

EL DISEÑO DE UNA NUEVA EDUCACION DESDE LA PERSPECTIVA NACIONAL Y POPULAR. SECRETARÍA DE ASUNTOS SOCIALES

(1) Este documento fue elaborado por militantes de la SAS con vasta participación en el quehacer educativo con el objetivo de contribuir a la discusión que tiene planteado el Partido sobre el tema

- 1.- Introducción.-
- 2.- La educación uruguaya a prueba. El conflicto entre el quiebre y la continuidad.
- 3.- Principios rectores y bases para la Nueva Educación.
- 4.- La organización y la creación de un Sistema Nacional de Educación.
- 5.- Los ciclos de educación inicial, primaria y secundaria.
- 6.- La formación docente.
- 7.- La enseñanza superior.
- 8.- La forma de gobierno en la educación.
- 9.- Innovación, tecnología y educación.
- 10.- Educación, sociedad y empleo.
- 11.- Conclusión.

1.- Introducción.

Creemos de interés examinar la hipótesis de que el tema de una reforma en la educación no sea una prioridad nacional para el actual gobierno. Entre varios de los motivos, se encuentra: (a) la inercia política. En un país falto de práctica en el establecimiento de políticas públicas de largo aliento, y consensos sociales a largo plazo, es difícil de un momento para otro torcer la costumbre, aunque así se quiera; (b) la dinámica gubernamental. La sociedad y el nuevo gobierno tienen otras urgencias, consistentes más en concretar logros, y en cumplir sus promesas electorales. En términos educativos los resultados son más difíciles de medir, no se alcanzan de un día para el siguiente, haciendo que la cuestión conlleve una escasa renta política y por tanto, sea un emprendimiento poco atractivo para las autoridades; (c) las rupturas. El escenario de debate impone la confrontación de modelos distintos. Desde el tradicional a otros nuevos paradigmas, lo que en una sociedad eminentemente conservadora y con un gobierno falto de audacias, no facilita ningún proceso; (d) los enfrentamientos sociales. Puesto que las alternativas a diseñar demostrarán importantes brechas entre educadores, entre intelectuales, y finalmente entre quienes tienen a su cargo las decisiones políticas, y a su vez, con el conjunto de los actores directos implicados (un ejemplo claro se encuentra en el propio proceso de redacción del plan de gobierno del Frente Amplio en ocasión de la última elección); y (e) los recursos. Que se carecerán a corto plazo, tanto en lo que hace a un presupuesto suficiente que alcance a recuperar la desinversión, como así también por la falta de liderazgos que logre comprometer a las grandes mayorías nacionales en un proceso con vocación realmente transformadora.

El procedimiento seleccionado para propiciar y encausar los debates tiene un fuerte sentido de conveniencia política para el oficialismo. Se podría haber optado por realizar un esfuerzo interno en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), redactar el propio proyecto, o abrirlo algo más, conformando una especie de comisión con distinguidas personalidades, más o menos representativas. Asimismo, no está lejana la experiencia realizada con el primer proyecto de reforma tributaria, que fuera difundido a la población mediante el recurso de Internet, puesto a disposición pública por los jefes del Ministerio de Economía. Ninguno de estos ha sido el camino por el cual se optó.

República Dominicana a principios de los 90 con el Plan Decenal de Educación, luego Colombia en el año 1992, y Chile en el 94, en todos esos casos por simplemente nombrar tres latinoamericanos, desde el Poder Ejecutivo se formaron Comisiones para la tarea. Pero el camino elegido de la más amplia participación, y sin condicionamientos de partida, constituye el típico accionar del actual ministro (de antecedentes magros al frente de la gestión en la Universidad), asemejándose a similar proceso iniciado en la República Argentina durante este año. Mediante la modalidad y metodología planteada para la reflexión, se intenta bajar de niveles el verdadero debate y la

confrontación, disminuyendo la visibilidad de las divergencias, y alejando del plano público las desavenencias internas dentro de los grupos y sectores oficialistas, y aun entre estos y los sindicatos de la enseñanza. No obstante es posible suponer que las divergencias mayores superarán el marco de referencias partidarias, o sectoriales partidarias, para alcanzar un escenario más universal. De manera simplificada, las reales oposiciones estarán en la adopción de un modelo de transformación, removedor, en cierta forma de quiebre y ruptura ante moldes tradicionales y su antítesis, uno conservador, de seguro tremendamente ideologizado, pretendidamente progresista, y de elegante eslogan anti neo liberal.

2.- La educación uruguaya a prueba. El conflicto entre el quiebre y la continuidad.

Más allá de transitorias expectativas generadas por la asunción del nuevo gobierno, el país de hoy no es el que recibimos de nuestros antecesores. Una multitud de uruguayos lo sienten sin perspectivas, fenómeno que se ahonda entre los jóvenes, aún más cuando éstos provienen del interior.

Los acontecimientos del año 2002 demostraron claramente las debilidades como nación independiente. El resultado de sucesos externos y una coyuntura desfavorable, nos ha permitido tomar conciencia de la profundidad, y el alcance en nuestro estado de dependencia, así como las atrofias en áreas estratégicas en varias de las estructuras del país. La “crisis” no es ninguna novedad, más allá de los intereses que quieren explicar que responde exclusivamente a un conjunto de fenómenos ajenos.

Los problemas de fondo que el Uruguay padece desde hace tiempo no fueron provocados por el colapso argentino. Ni por las economías del primer mundo que desaceleran su crecimiento. Tampoco ha sido la política cambiaria de Brasil, ni el problema de la aftosa, ni la suba del precio internacional del petróleo, ni la aplicación de políticas de subsidios agrícolas, ni la invasión a Irak. Estos hechos, relevantes sin duda para el Uruguay en su conjunto, y que generan un importante agravamiento coyuntural, son meras justificaciones que sirven en el intento por esconder la falta de vocación por introducir reformas, poniendo de relieve las causas profundas que mantienen paralizado el desarrollo del país. Las causas de la crisis no están lejos en el mapa. Tampoco lo están quienes han sido sus responsables.

No se puede explicar de forma lineal y despreocupada que por tales acontecimientos externos, las familias y la producción nacional tengan que soportar un agobiante peso impositivo. El derrumbe del sistema mutual y la presión que se aplica hoy día a la salud pública o la irritante improductividad de las burocracias del gobierno central y de muchas de las intendencias, el gasto improductivo desmedido en la mayoría de las empresas públicas, el costo prohibitivo del crédito cuando éste aún subsiste, reconocen su causalidad en tareas pendientes que la sociedad uruguaya ha ido postergando, aferrándose a la doctrina de “hacer la plancha” en un país que prefiere el empate. El empobrecimiento del Uruguay no es coyuntural. Ni tampoco lo es su crisis.

El agotamiento del Estado Benefactor y el quiebre del sistema sobre el que se sustentaba una nación paternalista (de marchito esquema batllista), fue denunciado en la década de los 60 en el formidable esfuerzo que representó la CIDE y sus estudios. Sin embargo, los diagnósticos y sus propuestas fueron desatendidos y el Uruguay comenzó su declive, un progresivo empobrecimiento y a sucesivas alianzas que llevaron a nuestro país a una escalada de extremismos. Caímos en la dialéctica violentista entre aquellos mesiánicos esclarecidos - profundamente anti populares – contra aquellos en los que históricamente el país había depositado confiadamente las armas para su defensa. La dictadura echó por tierra la única alternativa viable por ese entonces: el modelo de país propuesto por el Partido Nacional a inicios de la década de los años 70. El gobierno de facto consolidó en todos los campos una actuación ajena a las tradiciones nacionales y demostró, con la suma de poder en sus manos, la más absoluta incapacidad para resolver los problemas que pesaban sobre el país.

Esa crisis, por aquel entonces denunciada, reaparece cíclicamente y es la que hoy nos golpea con la mayor de las crudezas. Desde allí, el mundo y nuestras vidas han cambiado mucho. Cabe preguntarse: ¿qué es lo nuevo?.

