

Publicado, con algunos cambios, en Semanario Brecha, Nro. 1143, Montevideo 19 oct. 2007, p.19
UN PLAN DE DESARROLLO PARA LA EDUCACIÓN (II)
Roberto Markarian

Ahora está claro: estamos teniendo un anteproyecto de Ley de Educación.

Este artículo continúa naturalmente otro que escribiera hace algunos meses titulado “Un Plan de desarrollo para la educación y su sistema terciario” (**Brecha, Nro. 1119, Montevideo 4 mayo 2007**).

En aquella ocasión escribimos, refiriéndonos a la creación de nuevas instituciones de carácter terciario:

Todo parece pues indicar que estamos en un momento de viraje respecto a esta cuestión esencial para la transformación y puesta al día del sistema educativo nacional.

El tema no permite enfoques simplistas; las nuevas instituciones no se crearán de inmediato, por Decreto o por una Ley. Pero merece resoluciones urgentes, que permitan en plazos breves, quizás dentro de este período de gobierno nacional, concebir el sistema, sus formas de dirección, sus autonomías, la imbricación entre sus partes, sus vinculaciones con el sistema de investigación y los tipos de nuevas instituciones a crear. [...]

Un plan de desarrollo por un período prolongado- no menos de 10 años - para el conjunto del sistema educativo, debería abarcar las cuestiones de un auténtico sistema terciario que, sin ser las únicas, por su novedad, constituyen uno de los meollos de la temática educativa nacional.

El país fue capaz de crear por Ley de Presupuesto los gérmenes de una Agencia Nacional de Investigación e Innovación¹, fue capaz de crear por Ley de Rendición de Cuentas los gérmenes de una Agencia Nacional de Acreditación². ¿Porqué no va a ser capaz de crear los gérmenes de una parte imprescindible del sistema educativo público? Que por otra parte, es reclamado por el Congreso de Educación y por la UR.

En esta nota me referiré a algunas otras ideas generales que debieran reflejarse en el contenido de la(s) futura(s) ley(es).

1. ¿Debe existir una ANEP?

Esta es una pregunta completamente pertinente. ¿Porqué debe haber además de un organismo coordinador del sistema público (cuya existencia damos por descontada), un organismo que coordine la formación de los niños desde los tres años (o antes) hasta los 18 años y, extremo de la impertinencia, al sistema de formación de maestros y profesores? Si de disminuir burocracias y aparatos políticos se trata, es claro que debiera intentarse de prescindir de esta pseudo coordinación, verdadera centralización excesiva.

El combate a los aparatos inútiles debe formar parte de una buena cultura de gobierno y hay que evitar que se formen unos tras otros diversos niveles de conducción que sólo agregan lejanía a las resoluciones y crean cargos de difícil buena provisión en un país pequeño (de poca población) como el nuestro.

Pero una cosa es la intención de no crear organismos y otra es la necesidad de la coordinación de las partes y en particular de las partes cercanas. Parece claro que el organismo de educación media básico (estudiantes de 12 a 15 años) y media superior (15 a 18) deben actuar coordinadamente. De igual manera debiera hacerlo el sistema post-secundario que tendría varias instituciones, de acuerdo a lo que expresáramos en artículo anterior. Sobre esto sí se debe legislar.

O sea, repetimos, una cosa es crear aparatos y otra es exigir la coordinación desde estas leyes tan fundamentales.

2. Sistema nacional de educación pública y autonomías.

La futura legislación dará forma al sistema nacional. Este no existe en los hechos porque la Comisión Coordinadora de la Educación, creada en el Capítulo IX de la Ley de Emergencia Nro. 15.739 de abril de 1985, es un organismo con pocas potestades, integrada con “ dos representantes de los Institutos habilitados” privados y no existen criterios generales que permitan hablar de un plan de desarrollo de la educación nacional.

Parece haber acuerdo casi unánime de que el país necesita un plan general de desarrollo de la educación (en todos su niveles), que se refiera a cada una de sus partes, y que este plan debe avanzar en sus formas institucionales.

