



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Notas Docentes

**Sistema Educativo Uruguayo. Aspectos relevantes de
la Ley de Educación de 2008**

Rosario Domingo y Rossana Patrón

Nota Docente Nº 23
Febrero 2010

Notas Docentes

Sistema Educativo Uruguayo. Aspectos relevantes de la Ley de Educación de 2008

Rosario Domingo

Rossana Patrón

Departamento de Economía

Facultad de Ciencias Sociales

Introducción

La educación implica un proceso acumulativo de conocimientos, por lo que lo que sucede en un nivel no es independiente de lo que ocurre en los otros. En consecuencia, los problemas en el proceso de aprendizaje también son acumulativos y por tanto, las intervenciones a nivel básico tienen un amplio potencial de repercusiones a nivel superior. En Uruguay, los diagnósticos existentes indican importantes problemas de calidad, eficiencia y equidad en educación básica, especialmente educación media. A pesar de los esfuerzos realizados en la última década (modificación de planes, capacitación de docentes, incrementos presupuestales), persisten problemas a nivel de todo el sistema educativo público uruguayo. En el nivel de educación primaria existen fuertes problemas de repetición, así como problemas de equidad en cuanto al rendimiento escolar de alumnos provenientes de distintos contextos socio-económicos. A nivel de educación secundaria, que hereda una historia problemática de primaria, se observan, a su vez, problemas de calidad y repetición que tienden a generar altos niveles de deserción temprana del sistema.

Un aspecto especialmente preocupante del sistema educativo público uruguayo es la alta inequidad de los resultados educativos. Aproximadamente la mitad de los estudiantes de educación primaria y secundaria pública, proviene de contextos socio-económicos desfavorables. Los indicadores de performance para este grupo de estudiantes son significativamente peores a aquellos obtenidos por los estudiantes de contextos favorables: a nivel de primaria la tasa de repetición de los estudiantes del primer grupo triplica a la del segundo, a su vez la tasa de deserción una vez culminada primaria es 10 veces más alta para los estudiantes de contextos desfavorables en relación al resto.

Las tasas de cobertura, de repetición y de deserción son indicadores de funcionamiento del sistema público. Una primera aproximación a la evaluación de la eficiencia de cada subsistema indica que:

- a) La educación primaria tiene cobertura universal y altas tasas de egreso, sin embargo, presenta altas tasas de repetición, especialmente en primer año donde alcanza el 20%. Se observan resultados escolares claramente estratificados por contexto socio-económico (Moreira et al. 2007).

- b) El ciclo básico de enseñanza media presenta déficit de cobertura aún cuando se trata de un nivel obligatorio. El déficit de cobertura es del 12% en primer año, y además, aproximadamente el 30% de los estudiantes que se anotan en este nivel abandonan el mismo sin completarlo. Por otra parte, las tasas de repetición son altas, alrededor del 30% en promedio, siendo los repetidores siete veces más propensos a abandonar que los no repetidores. También en este nivel, se observan resultados estratificados por contexto socio-económico (MEMFOD, 2004a, 2002, 1999). En comparaciones internacionales la performance de los estudiantes de la educación media básica ha sido mala, el 46% no llega a un nivel de competencia mínimo ni en Idioma Español ni en Matemática (Resultados PISA, ANEP 2007).
- c) La educación media superior (bachillerato) presenta un déficit de cobertura del 14% (sobre los egresados de ciclo básico). La tasa de egreso es baja, 58%, y la repetición es alta, 26% (MEMFOD, 2004a, 2004b).
- d) La educación universitaria, presenta serios problemas de rezago y deserción. A comienzos de este siglo se estimó que sólo un 16,8% de los estudiantes de la Universidad de la República realizaba sus estudios en tiempo (sin rezago), un 48,4% estaba entre uno y cuatro años rezagado y el 34,8% estaba rezagado más de 5 años (Torello y Casacuberta, 2000). Por su parte, un 34% de los estudiantes abandonaban durante el primer año (Torello y Casacuberta (1997, 2000)). A nivel universitario los problemas que se manifiestan en los niveles educativos anteriores determina una cobertura aún más inequitativa según niveles socio-económicos. Menos del 20% de los estudiantes universitarios proviene de hogares de bajos ingresos (primer y segundo quintil de ingresos) (Torello y Casacuberta, 2000).

Este tipo de ineficiencias pueden ser vistas como fricciones en el funcionamiento del sistema educativo, lo que lleva a que se desperdicien recursos en el proceso de enseñanza. Como consecuencia, el producto de la actividad educativa evaluada por el uso de insumos no mide correctamente la contribución de la actividad al resto de la economía. En efecto, construir el capital educativo de una economía requiere que los alumnos incorporen, en determinado tiempo y forma, los conocimientos que el sistema ofrece. Fallas en este objetivo implican un costo excesivo en la construcción del capital educativo de la economía en comparación con un funcionamiento óptimo del sistema educativo.

Por otro lado, la presencia de estudiantes heterogéneos (ej. perfiles socio-económicos diferentes) también plantea problemas de equidad a la hora de decidir sobre las políticas educativas. La cuestión clave a considerar aquí es el dilema eficiencia-equidad cuando los servicios educativos atienden públicos diversos. Esto es así, ya que, por ejemplo, aplicar más recursos a grupos de peores rendimientos va encaminado a obtener resultados más equitativos, pero podría afectar adversamente la producción de conocimiento a nivel global del sistema al desviar recursos de aquellos grupos de mejor rendimiento. Sin embargo, también se perderían recursos si no se ofrece un servicio de calidad tal que permita que la educación impartida sea asimilada por el grupo de peor rendimiento. Esto hace que las autoridades deberían encontrar un compromiso entre calidad-eficiencia-equidad en la provisión del servicio.

En consecuencia, las políticas educativas tienen un rol central en la estrategia de largo plazo en los países en desarrollo. En función de las debilidades señaladas en el sistema educativo uruguayo, las políticas educativas deberían apuntar a fortalecer el sistema, atendiendo a la relación costo-efectividad de las mismas. Idealmente, se debería asegurar sistemas educativos de amplia cobertura y alta calidad, con equidad, altas tasas de egreso y tránsito oportuno entre los niveles del sistema.

A finales del año 2008 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley General de Educación (Ley No. 18.437). Alguno de los problemas planteados en los párrafos anteriores, estuvieron presentes a la hora de discutir el texto de la nueva ley. Si bien el Poder Ejecutivo en su mensaje al Parlamento señala que una ley “no opera por sí misma los cambios”, también señala que “sí puede y debe facilitarlos, favorecerlos y orientarlos programáticamente”¹. Asimismo este mensaje indica que: “El proyecto establece metas de futuro inmediato y mediano para un proyecto educativo sólido y abarcativo, y establece la coordinación entre dicho proyecto educativo y el proyecto de país democrático, productivo, innovador e integrado. Aspira a ser un marco flexible, capaz de generar los elementos de su propia transformación”. La meta definida para este proyecto es lograr una educación de calidad, con equidad y la obligatoriedad desde los 4 años hasta la educación media superior con extensión del horario a un mínimo de 900 horas al año, para alcanzar a la jornada escolar extendida para todos los niños y jóvenes. Estas metas de alguna manera reflejan los

¹ Exposición de motivos Ley General de Educación, Repartido No. 1267, Junio de 2008.

problemas observados en la educación pública uruguaya (baja calidad, deserción temprana, repetición).

Este trabajo analiza las disposiciones de la nueva ley de educación, las compara con aquellas vigentes en la Ley de Emergencia de 1985 con el objetivo de identificar aquellos aspectos que puedan dar lugar a actuaciones más eficientes para solucionar los serios problemas existentes en la actualidad, en el sistema educativo, preocupación que está presente en el espíritu del mensaje del Poder Ejecutivo de la nueva ley. La organización del artículo es la siguiente. En la Sección 1 se describen aspectos generales de contenido y contexto de la nueva ley de educación. En la Sección 2 se describe la estructura general del Sistema Nacional de Educación creado por la nueva ley, en tanto la Sección 3 hace foco en la organización del Sistema Nacional de Educación Pública prestando especial atención a los cambios en el funcionamiento de la ANEP. En la Sección 4 se abordan los aspectos de coordinación del sistema, en tanto en la Sección 5 se detallan los nuevos mecanismos de evaluación establecidos. En la Sección 6 se realizan algunos comentarios finales. En un Anexo se presenta el texto completo de la Ley No. 18.437 (Ley de Educación de 2008).

