavía prevalece en muchos lugares. Las familias deben ser encaminadas a dichos servicios y los docentes tendrán que ser debidamente formados para intervenir coordinadamente y siempre en su calidad de educadores en esta nueva configuración de los servicios estatales.

Problemas relativos al rendimiento del sistema

Vinculado con el planteamiento anterior, queremos hacer rápida mención de algunas situaciones reveladoras de lo que podríamos considerar un insuficiente rendimiento de nuestro sistema educativo público. La repetición de cursos, el abandono de las aulas, el incumplimiento de la obligatoriedad escolar, constituyen problemas complejos de larga data (cuyas dimensiones estadísticas constan en el Anexo III) que no admiten simplificaciones ni en cuanto a sus causas ni en cuanto a sus soluciones. Debemos estar en alerta para no atribuir a la educación –y a las instituciones responsables de la misma– más responsabilidades que las razonables y más poderes que aquellos de que dispone.

El Gobierno nacional ha hecho un intenso esfuerzo por mejorar en todos los aspectos los servicios educativos a su cargo y no es éste el lugar de entrar en detalles que constan en las rendiciones de cuentas efectuadas por nuestra Administración ante el Parlamento. Desde nuestra visión entendemos que constituye un error exigir de la educación más de lo que ella es capaz de proporcionar. Sí corresponde exigirle que aporte a la sociedad todo lo que debe y puede dar. Pero no más. Hay problemas – como la pobreza, el trabajo infantil, la desorganización familiar, la violencia, el abuso de drogas, las variaciones de la tasa de empleo, así como algunos otros aspectos de la marcha general del país y del mundo- que afectan a los ciudadanos en todos los órdenes de la vida, también en su condición de educandos o educadores. Existen ahora en el país las condiciones favorables a un esfuerzo integrado en favor de nuestra población, en especial la más

afectada por este tipo de problemas. La elaboración de esta nueva Ley de Educación constituye una excelente oportunidad para profundizar la articulación de políticas públicas que los aborden de forma complementaria y sinérgica como lo buscan hacer el plan de equidad y la estrategia de la infancia y la adolescencia.

3. Comentarios a algunos aspectos fundamentales del articulado

El presente proyecto de ley contiene, entre otras propuestas, las bases jurídicas, filosóficas y políticas que han de sustentar la educación nacional; enumera los principios y fines de la educación; establece la organización del sistema educativo nacional; propone nuevos órganos de coordinación; define los niveles y modalidades del sector formal; dispone una reorganización de la educación media; abre espacios de participación en los órganos de gobierno de la educación pública y de representantes de las comunidades en los centros educativos; propone nuevas instituciones de nivel terciario para la formación docente y la educación tecnológica; reorganiza la educación de la primera infancia, la no formal, y la de adultos; y crea una instancia de evaluación de la calidad de la educación.

Sobre los fundamentos y orientaciones generales

Compartimos plenamente el enfoque general del proceso educativo desde una perspectiva de derechos humanos; la concepción de la educación como un bien público y social; la prioridad principal asignada al educando; la apertura de espacios de participación y las orientaciones generales que sustentan los principios y fines según el contenido de los Arts. 1 a 22. Limitaremos nuestros comentarios a aquellos aspectos en los cuales consideramos que la experiencia adquirida en la conducción de la ANEP nos permite hacer contribuciones que pueden interesar a los legisladores.

Sobre los diversos tipos de educación

El proceso educativo se lleva a cabo a través de la educación formal o regular, de la educación no formal y de la informal.

De acuerdo con los criterios más aceptados en la literatura comparada, la enseñanza formal o regular “es aquella que está estructurada y se entrega de manera sistemática y secuencial. Está constituida por niveles y modalidades que aseguran la unidad del proceso educativo y facilitan la continuidad del mismo a lo largo de la vida de las personas”. La enseñanza no formal “es todo proceso formativo realizado, con intención educadora, a través de un programa sistemático, predominantemente de índole laboral, que no siempre es evaluado, y que no equivale a un nivel educativo ni conduce a un título”. La enseñanza informal “es todo proceso vinculado con el desarrollo de las personas en la sociedad, facilitado por la interacción de unos con otros y sin la tuición del establecimiento educacional como agencia institucional educativa. Se obtiene en forma no estructurada y sistemática del núcleo familiar, de los medios de comunicación, de la experiencia laboral y, en general, del entorno en el cual está inserta la persona”.