¹ Ley 17.930 del 19 de diciembre del 2005, enmendada y ampliada por la Ley 18.084 del 28 de diciembre del 2006.

² Ley 18.046 del 24 de octubre del 2006; destina recursos para la implementación de un Sistema Nacional de Acreditación y Promoción de la calidad de la Educación Superior en Uruguay.

Tal acuerdo debe ser instrumentado en concordancia con las necesarias autonomías de diverso tipo que deben tener cada una de las instituciones (entes autónomos u otras estructuras).

Esta interrelación entre las autonomías de los organismos que formen el Sistema y la coordinación del Sistema es un tema crucial del que se habla poco. Es un punto fundamental y complicado. Si habrá Sistema Nacional, debe haber coordinación, y a la vez deben existir amplias autonomías en temas que se deben definir bien.

3. Cogobierno hoy

Cuando se habla del necesario cogobierno en las instituciones educativas se piensa de inmediato en las formas de dirección de la Universidad y en la participación de los docentes, en los otros organismos. La necesidad de la participación protagónica de los docentes es una cuestión consolidada en las opiniones del partido de gobierno. Por ejemplo, para sacar a colación algunos antecedentes transcribo parte de la exposición de motivos del proyecto de modificación de la Ley 15.739, presentada en marzo de 1990, por todos sus parlamentarios de entonces:

“Existe consenso en la sociedad en su conjunto acerca de que el sistema educativo nacional atraviesa una profunda crisis que es el resultado de un largo proceso de deterioro, determinado por la escasez de recursos, las dificultades organizativas generadas por la interpretación del marco legal vigente, excesivamente centralizador, con la injerencia permanente de los sectores políticos en el sistema y por la inadecuación de los contenidos curriculares a las exigencias de los avances científicos, tecnológicos y sociales del mundo actual.

El país requiere una ley que reúna un amplio consenso que habilite el marco institucional para encarar una reforma profunda del sistema. [...] leyes elaboradas de espaldas a la participación se constituyeron en trabas objetivas al proceso de profundización de renovación de nuestro sistema educativo, además de constituirse en causa de enfrentamientos que nadie desea que se repitan.

La elección de los integrantes de los Consejos Desconcentrados de Educación Primaria, Educación Secundaria y Técnico Profesional por los docentes de dichas ramas, por voto secreto, reflejará, además de la calidad específica que distingue a los electores, la conciencia cívica del país.”

Obsérvese que se refiere a todos los integrantes de los Consejos y al exceso de centralización en el marco legal vigente.

Pero, parece hoy evidente que las formas del cogobierno universitario, que tan rica y profunda huella han dejado en el desarrollo de la institución, fueron concebidos (hace mucho más de 50 años) en otra etapa de desarrollo de los movimientos sociales y sindicales, en otro contexto cultural y cívico, cuando había flujos de militancia y uso del tiempo muy diferentes a los de hoy. Por tanto las formas (no su existencia y ni sus contenidos fundamentales) merecen una adaptación a las nuevas situaciones y algún análisis de cuáles son los cambios que se han producido e impactan en las formas de la democracia.

4. Contemplar el carácter evolutivo de las instituciones educativas

Las Leyes, en principio, no deben ser de emergencia. Tampoco debiera legislarse sobre temas de interés intrínseco y permanente, en Leyes destinadas a finalidades distintas a ese tipo de temas.

Es claro que la emergencia la fijan los hechos y los tiempos, por lo que parece razonable que a la salida de la dictadura, por ejemplo, se hicieran leyes con ese carácter o que cataclismos (económicos, meteorológicos, etc.) merezcan legislar de urgencia.

La segunda cuestión –legislar donde no se debe– se ha transformado en norma permanente del Estado uruguayo dado que año a año (casi todos los años) se legisla sobre casi todo en las llamadas leyes de Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal. La última, la que corresponde a 2006, no escapa a esa extraña y malsana regularidad.