1. ASPECTOS GENERALES

1.1 Marco en el que se aprueban las leyes de educación

Luego de transcurridos 23 años de aprobada la Ley 15.739 del 28 de marzo de 1985: “Ley de Emergencia para la Educación General” que en su artículo 9 hacía mención a “una nueva ley a sancionarse en la materia”, el Parlamento aprobó en diciembre de 2008 la Ley General de Educación (Ley No. 18.437). La ley de 1985, como su título lo indica fue una ley a la que se le pretendió dar carácter transitorio. En las bases para el proyecto de esta ley se establecía que la misma “regirá hasta la aprobación de una nueva Ley de Educación General, en un plazo no superior a los dos años”, a contar desde la sanción de la primera.

Dicha ley se elaboró en el marco de la Concertación Nacional Programática, ámbito en el que hubo acuerdo entre los partidos políticos a la salida de la dictadura para sustituir la Ley 14.101 sobre Enseñanza Pública Primaria, Normal, Secundaria e Industrial, denominándola Consejo Nacional de Educación (CONAE), aprobada el 4 de enero de 1973, cuya aprobación tuvo ásperas discusiones tanto en el Parlamento como en la sociedad en su conjunto. En consecuencia la Ley de Emergencia de 1985 se centra fundamentalmente en

dotar de una nueva organización a la Enseñanza Primaria, Media y Formación Docente y solamente incluye un capítulo relativo a la Universidad de la República que contempla las disposiciones especiales sobre Elecciones en la Universidad, las que habían sido establecidas como obligatorias en la Ley 14.101. En el caso de la Universidad de la República volvía a tener plena vigencia la Ley Orgánica de la Universidad No. 12.549 del 16 de octubre de 1958, lo que se mantiene en la nueva ley de 2008.

La ley de 1985 fue modificada una vez en los veintitrés años que transcurren hasta la aprobación de la nueva ley de 2008, en lo referente al procedimiento de designación de autoridades de la Administración Nacional de Educación Pública (artículos 8 a 11). La ley de 1985 establecía en su artículo 9 que el procedimiento establecido en el artículo 8 sólo regiría en esa oportunidad, disponiendo que “las futuras autoridades de la Enseñanza serán designadas en el momento y por el procedimiento que establezca una nueva ley a sancionarse en la materia”. La Ley 16.115 del 27 de junio de 1990 establece las normas para designar a los miembros del Consejo Directivo Central de la Enseñanza.

En el período 1985-2000 las discusiones en torno a la educación no incluyeron la modificación de la ley, más allá del planteo de los gremios de docentes de participación en los órganos de gobierno. A nivel de los agentes políticos y sociales los temas que estuvieron en la agenda tenían que ver con recursos presupuestales, modificación de planes de estudio (ciclo básico educación media y formación docente) y mecanismos de gestión de algunos programas específicos (alimentación escolar). La aprobación de una nueva ley de educación entra en la agenda 2005, con el cambio de gobierno ya que este asunto era una de las medidas incluidas en el programa de gobierno del Frente Amplio.

El proceso hasta la aprobación de la nueva ley llevó cerca de tres años. La discusión inicial, en el marco de una amplia participación de diferentes agentes, no estuvo organizada en torno a un proyecto base y su resultado fue una serie muy amplia de propuesta que no obtuvieron amplio consenso. En consecuencia, durante 2008, el Poder Ejecutivo redactó un proyecto de ley que finalmente puso a consideración del Parlamento, en el que se recogen parcialmente algunas de las iniciativas propuestas en el Congreso de la Educación de diciembre de 2006. Esto ha generado que algunos colectivos vinculados a la educación hayan rechazado la misma, y en algunos de los casos se hayan iniciado procesos de impugnación de la Ley.

1.2 Aspectos generales

Algunos de los temas abordados en el título I de la Ley de 2008, estaban incorporados en la Ley de 1985, en los cometidos establecidos para la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). De los cuatro artículos iniciales de la Ley de 1985 que fueran derogados por la Ley de 2008, sólo se retoma el artículo 1 en lo que refiere a la libertad de acceso de los educandos y a la libertad de cátedra de los docentes (artículo 11 de la Ley 18.437). No figuran en la segunda ley aspectos que a la salida del período dictatorial, los legisladores entendieron fundamentales, tales como: “la independencia de la conciencia moral y cívica del educando” que implicaba la obligatoriedad a los docentes de realizar una exposición “integral, imparcial y crítica de las diversas posiciones o tendencias que presente el estudio y la enseñanza de la asignatura respectiva” (artículo 2); y la prohibición a los funcionarios de realizar “proselitismo de cualquier especie en el ejercicio de su función o en ocasión de la misma”, esto incluía utilizar el nombre o los bienes del Ente con ese fin (artículo 3); así como el resguardo de que los funcionarios pudieran ser afectados en sus derechos en función de sus ideas (artículo 4).

Por su parte la Ley de 2008 centra su definición de principios básicos en el capítulo I y II donde se consagra la educación como un derecho humano fundamental y como un bien público. Esta educación se pretende que sea de “calidad” y a lo largo de toda la vida del individuo. El concepto de calidad es un concepto que no aparece en las leyes anteriores, mientras que sí estaba presente el desarrollo de la educación permanente (inciso 1° del artículo 6° - cometidos de la ANEP). Sin embargo, no se define qué se entiende por calidad, concepto que puede interpretarse de manera diversa en los distintos niveles del sistema.

En la nueva ley, un tema que aparece en forma recurrente bajo diferentes enfoques es el de los derechos humanos, tanto en el entendido que la educación es uno de estos derechos como en la orientación que debe darse a la educación, donde estos derechos aparecen como elementos esenciales que deben incorporarse en todas las propuestas, programas y acciones educativas (artículo 4°). En la ley de 1985 estos derechos también están presentes pero en forma más acotada, dentro de los cometidos de la ANEP se señala en el inciso 4° del artículo 6° que la misma deberá defender los derechos de la persona humana (entre otros: “...valores morales y los principios de libertad, justicia, bienestar social... y la forma

democrática republicana de gobierno”). Estos últimos aspectos o principios establecidos en la ley de 1985 se recogen en la nueva ley, dentro de los fines de la política educativa nacional (artículo 13, literal A) en forma más amplia ya que a los antes mencionados se agrega la solidaridad, la inclusión social, la integración regional e internacional y la convivencia pacífica.

En la nueva ley, es de destacar la extensión de la obligatoriedad de la educación a nuevos niveles educativos. La obligatoriedad, definida en el artículo 7, comprende la educación inicial (cuatro y cinco años), la educación primaria y la educación media básica y superior. La obligatoriedad de la enseñanza primaria que regía desde fines del siglo XIX se había extendido a la enseñanza media básica (tres años) en la década del 70. Mediante la Ley 17.015 de 1998 alcanzó a los niños de 5 años y con la Ley 18.154, del 9 de julio de 2007, se había hecho efectiva para los niños de 4 años, a partir de enero de 2009. La Ley de 2008 incorpora dentro de los años de enseñanza obligatoria al segundo ciclo de enseñanza media. De esta manera la obligatoriedad de la enseñanza en el país alcanza un período de 14 años, de los 4 a los 18 años. Adicionalmente, se establece la obligatoriedad de los responsables legales del niño de inscribirlos en un centro educativo y observar su asistencia y aprendizaje. En cierta medida se reiteran conceptos del Código del Niño que es la normativa que regula en general los deberes y obligaciones de los padres respecto a los menores a su cargo. Estos deberes y obligaciones se desarrollan en mayor detalle en el capítulo IX de la ley.

El artículo 7 también agrega otro elemento de gran importancia para lograr mejores rendimientos educativos: la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica. A los efectos de implementar esta disposición, y para que la misma no sea una mera expresión de deseo, en el título VI de disposiciones transitorias y excepcionales en su literal D, se encomienda al CODICEN de la ANEP a proponer un plan específico elaborado para obtener este fin, el que con la aprobación previa de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública deberá ser elevado al Poder Legislativo antes del 30 de agosto de 2010. Cabe recordar que esta fecha corresponde a la fecha de presentación del presupuesto quinquenal para el gobierno que se inicia en marzo de 2010 en el cual la ANEP deberá incluir los recursos necesarios para hacer operativo el plan que permita esta extensión horaria.