El análisis podría llevarnos páginas enteras. Sin embargo, dos ejes pautan la actualidad. En primer término, hoy somos más conscientes que nunca de nuestro estado como nación dependiente. Del rol que en un mundo globalizado se nos asigna como un simple proveedor de materias primas y a la vez, consumidor de bienes provenientes de las

naciones más desarrolladas. Asumir la condición de dependencia también provoca la posibilidad de autocrítica de nuestros errores y a su vez, identificar a aquellos sectores que no están comprometidos con la independencia nacional y la causa del pueblo uruguayo.

El segundo eje se materializa en nuestra capacidad de proveer respuestas viables para salir, en corto tiempo, de la situación por la que atraviesa el país entero, pero fundamentalmente, la padecen los más desfavorecidos. El hambre y la desnutrición, el resurgimiento de enfermedades que parecían propias de otras regiones, la exclusión social, la marginación y el debilitamiento del entramado de la sociedad sumado a una creciente oleada de emigración, deben imponernos un renovado compromiso, rebelde e intolerante, sobre toda forma de injusticia.

No somos los únicos en tal actitud. Hay otros uruguayos, buenos compatriotas, solidarios y comprometidos, a los que se debe sumar en el empeño transformador.

Participar en las áreas que involucra el sistema educativo constituye una responsabilidad capital para la toma de conciencia sobre nuestra situación y para el aporte en la búsqueda de alternativas que orienten a la reconstrucción de una patria para todos.

La Secretaría de Asuntos Sociales (SAS) del Partido Nacional, tiene la prioridad de debatir y producir propuestas que atiendan la escalada en el empobrecimiento de nuestra gente, y conjugue de manera inteligente, sin dogmatismos, el desarrollo con la justicia social. Utilizando todos los instrumentos y recursos disponibles: políticas sociales, políticas económicas y de comercio exterior, descentralización territorial, tecnologías y producción, nuevas formas de participación de la sociedad civil, así como todo estímulo a la promoción no material del ciudadano.

En la sociedad actual la educación juega un rol preponderante lo que funda la necesidad de una observación permanente de sus acciones y sobre sus resultados. Múltiples estudios desarrollados a lo largo de las últimas décadas demuestran la importancia social que se deriva de la educación, tal como la formación en capital humano, el valor agregado al incorporar mayores niveles educativos, el premio salarial así como la tasa privada de retorno, los efectos redistributivos entre la población, la cantidad y calidad de la producción de conocimiento de punta, las relaciones causales entre el sistema de educación y la innovación tecnológica, la mayor capacitación y el incremento en el nivel de productividad en el campo laboral, etc.

No obstante lo expuesto, el desafío principal para la sociedad uruguaya en esta encrucijada no se reduce a la construcción de un marco normativo regulador. Sin menoscabo de la tarea legislativa, hay que comprender que el reto fundamental consiste en la edificación de un nuevo modelo, articulado y eficiente a las necesidades actuales y futuras de las grandes mayorías nacionales. Intento de carácter necesariamente dual, porque a la vez de contribuir como palanca para el desarrollo, deberá contar con un claro propósito programático (y no meramente asistencial), persiguiendo la finalidad de incluir a aquellos que por situación de pobreza o marginación, se encuentran por fuera del circuito de la sociedad actual.

Sin menoscabo de metas coyunturales y prioridades que un nuevo sistema pudiera identificar, desde una perspectiva nacionalista y en un mundo progresivamente globalizado (“... *masificación mimetizante de la expresión cultural y la correspondiente pérdida de identidad de los conglomerados humanos*” según Román Mayorga), la educación es la herramienta más adecuada para revalorizar las costumbres auténticamente nacionales, en concordancia con los valores de nuestra sociedad. No se trata de un ímpetu tradicionalista, sino a entender a la cultura nacional en su calidad de dinámica y evolutiva. A través de la educación se enriquece la cultura, siendo la forma más adecuada para liberar mentes y espíritus, la innovación y la originalidad, la búsqueda de nuevas alternativas, todo ello al servicio del país en su conjunto. El interés de nuestro pueblo no se contrapone al de otros pueblos latinoamericanos; la Patria Grande podrá ser edificada a partir del reconocimiento recíproco y respeto por la herencia y diversidad cultural respectivas.

“Se trata de destruir esa conciencia nacional y sustituirla por una cultura “de consumo” e individualista, generadas en el primer mundo, con patrones alienados y reflejos que tienden a sobrevalorar todo conocimiento, forma de pensar o conductas que provengan del exterior. En los hechos esto va legitimando la relación de dominación internacional. En otras palabras, la dependencia produce su propia cultura, o dicho de otra forma, crea la “contra-cultura” (exteriorizada como típicas formas de “vasallaje cultural”), porque se contrapone directamente a los valores centrales nacionales”.

En esto, la educación es la primera herramienta. El instrumento idóneo para contrarrestar cualquier forma de sometimiento. La manera más adecuada para revalorizar las costumbres auténticamente nacionales, en correspondencia de los valores de nuestra sociedad. También, es la forma más eficiente de liberar los espíritus y las mentes, la innovación y la originalidad, la búsqueda de alternativas, todo ello al servicio del país en su conjunto.

3.- Principios rectores y bases para La Nueva Educación.

En cuanto a los principios de la educación, éstos son consustanciales a la historia y a la tradición del Uruguay, manteniendo total vigencia en el presente. En consecuencia, deberán ser incorporados en una futura norma. Nos referimos con ello a:

- laicidad
- autonomía
- acceso gratuito
- derecho y obligatoriedad

En cuanto a este último principio es necesario realizar alguna precisión. Pueden existir fundados reparos en que se defina a la educación por la simple vía de expresarla como "... un derecho de todos los seres humanos" tal cual se expresa en el documento del MEC. Esta forma de interpretar a la educación se adscribe más al liberalismo, en la perspectiva de la filosofía política que otrora predominara bajo el estado de bienestar. Sucesos críticos del pasado reciente (la crisis del año 2002), imponen a los todos los ciudadanos fuertes obligaciones sociales, y una ética de compromiso colectivo. Tanto como un derecho, la educación constituye en forma simultánea, una obligación para cualquier miembro de la sociedad. Educarse de manera óptima para contribuir, ser parte y protagonista, en un esfuerzo nacional por alcanzar un desarrollo con justicia. No es una simple cuestión de que los ciudadanos cuenten con un derecho. También deben tener la obligación concreta de educarse, de manera crítica, de forma de contribuir a fijar nuestros propios destinos como nación.

Concomitantemente, acompañando a estos principios, existe un conjunto de valores que colaboran en el diseño de las expectativas nacionales por la educación. Entre los mismos, puede citarse:

a) La educación como bien público.

Ello admite - al menos - dos tipos de perspectivas. La primera, tiene relación con el rol del Estado, encargado de la provisión de este servicio, el que no debe ser sustituido por otra entidad. Esto no se contrapone con los agentes privados, los que por previsión constitucional y conveniencia, estarán autorizados a desempeñarse en el sistema aunque bajo los parámetros y la supervisión estatal.

La segunda perspectiva se afilia a que la educación debe desempeñar un rol activo en la construcción de la gobernabilidad, y una democracia que eleve su calidad mediante el incremento de la participación ciudadana. Esta forma de ver que incorpora el documento del MEC no es novedosa, y se encuentra descrito en un documento de la CEPAL del año 1992, incluido bajo el título de "Códigos de la Modernidad". La evolución de tal concepto señala que los sistemas educativos deben brindar las competencias requeridas para un ejercicio integral de la ciudadanía. En este sentido, cualquier interpretación que signifique continuar brindando herramientas para el perfeccionamiento de la democracia, la participación ciudadana y el sistema republicano de gobierno, serán apoyadas por el Partido Nacional, ya que coinciden con los valores históricos de nuestra colectividad.

b) La educación como una política de Estado.