Creemos conveniente que el proyecto de Ley tenga en cuenta estas características diferenciales en ocasión de establecer disposiciones respecto a cualquiera de los tipos de educación aquí definidos. Por ese motivo nos permitimos proponer que a continuación del título “Concepto” del Art. 24 se incorpore el siguiente texto: *“La educación formal se caracterizará por: la asistencia regular de los educandos a los centros de enseñanza o aulas virtuales, la relación estable entre el educando y sus maestros y profesores; la constitución y funcionamiento de los centros como comunidades educativas; el desarrollo flexible de planes y programas previamente aprobados; la evaluación de los procesos de formación y de aprendizaje de los educandos así como de la gestión y resultados de los centros educativos; y la continuidad entre los diferentes niveles educativos debidamente asegurada mediante acreditación”*.

En cuanto a la definición de la educación no formal, estamos de acuerdo con el concepto de la misma que se desarrolla en el primer párrafo del Art. 39 del Proyecto y con la necesaria articulación entre la educación formal y no formal expuesta en su tercer párrafo. Proponemos suprimir el segundo párrafo que da ejemplos de educación no formal, pues se presta a confusión. La mayor parte de los procesos de alfabetización y de educación de jóvenes y adultos debe ser incluida en la categoría de educación formal, por sus objetivos, su organización y sus métodos.

Sobre la reorganización de la educación media

El proyecto propone la distribución de la educación formal en 6 niveles: inicial, primaria, media básica, media superior, terciaria y de postgrado. Para ello se sustituye el actual Consejo de Educación Secundaria por dos nuevos órganos de dirección: el Consejo de Educación Media Básica y el Consejo de Educación Media Superior, innovando así claramente en relación con la estructura actual.

Entendemos que la implementación de un ciclo básico común con el propósito de postergar la toma de decisiones del educando respecto a su opción laboral y extender a todo el nivel la introducción a la educación científico tecnológica es altamente recomendable. Sin embargo, es necesario subrayar que su implementación requerirá docentes debidamente formados, laboratorios y talleres suficientemente dotados y planta física adecuada, lo que habrá de exigir una etapa de transición para la cual la ley debe hacer las previsiones del caso.

En lo que se refiere a la educación técnico profesional de nivel medio creemos conveniente encontrar los mecanismos para asegurar su modernización y pertinencia preservando innovaciones tales como la formación profesional de base y las escuelas agrarias de alternancia, cuya aplicación está dando respuesta a ingentes necesidades del desarrollo social y productivo del país.

Sobre el Sistema Nacional de Educación

De acuerdo a lo propuesto en el Capítulo IX del Título V del Proyecto de Ley, las instituciones hoy existentes y las que se crean se agruparían en un sistema nacional compuesto por dos órganos: el Congreso Nacional de Educación y la Comisión Nacional de Educación (COMINE). El Congreso (Arts. 46 y 47), de carácter asesor y

consultivo e integrado de manera plural y amplia, sería el ámbito nacional de debate “en los temas de la aplicación de esta ley”. La Comisión (Arts. 44 y 45), también con carácter asesor, constituiría el espacio de deliberación sobre políticas educativas nacionales.

Entendemos que la ley debería fijar explícitamente las atribuciones y potestades de ambos organismos procurando evitar la limitación de –o la interferencia con- las competencias constitucionales y legales, tanto de los entes autónomos como de los organismos e instituciones de titularidad privada. También creemos conveniente revisar la composición de la Comisión Nacional de Educación puesto que, de mantener la que se propone en el Proyecto, resultaría, por el elevado número de componentes, un organismo de difícil operatividad. Más aun cuando la participación de un número más amplio de actores sociales está asegurada en el Congreso Nacional de Educación.

Sobre el Sistema Nacional de Educación Pública

El Título VI del Proyecto de Ley (Arts. 48 y siguientes) crea y describe el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) constituido, según el Art. 51, por el Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República.

La Constitución establece una razonable separación entre las responsabilidades del Poder Ejecutivo y las de los Consejos Directivos que, por exigencia constitucional (Art. 202), han de ser autónomos, así como deberán serlo también aquellos que pudieran crearse en el futuro para atender, dice el citado artículo, “los demás servicios docentes del Estado”, pero indica, al mismo tiempo que “la ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.”³ Esto plantea una tensión entre autonomía y coordinación que debe ser bien resuelta por la nueva ley.

