

Miguel Soler Roca

NOTAS SOBRE EL

PROYECTO DE LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Escribo desde la dificultad. Después de haber estado dos años en Uruguay (2005-2007), vuelvo a estar lejos, disponiendo de informaciones indirectas y parciales. Por otra parte, el tema (la educación y la elaboración de una Ley que la actualice, estimule y regule) es, en cualquier parte del mundo, también difícil. Más en Uruguay: la extraordinaria capacidad de interpretar crítica y dialécticamente la realidad, que es una gran cualidad de los uruguayos, se convierte, a la hora de decidir y emprender acciones que contribuyan a mejorar esa realidad, en una considerable dificultad, más aun cuando hay que atenerse a límites temporales. Agrego que yo también soy personalmente difícil. Me cuesta aceptar el mundo actual, con sus graves contradicciones. Haber creído en la superación humana como proceso colectivo, deliberado, solidario, y haber actuado como educador con ese desafío como norte me aportó una experiencia que no me es fácilmente transferible al siglo XXI. Cuando el pensamiento se contamina de nostalgia la ubicación en la realidad puede ser equivocada. Ante tanta dificultad, las palabras de orden son respeto y modestia y desde ellas me propongo escribir. Un gran respeto por lo que otros vienen haciendo y una gran modestia por lo que yo, aquí y ahora, pueda aportarles.

Pero también me siento con algún derecho a participar en el presente debate sobre el Proyecto de Ley General de Educación (PLGE) que el Poder Ejecutivo ha remitido al Poder Legislativo. En marzo de 2005, recién instalado el nuevo gobierno, remití desde Barcelona el documento “*Pensando en la futura Ley de Educación de Uruguay*”, con ideas que había ido comenzando a organizar cuatro meses antes, en oportunidad de haber viajado a Montevideo para ejercer mi derecho al voto. Dicho documento (29 páginas y dos partes, una sobre *cuestiones de método* y otra con *posibles contenidos de la Ley*) fue acogido con interés por sus once destinatarios iniciales. Creo que fue, aparte de los pronunciamientos de los sucesivos congresos del Frente Amplio (FA), el primer material en que alguien se ocupó de manera pretendidamente global de la futura Ley. Las fotocopadoras hicieron su trabajo y cuando yo llegué a Montevideo en mayo de 2005 en calidad de asesor honorario del Dr. Yarzabal, pude percibir que aquel trabajo no había sido vano.

A propuesta de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y designado con otros especialistas por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), actué entre diciembre de 2005 y abril de 2007 como uno de los 22 integrantes de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). Participé, pues, en toda la etapa de organización de esa inédita experiencia uruguaya de apertura al debate popular del gran tema de la educación, bajo el asedio, por momentos ultrajante, de los medios de la oposición. A partir de mayo de 2007 no he tenido ninguna intervención pública relativa al proceso de elaboración del PLGE ni a su contenido. Al pronunciarme ahora sobre el tema, me considero no solamente asistido del derecho a opinar sobre asunto tan sentido como propio, sino obligado a hacerlo, por lealtad a mis colegas y a mi patria de adopción.

Algunas reflexiones previas. Necesariamente, toda ley de educación responde a un concepto de la educación, más concretamente a un proyecto educativo, siendo deseable que éste sea coherente con el proyecto global de sociedad, es decir, afín con un proyecto sociopolítico, tomando esta última expresión en su sentido general, como perfil convenido por la sociedad para el largo plazo y no como proyecto partidario circunstancial. En algunas de mis obras yo me he referido a la *historicidad* y a la *politicidad* de la educación (1). Es evidente que Uruguay no atraviesa un período revolucionario. Podríamos decir que ha deseado vivir y está viviendo – no sin enfrentar considerables resistencias - una etapa de cambio, sin poder dejar de convivir con el capitalismo globalizado, aspirando a corregir en la medida de lo posible algunos de sus efectos sociales más injustos. Esta palabra, *cambio*, me parece que es la que mejor caracteriza los objetivos de la futura ley. Deseamos la concreción de cambios importantes en materia educativa: cambios en algunos principios básicos, cambios en sus funciones en la sociedad, cambios en la amplitud de su cobertura, cambios institucionales, cambios en las responsabilidades y derechos de diferentes colectivos, cambios en los métodos y medios y, sobre todo, cambios en los resultados obtenidos. No nos hemos enfrascado, a mi parecer, ni en una revolución ni en una reforma, sino en la puesta al día de una herramienta de enorme valor, la Ley, de modo que ésta actualice el sector y lo proyecte a un futuro que nos es desconocido pero para el cual debemos preparar a la futura ciudadanía.

La Exposición de Motivos (EM) del PLGE y los primeros 22 artículos del mismo exponen la visión, que en general comparto, que los autores han tenido del cambio educacional deseado y del contexto histórico en que ha de tener lugar. Me permito sugerir que en esas consideraciones la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara tome en cuenta también los aportes de otros organismos y personas, en especial las reflexiones de la Universidad de la República (UDELAR) y de la ANEP, expresadas las primeras en dos importantes documentos recientes (2) y las de la ANEP en la reunión que sus directivos mantuvieron el 5 de agosto con dicha Comisión (3). Esta indispensable conceptualización inicial de la educación en todos sus niveles y modalidades ha de conciliar la necesidad de ser avanzado y preciso en el enunciado de fines y principios y de no serlo demasiado al señalar los medios y sobre todo los recursos institucionales que han de dar vigencia a tales principios. Los sistemas educativos requieren una cierta consistencia y continuidad ideológica pero también flexibilidad y apertura operacional. La Ley habría de tenerlo en cuenta.

En todo el mundo y en Uruguay se asigna a la educación una elevada prioridad, a veces, se dice, la primera prioridad. Se suma, en nuestro país, la declaración de que esa prioridad ha de favorecer ante todo a la educación pública y a los sectores menos favorecidos de la población. Creo en la sinceridad de este discurso, más como expresión de un objetivo inspirador que como una norma de acción a ser acatada. La sociedad en su conjunto no ha asumido, en mi opinión, tal prioridad y en muchos casos ha convertido la prioridad social y nacional en prioridades familiares o individuales. Cuando afirmamos que la educación es un derecho de todos a ejercer a lo largo de toda la vida, ¿tenemos claro lo que eso significa en términos de deberes sociales consiguientes? Sostenemos que la educación ha de ser obligatoria durante catorce años de estudio y que, de hecho, todos los uruguayos del futuro deberán ser bachilleres. Es correcto, pero contradictorio con la prioridad hoy adjudicada a la educación de muchas personas, la que debiera importar mucho más que la prioridad otorgada al aparato

educacional. Hace unos meses una Intendencia Municipal llamó a concurso para proveer cargos de trabajadores no cualificados, exigiéndoles al inscribirse que hubieran completado la educación primaria. Ahora el Ministerio del Interior cree posible reclutar algunos agentes policiales con esa misma formación, seis años de primaria. ¿Son éstas muestras de la alta prioridad otorgada a la educación o, por el contrario, demuestran con qué magros resultados nos damos por satisfechos? Aun reconociendo la existencia de una pobreza estructural y los esfuerzos del actual gobierno por reducirla, declaremos en la EM de nuestra Ley que ya es hora de que la sociedad entera enfrente el desafío de *construir una prioridad educacional*, trascendiendo toda connotación meramente declarativa.