La educación debe ser un continuo de decisiones consensuadas, y no un intento quinquenal de concretar plataformas partidarias. Es necesario delinear y concentrar las principales políticas en articulación con los grandes objetivos nacionales, sin desmedro de poder descentralizar la gestión, de tal manera de alcanzar los mejores resultados. Sin menoscabo de aquellos procesos que fomenten la participación y consideren los aportes de los distintos actores en la educación, recae en las estructuras institucionales el peso de la responsabilidad por definir y conducir a la educación. No hay alternativa que pueda superar en materia de legitimación y de síntesis de la voluntad popular, el rol de edificar la política nacional educativa. El Estado debe ser la organización responsable en el diseño, orientación, promoción y control evaluativo de la educación.

No obstante lo expresado, a nivel de base y con una óptica descentralizada, el sistema requiere dar garantías para que

las familias puedan ser partícipes de la educación de sus miembros, tanto de los hijos como de los integrantes mayores y de la tercera edad.

c) La educación como palanca para la justicia social.

La frase hoy en boga de caminar hacia el Uruguay Productivo no asegura nada. Puede ser tan productivo, como a la vez, tan injusto. El modelo de quiebre radica en un país de justicia social, concepción alejada a la mera consigna y cliché de apostar simplemente por la producción y el desarrollo, en la medida que pueda resultar un paso previo, sin que necesariamente beneficie a los menos favorecidos.

Este valor que articula educación con justicia social, parte de reconocer que los estudios demuestran que grupos de alumnos con menor capital cultural, propio o heredado de sus hogares, se han concentrado hasta el momento en la educación pública, debido a sus propios procedimientos de selección y de reclutamiento que tiene el sistema educativo. Esto produce el crecimiento y la expansión de centros de contexto crítico, lo que a su vez, significa el mantener las correlaciones de acumulación de capital humano, según áreas o zonas, reproduciendo las desigualdades y la inequidad emergente. Nadie duda en la actualidad sobre la relación existente entre una población educada y la reducción de la pobreza.

En este marco, valorar la educación para la justicia social, impone el alerta sobre los efectos de las políticas concentradoras, así como también aquellas con efectos excluyentes. Una futura norma debe contemplar un cuerpo de medidas que puedan ser orientadas a la aplicación de políticas compensatorias, de discriminación positiva, aunque con una vocación integradora de los sectores sociales, desechando las prácticas asistencialistas que, aún a costa de ingentes recursos aplicados, han reforzado las desigualdades.

Finalmente, una educación para la justicia social supone una educación con similares niveles de calidad para todos los participantes del sistema, el acceso de todas las capas sociales a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, así como una práctica inclusiva que integre a la sociedad a aquellos que cuenten con capacidades diferentes.

4.- La organización y la creación de un Sistema Nacional de Educación.

Durante la última parte del siglo anterior y en lo que va del actual, la educación se ha caracterizado por un fuerte predominio de las autonomías, y con escasos ejemplos de una coordinación efectiva entre los distintos Consejos (Primaria, Secundaria, Técnico Profesional, más una dirección que atiende a la formación docente), y los Entes (ANEP y UR).

El conglomerado, además del escaso nivel de coordinación se ha caracterizado últimamente por una progresiva división entre el sector público (antano casi monopólico), y otro privado, en franca expansión. Asimismo cuenta con una marcada regulación de lo público, mientras que es escasa para el sector privado. Con una cobertura nacional para el caso de la ANEP, existe una excesiva e inequitativa concentración de la mayoría de las IES en la capital. Mientras el sector público se encuentra totalmente subsidiado, el privado cuenta con algunas exoneraciones tributarias, pero no recibe fondos públicos.

La inestabilidad en materia de políticas públicas, la incertidumbre y falta de planes incrementan los costos de oportunidad en un medio, que por necesidad de cuidar los fondos públicos, debería optimizar cada una de sus decisiones. El magro nivel de coordinación, la carencia de consensos y los enfrentamientos producto del conservadurismo (aún de quienes se auto proclaman progresistas), ha impedido obtener más recursos estatales que permitan soportar una transformación y renovación más radical para el sistema educativo, dotándolo de una dinámica capaz de atender los desafíos que el mundo y la sociedad actual le demandan.

Sin cambio en el rumbo actual, el sistema educativo en su conjunto se encamina hacia un modelo altamente influenciado por la cultura empresarial y de extremo utilitarista, formando futuros profesionales - líderes o referentes sociales - en un medio elitizado y con una creciente proporción de egresados de instituciones privadas, sin que ello signifique articular la educación, la capacitación para el mundo del trabajo, y la producción de conocimientos, con una "idea" del desarrollo nacional.

Los efectos de las nuevas exigencias en el campo de la educación son más que notorios en la actualidad. Debido a la dimensión adquirida y al tamaño del propio sistema, constituyen dilemas estructurales que requieren definiciones que

superan lo meramente institucional, con un alcance de verdaderas políticas públicas, que la propia viabilidad del sistema reclama, y que al sector político tradicionalmente asignó una baja prioridad (tal es el caso de las divergencias sustantivas que emanan del propio partido de gobierno).

El primer aspecto a considerar en una propuesta de diseño sistémico consiste en definir las limitantes normativas que el intento tiene. Nos pronunciamos por la opción que admite llegar hasta una reforma constitucional, si ello fuera necesario en pos de una verdadera transformación educativa. El marco de la carta magna no puede constituir un corsé para la evolución de la sociedad, ni puede fungir de ancla en el intento de avanzar en el progreso. De lo contrario, sería considerar a la Constitución Nacional como un fin en si misma. Limitar la transformación por el hecho de que lo impida la ley principal, es un recurso discursivo que esconde el temor a los verdaderos cambios que el país necesita.

En segundo lugar, la principal característica del sistema a edificar deberá asegurar que el conjunto estructural y organizativo se dirija a la obtención de los fines públicos. En tres sentidos, comprensivo de que los intereses de la educación son los intereses de la nación, no de un grupo, o de un sector, o conjunto de personas. También, de que tales fines son el objetivo final, la norma y su trazado sistémico constituyen herramientas instrumentales que se utilizarán para alcanzar esas metas nacionales. Y tercero, que los fines públicos no constituyen una enumeración cristalizada ni inmodificable, sino que poseen una cualidad dinámica y por lo tanto, evolutiva.

Definido ese marco, es el Estado el agente que se encuentra en mejores condiciones para ejercer el rol de supervisor y regulador del sistema en su conjunto. Esto debido a que la comunidad académica como otros agentes y organizaciones del entorno educativo, tienen valores privados o sectoriales que naturalmente tenderán a defender. En el otro extremo, sin una dirección a cargo del Estado, la experiencia señala que no puede pretenderse que la autorregulación del mercado sea la vía óptima para la solución de los intercambios (simplemente porque en los hechos, no funciona así).

El grado de desconexión entre los actores traducido en la inexistencia de una visión política de la Educación Superior, falta de estrategias para su desarrollo, la carencia de consensos mínimos que permitan articular un escenario a mediano y largo plazo y las fuertes restricciones económicas que implican la imposibilidad de volcar una masa de recursos significativos que pudiera admitir estrategias de intervención segmentadas (o individuales por tipos de instituciones), determina un estrecho margen para las opciones posibles. La falta de desarrollo y madurez de ámbitos de coordinación interinstitucionales, no permite avizorar que éste sea el camino más adecuado.

Para ello es oportuno desarrollar condiciones que aseguren la existencia de dos prerequisites: a) contar con un Ministerio de Educación y Cultura más vigoroso, impulsando y gestionando, a partir de una capacidad real y formal, la creación de políticas en este sector, y b) desarrollar un adecuado servicio de información y asistencia a los ciudadanos que deseen realizar estudios postsecundarios, que estén movidos a reingresar al sistema, o les interese seleccionar una institución educativa.