Otro aspecto que se enuncia en varios artículos de la nueva ley refieren a los derechos de los colectivos minoritarios o aquellos con capacidades diferentes. El artículo 8 establece que el Estado asegurará los derechos de las minorías o colectivos vulnerables a los efectos de garantizar la igualdad de oportunidades tanto en el derecho a la educación como en los aspectos de inclusión social. Sin embargo la legislación en este aspecto no va más allá de un enunciado que de no existir acciones concretas al respecto puede quedar como una mera expresión de deseo.

Otro concepto que desde diferentes ópticas está presente en la ley de 2008 es la participación de diferentes actores. En los principios de la educación se plantea (artículo 9) la participación como un principio fundamental y refiere a la “participación del educando como sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes”. El concepto de participación del artículo 9, hace mención a que “las metodologías (de enseñanza) que se apliquen deben favorecer la formación ciudadana y la autonomía de las personas” La participación entendida en forma más general, de estudiantes, padres y docentes, se desarrolla en el capítulo X.

La Política Educativa Nacional se define en el capítulo III de la Ley 18.437, y entre sus fines figuran aquellos que en la ley de 1985 se establecían como cometidos específicos de la ANEP. Dado el alcance más amplio que tiene la nueva ley muchos fines de la educación que antes se restringían de alguna manera al ámbito público, puesto que la Ley de 1985 se refería exclusivamente a la educación pública, trascienden este ámbito y se colocan como fines generales de la educación en el marco de una “política educativa nacional”. Sin embargo no hay ninguna mención específica a cómo esta política educativa nacional puede trascender el ámbito de lo público.

Los principios que rigen a la educación pública o estatal, están detallados en el capítulo IV. En este ámbito se reiteran principios que estaban presentes en la ley de emergencia como son los de gratuidad y laicidad (artículo 15 de la nueva ley, artículo 6° literal 2° de la ley de 1985), y los de igualdad de oportunidades (artículo 6° literal 3° de la Ley 15.739). En la nueva ley se establece una definición explícita de estos principios.

2. SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN

2.1 Definición

Este es el aspecto más distintivo de la nueva Ley de Educación. Mediante los artículos que se recogen en su Título II se busca conceptualizar un sistema nacional de educación donde se consideran no sólo tipos de enseñanza (formal, no formal, educación de primera infancia), sino también modalidades (educación a distancia y semipresencial) y niveles, procesos y formas de reinserción y continuidad educativas y la definición de una serie de “líneas transversales” en materia educativa.

En este título se define cada nivel educativo y sus cometidos (ver diagrama 1). La Ley de emergencia de 1985, que había derogado la Ley 14.401 de 1973, no hacía ninguna mención a los niveles educativos, sus cometidos y la obligatoriedad de los mismos. A pesar de ello, implícitamente siguieron vigentes las disposiciones en la materia de la ley de 1973. En la misma se definían tres niveles educativos: Pre-escolar y Primaria; Educación Secundaria Básica; y un tercer nivel con tres modalidades optativas (Educación Secundaria Superior, Educación Técnico-Profesional Superior y Educación Magisterial). El segundo nivel que tenía una duración de tres años se establecía como obligatorio. Asimismo, se definían los cometidos de cada nivel educativo.

La Ley de 2008 institucionaliza de alguna manera una división de niveles que en los hechos estaba operativa en el marco de la ANEP, fundamentalmente en la enseñanza media, donde se definen dos niveles claramente diferenciados: la enseñanza media básica y la enseñanza media superior (cada una de tres años de duración), los que además como veremos más adelante estarán bajo la dirección de órganos diferentes. En la nueva ley se extiende la obligatoriedad en el nivel de educación media hasta alcanzar la educación media superior. En consecuencia resultan ahora obligatorios 14 años de educación, de los 4 años a los 18 años.

Algo absolutamente nuevo en la ley de 2008 es lo establecido en el artículo 31 que define a la formación en educación (maestros, profesores, maestros técnicos, profesores de educación física y educadores sociales) como enseñanza terciaria universitaria, elevando el rango de los institutos de formación de docentes y equiparándolos con la enseñanza

universitaria. Esta disposición es la contrapartida del artículo 84, que crea el Instituto Universitario de Educación, que desarrollará tareas de docencia, investigación y extensión.

Diagrama 1
NIVELES DE LA EDUCACIÓN FORMAL

0	Educación inicial: 3, 4 y 5 años de edad
1	Educación primaria (6 a 12 años de edad)
2	Educación media básica (13 a 15 años de edad)
3	Educación media superior (16 a 18 años de edad) Incluye tres modalidades: educación general, educación tecnológica y formación técnica profesional
4	A) Educación terciaria (más de 18 años de edad) Incluye cursos técnicos no universitarios, tecnicaturas y educación tecnológica superior
	B) Formación en educación con carácter universitario
	C) Educación terciaria universitaria: Incluye carreras de grado
5	Educación de postgrado

En la definición de niveles, es uno de los pocos casos en que esta ley incursiona en aspectos relacionados con los estudios universitarios. Define el alcance de la educación terciaria universitaria y le da estatus legal a los estudios de posgrado que vienen desarrollándose en las diferentes Universidades y que en el caso de la Universidad de la República se definen y organizan en la Ordenanza correspondiente aprobada por su Consejo Directivo Central. Esta inclusión, sin embargo ha resultado polémica, en el sentido que, la aplicación de los principios establecidos en el artículo 15 de la ley, impediría a la Universidad de la República el cobro de sus cursos de posgrado en sus diversas modalidades: especialización, diplomaturas, maestrías y doctorados (artículo 32),

en virtud de la gratuidad establecida entre los principios de la educación pública estatal (artículo 16).

La nueva ley también regula una modalidad de enseñanza que se ha venido incrementando en algunos ámbitos como es la educación a distancia. En este ámbito se establece que los estudios que utilizan esta modalidad de enseñanza sólo podrán ser certificados por los organismos competentes del Sistema Nacional de Educación Pública, aún cuando los mismos se realicen en el ámbito de instituciones privadas.

Finalmente, cuatro capítulos introducen consideraciones sobre educación no formal (actividades, medios y ámbitos de educación desarrollados fuera de la educación formal); educación de primera infancia (hasta tres años); la reinserción y continuidad educativas y la validación de estos conocimientos.

Asimismo se establecen una serie de líneas transversales que deberán contemplar las diferentes modalidades de enseñanza. Se definen ocho líneas transversales para las que se especifican los principales lineamientos: educación en derechos humanos; educación ambiental para el desarrollo humano sostenible; educación artística; educación científica; educación lingüística; educación a través del trabajo; educación para la salud; educación sexual; y educación física, la recreación y el deporte.

2.2 Centros Educativos

Un capítulo interesante en la ley incluido dentro del Sistema Nacional de Educación pero que en realidad corresponde al Sistema de Educación Público es el relativo a los Centros Educativos (capítulo VIII), por cuanto en la definición de Centro educativo se incorporan elementos de diversa índole que abarcan desde el fortalecimiento de su gestión por parte del Estado (lo que tiene implícito un componente de mayor autonomía de la gestión que puede entrar en contradicción con disposiciones generales que hacen a las potestades de los Consejos y de manejo presupuestal), a la posible disposición de fondos presupuestales para actividades de mantenimiento de local y otras (donde es posible que se generen una serie de incompatibilidades con el manejo presupuestal establecido por las leyes de presupuesto y el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera – TOCAF).

En esta definición también se incorporan dos elementos adicionales, por un lado la posibilidad de que los centros realicen convenios con terceros, con la autorización

correspondiente. A través de esta disposición, se estaría habilitando una delegación de funciones importante por cuanto el ente jurídico con representación legal, no son los centros educativos sino el Consejo Directivo Central y los Consejos Desconcentrados y por lo tanto los únicos que podrían firmar convenios con validez jurídica.