Se habla y escribe mucho sobre crisis de la educación. No faltan los que aseguran que Uruguay vive ahora su más profunda crisis educativa. No estoy de acuerdo con esta percepción. En su obligación de estar al servicio del hombre situado en un contexto histórico, la educación, sea globalmente sea parcialmente, transcurre inevitablemente en crisis. Conservadora como tiende a ser, la necesidad de adecuarse a los cambios sociales le impone sucesivas tensiones y crisis. No hay que temerlas, sino diagnosticarlas, debatirlas y resolverlas. De ahí la importancia de que la Ley no sea dogmática ni tampoco responda a un reglamentarismo excesivo. No es este el lugar de hacer balance de los últimos años, que han sido de positivos cambios, aunque menudeen por parte de la oposición las referencias al nivel supuestamente catastrófico al que se ha llegado, en términos cuantitativos y cualitativos. No recogí esta impresión en los encuentros propios del Debate Educativo ni en oportunidad de la visita, acompañando al Dr. Yarzabal en reuniones abiertas, a decenas de localidades del interior. Es más, me resultó gratísimo comprobar que padres y docentes eran tan capaces de denunciar fallas del sistema como de exponer con orgullo cómo las estaban neutralizando con acciones locales. Como resultado de la reciente acción gubernamental, ciertos aspectos del relacionamiento al interior de la comunidad educativa han mejorado sensiblemente con respecto a la situación de hace un par de décadas. Se han incorporado a los planes de estudio áreas del conocimiento esenciales para la vida de hoy y de mañana. Las dotaciones presupuestales que hoy se adjudican al sector educación por lo menos triplican las que precedieron al actual gobierno. Y en cuanto al personal docente – del que se critica su excesivo ausentismo, su desmoralización, su falta de apego a la profesión y el haber dejado de ser “como los maestros y profesores de antes” – reconozco que cada uno de ellos enfrenta considerables dificultades, lo mismo que sus colectivos y sindicatos. Pero yo no considero que el proceso que están padeciendo sea de autodegradación, sino del padecimiento de una subconsideración progresiva por parte de la sociedad. De este estado hoy parcialmente crítico, los educadores podrán salir según sea el texto de la Ley y el monto de los recursos de que se disponga para cumplirla.

Y si hablamos del presupuesto, tan acrecido por el gobierno actual, a mediano plazo no podremos conformarnos con el 4,5 % del PIB cifra promedio en América Latina. Recordemos que la Comisión Delors recomendó a la UNESCO en su Informe de 1996: *“la parte del producto nacional bruto dedicada a la educación no debe en ningún caso ser inferior al 6 % en los países donde aún no se ha alcanzado ese objetivo. Entre otras posibilidades, la lógica del desarrollo humano induce a tomar en consideración la transferencia de una parte de los créditos militares, a menudo superiores a los dedicados a la educación”* (4). Yéndonos más atrás, también podríamos recordar que la Conferencia Regional de Ministros de Educación convocada por la UNESCO en

diciembre de 1979 incluyó en la llamada *Declaración de México* esta recomendación a los estados latinoamericanos: “*Dedicar presupuestos gradualmente mayores a la educación, hasta destinar no menos del 7 u 8 % de su Producto Nacional Bruto a la acción educativa, con el objeto de superar el rezago existente y permitir que la educación contribuya plenamente al desarrollo y se convierta en su motor principal*” (5). No deseo con estas referencias soliviantar a nuestros educadores y universitarios proponiéndoles metas extemporáneas. Sí aspiro a fortalecer en la sociedad uruguaya la convicción de que dar la máxima prioridad a la educación comporta algún tipo de sacrificios. Y no puedo resistirme a la tentación de evocar la fértil oportunidad, de que he gozado personalmente y que he visto aprovechada por doquier, de hacer del trabajo de docentes, alumnos y comunidades, no solo una vigorosa palanca educativa sino también una fuente de recursos, muy modestos casi siempre, a sumar a los del presupuesto nacional. Sería oportuno que la Ley y en particular su EM se ocupen con firmeza y optimismo de este tema.

Cabe señalar también la lentitud con que se producen los cambios educativos. Estoy de acuerdo en que la demora burocrática es una rémora, pero la lentitud a que me refiero tiene causas más profesionales: es enorme la distancia existente entre la adopción de medidas de carácter normativo y la obtención de resultados en el saber y en el comportamiento de los educandos, que es lo que realmente importa. Me parece irritante ver con qué frecuencia los comentaristas de la oposición se preguntan cómo es posible que habiendo sido incrementadas las partidas presupuestarias sigan existiendo problemas como la repetición de cursos, la deserción, el mal estado de los edificios, la modesta formación de algunos docentes. Por elevado que sea el sentido de responsabilidad de directivos y educadores, el camino a recorrer hasta el verdadero logro de los objetivos educacionales es extremadamente largo porque a la lentitud propia de los cambios materiales se suma la necesaria incubación de los nuevos conocimientos, actitudes y valores, cuyo terreno natural de cambio no son los textos sino los cerebros. Con similares palabras lo decía recientemente un Ministro del actual gobierno: “...*todos estos gastos tienen diferentes períodos de maduración. Y el de más larga maduración es el principal: la educación*” (6).

En un aspecto afín, tengo considerables reservas ante las tendencias actuales respecto a la evaluación educativa, plenamente justificable y necesaria desde el punto de vista pedagógico, pero sometida hoy a la obsesión de determinados programas internacionales que pretender evaluar cuantitativa y comparativamente los resultados y la rentabilidad del esfuerzo educativo entre alumnos, escuelas, regiones y estados. Dos prácticas en boga hoy día me parecen nefastas para una educación centrada en el desarrollo del educando: el otorgamiento de todo tipo de premios absurdos y arbitrarios a personas e instituciones, y el establecimiento de *rankings* que incitan a educar conforme a valores competitivos y no solidarios. Son manifestaciones de una mala interpretación de la verdadera calidad de los procesos educacionales, generalmente asociada a intereses no confesables. Y también resultan del acatamiento de un modelo político social en que la persona humana cuenta menos que el poder en todas sus formas. También es tema de la Ley.

Un trámite equivocado. Era un viejo propósito programático del Frente Amplio sustituir la Ley 15.739 de 1985 por otra a la que se accedería mediante un proceso de amplia participación ciudadana. En diciembre de 2005 el MEC constituyó, como ya he dicho, la CODE. Trabajamos hasta abril de 2007 (16 meses) y el 18 de ese mes

entregamos ejemplares de nuestro Informe Final al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo (7). No voy a repetir comentarios sobre los alcances del Debate Educativo salvo reiterar mi convicción personal de que constituyó una amplia consulta popular, sin precedentes en el país, que produjo no sólo un incremento considerable del interés nacional por la educación sino también una profusión de conceptos, opiniones y propuestas útiles a todo trabajo posterior. El Informe Final de la CODE resumía el Debate pero no incluía (no estaba en el mandato de la Comisión) el proyecto de ley, como equivocadamente algunos todavía hoy interpretan.

A partir de mayo de 2007 correspondía redactar el Proyecto de Ley. La tarea la emprendió el MEC. Trabajando – que yo sepa - sin compartir tan importante labor con ninguna otra entidad, produjo un primer documento que lleva por título “*Anteproyecto de Ley General de Educación. Borrador de trabajo. Ministerio de Educación y Cultura, 31 de agosto de 2007*”. No contenía exposición de motivos, pero estaba ya presentado en 97 artículos. Entre las *Aclaraciones* (pág. 2) figuraba ésta: “*Todos los temas están a discusión*”.