Ahora estamos frente a una o varias leyes, que deben contener un auténtico plan de desarrollo para la educación. En este sentido, son temas nuevos, sobre los que el país no ha legislado en las últimas décadas. También estamos frente a una legislación que modificará la Ley que regula entre otras cosas a la ANEP (creada o modificada por la Ley 15.739 de Emergencia del 25 abril de 1985) y eventualmente se referirá a la Ley 2.549, Orgánica de la Universidad de la República, del 29 de octubre de 1958.

El largo plazo para el que debe ser concebida esta legislación (¿10 -20 años?) no elimina la importancia de considerar el carácter cambiante de las instituciones educativas.

Porque una cosa son los criterios generales y los principios sobre los que debe regirse la educación (interés nacional, autonomía, cogobierno, ...) y otra son las normas y organización concretas de las instituciones que deben regular esos criterios y principios.

Por ello el sistema, en su organización debe poder adaptarse a necesidades que cambian a alta velocidad junto con el conocimiento y modos de operar de los seres humanos. La legislación debe contemplar la creación

de nuevas instituciones educativas y de investigación, debe permitir modificar las formas de dirigir (los directorios y otras cuestiones formales) a las ya existentes. Son temas delicados y polémicos, pero ineludibles si queremos avanzar y no darle vuelta a los problemas como si fuera un mazo de naipes sin jugadores.

Por otro lado existen diversos problemas no resolubles de inmediato, que merecen que la legislación deje puertas abiertas para su concreción. En esta categoría podrían caer –dependiendo de cuando se aprueben las leyes- la existencia de instituciones terciarias regionales, institutos tecnológicos (politécnicos), la solución que se le da a la formación de los docentes, etc., que son temas que aún están verdes para darles soluciones “definitivas”. Pero la falta de madurez de las soluciones no puede llevar a que las frutas se pudran en el árbol. Se deben dar plazos precisos y orientaciones generales sobre cada uno de esos asuntos.

5. La formación de los docentes

El tema de la formación de los docentes es visto, muchas veces con razón, como uno de los problemas más importantes en los que se deben dar grandes y profundos cambios a la brevedad.

Por ello las acciones destinadas a fortalecer la formación docente son un capítulo fundamental del sistema terciario y superior ya aludido. Se deben poner en marcha programas de largo aliento de cooperación entre la UR y todos los sectores de la ANEP. Estos programas debieran estar coordinadas territorialmente en el contexto del desarrollo de las nuevas instituciones terciarias y de la instrumentación de ciclos iniciales con troncos comunes y salidas múltiples hacia diferentes estudios terciarios y carreras universitarias, poniendo en práctica los criterios de diversidad y flexibilidad.

Pero además de estas acciones de largo plazo, la construcción de un sistema de formación de docentes más integrado, no sólo es deseable sino imprescindible, en la actual coyuntura. Muchas de las dificultades sociales, económicas y culturales del país no podrán ser superadas si no se crean las condiciones para un diálogo honesto, responsable y plural entre todos los actores involucrados, acerca de la profesionalización de la carrera y la formación continua de los docentes. Este diálogo debe hacerse desde una perspectiva continua y global, debe destacar los aspectos positivos de cada una de las propuestas existentes e incrementar las potencialidades de los recursos actualmente existentes.

Por tanto, en relación con el debate sobre el sistema educativo nacional, se debe crear un espacio interinstitucional del máximo nivel, que elabore una nueva estrategia en materia de formación de los docentes, que destaque más bien los contenidos que las formas institucionales.

Las leyes de educación deben institucionalizar ese espacio de modo que en un plazo breve comience el funcionamiento en la nueva escala, que deberá juntar las disponibilidades actuales de la UR y la ANEP, tener presencia a nivel nacional y permitir realizar inversiones en materia edilicia y no edilicia, y de formación del personal con alta capacitación, acordes a las imperiosas necesidades en esta materia. Y que a su vez le otorgue a estas estructuras los niveles de autonomía y cogobierno que requieren las instituciones de carácter universitario.