Varios son los motivos que llevan a individualizar, en esta coyuntura, al Estado como entidad central y organismo de coordinación, responsable y a cargo de la evolución y desarrollo del sistema educativo.

Es en el Estado donde radica la expresión del máximo interés de la comunidad frente a objetivos particulares muy distintos. Aún cuando desde la economía de la educación el debate esté en pleno apogeo a partir de nuevos enfoques sobre los conceptos como capital, educación, fuerza de trabajo, inversión y mercado, o que las teorías de capital humano y aquellas alineadas con el neoclasicismo estén sometidas a diversas críticas, existe un margen muy importante de acción planificadora en el área de la educación en general. No se trata simplemente de estrechar la planificación a un esfuerzo predictivo respecto de la demanda futura de categorías profesionales, o alguna otra acción cuantitativa por el estilo (cosa que por sí, ya sería todo un logro). Es en el desarrollo estratégico, liderado desde el Estado, donde los actores ensayan sus acuerdos, diseñan nuevas reglas de juego, comprenden mejor las amenazas a partir de la fragmentación e identifican formas de impulsar herramientas de superación. No existe otro ámbito en la sociedad que pueda sustituir la capacidad de síntesis, y a su vez constituya un centro de imputación de responsabilidades públicas, que el Ministerio de Educación y Cultura.

Existe un motivo práctico añadido. Desde el inicio, un Estado que cuente con el claro signo de poder liderar un proceso integrador, que demuestre aunar las distintas aspiraciones de los agentes implicados, tendrá un mayor peso,

legitimación y por tanto, capacidad negociadora con organismos internacionales que le permitan realizar una inyección sustantiva de recursos, opción que a esta altura parece indispensable (y la vía exclusiva para obtener resultados a corto plazo). De forma simultánea y para ser coherentes, debería suprimirse o minimizarse la conexión entre la universidad pública y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o el Ministerio de Economía y Finanzas (ambos dependientes de la Presidencia de la República), para pasar a un ámbito de negociación presupuestal más racional y bajo los parámetros adecuados a las características y fines de la educación.

Un ministerio encargado de asignar los recursos no significa el traslado hacia un modelo de evaluación – financiamiento, entre varias razones porque el estado y la evolución de buena parte de los actores (internos y externos), no lo permiten. La opción preferida es un modelo apoyado en tres ejes, funcionando simultáneamente de manera complementaria: a) desarrollo estratégico; b) financiador de programas de prioridad educativa nacional y c) gestor de incentivos para el desarrollo.

Los primeros dos aspectos se vinculan directamente. El ámbito oficial de la educación debe asumir el liderazgo para trazar planes a largo plazo y diseñar estrategias generales, flexibles y lo más abiertas posible, de manera de lograr un progresivo apoyo hacia la inserción - voluntaria - de la mayor parte de los componentes del sistema. La falta de madurez del conjunto aconseja descartar la vía de condicionar futuros apoyos financieros a resultados según metas, objetivos y productos actuales, porque ello seguramente sería interpretado como un ataque a las autonomías de las instituciones. Más factible consideramos la posibilidad de estructurar un conjunto de programas que financien procesos de transformación para los distintos niveles y para las instituciones, que guarden fuerte articulación y correspondencia con la planificación estatal.

El tercer eje cambia del plano general (sobre los ciclos y las organizaciones educativas), para abarcar también a los sujetos – maestros/docentes/académicos - que las integran. Intentar cerrar la brecha educativa y crear las condiciones más favorables de inserción en la era de la sociedad del conocimiento, demandará formar más investigadores en todos los niveles, en tiempo más cortos y estimulados por una práctica que reconozca y premie la capacidad innovadora. En tal sentido, Uruguay cuenta con la corta experiencia previa del Fondo Nacional de Investigadores (que fuera puesto en marcha por la Ley N° 16.736 de 1996). Más allá de las críticas que han recibido los sistemas de incentivos aplicados en Argentina o en México, el recurrir a la experiencia desarrollada por otros países de la región constituye un elemento favorable en busca de una solución autóctona y a la vez eficiente.

Sobre lo propuesto, no son acciones de control, sino de promoción para el desarrollo, con una pretensión de adhesión voluntaria, que bajo la autonomía permita decidir libremente sobre si participar de las acciones que el Estado ponga en marcha.

5.- Los ciclos de educación inicial, primaria y secundaria.

El diseño de un nuevo marco normativo requiere tomar en consideración los siguientes aspectos fundamentales para los primeros ciclos de la enseñanza:

Ø La Educación como Políticas de Estado. El sector Educación es y será uno de los polos más sensibles del Estado. Ello exige fortalecer el conjunto de políticas y estrategias que se desarrollan con una visión más estable y de permanencia, a fin de dotar de los elementos de certidumbre mínimos que permitan lograr resultados a largo plazo.

Ø Reestructuración de la ANEP. Es imprescindible alcanzar la excelencia y eficacia a nivel de todos sus servicios, con una necesaria racionalización de los recursos organizacionales, humanos y financieros. Así como la gestión deberá ser eficiente, la educación necesariamente debe ser de calidad y no como se aprecia en la actualidad, donde un número muy alto de escolares salen de las aulas sin un dominio mínimo de competencias de diversa índole.

Ø Jerarquización, revalorización y profesionalización de la carrera docente. Además de la recuperación salarial, evitar el multiempleo, cobertura mutual para todos y realización de concursos, es fundamental lograr el reconocimiento del Título Docente como de nivel Universitario. Esto configura una vieja reclamación del magisterio nacional y del Partido Nacional. Formación Docente y Capacitación. Unificar los criterios de Formación Docente y extender las posibilidades de perfeccionamiento y capacitación a los docentes del interior del país a través de la apertura de canales de capacitación y actualización, lo cual

facilitaría el ingreso de mayor cantidad de docentes a la formación continua.

- Ø **Recomponer las trayectorias docentes:** el sistema educativo, por su historicidad y sus diferentes lógicas actuantes, ha ofrecido múltiples formaciones para los docentes del país. La paradoja hoy, es sin duda, que frente al concierto de la globalización, dentro de la propia región, existen académicamente valoraciones de trayectorias docentes disímiles. Es impostergable el estudio de las trayectorias de formación que el sistema ha brindado al cuerpo docente nacional, así como aquellas obtenidas con la Universidad de la República para lograr equidad en las asimilaciones de nivel terciario, las maestrías y los doctorados.
- Ø **Fomentar una política de Educación Inclusiva.** La atención a la diversidad es y ha sido siempre, uno de los objetivos concretos del Partido Nacional. La necesidad de aunar esfuerzos para evitar la exclusión del sistema de todos aquellos que, por diferentes razones, no completan el ciclo de escolarización básico.
- Ø **Educación para la Convivencia.** Es importante profundizar aspectos relacionados con la Educación para la Vida dentro de un marco de valores, sustentados por los Derechos Humanos, fortaleciendo la formación de hábitos saludables en los niños y jóvenes.
- Ø **Educación en el Medio Rural.** Nadie puede desconocer que el Partido Nacional ha reivindicado siempre el valor de la educación rural. Es vital para el futuro educativo y de nuestra sociedad rescatar el significado de la educación en el medio rural y la importancia que los centros educativos cumplan el rol de verdaderos polos de irradiación de educación y cultura, revalorizando su acción socializadora.
- Ø **Educación y Trabajo:** El sistema necesita dar respuestas inmediatas a las necesidades de los jóvenes en relación con la oferta laboral realista y oportuna. Esto exige rediseñar las propuestas educativas y dirigir las creativamente hacia las verdaderas necesidades sociales y económicas de nuestro país.
- Ø **Desarrollo sostenido de una política científica y tecnológica:** recomponer y ampliar la infraestructura institucional para la transformación de las prácticas en Ciencia y Tecnología. Una de las estrategias que más se ha de instalar es la ampliación de la cobertura informática a todos los Centros Educativos para generar la participación directa de los diversos actores a través del acceso y comunicación permanente de tecnologías de avanzada.
- Ø **Obligatoriedad del ciclo completo secundario,** o recorridos alternativos que supongan 6 años de educación consecutivos al nivel del ciclo escolar.