Un segundo documento se tituló “*Anteproyecto de Ley General de Educación. Versión: 31 de enero de 2008*”. Contenía 89 artículos más 6 disposiciones transitorias.

El tercer documento tuvo por título: “*Ministerio de Educación y Cultura. Anteproyecto de Ley General de Educación. 15 de marzo de 2008*”. Constaba de 105 artículos y 12 disposiciones transitorias.

La cuarta y última versión está encabezada por el logotipo del MEC y se titula “*Proyecto de Ley General de Educación*”. Al término de la Exposición de Motivos (24 párrafos no numerados) figura: “*Montevideo, mayo de 2008*”. Contiene ahora 121 artículos, 8 disposiciones transitorias y un Título sobre derogaciones y observancia de esta ley. Al igual que las tres versiones anteriores, ésta carece de cualquier indicación de quiénes fueron las personas o entidades que la redactaron o que colaboraron en su redacción. Los tres anteproyectos y el proyecto fueron de la autoría exclusiva del MEC.

En el Congreso de 19 de abril de 2008 del FA fueron presentadas, como había ocurrido en congresos anteriores, dos mociones divergentes en cuanto a aspectos esenciales del PLGE. Ninguna de ellas obtuvo la mayoría necesaria para ser adoptada por el Congreso. Para evitar que el proyecto pasara al Poder Legislativo sin el pleno apoyo del partido de gobierno, el Congreso decidió constituir una comisión especial encargada de lograr el necesario acuerdo interno del Frente. Este objetivo no ha sido logrado hasta el momento en que escribo, pero la comisión continúa trabajando.

Después que el Consejo de Ministros se hubo ocupado del tema en diversas oportunidades con el justificado interés del Sr. Presidente por la pronta tramitación de la Ley, el 2 de junio de 2008 el Poder Ejecutivo, mediante nota suscrita por el Presidente de la República y refrendada por los trece Ministros, remitió a consideración de la Asamblea General el texto del PLGE en los mismos términos que figuran en la cuarta versión ya mencionada (8). El 4 de junio de 2008 la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes lo dió por recibido (Carpeta 2599/2008) y procedió a su repartido (Repartido 1267/2008).

Lamento expresar mi sorpresa, insatisfacción y pesar por el trámite que acabo de describir. Tras la clausura del Debate Educativo en abril de 2007, Uruguay merecía que la elaboración de una nueva Ley de Educación fuera abordada con transparencia y renovadas formas de participación, sin perjuicio de la facultad de iniciativa del MEC. El concepto de que la educación es cosa de todos que presidió las primeras etapas de este proceso no debió ser abandonado a la hora de pasar a redactar el Proyecto. Si el PLGE propicia – y es correcto que lo haga – la creación de un sistema nacional de educación pública, la elaboración del Proyecto debió haber resultado de la voluntad de constituir ese sistema. No ocurrió así. El MEC dispuso a fines de agosto de 2007 de *su* Anteproyecto, que siguió siendo *suyo* hasta su envío a la Asamblea General por la Presidencia de la República.

Tengo la convicción (y me excuso de antemano si ella es equivocada) de que el MEC no convocó inicialmente a representantes de los distintos sectores interesados en la educación nacional para elaborar conjuntamente el anteproyecto. Fue éste, si tal es el caso, un primer y grave error de procedimiento. Es más, los escasos contactos que el MEC tuvo durante estos últimos meses con partidos políticos y algunos organismos públicos o sindicales, resultaron de la solicitud de éstos de ser oídos y no de la invitación abierta y temprana del Ministerio. Fueron más reuniones de *explicación* que de *consulta* y *negociación*. Con todo, las cuatro versiones del documento difieren en algunos detalles, seguramente por efecto de esos contactos tan esporádicos, manteniendo sin embargo la estructura conceptual y organizativa que desde el principio le confirió el MEC. Mientras tanto, todos los componentes de la comunidad educativa, en el sentido más amplio que puede darse a esta expresión, emiten tardíos juicios sobre el Proyecto. Muchos de ellos, demasiados, son negativos. Algunos expositores más refinados llaman *diferencias de matices* a lo que son *discrepancias de fondo*. Contamos con un PLGE a consideración de la Comisión parlamentaria competente; entretando, la calle y los medios de comunicación se hacen eco de serias observaciones o del rechazo más o menos estridente de parte de partidos políticos (incluso de sectores del FA), la ANEP, la UDELAR, los sindicatos, las Asambleas Técnico Docentes (ATDs), instituciones y personas varias. Las voces de firme apoyo global al Proyecto no nos llegan sino de sus autores. Confrontamos una situación de bloqueo total, innecesaria antes de la presentación del PLGE al Poder Legislativo y que resulta inadmisibles ahora, cuando la Comisión especializada es forzada a trabajar no solo con sus naturales disensiones internas sino a la vista de los inmensos fuegos cruzados que se siguen dando en su exterior, agravados por la coincidencia de este debate con el originado por discrepancias igualmente fuertes con la Rendición de Cuentas. Una autoridad de la ANEP lo resume así: “*Si se hubiera dado esa discusión de forma previa, la reacción no hubiese sido esta incomodidad ante lo que se percibe como un avance no discutido del rol del MEC y un menoscabo de las autonomías*” (9).

Algunas de las manifestaciones de este fogueo son, en mi opinión, de extrema beligerancia verbal; en otras aparecen improductivas confrontaciones personales más que ideológicas. Se está optando, invocando derechos constitucionales de todo trabajador, por tácticas de lucha que pudieron haber sido evitadas y que están ocasionando perjuicios a la formación y hasta a la alimentación de los educandos.

Hemos perdido el tiempo durante un año, hemos desperdiciado una preciosa oportunidad de seguir trabajando en equipo, hemos afectado la buena calidad de las relaciones que conviene que caractericen a la comunidad educativa, dándose el caso de

gremios fraccionados por posicionamientos opuestos en cuestiones fundamentales, y hemos expuesto nuestro trabajo a severas críticas de la oposición y de algunos sectores de la sociedad. Causa de considerable agitación, el debate sobre la Ley, que debió transcurrir en el diálogo creativo, se ha convertido en una fuente de tensiones sociales.

El futuro no se presenta mayormente auspicioso. Voceros del MEC señalan ahora su disposición a introducir cambios en el Proyecto y lo defienden, invocando principios filosóficos con los que todos podemos estar de acuerdo, más que justificando las medidas políticas y administrativas más controvertidas que el PLGE propone. Demasiado tarde. Los periódicos siguen anunciando la prosecución y endurecimiento de acciones que pueden tener efectos relativamente masivos.

¿Qué se hubiera podido hacer? En primer lugar que el MEC hubiera constituido en mayo de 2007 una Comisión Redactora del Anteproyecto de Ley de Educación, presidida por el propio Ministro e integrada por delegados de entidades competentes en la materia, tales como la UDELAR, la ANEP, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), las ATDs, los sindicatos de docentes y algunos (no muchos) grupos representativos del mundo educacional. Esta Comisión, con subcomisiones y mecanismos de consulta externa cuando se creyera necesario, hubiera podido redactar con autoridad todos aquellos artículos en los que el consenso era posible (que son muchos más que los que se suele ahora mencionar) y hubiera identificado y dado formas alternativas a los pocos aspectos en que las discrepancias se hubieran mostrado irreductibles, para arbitraje final del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo. Nada de esto es nuevo. Constituye el método normal. Por ejemplo, el actual Consejo de Educación Primaria (CEP) está procediendo a la reforma de los programas escolares. Designó para ello a una comisión con un representante del propio CEP, uno de la ATD y otro de la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM). Se crearon subcomisiones varias de composición igualmente plural. No hubiera costado mucho dar sentido real al principio de participación en la elaboración del PLGE.