Si bien esta definición de Centro refiere a cualquier nivel o modalidad de enseñanza, la redacción del artículo 41 no parece referirse a los “centros” que integran la Universidad de la República, por cuanto en este caso el concepto de centro sería las respectivas facultades o escuelas universitarias para los cuales la Ley Orgánica de 1958 (que sigue rigiendo los aspectos vinculados a la UdelaR) prevé las formas de participación de docentes y estudiantes en los diferentes aspectos de la gestión. Asimismo, no sería de aplicación en este caso el segundo elemento que contiene este artículo, el que claramente está dirigido a los centros que operan en la órbita de ANEP.

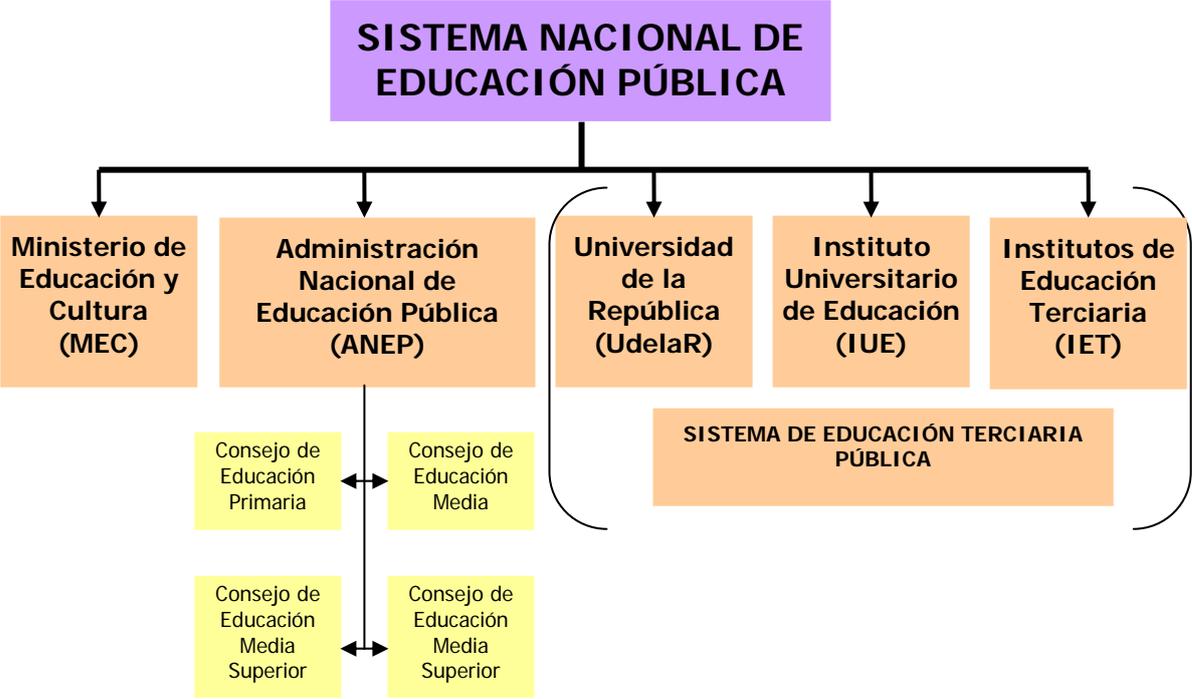
Este elemento tiene que ver con una declaración de principios en cuanto a la organización de la educación: la concentración horaria de los docentes en un centro educativo y la permanencia en el mismo. El mismo refiere principalmente a la educación media básica y superior, ya que en Educación Primaria no se verifica la problemática de la dispersión de los docentes. Este aspecto había sido objeto de una política explícita en el período 1995-2000. Entre las propuestas de mejora de la calidad de la educación para el nivel de enseñanza media, en la Rendición de Cuentas 1996, el CODICEN expresaba como objetivo en cada centro: “lograr la creación de una comunidad académica con un número pequeño de Profesores que concentran 30 horas de labor en un sólo turno, que conocen a sus alumnos y que tienen 25 horas de clase y 5 para Coordinación y atención a los estudiantes fuera de las aulas. El esquema de Profesor-cátedra, que proviene de la universidad, es sustituido por un docente que mantiene relaciones continuadas e interpersonales con sus alumnos, en forma similar a la sostenida por el Maestro”. Este proceso que fue creciente durante la administración del período 1995-2000, se revirtió en el período siguiente, cuando el Consejo de Educación Secundaria de la época dejó de privilegiar la concentración horaria de los docentes al momento de la elección de horas.

3. SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA

En el título III de la Ley 18.437 se establece el Sistema Nacional de Educación Pública bajo los principios de autonomía, coordinación y participación de educandos, funcionarios

docentes, padres y sociedad en general (artículo 48), El mismo está integrado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad de la República (UDELAR) y los demás entes autónomos de la educación pública estatal (artículo 49). Estos organismos (a excepción del MEC) estarán regidos por Consejos Directivos Autónomos tal como lo establece el artículo 220 de la Constitución. El sistema se completa con la Comisión Coordinadora de la Educación Pública.

Diagrama 2
Estructura del Sistema Nacional de Educación Pública



El Sistema de Educación Terciaria Pública (SETP) esta constituido por la Universidad de la República (UDELAR) y los nuevos entes terciarios que figuran el la ley, el Instituto Universitario de Educación (IUE) que sustituye a los existentes IPA y Magisterio, y los Institutos de Educación Terciaria (IET).

En cuanto a la Comisión Coordinadora de la Educación Pública, la misma recoge algunos de los elementos que la Ley de 1985 establecía para la Comisión Coordinadora de la Educación, que se creaba en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 202 de la Constitución que en su último inciso establece que: “La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza”. Las diferencias principales derivan de que en la Ley de 1985 esta era la única comisión coordinadora, mientras que en la Ley de 2008 se genera un sistema de coordinación que incluye diferentes órganos (ver capítulo 4), por lo tanto la integración de ambas tiene algunas diferencias. La Comisión Coordinadora establecida en la Ley de 1985, estaba integrada por el Ministro de Educación, el Rector de la Universidad, dos integrantes del Consejo Directivo Central de la UDELAR, el Presidente de la ANEP, los tres Directores Generales de los Consejos Desconcentrados de la ANEP, el Presidente de la Comisión Nacional de Educación Física y dos representantes de la educación privada.

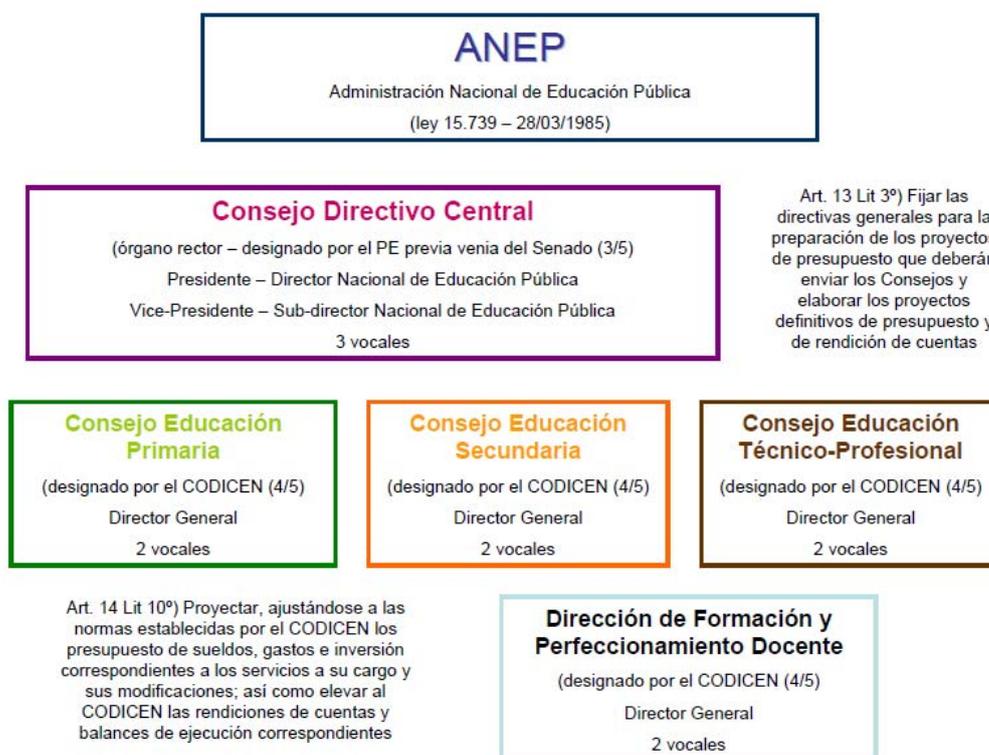
En la actual norma legislativa, la representación de la educación privada está en la Comisión Nacional de Educación, al igual que la participación de los Directores Generales de los Consejos Desconcentrados de la ANEP, los que en esta Comisión Coordinadora de la Educación Pública son sustituidos por dos integrantes del Consejo Directivo Central de la ANEP, equiparando la representatividad de la misma a la de la UDELAR. El MEC tiene una mayor representatividad al participar en esta comisión, además del Ministro, el Director de Educación, quien en la estructura anterior en los hechos fungía como representante del Ministro. El número total de integrantes no cambia, aunque en el futuro se integrarán los representantes de las nuevas instituciones autónomas que se crean por esta ley.