6.- La formación docente.

Todos los estudios desarrollados en las últimas décadas indican un fuerte proceso de desprofesionalización de la función docente, fenómeno presente en todos los niveles de la enseñanza. La carencia de recursos, la ausencia de proyectos nacionales concretados en políticas públicas, la falta de procesos sistemáticos de formación y actualización para la inmensa mayoría de los educadores, la desconexión entre roles del IPA y del INET, el deterioro de la relación maestro/alumnos con la consiguiente pérdida de contacto entre el docente y el educando, la escasa presencia de titulados egresados del IPA, la contradictoria visión sobre la verdadera aportación de la organización de Centros Regionales de Profesores, y un nivel salarial muy deteriorado son, entre otras, señales claras de una progresiva desprofesionalización docente. Similares señales ocurren en la Universidad de la República, donde la inmensa mayoría de los docentes tienen su respectiva actividad profesional como primer ingreso, mientras la docencia configura una segunda o una tercera actividad. Igualmente se demuestra en el escaso número de académicos en régimen de Dedicación Total. No podrá haber una adecuada ley de educación sin que ataque este fenómeno de manera contundente, puesto que en los hechos, se trata de uno de los pilares sobre el que se apoya el sistema. Por tanto, se impone tomar en consideración a la hora de desarrollar una nueva ley de educación:

- a) dignificar la función docente mediante instrumentos materiales y de reconocimiento social.
- b) inclusión de la perspectiva de perfeccionamiento docente a lo largo del recorrido funcional.
- c) la labor docente en cualquiera de los niveles se integra con tres componentes, tales como la actividad educativa, la superación funcional continua, y la vinculación con los demás actores de su centro, fundamentalmente en relación a la comunidad que rodea al establecimiento.

- d) tanto la actividad educativa como la vinculación con los agentes de su entorno, deben concentrarse en un centro exclusivo.
- e) carreras funcionales atractivas y motivantes, que incorporen períodos dedicados a la formación y superación personal (año sabático) para aquellos con desempeños de alta dedicación.
- f) evaluación del desempeño que suponga la diferenciación entre los docentes.

7.- La enseñanza superior.

Los actuales subsistemas de educación superior se han tornado progresivamente complejos en razón de su adaptación a las exigencias y tendencias imperantes. Para el caso uruguayo, el tránsito de una universidad de elites hacia una de masas, la pérdida de su monopolio, el agotamiento del modelo dirigido a cubrir las demandas estatales, una progresiva vinculación de los estudios de tercer nivel con el mundo laboral siguiendo las transformaciones que se operan en la división del trabajo, una marcada diversificación de las instituciones debido a la aparición de nuevos actores privados, los requisitos de la rendición de cuentas y de aseguramiento de la calidad de manera de hacer más transparentes las cualidades de sus acciones, los requerimientos desde el sector productivo, la contribución hacia el desarrollo y la necesidad de actuar dinámicamente en materia científica, fundamentalmente en el campo de las innovaciones, constituyen claros ejemplos de hasta qué punto el ámbito de la Educación Superior ha ido variando. Frente a ello, hoy más que nunca la Universidad de la República puede reflejarse en el diagnóstico efectuado por Darcy Ribeiro hace ya cuatro décadas: “...una Universidad tradicional federativa en su organización de escuelas y facultades; profesionalizada por su énfasis en una enseñanza destinada al otorgamiento de licencias legales para el ejercicio de las profesiones liberales; rígida en sus currícula, montados para la formación profesional única; autárquica por la compartamentalización de sus carreras profesionales; estancada, por su aislamiento; duplicativa en su personal y sus equipamientos materiales; autocrática en su gobierno y en su jerarquía magisterial de "cátedras"; burocrática por su dependencia de los servicios públicos del Estado; y elitista por la limitación en las oportunidades de ingreso a ella y por su clientelismo”.

Prueba de esta situación es la flagrante omisión de la principal Casa de Estudios en cuanto a brindar su opinión respecto a los efectos potenciales de la instalación de fábricas procesadoras de celulosa, o relativo a las consecuencias para nuestra economía resultantes de la firma de un eventual tratado comercial con los Estados Unidos. La Universidad de la República no ha brindado su opinión. Mejor dicho, bien se ha cuidado en no expresarla. Con esta actitud viola claramente los postulados contenidos en el artículo 2° de la Ley Orgánica del año 1958, y con ello, una de las tradiciones de mayor valor entre los universitarios.

El doble discurso y el predominio de las visiones más conservadoras campean por la Universidad de la República (UR). Desde su centro de poder se intenta demostrar indicadores optimistas y éxitos y avances, con una visión macro y tecnocrática. Pero la realidad es otra. Por ejemplo:

- Los sectores más desfavorecidos de la población no participan de la Universidad. Los estudiantes que provienen de hogares de menores recursos van desapareciendo de ella, manteniéndose aquellos que pertenecen a los quintiles con mayores ingresos.
- La deserción o abandono estudiantil alcanza cantidades record. Dentro de estas generaciones de desertores, aparecen con mayor representación aquellos que están en situación más desfavorecida. Sin programas o intervenciones especiales, todo queda librado a las posibilidades personales.
- La duración real de las carreras es tremendamente larga. No existen metodologías y organizaciones curriculares que atiendan a quienes trabajan. La Universidad de la República tiene más del 80 % del total de jóvenes que estudian a nivel universitario. Apenas titula anualmente la misma cantidad que el resto del sistema universitario privado.
- En algunas profesiones la superpoblación es alarmante, mientras que en otras la insuficiencia de técnicos y profesionales es más que notoria. La falta de planes tiene consecuencias adversas para el mercado laboral, en

el escaso desarrollo tecnológico y la dependencia en materia científica, a lo que se suma la elitización de los segmentos que pueden acceder a estudios de posgraduación.

- La Universidad lleva 6 años intentando terminar un proceso de Evaluación Institucional. Bajo el interés de la mejora y la calidad, no ha podido completar un proceso de este tipo en más de un lustro. Esta es una de las tantas constataciones de lo inadecuado de los procesos internos de gestión y toma de decisiones, donde las resoluciones llevan interminables plazos, no explicables para una institución que tiene que estar acompañada con los avances permanentes del conocimiento, la ciencia y la tecnología.
- Concentrada en forma desmedida en la capital, todos sus servicios universitarios han sido dispuestos para prestar atención a quienes residen en Montevideo o les resulta fácil trasladarse. En tiempos donde la actualización o el reciclaje de conocimientos es fundamental para los profesionales, los esfuerzos y acciones concretas encaminadas a atender esta demanda son inexistentes o un rotundo fracaso.

Resulta indispensable coordinar desde el MEC el diseño de una legislación integradora que optimice la importante inversión social que el Uruguay aplica actualmente en este nivel educativo. El gasto público es insuficiente, pero la aplicación de los recursos se demuestra ineficiente en atención a magra satisfacción de las principales demandas de la sociedad. Es necesario diseñar desde el propio Estado los procedimientos que brinden estímulos y cooperación con aquellos organismos de la enseñanza superior, públicos o privados, que tengan proyectos institucionales confluyentes con las principales estrategias nacionales de desarrollo, materializadas en claras políticas públicas concertadas en el ámbito parlamentario.

La autonomía universitaria, principio de clara vigencia, no puede constituir un obstáculo para la formación de un sistema educativo de nivel superior, donde participen de manera coordinada y colaborativa, agentes públicos como la ANEP, la Universidad, organismos menores del MEC, las instituciones privadas reconocidas y los institutos educativos dependientes de otros organismos estatales (Escuelas Militares, Escuela Nacional de Policía, etc., por ejemplo).