Y para el inmediato futuro, ¿qué propongo? Reconozco categóricamente el derecho de los sindicatos a convocar las medidas que estimen indispensables. Yo también fui dirigente sindical. Pero invito a mis colegas de ahora a reflexionar sobre sus estrategias de lucha y evitar en lo posible que entren en colisión con otros derechos importantes. Les propongo trabajar de urgencia en la redacción sustitutiva de todos los artículos que vienen objetando, haciendo llegar su texto explícito – subrayo explícito - al Poder Legislativo, a las entidades involucradas en la educación y a la opinión pública. No podemos seguir invocando las recomendaciones del Congreso Julio Castro sin darles forma de artículos a incorporar a la futura Ley. Y esto, que yo sepa, no ha sido hecho. Les invito también a organizar una campaña seria de información a los padres de familia, a los estudiantes y a la sociedad, que incluya no sólo sus quejas sino también sus propuestas. En el acierto y en el error, veo muy solas y amenazadas de desmembramiento a las organizaciones docentes.

Propongo también mitigar en lo que se pueda tanto ruido público y mediático. El ámbito natural del trabajo a realizar es ahora la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes. En parte por mandato constitucional y en parte por vocación de sus miembros, corresponde a ésta – tarea que ya ha comenzado - escuchar todas las opiniones y, con todos los elementos sobre la mesa, hacer el trabajo pendiente, que es

dar, en muchos aspectos, nueva forma y nuevo fondo a gran parte del PLGE. Sin precipitaciones ni pausas y sin renunciar a dar aprobación a la Ley en el transcurso de 2008, como corresponde a la prioridad que el partido de gobierno y la sociedad toda dicen atribuir a la educación. Quedan pocos meses para lograrlo.

Si el enfrentamiento continúa en su forma actual, es decir, sin esfuerzos negociadores y arbitrales, son de prever dos escenarios, igualmente temibles: o bien el Poder Legislativo se ve imposibilitado de dar aprobación a tan necesaria Ley y la educación sigue regida por una ley que fue *de emergencia* hace un cuarto de siglo, o bien el juego de fuerzas y presiones extraparlamentarias lleva al Poder Legislativo a aprobar una Ley que no podrá contar con mayor respaldo parlamentario ni con la aquiescencia de los ejecutores de la labor docente. En ambos casos el daño a la Educación Pública será enorme y la vida de la Ley, tan laboriosamente gestada, será efímera. Ya hay partidos políticos que anuncian la intención de derogarla en la eventualidad de que lleguen al poder. Vivo en España. En cada cambio de mayoría gubernamental se ha contado con una nueva ley de educación, tres leyes en los años recientes. Los efectos son nefastos para educadores y educandos. No repitamos esta experiencia en nuestro país. Pasemos de una buena vez de una ley de emergencia a una ley con perspectivas de futuro, facilitando que la Comisión actualmente responsable logre un pacto educacional básico, de vigencia relativamente prolongada.

Es por esto que, en cuanto al método seguido para la redacción del PLGE, resumo mis comentarios diciendo: NO, ASÍ NO.

Pero también me veo obligado a decir NO, ASÍ NO respecto a muchos de los contenidos del Proyecto de Ley. Trataré de ser breve y concreto.

La Exposición de Motivos. Lamento no estar de acuerdo, para empezar, con el actual texto de la Exposición de Motivos (EM) y me permito sugerir que la Comisión de la Cámara lo modifique a fondo. Es un documento desordenado, contradictorio y sobre todo insuficiente. Voy a referirme, para abreviar, a sus carencias.

En primer término, noto a faltar la justificación de algunos de los cambios e innovaciones contenidos en el articulado. Éste, como es natural, se limita a fijar normas rectoras, pero no a fundamentarlas tarea que, para la mejor comprensión de la Ley, debe realizarse en la EM. Creo necesario que en ésta se explique entre otros aspectos importantes los que menciono a vía de ejemplo: a) qué motivos han llevado a proponer la creación del “Instituto Nacional de Educación No Formal como órgano desconcentrado del MEC”; b) qué se entiende a los efectos de la Ley por *calidad de la educación*, expresión vastamente empleada tanto en la EM como en el articulado y que hoy es utilizada por los especialistas con muy diferentes acepciones (10); c) qué razones sociopedagógicas y organizativas justifican la división del actual Consejo de Educación Secundaria en dos niveles y en dos Consejos; d) por qué la carga horaria en la educación obligatoria ha de ser precisamente de 900 horas; e) por qué en el párrafo vigésimo primero de la EM los Consejos de Educación son “*dependientes del CDC de ANEP*”, en tanto el Art. 202 constitucional los califica de “*autónomos*”. Los etcéteras a esta lista son muchos si se acepta, como propongo, la idea de que la EM sea un documento mucho más explicativo que descriptivo.

En segundo lugar, una sección tan importante como la EM debiera dar lugar a plantear al lector temas claramente relacionados con la futura etapa educativa y que sin embargo por alguna razón han quedado omitidos en un documento cuyas escasas dimensiones son más un defecto que una virtud. No se mencionan aspectos o conceptos como los siguientes, que enumero siempre a vía de ejemplo: a) el reconocimiento de derechos y deberes de los distintos componentes de la comunidad educativa (entre los cuales en el articulado no aparecen los docentes (11); b) una referencia explícita al Art. 71 de la Constitución que dice: “*En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos*”; c) al anunciarse como forma de cogobierno el carácter electivo de algunos cargos de Consejero, hubiera convenido recordar en la EM que el Art. 189 constitucional establece que las resoluciones a ese respecto requieren “*tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara...*”; d) el tema de la coeducación no es mencionado; e) habida cuenta de recientes controversias, sería sumamente saludable que el principio de laicidad fuera tratado con mayor detalle; f) hay en todo el documento y también en su EM lo que yo considero una grave omisión: no nos ocupamos de la supervisión de los procesos educativos ni de lo que antes denominábamos “*la función inspectiva*”. Si ahora estamos pensando en función de un *sistema* este nivel docente y técnico del mismo debe merecer una atención particular en la Ley; g) la acción *paraeducativa* de los medios de comunicación en general (omito otros calificativos porque serían muy negativos) no merece ningún comentario en la EM; h) no hay en la EM ningún tratamiento ni siquiera mención al tema de la pobreza, como contexto en el que para una gran parte de nuestra población tiene lugar la labor educativa; i) el nuestro es un país de vocación agropecuaria; a la hora de repensar el sistema educativo ése es un factor determinante; pero ni la palabra *tierra* ni la expresión *educación rural*, tan llenas de significado para muchos educadores, figuran en la EM; j) en materia educativa, la comunidad regional e internacional está muy organizada, con más dispersión y superposición de esfuerzos, a mi parecer, que eficacia. Uruguay es parte de varias de esas organizaciones, con experiencias múltiples, algunas a descartar en el futuro. Nada se dice de la cooperación internacional en materia de educación en la EM, pero sería necesario hacerlo, por su importancia y por la redacción que se ha dado al Art. 17 del PLGE, que parece revisable; k) por último, en el país del Plan CEIBAL, no deja de ser curiosa la ausencia en la EM de toda referencia a la formación en informática, con todas sus implicaciones de presente y de futuro.