Los cometidos de esta comisión coordinadora en general son similares a los que tenía anteriormente. Lo distintivo en la nueva ley es que a la misma se la dota de una estructura de apoyo a los efectos de su funcionamiento y la implementación de sus resoluciones, y se establecen por ley la obligación de conformar dos comisiones: una para la educación en derechos humanos y la otra para coordinar políticas, programas y recursos en el ámbito de la educación física. Con esto se pretende darle mayor jerarquía y operatividad a una comisión que en los hechos en los 23 años transcurridos hasta la nueva ley funcionó en forma poco eficiente sin alcanzar los acuerdos y la coordinación necesaria para el mejoramiento del sistema educativo del país.

3.1. Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)

Se mantiene vigente el ente autónomo con personería jurídica creado por la Ley 15.739 de 1985 que tiene por cometidos el desarrollo y la instrumentación de las políticas educativas correspondientes a los niveles de educación que le competen. En la Ley del 85 los cometidos establecidos para la ANEP en su artículo 6° incorporaban una serie de aspectos que en la ley del 2008 corresponden al Sistema Educativo Nacional o al Sistema Educativo Público en general.

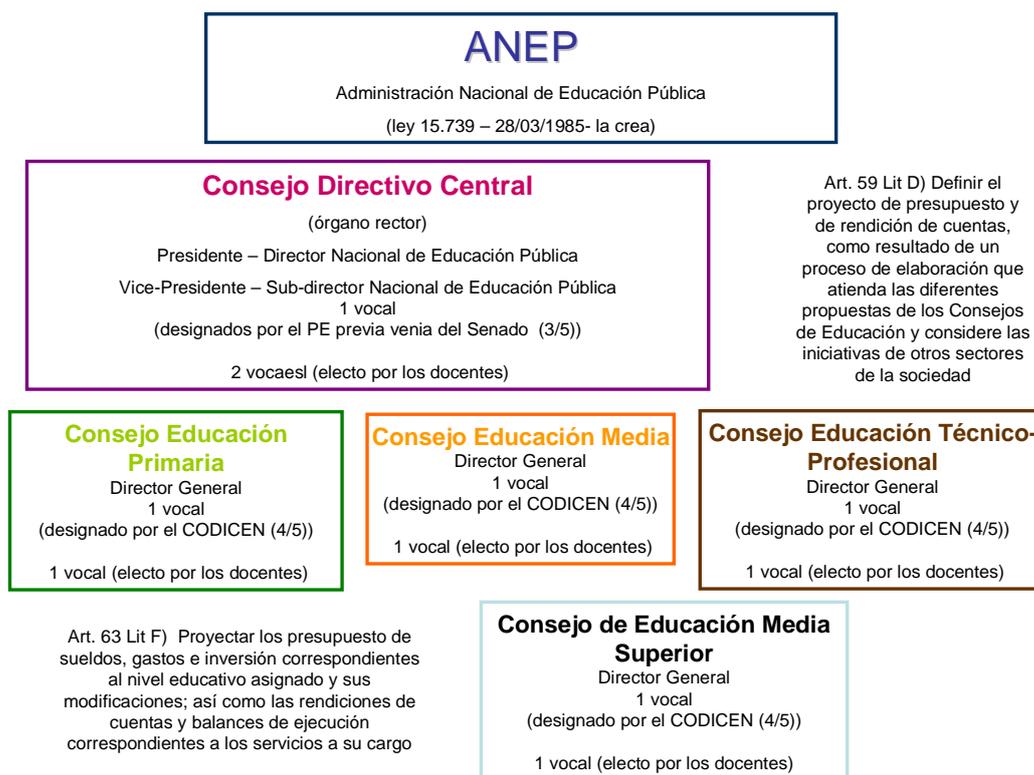
Diagrama 3
Organización de la ANEP según la ley 15.739 (1985)



Los diagramas 3 y 4 describen la organización de la ANEP según la legislación anterior y la vigente, respectivamente. La conformación de la ANEP en cuanto a los órganos que la integran (artículo 7 de la Ley 15.739), tiene como principal variante el hecho de que la ley de 2008 en su artículo 54, crea un nuevo Consejo de educación, al desdoblarse al anterior Consejo de Educación Secundaria en dos consejos diferentes, por un lado el Consejo de Educación Media Básica y por otro el Consejo de Educación Media Superior. En la

comparación de ambas leyes en cuanto a la ANEP y sus órganos hay dos aspectos diferentes a analizar. Por un lado lo referente a los cometidos y alcance de los mismos y por otro lo relativo a su forma de integración, donde se presentan las mayores diferencias entre ambas normativas.

Diagrama 4 Organización de la ANEP según la ley 18.437 (2008)



3.1.1 Cometidos y alcance de la ANEP y sus órganos dependientes

El artículo 59 de la Ley de 2008 establece los cometidos del Consejo Directivo Central de la ANEP retomando en gran medida los cometidos establecidos por el artículo 13 de la Ley 15.739 de 1985. Las principales diferencias se encuentran en la eliminación de todos aquellos incisos que referían a la formación docente por cuanto en la nueva ley la misma ya no depende de esta institución sino que se desarrollará en el ámbito de un Instituto Autónomo diferente. Otra diferencia importante tiene que ver con potestades que la ley del

85 le confería al Consejo Directivo de ANEP y que en la ley actual pasan a ser potestades de los respectivos Consejos Desconcentrados. Se trata de cuatro asuntos de diferente importancia. En primer término, con la nueva ley los Consejos Desconcentrados tienen la potestad de nombrar a todo el personal a su cargo. En la Ley del 85, siguiendo un mecanismo que también se aplica en la UDELAR en virtud de la Ley Orgánica, las designaciones del personal no docente era potestad exclusiva del Consejo Directivo Central (CODICEN), no estando autorizados los Consejos Desconcentrados (como no lo pueden hacer los Consejos de Facultades) a realizar tales designaciones. Estos consejos sólo podían designar al personal docente.

El segundo asunto que pasa a ser potestad de los Consejos Desconcentrados tiene relación con la aprobación de los planes de estudio. Mientras que en la Ley del 85 quien aprobaba los planes de estudios proyectados por los Consejos respectivos era el CODICEN (numeral 2º del artículo 13), en la nueva ley el CODICEN solamente homologa los planes aprobados por los consejos correspondientes (literal D del artículo 59), en consecuencia cuando se definen las potestades de los Consejos desconcentrados en lugar de proyectar los planes de estudio, los mismos tienen el cometido de aprobar los planes de estudio correspondientes.

El tercero refiere a la habilitación de instituciones privadas. En la Ley de 1985, esta potestad correspondía al CODICEN (numeral 13 del artículo 13), mientras que en la ley de 2008 cada consejo en su ámbito respectivo tiene el cometido de habilitar, autorizar, supervisar y fiscalizar a los institutos privados (literal K del artículo 63). El cuarto tema tiene que ver con la potestad para conferir certificados de estudios nacionales o revalidar certificados de estudio extranjeros, la que pasa a estar en los consejos respectivos (literal L del artículo 63).

Se encuentran dos nuevos cometidos que se asigna por la ley del 2008 al CODICEN, el primero tiene un carácter general y es un cometido que se incluye también en las competencias de los Consejos desconcentrados y refiere a “promover un clima de participación democrática y propiciar en forma permanente una reflexión crítica y responsable, en todo el ámbito organizacional” (literal A artículo 59 y literal O del artículo 63). El segundo tiene relación con el cometido de organizar o delegar la educación formal de jóvenes y adultos.