La experiencia nos ha mostrado que la acción coordinada de los tres Entes, cada uno con sus respectivas competencias, resulta fundamental para la buena marcha de la educación nacional. Ejemplo de ello son el funcionamiento regular de la Comisión Coordinadora de la Educación, la participación conjunta en el debate educativo, así como las carreras cortas de tecnólogos y los cursos de postgrado instrumentados en este período de gobierno por la ANEP y la UdelaR. Para proteger, profundizar y extender este tipo de experiencias exitosas, y resolver adecuadamente la tensión antes mencionada, creemos conveniente que la Ley sea clara en el enunciado de las funciones comunes y específicas de la ANEP y el MEC puesto que la UdelaR ya las tiene claramente definidas en su Ley Orgánica.

³ Cámara de Representantes (1999) Constitución de las República Oriental del Uruguay. Imprenta Rosgal, Montevideo, Uruguay. Art. 202 “*La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos. Los demás servicios docentes del Estado, también estarán a cargo de Consejos Directivos Autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquellos se expidan. La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.*”

A lo largo del articulado y de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se observa un cambio importante en el peso relativo de las instituciones que componen el Sistema Nacional de Educación. Un número no despreciable de aspectos de la educación, unos en pleno funcionamiento (como la educación de adultos, o la educación no formal) otros desarrollándose con el carácter de interesantes innovaciones (como la evaluación de la calidad educativa), se confían a la tutela del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) o a servicios, programas o comisiones de cuyo funcionamiento sería responsable dicho Ministerio. Juzgamos conveniente solicitar a los legisladores que consideren como alternativas posibles: a) fortalecer, ampliar y coordinar los programas existentes de educación de adultos y educación formal, para el primer caso y b) asegurar la independencia técnica y política del Instituto de Evaluación Educativa, para el segundo.

Expresadas estas consideraciones, manifestamos nuestro respaldo al mantenimiento de la Comisión Coordinadora del SNEP en tanto espacio de concertación y promoción de políticas públicas educativas.

Sobre la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)

Entre sus Arts. 54 y 68 el Proyecto de Ley se ocupa de la ANEP: sus funciones generales, su Consejo Directivo Central y los distintos Consejos de Educación. En términos generales estamos de acuerdo con las propuestas del Proyecto del Poder Ejecutivo. Sin embargo, estimamos que la Ley debe manifestar de manera explícita en el Art. 55 (Capítulo IV del Título VI) que la elaboración, desarrollo y ejecución de las políticas educativas en los niveles a su cargo son competencias de la ANEP. También entendemos que la sociedad se beneficiaría de una definición más precisa de los objetivos, los niveles y la estructura institucional de la educación técnico profesional. Finalmente, entendemos conveniente mantener la figura de Director Nacional de Educación Pública -cuya pertinencia para la representación institucional, la solución de asuntos urgentes e imprevistos y la coordinación interinstitucional hemos tenido la ocasión de confirmar en nuestra gestión- manteniendo en su ámbito funcional las competencias que en el Art. 67 se le atribuyen al Presidente del Codicen.

Sobre los mecanismos de participación

Consideramos que la apertura de nuevos espacios de participación para representantes directos de los docentes (consejos directivos central y desconcentrados), estudiantes (consejos directivos de los institutos de formación docente y educación tecnológica terciaria) y de estudiantes, familiares y vecinos (en los consejos de participación de los centros educativos) constituyen cambios especialmente relevantes, potencialmente transformadores y acordes con una visión que demostró ser generalizada entre los participantes del Debate Educativo.

En lo que tiene que ver con las Comisiones Consultivas, apoyamos decididamente la propuesta formulada en el Art. 71 del Proyecto de Ley, según la cual se procedería a su creación para los diferentes Consejos del sistema de educación pública, en el entendido de que la norma debe ser aplicada también por el CODICEN. Nuestra experiencia en la materia ha resultado sumamente positiva.