Bien sé que la EM no debe convertirse en un manual de pedagogía ni en un tratado de sociología. Si me he extendido tanto en mis comentarios a la EM sin incluir, lo reconozco, el elogio de muchos de sus párrafos que espero sean conservados por la Comisión de la Cámara, es porque le atribuyo una gran importancia. No es una introducción de mero trámite. Los responsables de la aplicación de esta ley, decenas de miles de personas, necesitan interpretarla correctamente, no solo a partir de su texto dispositivo sino también en cuanto a las consideraciones políticas, históricas, cívicas, éticas y pedagógicas susceptibles de orientar el cumplimiento de la Ley. Cuando se difunda el texto final de la misma quienes la apliquen – y pienso en especial en los educadores que trabajan en la soledad de nuestros campos - encontrarán en esa EM apoyos de una inmensa utilidad. Y quienes se estén formando como educadores, en ese nivel universitario que todos deseamos, habrán de estudiar críticamente esta EM.

El articulado. Hay numerosas razones para decir NO, ASÍ NO, al articulado del PLGE. Pueden apoyarse – y yo no tengo ninguna resistencia a hacerlo - algunos, tal vez

muchos de los artículos propuestos, aun cuando no hayan resultado de un trabajo compartido o no estén debidamente redactados (12). La Comisión parlamentaria podría ganar tiempo y estímulo identificando lo antes posible y dando forma final a muchas ideas francamente compartibles.

Pero no puedo disimular objeciones fundamentales al articulado. El debate de estas últimas semanas las ha hecho aflorar, dándolas a conocer a los legisladores, después de una etapa inicial en que parecía que el rechazo fundamental se basaba en la falta de conformidad del PLGE con las posiciones sostenidas mayoritariamente en el Congreso Julio Castro respecto a autonomía y cogobierno. Comenzaré, pues, por estos dos temas.

Autonomía. No repetiré, por bien sabido, lo que dice la Constitución. Tampoco haré la evocación del itinerario de este principio en la educación nacional. El problema actual es de interpretación, en lo que confieso no carecer de dudas porque entiendo que la misma corresponde a los juristas tanto o más que a los maestros (13).

Yendo a las raíces, la autonomía que más me interesa es la de los educandos. Aunque lo olvidemos con frecuencia, los educandos, tomando esta expresión en su más amplio sentido, titulares del derecho a una educación para todos a lo largo de toda la vida, constituyen el principio y el fin de todo acto educativo. Los presupuestos, los docentes, las estructuras institucionales y las infraestructuras materiales, los currículos, los métodos y materiales de apoyo, los conocimientos y la experiencia de adquirirlos, incluso los debates educativos y las leyes, no son más que *medios*, ojalá sabiamente concebidos, razonablemente compartidos y eficientemente aplicados a la consecución del fin esencial, el desarrollo del educando como ser único, asistido de todos los derechos, entre ellos el de su *autonomía*, garante ésta de su realización personal como ser humano.

Si el educando ha de devenir un ser autónomo, como bien se señala en los Arts. 12 y 16.3 del PLGE, la autonomía ha de ser un principio inspirador de los medios puestos a disposición de ese fin. Debemos velar, pues, por dar al término *autonomía* una interpretación no solo legal sino también pedagógica, tangible en todo el sistema educativo. El PLGE contiene algunas propuestas en esta materia, imposible de considerar sin asociarla al principio de participación. No habrían de presentarse mayores dificultades para aprobarlas, siempre que la letra del articulado sea en cada caso suficientemente concreta y abierta a la vez. Me estoy refiriendo en primer término a la libertad de cátedra, a las funciones de las ATDs, a la sustitución en cada centro docente de las actuales Comisiones Pro Fomento y Apales por Consejos de Participación, a la creación de diversas Comisiones Consultivas de alcance nacional y departamental, todas ellas, entre otros propósitos, con el fin de compartir tareas con responsabilidad. Nadie puede ser responsable si no obra con autonomía personal, aun cuando en ocasiones lo haga conforme a un mandato recibido de sus representados.

Hoy el debate en materia de autonomía se ha polarizado en torno a aquella de que han de estar investidos los órganos directivos de la educación pública.

A lo largo de los años he aprendido que la prescripción constitucional puede ser caprichosamente aplicada, según cada contexto político partidario. Las diversas interpelaciones parlamentarias que tuvieron lugar en 1961 para reclamar del Consejo de Primaria la revocación de la medida que éste había adoptado de suprimir la Sección

Educación Rural no dieron resultado. Invocando la autonomía de que gozaba, el Consejo de Primaria, integrado mayoritariamente por personas de inadecuada condición profesional y, en algún caso, con notorias carencias éticas, destruyó esfuerzos que mucho habían contribuido al progreso de la educación pública primaria (14). En 1957 se dio el caso contrario. Una comisión de muy alto nivel profesional había redactado el proyecto de Programa para las Escuelas Urbanas, incluyendo en él propuestas – por cierto muy razonables, por no decir tímidas - para impartir a los alumnos nociones de educación sexual. Legisladores conservadores provocaron un gran escándalo. El Consejo de la época cedió y suprimió aquella sección del Programa. Por no haber defendido la autonomía de que estaba investido, el Consejo de Primaria desautorizó a sus técnicos y condenó a cohortes de niños y niñas que pasaron por las aulas durante cincuenta años a ignorar aspectos fundamentales para su desarrollo personal. Fue recién el actual CODICEN el que incorporó esos conocimientos al currículo. De la misma manera que, también en uso pleno de su autonomía y desoyendo el escándalo opositor, el CODICEN instó a los Consejos especializados la incorporación en los programas de estudio de la enseñanza de la historia reciente. De modo que el respeto por el adjetivo “autónomos” aplicado a los Consejos en el Art. 202 de la Constitución ha tenido vida azarosa.

Para mí la autonomía institucional exige que encarne en cada uno de los miembros de los Consejos. Éstos, los Consejos, son autónomos y obran autónomamente cuando los Consejeros actúan con la más categórica autonomía personal, sin perjuicio de que puedan conocer y considerar, coincidiendo o no, las tomas de posición de sus designantes. Esto debe reflejarse en el perfil que la Ley señale para todo candidato a Consejero en el sistema educativo. Me parece insuficiente lo que el PLGE prescribe a esos efectos en su Art. 60 y graves las carencias del Art. 66.

Cabe advertir que ni la EM ni el articulado contienen definiciones aclaratorias del concepto de autonomía, carencia que debe ser superada. En el párrafo décimo octavo de la EM se dice que la formación docente “*en el futuro podría desembocar en la autonomía...*”. En el párrafo vigésimo primero se dice que el CODICEN de la ANEP será autónomo (sin mayores precisiones) y que “*los consejos de educación dependientes (sic) del CDC de ANEP serán designados...*”. El articulado confirma este error. El Art. 54 califica a la ANEP de “*ente Autónomo*”. Al referirse a los demás Consejos el Art. 64 no los califica de autónomos. “*Cada Consejo, dice, será responsable en el ámbito de la ANEP...*”. Son órganos subordinados, no autónomos, tan subordinados que según el inciso k) del Art. 61 el CODICEN de la ANEP tendrá entre sus cometidos “*destituir por ineptitud, omisión o delito a los miembros de los Consejos de Educación...*”. Con estas previsiones, el PLGE interpreta limitadamente la Constitución, que en su Art. 202 otorga autonomía “*a uno o más Consejos Directivos*” que rijan los distintos niveles de la educación pública.