En esta ley se incorporan explícitamente cometidos para el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) que en los hechos este consejo venía desarrollando: impartir cursos de capacitación laboral; producir bienes y servicios en el marco de la actividad educativa; administrar los fondos generados por la venta o arriendo de los bienes y servicios producidos (los proventos que genera la actividad de este consejo), informando al CODICEN; promover la coordinación con otras instituciones públicas en materia de formación profesional (ya se daba una coordinación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social); y participar en procesos de certificación de saberes y competencias técnicas.

En alguna manera se trata de reducir la centralización que tenía la estructura anterior de la ANEP, otorgándole mayor ingerencia en algunos temas a los Consejos de Educación. En algunos casos, como la elaboración del presupuesto, la posibilidad cierta de estos consejos para desarrollar propuestas autónomas, pasa por contar con personal especializado en la materia. La posibilidad de que los Consejos de Educación elaboren sus propias propuestas presupuestales podría permitir mejorar la asignación de recursos. De todas formas, el principal problema que se observa en esta materia no necesariamente está relacionado con la centralización en la asignación, sino con el hecho de que luego de asignados los recursos (hasta ahora en forma centralizada) no hay una evaluación efectiva de su utilización, por parte de los Consejos de Educación. Salvo en algún número reducido de proyectos específicos, no existe una vinculación entre recursos asignados y metas u objetivos a cumplir y por lo tanto resultados a obtener con los mismos. Mientras este tipo de evaluación no se efectivice poco se podrá avanzar en materia de un más adecuado costo-resultado.

3.1.2 Forma de integración

En esta temática es donde se presentan las mayores diferencias entre la ley de emergencia y la nueva ley de educación, ya que esta última modifica la forma de designación de los consejos, introduciendo la participación de representantes de los docentes en los mismos. En cuanto a la estructura de los consejos no hay diferencia entre ambas leyes ya que se mantiene la composición de cinco miembros para el CODICEN y tres miembros para los demás consejos. El artículo 58 de la Ley de 2008 que establece la composición del CODICEN recoge la mayoría de los conceptos del artículo 8 de la Ley 15.739, al

establecer que los integrantes del CODICEN deberán ser nombrados con base en las condiciones personales relevantes, reconocida solvencia y méritos acreditados en temas de educación. La diferencia principal está en el hecho de que la ley de 1985 establecía como preceptivo que al menos tres de los cinco miembros y dos de los tres miembros de los Consejos Desconcentrados, deberían haber actuado un lapso no menor a 10 años en la educación pública, mientras que la nueva ley establece esta condición para la totalidad de los integrantes de los distintos Consejos.

La forma de elección de los integrantes del CODICEN, que también se establece en el artículo 58, indica que tres de sus miembros serán designados por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores. Este procedimiento repite en todos los términos lo establecido por el artículo 1 de la Ley 16.115 (“Consejo Directivo Central de la Enseñanza, dícense normas para designar a sus miembros”) que sustituye el artículo 9 de la Ley 15.739 y establece una nueva redacción.

Lo nuevo que incorpora el artículo 58 es la designación de dos miembros por parte del cuerpo docente, mediante un procedimiento electivo que fue establecido por la Ley 18.637 del 23 de diciembre de 2009. La Ley de Educación establece algunas consideraciones sobre este tema. La duración de las funciones (dos años) y la posibilidad de ser reelectos por una única vez en forma consecutiva. También fija que la elección estará a cargo de la Corte Electoral y que la misma deberá realizarse en el año anterior a las elecciones nacionales. Esto último implicaría que si los miembros electivos del CODICEN asumen en la misma oportunidad que los miembros designados por el Poder Ejecutivo, pasará más de medio año entre su elección y su incorporación a la función ya que en el mismo artículo se establece que las designaciones de los miembros no electivos deberá efectuarse al comienzo de cada período de gobierno, o sea no antes de cinco meses de la elección nacional. Para el próximo período de gobierno, el literal A de las Disposiciones Transitorias y Excepcionales establecía que la Corte Electoral deberá realizar el proceso electoral, en el momento que lo considere oportuno, antes del 1 de marzo de 2010.

La Ley 18.637 por su parte establece que régimen electoral regirá para la elección de los representantes de los docentes en los Consejos (leyes de elecciones de 1925) señalando en su artículo 2 que “en ningún caso se admitirá la acumulación por sublemas”. Esto está indicando que sí es posible acumular listas bajo un mismo lema. Otro elemento que

establece esta disposición legal es la obligatoriedad y el secreto del voto (artículo 3) admitiendo en situaciones excepcionales el voto por correspondencia dentro del territorio nacional. La ley fija también las causas fundadas para no cumplir con la obligatoriedad y las sanciones a quienes no voten (artículos 5 a 7).

Esta ley establece en su artículo 14 quienes son los electores: “todos los docentes que tengan calidad de efectivos o interinos por todo el año o suplentes por todo el año, en el año lectivo en que se realiza la elección y a la fecha en que se reciba la comunicación por parte de la Corte Electoral” tanto en el ámbito general de la Administración Nacional de Educación Pública como en el del Consejo en que ejerce efectivamente la docencia, pudiendo emitir un único voto para la elección del CODICEN y votar para los diferentes Consejos si ejerciera la docencia en más de un subsistema (artículo 10). En el caso de que los aspirantes a ser electos integren alguno de los Consejos de la ANEP, deberán renunciar al cargo con un plazo mínimo de tres meses previos a la fecha del acto electoral (artículo 9). Bajo estas directivas la Corte Electoral ha reglamentado las primeras elecciones que la Ley fijó para el 24 de febrero de 2010².

Un elemento que en la Ley 16.115 condicionaba la integración del CODICEN y que no está presente en la ley de 2008 es que debería haber una cierta representatividad de las distintas ramas de la enseñanza en el mismo, ya que dicha ley exigía que al menos uno de los consejeros debería haber ejercido la docencia en educación primaria, otro en la educación secundaria y otro en la educación técnico-profesional o en los respectivos institutos de formación docente.

Por su parte la designación de los Consejos de Educación (artículo 65 de la ley de 2008), señala que dos de los tres integrantes se designarán por parte del CODICEN (al igual que lo establecía la ley de 1985 para la totalidad de los miembros de los consejos desconcentrados) por cuatro votos conformes y fundados. La diferencia está en que la ley de 1985 no establecía opción en el caso de que no se alcanzaran estas mayorías, mientras que la ley de 2008 indica que en caso de haber transcurrido 60 días sin poder realizar esta designación, la misma se hará por mayoría absoluta de los integrantes del CODICEN. El

² Un detalle de estos aspectos pueden encontrarse en la página de la Corte Electoral <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/agxppdwn.aspx?1,26,340,O,S,0,1108%3bS%3b1%3b54>.

tercer miembro será electo por el cuerpo docente respectivo en las mismas condiciones que los dos miembros electivos del CODICEN.

Las remuneraciones, incompatibilidades y prohibiciones para los integrantes del Consejo Directivo Central y los Consejos de Educación en el ámbito de la ANEP se mantienen sin cambios entre ambas leyes.

Dos aspectos adicionales son nuevos en la Ley 18.437. En primer lugar, el artículo 58 en su inciso final establece que “los Directores Generales de los Consejos de Educación también integrarán de pleno derecho con voz y sin voto el Consejo Directivo Central”; más concretamente el artículo 60 indica en que situaciones es taxativa la presencia de los mismos: cuando se resuelvan aspectos vinculados a cuatro cometidos básicos: definición de las orientaciones generales del nivel respectivo; homologación de los planes de estudios aprobados por el Consejo de Educación respectivo; definición del proyecto de presupuesto y rendición de cuentas correspondiente; aprobación de los estatutos de los funcionarios docentes y no docentes del servicio.