También consideramos conveniente la constitución de un Consejo de Participación en todo centro educativo, como se propone en los Arts. 76 y 77 del Proyecto, pero creemos que sus funciones deberían trascender la de “realizar propuestas a la Dirección del Centro...”, como lo dispone el Art. 77, incluyendo entre ellas participar en áreas tales como la autoevaluación del centro, la resolución de conflictos y el desarrollo de actividades extracurriculares. También entendemos conveniente darles competencia para emitir opinión fundada sobre innovaciones extracurriculares que proyecte el centro así como sobre la memoria anual que formula el equipo director. Creemos que de ese modo las actividades de este nuevo órgano facilitarán la proyección del centro en la comunidad, la cohesión de estudiantes, personal y vecinos, la construcción de ciudadanía, la mejora de la imagen de cada centro en su medio, y acentuará tanto la seguridad de sus bienes e instalaciones como la pertinencia del trabajo docente en función de la realidad local. Todo ello sin mengua de la autoridad inherente a la Dirección del Centro y del acatamiento de las pautas reguladoras de la educación nacional.

Sobre la descentralización a nivel departamental

La creación de las Comisiones Coordinadoras Departamentales de Educación en cada uno de los 19 departamentos (Arts. 88 a 90 del Proyecto) constituye una importante innovación que creemos socialmente pertinente. En nuestra opinión, ellas permitirán que las entidades educativas funcionen como un verdadero sistema a escala local; que los recursos sean utilizados de un modo más racional a ese nivel; que se refuercen recíprocamente las competencias de los actores locales; que la comunidad departamental aprecie la importancia de la integralidad y continuidad de los procesos educativos. Todo ello sin invertir recursos adicionales, sin contribuir al incremento de la burocracia y facilitando, para ciertas ocasiones, la concertación de ideas y acciones también a escala nacional.

Sobre deberes y derechos del personal docente

A nuestro juicio es conveniente incluir en la Ley, como se hace entre los Arts. 72 a 75 del Proyecto, un listado de derechos y deberes de los diversos contingentes de la comunidad educativa y manifestamos nuestra conformidad con los enunciados actuales de la propuesta del Poder Ejecutivo. Queremos destacar muy especialmente el Art. 74, que protege el derecho a la educación de las alumnas asegurando que el embarazo y la maternidad no se transformen en un obstáculo para su desarrollo personal y su inserción social.

No obstante, y sin perjuicio de lo que establezca el respectivo Estatuto del Funcionario, parece conveniente, y así lo proponemos, incluir en esta parte de la Ley el enunciado de algunos derechos y deberes esenciales del personal docente. Para no entrar en detalles en el transcurso de la exposición, hemos preparado una propuesta que incluimos en el Anexo I.

Sobre el Instituto Universitario de Formación en Educación

Apoyamos la propuesta de creación del “Instituto Universitario de Educación” (Arts. 82 a 85 del Proyecto) sin perjuicio de considerar conveniente, a mayor plazo, la creación de una Universidad Nacional Autónoma de Educación. Entendemos que la intención que se quiere plasmar en la Ley es la de dar nivel universitario a la formación docente y a los títulos correspondientes, conformando un ámbito encargado de formar y perfeccionar a todo el personal docente del Sistema. Esto nos lleva a proponer que en todo el texto de la Ley la nueva institución sea denominada Instituto Universitario de Formación en Educación.

Sin embargo, si este Instituto ha de actuar “*en la órbita de la Administración Nacional de Educación Pública*” (Art. 82) y si esta Administración, por mandato constitucional y de esta misma Ley (Art. 54), es un órgano autónomo, es a la ANEP que corresponde “*la conformación de una comisión de trabajo (...) que elabore (...) una propuesta de estructura y funcionamiento del Instituto...*” (Art. 84) en la cual se prevea “*la participación en su órgano de conducción de los órdenes docente, estudiantil y de egresados, en forma de cogobierno*” (Art. 84).

El segundo párrafo de este Art. 84 también debe ser analizado en el mismo sentido. Dado que lo que le compete a la Comisión Coordinadora del SNEP, por el Art. 111, inciso 2, de este Proyecto, es: “*Coordinar y concertar las políticas educativas de la educación pública e impartir recomendaciones a los Entes*”, proponemos la siguiente redacción para el Art. 84 del Proyecto: “*Se encomienda a la ANEP la conformación de una comisión de trabajo con representantes de las instituciones y sectores concernidos, en particular el la UDELAR, el MEC y el INAU, la cual, en un plazo de un año de promulgada la presente Ley, elaborará una propuesta de estructura y funcionamiento del Instituto Universitario de Formación en Educación que prevea la participación en su órgano de conducción de los órdenes docente, estudiantil y de egresados, en forma de cogobierno y los mecanismos de reconocimiento del nivel universitario de los títulos expedidos. La propuesta será puesta en tiempo oportuno a consideración de la Comisión Coordinadora del SNEP, la cual formulará a la ANEP las recomendaciones que estime convenientes*”.