Agrego que este es un viejo incumplimiento: la Ley de 1973 declaraba en su Art. 7° la autonomía del CONAE (no hablemos de la interpretación que la dictadura dio de este principio). La Ley de 2005, hoy vigente, declara en su Art. 5° la autonomía de la ANEP, pero ninguna de ambas leyes concedió autonomía a los Consejos especializados. Quiere decir que por lo menos venimos desoyendo el mandato constitucional y legal desde hace 35 años. ¿No podríamos redactar la futura Ley de manera que, aun contemplando la necesidad de contar con un sistema educativo coherente y coordinado, los distintos Consejos dispongan de la autonomía largamente negada? La respuesta negativa sería no

solo contraria al interés de la educación sino también a la letra y al espíritu de la Constitución.

Cogobierno. Con el concepto de autonomía se asocia – como insistió en declararlo el Congreso Julio Castro - el de cogobierno, tampoco explicitado ni en la EM ni en el articulado del PLGE, aunque sí invocado según la interpretación que le han dado los autores del Proyecto, la cual no ha satisfecho en absoluto a la mayor parte del movimiento técnico y sindical docente. Se ha escrito mucho sobre este principio y, disponiendo de escaso espacio, prefiero intentar la exposición de posibles salidas al bloqueo en que nos encontramos sobre aspecto tan fundamental. Después de tantos años de gobiernos monocolors, el debate se centra ahora en el grado en que la gobernanza ha de ser compartida o concentrada. Espero que la Comisión de la Cámara comience por identificar a todos los “órdenes” que podrían ser tomados en cuenta en la integración de fórmulas de cogobierno. En la comunidad educativa podrían ser considerados, por lo menos teóricamente y según circunstancias variables, los docentes, los funcionarios no docentes, los alumnos o estudiantes, los padres de familia o responsables y los egresados. A su vez estos colectivos admiten precisiones: docentes con o sin título habilitante para ejercer la docencia, docentes con cargo en efectividad, interinos o ya incorporados a las clases pasivas, funcionarios no docentes que atienden labores de supervisión, de apoyo técnico o de servicios generales, estudiantes de determinada edad y condiciones académicas, padres de familia a título individual u organizados en colectivos... Y así, la Comisión de Educación y Cultura, sin entrar a reglamentar, debiera intentar definir los eventuales titulares del cogobierno.

Al margen de los órdenes propios de la comunidad educativa – que en el ámbito preuniversitario no pueden coincidir con los ya establecidos en el nivel universitario - debería estudiarse la conveniencia o no de incorporar al cogobierno personalidades no diré representativas (porque esto afectaría la autonomía) sino relevantes en otros colectivos, por ejemplo las colectividades partidarias, designadas por el Poder Ejecutivo con la venia del Senado.

El PLGE presenta a este respecto dos limitaciones: en primer lugar reduce el posible cogobierno a personas designadas por el Poder Ejecutivo y docentes electos por sus pares. La segunda limitación consiste en que las fórmulas propuestas conceden mayoría absoluta a una categoría de los cogobernantes, los designados por el Poder Ejecutivo, y deja en minoría al otro, o sea a los docentes electos por sus pares.

Es notorio que la UDELAR, en cambio, propone la aplicación a todos los niveles educativos de un régimen de cogobierno que excluya a personas designadas por el Poder Ejecutivo y que las organizaciones de docentes, no docentes y estudiantes, con la excepción de la FUM, están en la misma posición. El contraste frontal entre estas propuestas es uno de los aspectos más arduos del actual bloqueo y puede llegar a impedir la sanción de la ley en esta Legislatura.

Opino que con un poco de buena voluntad de las partes podría superarse el escollo. Convendría reconocer la especificidad de cada Consejo, evitando simetrías empobrecedoras; abrir la composición de los Consejos a otros órdenes y, a la vez, declarar – esto me parece fundamental y nuevo - que ningún orden dispondrá de mayoría absoluta. Es cuestión de hacer números: el CODICEN podría estar integrado por uno o dos miembros designados por el Poder Ejecutivo, uno o dos docentes electos

por sus pares, un técnico o funcionario no docente, un estudiante que tuviera la edad legalmente exigible, un padre de familia electo por sus pares, hasta llegar a cinco o a siete miembros. Los Consejos (autónomos) de nivel podrían integrarse con un Consejero designado por el Poder Ejecutivo o por el CODICEN, un docente electo por sus pares, un técnico o funcionario no docente, un padre de familia, un estudiante. Si han de estar compuestos por solo tres miembros habría que escogerlos de manera no uniforme, sino según la índole del Consejo respectivo. En Primaria un padre parece indicado, un alumno, no; en la UTU un técnico o un egresado pueden ser más eficaces que un padre, etc. Ni la composición ni el número de integrantes tendrían por qué ser iguales en todos los Consejos. Lo fundamental es preservar la autonomía y configurar un cogobierno que en ningún caso suponga el acatamiento a una mayoría preestablecida o a una autoridad externa. En el trabajo cotidiano de los Consejos, la negociación interna de las posiciones hasta constituir la mayoría definitiva de cada decisión contribuiría a la calidad y pertinencia de las resoluciones. Renunciando a la actual lucha por el poder educacional que nos tiene a todos nerviosamente enfrentados, contribuiremos a que el poder de los Consejos sea más democráticamente compartido.

Cabe agregar que en cada uno de estos Consejos han de funcionar órganos de composición plural con funciones de asesoría o consulta, permanentes, puntuales o ad hoc, con competencias para la emisión de opiniones que puedan ser consideradas en las decisiones de aquéllos.

Quedan siempre otras posibilidades a examinar: suprimir el CODICEN, integrarlo con representantes designados por los Consejos autónomos de nivel, dar carácter rotativo a las presidencias de cada Consejo, suprimir la simultaneidad entre la fecha de las elecciones nacionales y las fechas de la designación y elección de los Consejeros, etc. etc. Todo puede ser considerado. No recomiendo nada, me limito a enunciar otros posibles enfoques. A mi parecer, convendría que la Comisión de Educación retuviera de preferencia las propuestas más razonables y compartibles, aquellas que pudieran obtener una rápida aprobación.

Desde luego, la EM debiera ser muy clara al exponer las razones determinantes de las opciones finalmente adoptadas. Es preciso ratificar el peso que tienen en el país los principios de autonomía y cogobierno, señalando con franqueza las dificultades del tema y ayudando a la comunidad educativa a ubicarse ante nuevas situaciones y responsabilidades. Incluso sería posible que la EM, después de dar su interpretación de los conceptos de autonomía y cogobierno, sugiriera que las fórmulas de implementación que consten en el articulado fueran aplicadas a título experimental y no definitivo. Los artículos correspondientes deberían decir algo así como: “*hasta tal fecha la composición de tal órgano será la siguiente*”. Una disposición transitoria podría señalar el mecanismo de estudio y adopción de nuevas fórmulas. No me parece lo mejor que así se proceda, pero no me privo de señalar todo enfoque que eventualmente pueda permitirnos disponer a breve plazo de la nueva Ley.