La UR por historia y dimensión, concentra la mayor cantidad de actores de la educación superior, de la investigación científica y de la intelectualidad uruguaya. No puede estar lejana al esfuerzo que la sociedad realiza y por tanto, no tiene derecho a mostrarse como una institución lenta y pesada, profundamente burocrática y eminentemente conservadora. Su marco legal responde al Uruguay de mediados del siglo anterior y su último intento renovador - fracasado - es de fines de los años 60. La Universidad mira al país desde la vereda de enfrente, en vez de caminar y contribuir en su salida.

La Universidad debe dar respuestas claras, exhibir públicamente actitudes institucionales de atención y solución frente a la brecha existente entre la preparación predominantemente profesional y las necesidades del sector laboral y productivo, que han puesto en tela de juicio la pertinencia de los egresados de la principal Casa de Estudios.

La UR debe rendir cuentas a la sociedad sobre los avances operados en los procesos institucionales de mayor aspiración. Al respecto, debe informar públicamente sobre el avance operado en la descentralización luego de casi 20 años de conducción autónoma desde la finalización de la intervención. Debe describir las mejoras obtenidas en materia de un mayor acceso de jóvenes que provienen de los estratos más desfavorecidos de la población y la relación de éstos con sus egresados. También, sobre los avances operados en materia de proyectos transformadores, como el del área Agro - Veterinaria y el proyecto del Hospital de Clínicas, estudios solventados por el BID, realizados por universitarios nacionales y finalmente, financiados por toda la sociedad.

La canalización de un debate abierto y desprejuiciado hacia la interna de la institución es prerequisite para relacionarse mejor con la sociedad y así poder realizar aportes sustantivos en el debate educativo. No es discutiendo primero en términos de quien tiene el poder sino cuales son los objetivos, cuáles los mejores instrumentos, para recién después pensar la arquitectura del sistema. Si la situación impone repensar el sistema actual de cogobierno en nuestra propia institución, no parece razonable reivindicar mecánicamente el cogobierno en las otras ramas de la enseñanza sin haber clarificado el porque y el para que. El diseño, la creación y la puesta en marcha de un sistema nacional de educación, debería incluir un sistema de educación terciaria público que, a su vez, contemplara la

formación de los docentes de los distintos niveles. Debería asegurarse la movilidad dentro del sistema nacional; en particular el tránsito para los egresados del sistema terciario que deseen continuar formaciones más largas como carreras universitarias o postgrados.

En relación a la gestión de la UR, es necesaria la instrumentación de una estructura efectiva de planificación, evaluación y control continuo de las actividades de la institución en su conjunto. Búsqueda de mayor armonía y eficiencia de los órganos de cogobierno (de los servicios y centrales, poderes unipersonales y organismos cogobernados, facilidad de acceso a la información y a la infraestructura necesaria para el mejor ejercicio del cogobierno, etc.). Búsqueda de una gestión presupuestal en tiempo y forma, a fin de racionalizar el gasto y llevar un estricto control de la gestión. En materia de autonomía financiera, esta herramienta no puede quedar olvidada luego de décadas de ser reclamada como una expresión apropiada para la mejor gestión de la institución. La asunción de un nuevo gobierno con una conducción económica a cargo de quien fuera Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, parece haber dejado por el camino esta reivindicación largamente esperada.

La contracara de la autonomía está representada por la rendición de cuentas a la sociedad. Se hace necesario incorporar al marco legal general la previsión de establecer mecanismos que garanticen la mejora continua, basados en tramos de auto exploración seguidos de evaluaciones externas independientes. La evaluación permanente y con estándares de calidad de las actividades de la institución, buscando la superación de los desajustes detectados y el mejoramiento de su funcionamiento. Fortalecimiento de los procesos de evaluación iniciados por la institución, promoviendo su realización en tiempo y forma, ya que el actual proceso dio inicio en el año 1999 y aún no ha culminado. Consideración de las evaluaciones de los servicios al planificar acciones futuras y vincular los planes de mejora con la asignación de recursos internos dentro de la Universidad.

Se hace necesaria una política de descentralización que la UR no ha tenido. Impulso a la descentralización en el marco de políticas nacionales, integrando enseñanza, investigación y extensión, vinculadas a lo local, concentrando esfuerzos de diversas instituciones públicas, en particular las dedicadas a la formación de docentes. La dimensión y dificultades para el gobierno y la gestión de la UR demuestra la necesidad de consagrar en las futuras leyes, la forma de creación de nuevas universidades públicas (como la actual Regional Norte, que debería pasar a ser una segunda universidad estatal), así como otras figuras menores que deberán extenderse por el territorio nacional.

Una futura ley de educación no puede avanzar sin tomar en consideración la necesaria revisión de la ley orgánica universitaria, de forma de que los cuerpos normativos sean coherentes y complementarios.

Reforma de la Ley Orgánica

- Ø Elección directa del Rector de la Universidad.
- Ø Flexibilizar las condiciones para acceder al cargo de Decano.
- Ø Procedimientos de “aprobación ficta” para proyectos en la agenda de los órganos de cogobierno.
- Ø Reorganizar la atribución de funciones a los órganos de gobierno, de forma de priorizar la reflexión sobre el diseño y determinación de políticas, minimizando los esfuerzos aplicados a cuestiones de menor jerarquía.
- Ø Delegar mayores atribuciones administrativas y de gestión a los órganos unipersonales (Rector, Decanos, Directores), dando cuenta posteriormente a los respectivos organismos.
- Ø Creación de una Auditoría Académica Permanente, de composición mixta (académicos y externos) para el análisis, evaluación y opinión independiente sobre la marcha de la institución y de sus principales programas.

q Para terminar este apartado, es necesaria una breve referencia al actual sistema de acceso, ingreso a las distintas carreras. Se deberá actuar tanto sobre la oferta como sobre la demanda educativa por estudios de nivel universitario. Excluyendo la limitación por cierres o cupos, hay carreras u opciones técnico profesionales que deben tener atractivos e incentivos tales como becas, estudios personalizados, viajes al exterior, pasantías laborales, ayuda para el ingreso al mercado laboral, etc., y otros que deben regularse con mayor exigencia y rigidez desestimulando el ingreso aunque no prohibiéndolo. Por ejemplo: plazo máximo en el tiempo de cursado, topes al fracaso académico, máximo de retraso o rezago escolar, servicio civil obligatorio, etc. También se hace necesario organizar los estudios

universitarios en tramos sucesivos (a) educativo y (b) profesional. La universalización en el acceso al nivel universitario no significa automáticamente que todo estudiante sea un profesional. Esto crea frustraciones y repercute en una injustificada superpoblación en las profesiones.

Subsistema Privado y articulación de la oferta de educación superior

- Dentro de los criterios de aprobación fijados por el Decreto 308/995 – han surgido en el país 4 Universidades privadas, 10 Institutos Universitarios y 3 Institutos terciarios no universitarios.
 - Estas estructuras generaron alrededor de 100 carreras de nivel de grado y postgrado, entre las que se encuentran ofertas coincidentes con las de la UR y otras que amplían la oferta.
 - Debe entenderse esta nueva realidad como un aporte positivo en la medida que significa una ampliación de las opciones, mayores oportunidades para la libertad de cátedra, un aumento de la inversión, un ensanchamiento de la capacidad de gestión en el área de la educación superior así como un cierto incremento de la atención al interior del país.
 - La situación así generada a desbordado los instrumentos que autoriza el decreto para regular, coordinar y fortalecer este subsistema y, a la vez propiciar su crecimiento y el relacionamiento con la Universidad pública para promover la consolidación de Sistema de Educación Superior que dé cobertura a las necesidades del país en la materia.
- En efecto, la improvisación y el espontaneísmo salen al paso cuando hay que dar repuesta a las demandas del conjuntoa crecido, como los planteos particulares de las instituciones o los reclamos de la integración
- Es necesario articular un modelo de coordinación que reduzca campo a la dispersión, así como organizar insitucionalmente los procesos de acreditación para las carreras e instituciones
 - Del mismo modo, debe reclamarse el desarrollo de programas de investigación de un nivel y dimensión compatibles con las características de las instituciones coordinados con los marcos que se definan en una política de ciencia innovación y tecnología. Es necesario crear un marco que estimule la asociación entre instituciones a estos efectos.