Cualquiera sea la opción seleccionada por los legisladores, deseamos ratificar los términos de la Declaración Conjunta suscrita con la Universidad de la República cuando sostiene que la tarea de construcción de una nueva institucionalidad “*...debe partir del reconocimiento de dos importantes tradiciones institucionales. La ANEP posee una valiosa tradición en materia de formación didáctico-pedagógica de los docentes de los diversos subsistemas que conforman la educación pública; la UR posee, por su parte, una vigorosa tradición en materia de investigación disciplinaria y una incipiente pero prometedora tradición en materia educativa. Dada esta realidad es vital elaborar alternativas que sepan conjugar ambas tradiciones.*”

Sobre la Educación terciaria tecnológica

Es éste un nivel en expansión en el sistema educativo actual, fundamental para el desarrollo científico y tecnológico del país, para un incremento sostenido de la producción y para el mejoramiento de los servicios necesarios al bienestar nacional. Es, además, un área de articulación, a fortalecer, entre el actual Consejo de Educación

Técnico Profesional de la ANEP y la Universidad de la República, con particular incidencia en el interior de la República.

La Ley de Presupuesto Quinquenal 2005-2009, estableció el marco político para desarrollar el Proyecto “Educación Tecnológica Terciaria” en el Sistema Educativo Público. Ha sido ofrecido desde el año 2005 por la ANEP y la UDELAR, con el fin de diversificar propuestas educativas tecnológicas cortas de nivel terciario. Las modalidades ya desarrolladas en este período (tecnólogo químico, mecánico, informático y agroenergético) y las que ya se están instrumentando a nivel de las cadenas cárnica, láctea y forestal, requieren un soporte institucional que potencie este tramo de la educación. Es necesario fortalecer y ampliar la red de institutos tecnológicos terciarios en todo el país sumando los esfuerzos de ANEP y UdelaR, en el marco de la declaración conjunta antes mencionada, de modo de aportar lo mejor de ambas instituciones en beneficio de un modelo de desarrollo acorde al nuevo escenario productivo.

Sin embargo, si como lo dispone el Art. 87 del Proyecto los “*Institutos de Educación Terciaria*” han de funcionar “*en la órbita de la ANEP*” corresponde adoptar el mismo procedimiento sugerido para el Instituto Universitario de Formación en Educación. Sería en ese caso la ANEP quien debería aprobar el proyecto académico y organizativo de esos centros, a partir de la propuesta elaborada por una comisión de trabajo con representantes de las instituciones y sectores concernidos, en particular la UdelaR, el CETP, el MEC, el INIA, el CONICYT, la ANII, sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales. Por otra parte, si se mantienen en la ANEP nos parece conveniente que los institutos tecnológicos sean integrados en red para facilitar la complementariedad, articulación y sinergia de esas instituciones.

Sobre la ampliación estructural del Sistema Educativo

Situada ante la realidad concreta de hoy y abierta, como ha de estarlo, a perspectivas de futuro en gran parte imprevisibles, es natural que la Ley proponga nuevas estructuras institucionales para el mejor funcionamiento del sistema educativo. Nos permitimos sostener que estas incorporaciones deben ser las indispensables, debidamente justificadas, si es posible, por la experiencia, y situadas en la estructura general del sistema educativo conforme a las prescripciones constitucionales.

El Proyecto de Ley, por medio de sus Arts. 91 a 95, 96 a 98 y 100 a 104 opta por incorporar al Sistema Nacional de Educación tres nuevas estructuras: el *Instituto Nacional de Educación No Formal*, la *Comisión Coordinadora de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas*, y el *Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia*, colocándolas en dependencia directa del Ministerio de Educación y Cultura, creando, en cada caso las correspondientes direcciones, y de los respectivos órganos coordinadores, comisiones directivas o consejos asesores o consultivos. Cabe preguntarse si no es más conveniente fortalecer, coordinar y articular servicios ya existentes.

Sobre la solución propuesta para educación no formal.