En segundo término, en el caso de los Consejos de Educación Media Superior y Educación Técnico-Profesional los mismos “podrán” incorporar con voz y sin voto a un representante estudiantil del nivel respectivo (artículo 66). Esta participación estudiantil no es obligatoria ya que la ley lo deja librado a la voluntad de los consejos respectivos. Sin embargo, en el caso de que la misma se efectivice se establece una limitante en cuanto a la edad de quien puede actuar como representante estudiantil, no haber cumplido veinte años de edad. Este límite de edad es importante sobre todo en el ámbito del Consejo de Educación Técnico Profesional donde se verifica un número importante de estudiantes con edades superiores al mismo.

3.1.3 Los cambios en Educación Media

El artículo 62 de la Ley 18.437 introduce un cambio sustancial en la organización de este nivel educativo, acorde con la división de niveles que establece el artículo 22 de la misma ley. Hasta la entrada en vigencia de la nueva Ley de Educación, los dos niveles ya definidos dentro de la Educación Media, el Básico y Superior se desarrollaban en forma simultánea en dos Consejos de Educación, el de Educación Secundaria y el de Educación Técnico-Profesional, ambos tenían cursos de los dos niveles. A partir de esta ley la

educación media básica estará administrada por el Consejo de Educación Media Básica, para ello el inciso G de las Disposiciones Transitorias establece que se crea una Comisión integrada por representantes de los actuales tres consejos de la ANEP, con el cometido de elaborar una propuesta de educación media básica, a partir de las experiencias de los Ciclos Básicos existentes (incluyendo los 7º, 8º y 9º año de medio rural). Esta comisión de implantación del Consejo de Educación Media Básica deberá establecer un plan que tenga en cuenta la infraestructura edilicia, los recursos materiales y los recursos humanos necesarios para el funcionamiento del nuevo Consejo. Esta división, de la cual ya se había planteado su posibilidad en administraciones anteriores, generaría la posibilidad de que cada consejo se concentre en aspectos relevantes de cada nivel de enseñanza cuyas problemáticas resultan bastante particulares y específicas.

La Ley 18.637, en sus disposiciones transitorias establece los plazos para la instalación e inicios de funciones de los dos nuevos Consejos, el de Educación Media Básica y el de Educación Media Superior. En el inciso A establece que debe hacerse antes del 31 de diciembre de 2013, lo que permitirá que en la próxima administración se cumpla con lo establecido en la ley de 2008. El inciso B de la ley 18.637 viene a cubrir un vacío que se producía en la Ley de Educación por cuanto la misma establecía la creación de los nuevos consejos de educación media pero en sus medidas transitorias no preveía la continuidad institucional de los actuales Consejos de Educación Secundaria y Técnico-Profesional hasta tanto se crearan los nuevos. Este inciso declara “en vigencia, en forma ininterrumpida (aunque el texto de la ley dice interrumpida) y hasta esa fecha, la institucionalidad y competencias propias de los Consejos de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional, a la fecha de la promulgación de la Ley 18.437, a efectos de asegurar la continuidad institucional y la prestación del cometido”, lo que permite, dada su retroactividad, solucionar los problemas de legalidad institucional que la redacción de la ley de 2008 generaba.

3.2 Educación Terciaria

El artículo 79 define el Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria Pública (SNETP), constituido por la Universidad de la República, el Instituto Universitario de Educación y el Instituto Terciario Superior (estos dos últimos creados por la nueva ley). Los objetivos del SNETP son, básicamente, promover la generalización de la enseñanza terciaria,

diversificar las modalidades de enseñanza terciaria, y contribuir a formar capacidades acordes con el desarrollo productivo del país. Mientras la Universidad de la República se rige por la ley 12.549 de 1958, los otros institutos se rigen por lo dispuesto a partir de la nueva ley.

3.2.1 Nuevos institutos de educación terciaria

El artículo 84 de la Ley de Educación crea el Instituto Universitario de Educación (IUDE) con actividades de enseñanza, investigación y extensión, para la formación de maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores. Por su parte, el artículo 87 crea el Instituto Terciario Superior (ITS) como red de instituciones unidades en diferentes lugares del país, con actividades de enseñanza, investigación y extensión, para la formación de técnicos en diversas áreas de la producción y servicios.

El IUDE asume las funciones de la Dirección de Formación Docente de la ANEP, y se encarga de la formación de maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores. A los efectos de su puesta en funcionamiento se crea una comisión de implantación del IUDE, en la que participará un representante del MEC, uno de la ANEP, uno de la UdelaR y uno del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), por cuanto esta institución es la que en la actualidad forma a los educadores sociales. Esta comisión deberá elaborar antes del 30 de abril de 2010 la propuesta para la puesta en marcha de esta nueva institución (a diferencia de la situación del Consejo de Educación Media Básica, en este caso el legislador establece plazos para la comisión de implantación, y define el ámbito que decidirá los plazos para la puesta en funcionamiento de los nuevos institutos). El Poder Ejecutivo deberá elevar al Parlamento el Proyecto de Ley Orgánica del IUDE, la que regirá su funcionamiento, aunque la Ley de Educación ya establece que el órgano de conducción debe incluir representantes electos por los docentes, estudiantes y egresados (como lo hacen las facultades de la UdelaR) a los que se sumarán representantes de ANEP y de la UdelaR, y que los títulos que este instituto expida tendrá valor de títulos universitarios.

Por su parte el Instituto Terciario Superior (ITS) estará constituido por una red de instituciones ubicadas en diferentes lugares del país (artículo 87) y su objetivo es la formación de técnicos en diversas áreas de la producción y los servicios. No es clara la competencia en niveles del ITS. En principio, le correspondería formación en el cuarto nivel, sub nivel A: educación terciaria (incluye cursos técnicos no universitarios,

tecnicaturas y educación tecnológica superior) tal como se define en el artículo 22 de la ley. Sin embargo, en el artículo 62, literal D se indica que el Consejo de Educación Técnico y Profesional tendrá a su cargo la educación terciaria técnica (tecnicaturas).

A los efectos de la puesta en funcionamiento del ITS se sigue igual procedimiento que en el caso del IUDE, integrándose una comisión de implantación con la participación del MEC, la ANEP y la UdelaR, tanto para elaborar la propuesta de estructura académica y curricular y la organización del ITS, como para impulsar Programas Regionales de Enseñanza Terciaria y Programas Nacionales de Desarrollo de la Enseñanza Terciaria en áreas específicas. Se establece que el órgano de dirección del ITS esté conformado por representantes electos por docentes, estudiantes y egresados y representantes de la ANEP y Universidad de la República.

4. COORDINACIÓN DEL SISTEMA

La coordinación del sistema se determina en diferentes niveles, creando para ello diferentes instituciones. Al máximo nivel se considera la Coordinación del Sistema Nacional de Educación; en segundo término se coordina el Sistema Nacional de Educación Pública y en este ámbito se establece una coordinación de carácter territorial. Asimismo, hay instancias de coordinación-participación a nivel de Consejos de Educación y de Centros Educativos.

4.1 Coordinación del SNE

Para administrar el Sistema Nacional de Educación, en el capítulo IX de la Ley se establece la organización del mismo y los órganos que lo rigen. En primer lugar se crea la Comisión Nacional de Educación (COMINE), integrada por al menos 23 miembros de los cuales 14 serán diversas autoridades de la enseñanza pública o del sector público (al menos 8 integrantes de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, ya que esta comisión tendrá un número creciente de miembros a medida que aumente el número de instituciones autónomas terciarias, 4 directores generales de los Consejos de la ANEP, la máxima autoridad del Instituto Universitario de Educación, el Presidente del Directorio del INAU), 3 serán representantes de la enseñanza privada (dos de la educación no universitaria y uno de las universidades privadas), 3 serán representantes de los sindicatos (2 de ellos de los sindicatos de la enseñanza), uno será representante de las

organizaciones empresariales y el otro un representante de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la educación (artículo 42).

Los cometidos de esta Comisión que se pretende sea el ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas, deja poco espacio para la participación ciudadana en sus diversas expresiones, ya que más del 60% de sus integrantes son las propias autoridades de los diversos niveles de la enseñanza pública. Esta participación supuestamente estaría recogida en el artículo 44 donde se crea el Congreso Nacional de Educación, que tendrá una “integración plural y amplia que refleje las distintas perspectivas de la ciudadanía”, y entre cuyos cometidos estaría el de servir de ámbito nacional para el debate del Sistema Nacional Educativo. El mismo deberá ser convocado por la COMINE al menos en el primer año de cada período de Gobierno. Sin embargo la ley no establece como se integra y como funciona este Congreso.