8.- La forma de gobierno en la educación.

1.- Algunas de las posiciones expresadas en el curso del Debate Educativo tienden abiertamente al establecimiento de un gobierno corporativo de la Educación Pública, en sus ramas primaria, secundaria, técnico-profesional y de formación docente. Las gremiales de maestros y profesores parecen coincidir en esos planteos, surgidos indudablemente mucho antes de aquel Debate y canalizados en éste con oportunismo y rigidez, sin genuino ánimo de discusión leal.

Una manifestación cabal de las posturas corporativistas es proporcionada por un folleto reciente de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES), profusamente distribuido. Su orientación hostil al Parlamento, al Ejecutivo y a los partidos consta con absoluta claridad: *“Creemos, como docentes vinculados a la educación del pueblo, que quienes decidan y lleven adelante la educación deben ser sus protagonistas y la población en general. Por eso propusimos que surja de un debate popular la política educativa que tendrá el país, y que sea del mismo modo como se realicen los ajustes periódicos pertinentes. Apostamos a la participación y compromiso popular con la Educación Pública y porque queremos terminar con el dirigismo y clientelismo político de la educación es que **proponemos autonomía y cogobierno**”* (subrayado en el documento que citamos).

Las fórmulas concretas, llamadas de autonomía y cogobierno, consagrarían en realidad una conducción estrecha, estamental, excluyente: *“La **AUTONOMIA** la entendemos en el sentido de la total independencia de la educación, respecto a los intereses políticos, sectoriales y partidarios, y de los organismos financieros internacionales, generando políticas educativas desde el propio sistema, con protagonismo de cada orden, reafirmando la especificidad de cada sector para manejar su gestión (...). **COGOBIERNO**: Es el complemento imprescindible para la Autonomía, dado que los sectores involucrados en la educación participarán a todos los niveles en las decisiones e implementación de las mismas.*

PROPONEMOS UNA FORMA DE COGOBIERNO:

Autoridades independientes del Gobierno Central, tanto en su elección como en la conducción del sistema.

Estructuradas de la siguiente manera:

Consejos: Primaria, Secundaria, Educación Técnico-Profesional, Formación Docente.

Una Comisión Coordinadora integrada por un representante de cada Consejo y uno de la Universidad de la República. Su competencia será articular las políticas educativas que surjan de cada subsistema.

Las ATD de cada sector del sistema.

Los Consejos de Primaria, Secundaria y Educación Técnico-Profesional serán integrados por tres docentes electos por sus pares y por lo menos un funcionario administrativo y de servicio electo de la misma manera. El Consejo de Formación Docente será cuatripartito, con miembros electos por docentes, estudiantes, egresados y funcionarios.

Las ATD resolverán en lo referente a políticas educativas y ejercerán control sobre el Consejo respectivo. Dichos organismos podrán autoconvocarse y sus resoluciones serán preceptivas en materia técnica.

Congreso Nacional de Educación. Establecerá los grandes lineamientos en las políticas educativas y se convocará a tales fines cuando sea pertinente. Se establecerá por primera vez en el año 2006 para elaborar el proyecto de la nueva ley de educación.

Organismos consultivos:

A) Salas de padres y estudiantes que funcionen en todo el país

B) ATD de cada centro educativo

Asamblea nacional electiva de funcionarios administrativos y de servicio.”

La propuesta es, por lo pronto, incompatible con las bases constitucionales del gobierno de la educación pública. Su aplicación requeriría una drástica reforma de la Constitución, aspecto que soslayan los que sostienen las fórmulas que acabamos de exponer. El artículo 202 de la Carta Fundamental establece, en efecto, que:

“La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos (...)

“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 aquéllos se expidan.

“La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.”

El artículo 203 regula la integración de aquellos Consejos Autónomos:

”Los Consejos Directivos de los servicios docentes serán designados o electos en la forma que establezca la ley sancionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

“El Consejo Directivo de la Universidad de la República será designado por los órganos que la integran, y los Consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados, conforme a lo que establezca la ley sancionada por la mayoría determinada en el inciso anterior.”

El artículo 204 refiere a cometidos y competencias:

“”Los Consejos Directivos tendrán los cometidos y atribuciones que determinará la ley sancionada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

“Dichos Consejos establecerán el Estatuto de sus funcionarios de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 a 61 y las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del Ente.”

El artículo 205 declara de aplicación a los servicios de enseñanza varios artículos de la Sección XI (“De los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados”), Sección donde se incluyen las disposiciones relativas a la Enseñanza Pública, que hemos transcrito.

Resulta claramente, de todas esas normas constitucionales, que aunque es posible legislar con amplísima discrecionalidad respecto de la designación o elección de los Consejos, así como en relación con sus cometidos y facultades, no cabría organizar los servicios estatales de enseñanza sino como Entes Autónomos, sometidos a la ley formal y a un control limitado de parte del Poder Ejecutivo y del Senado. La propuesta corporativista pretende organizarlos de otro modo, ya que sus autoridades serían *independientes del Gobierno Central, tanto en su elección como en la conducción del sistema*. Autonomía no significa lo mismo que independencia y sistema no equivale ni a Ente Autónomo ni a un conjunto de Entes Autónomos. La propuesta va aun más allá, en tanto cierra el circuito de

gobierno de la Educación Pública en el Congreso Educativo Nacional, las ATD y los Consejos, con Salas de padres y estudiantes provistas de facultades meramente asesoras. Queda excluida de ese circuito la ley formal, lo que colide con la Constitución y con la conciencia republicana de los uruguayos.

Los procedimientos de integración de los órganos rectores y las potestades y cometidos que se les asigna en la propuesta de algunas direcciones gremiales desestatizan la Educación Pública, por más que se la financie mediante impuestos y cláusulas del Presupuesto Nacional. Se desestatiza, en efecto, lo que se sustrae a la ley, a la vida parlamentaria, a la representación de la ciudadanía a través de los partidos políticos.

2.- La conducción corporativizada de la enseñanza pública es rechazable en su propia esencia. Descansa, como surge del folleto de la FENAPES que transcribimos antes parcialmente, en algunos errores insanables:

a) Se sostiene que la enseñanza pública debe ser llevada adelante “por sus protagonistas y la población en general”. En las fórmulas concretas, se advierte la pretensión de inducir el predominio de los docentes y una participación marginal del pueblo en su conjunto. Ahora bien, la educación no es “protagonizada” por los docentes, o no lo es en exclusividad. Nadie desconoce la profesionalización de los enseñantes, pero la función educativa constituye un proceso extremadamente complejo, que compromete a toda la sociedad, en sus diversos agrupamientos y especializaciones. Los resultados del esfuerzo educativo, por otra parte, configuran en buena medida a la convivencia y las relaciones sociales en su integralidad, por lo cual es ilegítimo despojar a la sociedad de la conducción de ese esfuerzo, en beneficio de cualquier particularismo, por más técnico que diga ser.

b) Se busca que las políticas educativas se generen “desde el propio sistema”. Se trata de un tecnocratismo extremo, que llega al absurdo en su propia enunciación: una política no puede surgir sino de los ámbitos y las instituciones de la política. La ciudadanía sólo participa efectivamente en la producción de políticas cuando elige a sus representantes políticos, conforme a comunicación y programas políticos, para el desempeño de funciones políticas. El corporativismo que proclama FENAPES llevaría a que los médicos estableciesen las “políticas” de salud, los ingenieros las “políticas” de obras públicas, etc. Una vía directa a la extinción del Estado, del control electoral, de la representación cívica.