Las funciones de coordinación de la educación no formal podrían ser convenientemente atendidas por una Comisión Coordinadora encargada de articular los programas y proyectos de educación no formal que se desarrollen en el país y llevar un registro de las instituciones y sus actividades.

De aprobarse lo que antecede, se haría innecesaria la creación del Instituto Nacional de Educación No Formal que el Proyecto propone en sus Arts. 91 a 95.

Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA)

Esta área educativa (esencial en un país con porcentajes considerables de ciudadanos sub-escolarizados y con una vocación cierta por el emprendimiento de formas diversas de expresión cultural) viene siendo atendida, de manera todavía insuficiente, por los distintos Consejos de Educación y por un conjunto de entidades privadas de muy diversos objetivos y características. El principio de que los diversos programas requieren alguna forma de coordinación está plenamente justificado y merece ser atendido por la ley.

Es ésta un área educativa muy diversa y dispersa que en situaciones, como la de Uruguay, de escolaridad incompleta, implica una labor pedagógica que se adapte a las necesidades de educandos que por alguna razón abandonaron el sistema educativo formal sin haber completado la escolaridad obligatoria. Está siendo mayoritariamente atendida por la ANEP, sin perjuicio de la coordinación conceptual y operativa de sus programas y de la multiplicidad de acciones de titularidad privada. Creemos que lo más conveniente y oportuno sería ampliar y fortalecer el área de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas, en la órbita de ANEP, para que ofrezca de manera oportuna, sistemática y flexible mecanismos que permitan completar la escolarización de los ciudadanos.

Sobre la Educación de la Primera Infancia

Dos Capítulos del Título VI del Proyecto de Ley (Arts. 99 a 107) se ocupan de este tema con el propósito de dar jerarquía, orden, organización y operatividad a un área en creciente expansión, tanto en el sector público como en el privado. Conceptualizarla debidamente, fijar una plataforma de principios y establecer una estructura técnico administrativa abierta, dinámica y eficiente es de urgente necesidad.

El establecimiento de un órgano coordinador que asegure la articulación de políticas integrando en su conducción a representantes de las instituciones públicas y privadas resulta conveniente para la atención integral de este grupo etario.

Sobre la Evaluación de la Calidad Educativa

Entre los Arts. 116 y 121 el Proyecto de Ley refiere al innovador e importante proyecto de creación del *Instituto Nacional de Evaluación Educativa*, como “*órgano desconcentrado*” del Ministerio de Educación y Cultura.

A nuestro juicio esta propuesta debe ser analizada teniendo en cuenta el criterio de calidad más adecuado a nuestra sociedad. Entendemos que a lo que se debe apuntar es a reconocer la obligación del Estado a ofrecer una educación de calidad, impulsar las actividades necesarias para velar por ésta, establecer las condiciones necesarias para ello y verificar permanentemente su cumplimiento.

Creemos oportuno destacar que el concepto de educación de calidad que consideramos conveniente apunta fundamentalmente al desarrollo integral de los alumnos y no sólo al logro de estándares de aprendizaje, con el propósito de ofrecer una formación que abarque competencias, conocimientos, destrezas y valores sustentados en la democracia, el desarrollo sostenible y la solidaridad.

En este sentido, todos los actores del proceso educativo son responsables de alcanzar una educación de alta calidad y pertinencia social, debiendo ser evaluados mediante criterios objetivos y transparentes, y que les permitan rendir cuentas a la sociedad respecto de los logros educativos alcanzados.

El país ha dado pasos muy importantes en este sentido a través de la puesta en marcha de mecanismos de autoevaluación y de evaluación externa por pares en los ámbitos funcionales de la UdelaR y de la ANEP. Se trata ahora de construir una cultura de evaluación transformadora y colocar a todo el sistema nacional de educación en condiciones de informar a la sociedad sobre los resultados que logra, el funcionamiento de los distintos niveles del sistema, las condiciones que afectan los procesos en las distintas instancias y el aporte de distintos actores. Esto con el propósito de evaluar las políticas educativas, orientar el desarrollo de planes de mejoramiento y rendir cuentas sobre la respuesta del sistema a las demandas de la sociedad.

Para ello consideramos que lo más indicado es crear un organismo externo a todos los entes e instituciones que han de ser evaluados que sea capaz de aportar una mirada imparcial, confiable y prestigiosa sobre los programas, las instituciones y el sistema en su conjunto.