Otros aspectos del articulado. Lo diré brevemente: coincido con numerosas propuestas del PLGE de las que, naturalmente, no haré aquí el listado. Algunas tienen para mí extraordinario valor: la proposición en el Art. 42 de nueve *líneas transversales* esenciales para la formación de la personalidad del educando (en las que yo me permitiría reforzar la argumentación de la sexta, *educación a través del trabajo*, y agregar una décima línea, *la educación para la convivencia nacional, regional e*

internacional, que por sus exigencias éticas creo debe ser distinguida de la *educación ambiental*); el concepto de los *centros educativos* que se expresa en el Art. 43, (en el entendido de que esos centros no gozarán de la autonomía plena que en otros países se les ha otorgado al amparo de una descentralización fragmentadora del sistema educativo); el funcionamiento en cada uno de ellos de *Consejos de Participación* (Arts. 76 y 77); la preocupación por extender los servicios educativos de nivel terciario, sin que esto quiera decir que resulten convincentes las fórmulas institucionales que se proponen; el derecho que el Art. 74 otorga a las alumnas en estado de gravidez de cursar estudios sin pérdida del año lectivo; la creación del Congreso Nacional de Educación prevista en los Arts. 46 y 47, etc. No ha de ser difícil para la Comisión de Educación y Cultura lograr rápidos acuerdos sobre estas propuestas y ubicarlas en una estructura de la Ley que mejore un serio desorden temático que hoy caracteriza el PLGE. Pero señalo mi preocupación en unos casos y mi categórica oposición en otros ante algunas iniciativas que merecen profunda revisión. Si ellas han sobrevivido en las cuatro versiones del Proyecto hasta llegar en su discutible estado actual a la consideración del Poder Legislativo ello se debe al método de trabajo utilizado por el MEC, ya comentado. Veamos algunos aspectos a mi juicio insatisfactorios y ensayemos, para terminar, algunas posibles enmiendas.

Comencemos con el importante tema de la coordinación. Todos conocemos el párrafo del Art. 202 de la Constitución que dice: “*La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza*”. Es un mandato ineludible en el texto de *esta ley*, a la luz de la insatisfactoria experiencia adquirida en los últimos lustros. Creo conveniente distinguir entre la coordinación como actitud y la coordinación como aplicación de una norma legal. Por experiencia, afirmo que la primera es más importante que la segunda. Y que entre las actitudes favorables a la coordinación, las más efectivas son las que se manifiestan sobre el terreno porque son las que directamente inciden en los procesos educativos, sencillas manifestaciones de actitud coordinadora, que no alteran el Presupuesto Nacional y de las que muchas veces la superioridad ni se entera. Tuvieron lugar siempre, como ahora mismo, y en general refuerzan la necesidad de articular educación y trabajo con fines productivos pero sobre todo formativos. Es preciso generalizar estas prácticas y sería oportuno que la Ley así lo dijera para vencer las resistencias de autoridades y docentes anticoordinables, que también existen. Un gran paso en este sentido será la aplicación de los Arts. 88 a 90 del PLGE por los que se crean Comisiones Coordinadoras Departamentales de Educación, en cuya composición hay que agregar, para ser consecuentes con el principio de participación, las ATDs, los sindicatos docentes y los gremios estudiantiles.

Pero igualmente importa la coordinación interinstitucional al nivel nacional. También aquí conviene distinguir entre formas espontáneas y no necesariamente legalizadas de coordinación y cuerpos interinstitucionales específicamente creados por la Ley para garantizar el funcionamiento global del sistema educativo. Pongo como ejemplo de la primera modalidad la cooperación entre los Consejos responsables de dos niveles de estudios para la adopción de medidas que faciliten, mediante provisiones adecuadas en los respectivos programas y métodos, el tránsito fluido de los estudiantes de un régimen a otro (15). Cuanto más frecuentes y desburocratizadas sean estas modalidades de cooperación bilateral mejores serán los efectos sobre el sistema educativo. Una vez más, es una cuestión de actitud, a fomentar desde la Ley, aunque solo sea con una mención en la EM.

Y a propósito, la ANEP y la UDELAR, cuyos órganos directivos han estudiado a fondo el PLGE, sostienen, desde una actitud favorable a la búsqueda de modalidades estables de cooperación, posiciones diferentes en cuanto a la distribución de responsabilidades en materia de educación terciaria, tanto por lo que hace a la formación docente como a la educación tecnológica. Es un capítulo esencial, incluido en el Proyecto de Ley (Arts. 78 a 87) sin haber dado lugar antes de su envío al Parlamento a la concertación de sus respectivas propuestas. Se tendrá que discutir ahora lo que debió haberse convenido antes entre tan importantes organismos, ambos autónomos (16).

Nos queda la coordinación en la cúpula del sistema, organizada por el Poder Legislativo en el marco de la Ley y sujeta, posteriormente, a las respectivas reglamentaciones. El PLGE prevé a este respecto varios recursos. Por el Art. 109 y siguientes se crea la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública. Sugiero: a) que de ella fomen parte representantes de los Consejos Autónomos de los diferentes niveles y del órgano responsable de la formación y el perfeccionamiento docente; b) que también la integren con voz y voto delegados de las ATDs y de los gremios estudiantiles; c) que la Ley no determine taxativamente la creación de subcomisiones especializadas como se hace en los Arts. 113, 114 y 115 del PLGE. El articulado dejará claro que se trata de un órgano coordinador, “*que funcionará en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura*”, como bien lo expresa el Art. 109, pero cuyos acuerdos tendrán fundamentalmente valor de recomendaciones a organismos que por definición son autónomos.

En las cuatro versiones del Proyecto se insiste en crear (Arts. 44 y 45), desoyendo objeciones prácticamente unánimes, una frondosa e inconstitucional Comisión Nacional de Educación, COMINE, compuesta de 28 personas, 11 de las cuales actuarán en representación de organizaciones privadas. “*Constituirá, dice el Art. 45, el ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas del Sistema Nacional de Educación*”. Entre sus cometidos está el de “*formular propuestas sobre lineamientos generales de política educativa, en los temas referidos a esta ley y a otras normas vinculadas a la materia educativa*”. Con esa composición y con esos cometidos la COMINE constituye una innecesaria, frondosa y peligrosa innovación, inevitablemente tentada de incursionar en temas propios de los órganos autónomos rectores de la educación pública. Propongo firmemente su supresión en la nueva Ley de Educación.

Podrá decirse que con esta supresión y con la composición que he propuesto para la Comisión Coordinadora que se crea en el Art. 109, las entidades representativas de la educación privada no pueden hacerse oír en los mecanismos de coordinación previstos. En primer lugar, nada impide que en adición a lo que la Ley postule, los diversos Entes públicos coordinen los criterios y operaciones que juzguen convenientes con órganos educativos de titularidad privada. En la cúpula del Sistema, la coordinación se hace posible añadiendo al Art. 110 un párrafo que diga: “*La Comisión podrá invitar a asistir a sus sesiones a las entidades representativas de la educación privada mediante delegados con derecho a voz, en aquellas ocasiones en que el orden del día a tratar les incumba*”. Igualmente, sugiero otro párrafo adicional que diga: “*También podrá invitar a otros organismos del sector público, a organizaciones no gubernamentales y a particulares con las competencias adecuadas a participar con derecho a voz en aquellas reuniones en que los temas a tratar así lo aconsejen*”. Pero, refiriéndome a la EM, insisto en que en ella se enuncie con claridad la necesidad de que el sistema

público de educación mantenga prácticas oficiales y frecuentes de coordinación ad hoc con aquellos servicios del Estado y de la sociedad civil que contribuyen a la educación nacional, en particular dos: el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), de los que nada se dice en la actual EM.