c) La sociedad en su integralidad no es representada si se excluyen las instituciones y las perspectivas de la política, aunque no sean éstas los canales excluyentes de aquella representación. Funciones y servicios tan trascendentes como los que involucra la educación, en todos sus niveles y modalidades, no podrían orientarse y gobernarse legítima y certeramente sin la ciudadanía, los partidos, el Parlamento, el Ejecutivo, las autoridades departamentales. Lo que no resulta incompatible sino complementario con las ATD y otros ámbitos de consulta a los docentes y a los funcionarios administrativos, así como a los estudiantes, a los padres, a las familias y los vecinos. En virtud de ello, el Partido Nacional ha apoyado el Debate Educativo convocado por la actual Administración y ha reclamado su presencia en él como partido. Al obtenerla, ha velado por la amplitud del temario, por la participación auténtica y no superficial de todos los sectores populares, por la articulación de ese Debate con las insustituibles instancias parlamentarias de las que pueden surgir las leyes de renovadas estructuras educativas.

d) Denuncian los promotores de la iniciativa corporativista el clientelismo de los políticos. Hacen bien en denunciarlo pero se equivocan cuando omiten denunciar con igual énfasis otros clientelismos (de las gremiales, de las corporaciones, de ciertas redes empresariales, etc.) y otras desviaciones que una conducción cerrada en un determinado sistema propicia. Preferimos condenar, por cierto, el clientelismo y todas las malas prácticas de la política sin sustraer nada menos que los procesos educativos a las instituciones y las garantías de la política democrática.

9.- Innovación, tecnología y educación.

Respecto a la **Ciencia y la Tecnología**, postulamos:

Ø Es importante que la población en general, y particularmente la juventud valore positivamente las contribuciones que puede realizar la ciencia, la tecnología y la innovación al desarrollo socio - económico del país, de forma que las incorporen a su vida como medios para su propio progreso y el de la sociedad a la cual pertenecen.

- Ø Por ello una actitud promocional educativa y generalizada en pos de identificar a la CyT como un bien público (no solo aquella parte del conocimiento culminado sino también del que está en vías de producción) propiciará la reflexión crítica, la participación y la discusión democrática sobre las consecuencias sociales de estas actividades. En los últimos tiempos es apreciable un creciente interés por abrir espacios a la participación ciudadana. Las agendas públicas integran cada vez con mayor frecuencia los aspectos relativos al estudio del impacto social y a las formas, mecanismos y procedimientos en que esa participación ciudadana se concreta
- Ø Asimismo, el desarrollo científico y tecnológico del país se fortalecerá y acelerará su ritmo si las personas comienzan a sentir que pueden ser protagonistas de los procesos de innovación y no sólo receptores y consumidores de los resultados de ellos. En la medida que cada uruguayo sea potencialmente un agente de innovación, la base en que se sustenta el proceso se amplía significativamente.
- Ø Apostar por el diseño de políticas de innovación que sirvan de estímulo para la conformación de nuevas redes locales y constituyan un factor de retención frente a la fuga de cerebros.
- Ø Las universidades tienen un rol central en ese cambio de actitud en la gente y deben adaptarse a una realidad donde existen problemas de competitividad de la producción uruguaya, así como de carácter social y ambiental. Existen a su vez capacidades científicas y tecnológicas desarrolladas que pueden y deben ayudar a paliarlos y serias restricciones presupuestales que obligan a optimizar la asignación de los recursos con destino a CyT.
- Ø Al respecto se requiere que las universidades, institutos tecnológicos y la comunidad científica en general se abran más directamente a las necesidades y oportunidades de la sociedad, asumiendo un rol activo en la resolución de los problemas socio - económicos y ambientales que presenta la realidad nacional.
- Ø En la medida que las actividades de CTyI que encare el sector científico nacional resuelvan problemas específicos que atañen a la sociedad uruguaya, se ganará en credibilidad y prestigio y con ello, tanto los actores sociales como el poder político estarán más dispuestos a aumentar los recursos para el financiamiento de la ciencia y la tecnología.
- Ø El Sistema Nacional de Innovación. Mantenimiento de la autonomía de la UR en cuanto a su independencia como órgano asesor y propositivo de acciones de desarrollo de la sociedad. En ese marco las acciones que se lleven a cabo para la puesta en marcha de un Sistema de innovación, Ciencia y tecnología, debe tomarse como una prioridad.

10.- Educación, sociedad y empleo.

- q La realidad de la deserción de los alumnos en los tramos de la “enseñanza media” muestra tasas enormemente preocupantes desde el 3º al 6º año, tanto por su magnitud como por su concentración en los jóvenes pertenecientes a los quintiles más bajos de la escala de ingresos.
- q **Así el sistema educativo, al que se adjudica el cometido de ser el mecanismo de integración de la sociedad está operando en los hechos como un factor que afirma la exclusión.** Ello se debe a la concurrencia de varios factores:
 - Muy bajo nivel de aprendizaje de la educación básica de los niños egresados de enseñanza primaria en las escuelas de contexto crítico.
 - Pertinencia de los programas educativos de la enseñanza secundaria, concebidos como el proceso de tránsito hacia la educación superior y que al final del ciclo dejan a jóvenes de 18 a 20 años- que en los segmentos de menores ingresos de la sociedad están en el proceso de formar hogares independientes- sin ninguna de las aptitudes reclamadas por el mercado de empleo. Ello se agrava por el rol subsidiario que en el sistema otorga a la enseñanza técnica tanto por su presupuesto , como por lo reducida accesibilidad de su planta física.
 - Baja calificación de los docentes de enseñanza media para enfrentar el desafío de la permanente renovación de los programas y procedimientos de enseñanza, lo que se agrava por la carencia - en todo el sistema- de programas de actualización- de curso obligatorio- para ese personal.
 - Carencias en la enseñanza superior de capacitación de los profesionales para la gestión de proyectos que, de tenerla, puede **convertir a los mismos de demandantes de empleo en**

generadores de emprendimientos y puestos de trabajo.

Ante estas realidades de la enseñanza es necesario proceder a la reforma urgente de sus distintas estructuras para removerlas de su disfuncionalidad y obsolescencia .

Del mismo modo es necesario potenciar los institutos dedicados a capacitar para responder a la demanda de empleo (CCAP, Fundación Kolping, talleres de Don Bosco, etc.), así como alentar los programas de las empresas para capacitar su personal y ampliar los programas públicos de reinserción en el sistema educativo para aquellos que se hayan desertado del mismo.

11.- Conclusiones

- q Los objetivos de equidad social y de desarrollo nacional tienen severas restricciones por las carencias serias del sistema educativo en su conjunto y especialmente los organismos públicos de enseñanza en todos sus niveles.
 - q Ello justifica incluir en la agenda pública el tema , procurando lograr el involucramiento de la población en la obtención de soluciones apropiadas.
 - q El modelo del “debate educativo” propiciado por el gobierno ha derivado, por sus errores de concepción y por los cambios introducidos sobre la marcha, en un escenario para plasmar el objetivo de los gremios de la enseñanza para tomar el poder en las instituciones públicas de la educación, saltándose las disposiciones constitucionales vigentes.
 - q Esta estrategia debe ser enfrentada con energía . Sin embargo es nuestro deber participar activamente en la formulación de propuestas idóneas para el cambio que se requiere en la educación en el país.
 - q Entretanto es fundamental bregar por el cumplimiento del 4.5% para la enseñanza en el presupuesto meta coincidente en los programas de gobierno de los dos partidos entre los que se definió la elección nacional.
- Debe propiciarse un programa amplio de descentralización, como forma de:
- reducir la concentración burocrática y propiciar la creatividad de las distintas unidades ejecutoras,
 - propender a la equidad en el desarrollo territorial,
 - potenciar las aptitudes y activos diversos que tienen las diversas regiones del país.
- q Un programa permanente de actualización de la capacidad de los docentes nivelándolos al grado universitario es un elemento estratégico para elevar la productividad social del gasto público en la enseñanza.