Volviendo a hacer referencia a la educación privada, señalo mi obvia adhesión al principio de la “libertad de enseñanza”. Pero me preocupa la progresiva tendencia a ampliar los respaldos del sector público al sector privado que, a mi juicio, exceden lo postulado en el Art. 69 constitucional. La prensa conservadora difunde una interpretación de la libertad de enseñanza que extiende el concepto de gratuidad, prescrito en el Art. 71 de la Constitución, a la educación privada, mediante subsidios “a la española”, una de las fórmulas más retrógradas que conozco en la materia. Las tentativas de formación privada de docentes, la eventual extensión del Plan CEIBAL a escuelas y docentes privados y las múltiples concesiones que el PLGE hace al sector privado, justifican mi preocupación, que bien desearía ver compartida por el Poder Legislativo.

Se ha objetado – y me sumo a la objeción - que el PLGE cree una serie de estructuras institucionales para la atención de funciones propias del sistema educativo. Esas nuevas estructuras actuarían en la órbita del MEC, es decir del Poder Ejecutivo. Me refiero a la educación en la primera infancia, la educación no formal, la educación de personas jóvenes y adultas y la evaluación educativa. Estas áreas deben ser tratadas en la Ley con apego al marco constitucional, evitando con celoso cuidado que el millón de educandos potenciales que tiene el país resulte repartido entre tres Entes educadores: la UDELAR, la ANEP y el MEC. Digo más, no corresponde al MEC tener alumnos en el área educativa. Su papel no es el de dar clases sino el de estimular la coherencia, coordinación, dotación de recursos adecuados y relacionamiento exterior del país en esta materia. Los llamados a educar están explícitamente identificados en el Art. 202 Constitucional, que no menciona al MEC. No es a mi juicio correcto este avance cotidiano del MEC, que conduce a lo que se está empezando a denominar la *ministerialización* de nuestra educación, claramente perceptible en el PLGE. En fin, si nuevas realidades requirieran nuevos Entes, bastaría con aplicar el segundo párrafo del Art. 202 de la Constitución que prevé: “*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*”.

Tengo una particular preocupación por la propuesta de creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Arts.116 y ss. del PLGE). Creo que el tema está prematura y erróneamente encarado en el Proyecto y manifiesto mi coincidencia con el texto del último párrafo del documento que la ANEP presentó a la Comisión de la Cámara en la reunión del 5 de agosto, ya mencionado. Agregó que si tenemos el afán de lograr la pronta aprobación de la Ley, deberíamos desglosar del actual Proyecto aspectos que, como la evaluación educativa y otros, requerirán un largo proceso parlamentario. Tiempo habrá para adoptar leyes complementarias que logren mayor consenso.

Comentario final. Sostuve al comienzo de este artículo que escribía desde la dificultad. Digo, al concluirlo, que lo he escrito también con el gran pesar de tener que comentar críticamente el trabajo de colegas que me merecen toda consideración. No ha sido mi intención crear dificultades al Gobierno, obstaculizando la aprobación de una Ley cuya sanción no tiene espera. Este documento – lo he sentido así al redactarlo – es ante todo

un llamado, mejor dicho, múltiples llamados. Desde mi posición independiente, sin complicidad con nadie, consecuente con una vieja causa, he querido aportar algunas ideas, en algunos casos algunos sentimientos, a una instancia fundamental de la historia de la educación nacional, esperando que esas ideas puedan tener alguna utilidad. Me ha guiado Antonio Machado, que decía *que el hacer las cosas bien importa más que el hacerlas*. Pero nadie es depositario exclusivo del saber, que sólo surge del trabajo compartido. Profundicemos el diálogo negociador, sin enclaustramientos ni desaliento. Todavía nos es posible tener a breve plazo una nueva Ley de Educación, sin duda una buena Ley. Hecha y respaldada por todos.

Barcelona, agosto 22 de 2008.

NOTAS AL TEXTO

- (1) Al respecto puede verse: Soler Roca, Miguel, *Reflexiones generales sobre la educación y sus tensiones*, editado conjuntamente por FUM-TEP y AELAC Uruguay, Montevideo, 2003.
- (2) Universidad de la República, *Resolución de la Asamblea General del Claustro sobre el Proyecto de Ley General de Educación presentado por el Ministerio de Educación y Cultura*, Montevideo, 16 de julio de 2008, y *Opinión de la Universidad de la República sobre el Proyecto de Ley General de Educación*, Montevideo, 29 de julio de 2008.
- (3) ANEP, *Comentarios de la ANEP sobre el Proyecto de Ley General de Educación*, exposición realizada ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes, 5 de agosto de 2008. (Véase en www.anep.edu.uy).
- (4) Delors, Jacques *et al.*, *Informe Final a la UNESCO, La educación encierra un tesoro*, Santillana, Madrid, 1992, pág. 192.
- (5) UNESCO, *Informe Final de la Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe*, realizada en México, D.F., 4-12 de diciembre de 1979, París, 1980.
- (6) Reportaje al Ministro Danilo Astori en *Últimas Noticias*, Montevideo, 21.08.08.
- (7) Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE), *Informe Final*, Montevideo, abril de 2007.
- (8) Puede leerse en las páginas web del Poder Legislativo (www.parlamento.gub.uy), del MEC (www.mec.gub.uy) y de la ANEP (www.anep.edu.uy).
- (9) Reportaje a la Vicepresidenta del CODICEN, Marisa García, *BRECHA*, Montevideo, 15.08.08.
- (10) Una *Propuesta de criterios relativos a la calidad de la educación* se encuentra en el Anexo I del documento presentado por la ANEP a la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes en la reunión del 5 de agosto de 2008 (www.anep.edu.uy).
- (11) Un aporte a este tema se encuentra en *Propuestas relativas a los derechos y deberes de los docentes de eventual inclusión en el Proyecto de Ley*, Anexo II del documento presentado por la ANEP ya citado.
- (12) El catedrático de la UDELAR Dr. Aníbal Cagnoni, refiriéndose al PLGE, expresa: “*Las ciencias jurídicas tienen su lenguaje específico. El articulado incurre en un lenguaje equivocado (...) Hay que revisar el lenguaje del proyecto*”. Entrevista de Carolina Porley en *BRECHA*, Montevideo, 15.08.08.

- (13) Véase a este respecto *Problemas constitucionales relativos a gobierno de la enseñanza, autonomía, coordinación*, por el Grupo Autonomía, Educadores por el Cambio, a partir de borrador de Roque Faraone, Montevideo, noviembre de 2005. Sobre el tema autonomía, recomiendo también la entrevista al Dr. Cagnoni, ya citada.
- (14) Mayores detalles sobre los hechos que en 1961 afectaron a la educación rural pueden encontrarse en Soler Roca, Miguel, *Réplica de un maestro agredido*, Ediciones TRILCE, Montevideo, 2005.
- (15) En 1949 Julio Castro publicó *Coordinación entre Primaria y Secundaria* (Montevideo, Imprenta Nacional), con excelentes análisis de la situación existente hace sesenta años y recomendaciones que en su mayoría mantienen plena actualidad.
- (16) Sobre educación terciaria hay posicionamientos importantes en el documento ya mencionado de la ANEP y en los dos documentos de la UDELAR, ya citados.