4.2 Coordinación del SNEP

Por su parte para la Coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) está a cargo de una Comisión que tiene entre sus cometidos: a) velar, cumplir y promover el cumplimiento de los principios, fines y orientaciones generales establecidos en la ley de educación; b) coordinar y concertar las políticas educativas de la educación pública; c) promover la planificación educativa, y conformar comisiones de asesoramiento y estudio de distintas temáticas educativas; d) convocar al Congreso Nacional de Educación.

La misma se integra por el Ministro de Educación; el Director de Educación del MEC; el Rector de la Universidad; dos integrantes del Consejo Directivo Central de la UdelaR; el Presidente del CODICEN-ANEP; dos integrantes del CODICEN; y representantes de las nuevas instituciones autónomas que se crean (no establece cuantos).

Para su funcionamiento, esta Comisión contará con personal e infraestructura (Secretaría Permanente) asignado por el MEC y los entes de enseñanza; y la ley define dos comisiones a conformar por la Coordinadora del SNEP: una en materia de derechos humanos y otra en lo relacionado con las políticas, programas y recursos para la educación física, la recreación y el deporte en el ámbito educativo.

4.3 Coordinación territorial

Este ámbito de coordinación surge a partir del concepto de descentralización que se postula en el artículo 89, que junto a la coordinación de las instituciones involucradas en la educación se señalan como centrales para alcanzar las metas educativas. Este concepto no está claramente definido en la ley, pero al analizar los objetivos de las Comisiones Coordinadoras Departamentales de la educación, que crea el artículo 90, se entiende que si bien el alcance de los distintos aspectos educativos es nacional, hay algunos aspectos vinculados a la acción departamental que pueden tener un ámbito de coordinación especial y estos básicamente son: inclusión en planes y programas de algunos aspectos vinculados a las necesidades, intereses y problemas locales; la coordinación en la utilización de recursos en el ámbito departamental. Otros cometidos que se establecen a estas comisiones tienen que ver con la asignación de becas por departamento.

En cada departamento, esta comisión se integrará con representantes de los diferentes ámbitos de la enseñanza: ANEP, IUE, ITS, UdelaR, Consejo Nacional de Educación no Formal y Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia.

4.4 Otros ámbitos de coordinación

La ley 18.437 define nuevos ámbitos de coordinación a nivel de Consejos y Centros Educativos. En primer término crea las Comisiones consultivas en cada Consejo de Educación dependiente del CODICEN (artículo 71), las que estarán integradas por funcionarios no docentes, estudiantes y padres, madres o responsables. La integración de los funcionarios no docentes se realiza en función del artículo 65 de la Constitución que establece la formación de comisiones con representantes del personal en el ámbito de los Entes Autónomos. Esta norma establece que los fines de las mismas son colaborar con los Directores para el cumplimiento de las reglas del Estatuto, el estudio del ordenamiento presupuestal, la organización de los servicios, la reglamentación del trabajo y la aplicación de medidas disciplinarias.

En el ámbito del Consejo de Educación Técnico-Profesional se habilita la constitución de más de una comisión en función de los diversos sectores productivos con los que se vincula y en la misma pueden participar actores públicos y privados, trabajadores y empresarios. La ley no reglamenta ni la conformación ni el funcionamiento de estas

comisiones dejando a iniciativa de cada consejo la propuesta de esta reglamentación y su aprobación por parte del CODICEN.

Este parece ser un ámbito complementario al de las Asambleas Técnico Docentes (artículo 70) que al igual que en la ley de 1985 (artículo 19, inciso 8°), funcionan en el ámbito de cada consejo, son representativas del cuerpo docente y tienen función consultiva en aspectos educativos de la rama específica y de educación general. Las mismas deben ser consultadas antes de la aprobación o modificación de planes o programas,

Lo que es nuevo en esta ley es la definición de Asambleas Técnico Docentes en cada centro educativo, con función consultiva y derecho a iniciativa ante la Dirección del Centro, las que se suman a los Consejos de participación (capítulo X) integrado por estudiantes, docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad.

4.5 La participación de la UdelaR en el SNE

Los roles asignados por la Ley de Educación a la Universidad de la República en el SNE y SNEP son nuevos y muy variados, lo que requiere definición y coordinación de propuestas. La intervención de la Universidad de la República en el SNE involucra unas 25 personas en 7 comisiones, aunque en la mayoría de los casos no está previsto cómo serán designadas, cómo coordinarán su participación, y cómo se definirán las propuestas a impulsar en cada uno de los ámbitos en que su participación es requerida.

Esta amplia participación de la UdelaR en los ámbitos donde se generarán, discutirán y coordinarán las políticas educativas de los diferentes niveles de enseñanza implica por un lado un importante reto para esta institución, pero puede tener efectos ampliamente positivos a su interior si se logran mejorar significativamente la calidad de la educación pre-universitaria. Esta mejora en la calidad no solo implicaría mejor nivel de formación de los estudiantes que ingresen al nivel terciario, sino también mayores presiones sobre la propia Universidad para alcanzar mayores niveles de calidad, mayor diversificación académica y mayor descentralización territorial.

Los principales roles asignados por la nueva Ley de Educación a la Universidad de la República en el SNE y SNEP son: 1) integrar la Comisión de Implantación del Instituto Universitario de Educación (IUDE); 2) integrar la Comisión de Implantación del Instituto Terciario Superior (ITS); 3) integrar la Comisión Coordinadora del SNEP; 4) integrar la

Comisión Nacional de Educación (COMINE); 5) integrar la Comisión Directiva del Instituto Nacional de Evaluación Educativa; 6) integrar las Comisiones Coordinadoras Departamentales de Educación; y 7) integrar la Comisión Directiva del Consejo Nacional de Educación No Formal.

5. INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA

La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (artículo 113) es una de las innovaciones principales de esta ley. Su objetivo central es evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativas (artículo 115). Este objetivo se limita, en el mismo artículo, a los niveles inicial, primario y medio y no incluye entre los cometidos específicos la evaluación del nivel terciario.

En la ley se establece la estructura de dirección del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), sus cometidos específicos, la obligatoriedad de realizar un informe sobre el estado de la educación en Uruguay cada dos años y los criterios rectores que deberá tener en cuenta en materia de evaluación de la calidad. Pero en ningún caso hace mención a los recursos con que contará el mismo, ni al carácter remunerado o no de la Comisión Directiva del mismo; por lo tanto la dimensión y el alcance final de la tarea que este organismo pueda realizar, estará supeditada a los recursos que en la instancia de discusión presupuestal el Parlamento decida otorgarle.

En la actualidad, la Administración Nacional de Educación Pública, en el ámbito de los Proyectos de Mejora de la Educación que cuentan con financiamiento externo, así como en el de la Dirección Sectorial de Planificación Educativa (División de Investigación, Evaluación y Estadística - Departamento de Evaluación de Aprendizajes) ha venido realizando algunos trabajos de evaluación educativa. Este Departamento de Evaluación de Aprendizajes tiene como cometidos “evaluar los rendimientos educativos en los diferentes subsistemas de la ANEP, con la intención fundamental de devolver información a los diferentes actores. Se ha optado por un enfoque formativo de la evaluación, que prioriza el uso de los resultados para la mejora continua del trabajo docente en la formación integral

de los alumnos”³. En este ámbito se han producido una serie de estudios y se analizan los resultados de las prueba PISA que se han implementado en el país.

Evidentemente, la nueva institución que propone la ley, si bien tiene un alcance similar a los cometidos de este órgano de la ANEP (se ocupa de evaluar la educación en los niveles que administra la misma), responde a otra jerarquía y en consecuencia no se trata de una mirada desde adentro del sistema. En este sentido la Comisión directiva del INEE está integrada por siete miembros (un delegado del MEC que lo preside, tres del CODICEN-ANEP, dos de la UDELAR y uno de la educación privada primaria y media habilitada).

Entre los cometidos de la Comisión Directiva del INEE están: (i) evaluar la calidad educativa en niveles inicial primario y medio; (ii) dar a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de las instituciones educativas; (iii) favorecer la producción de conocimiento sobre los procesos de evaluación; (iv) proponer criterios y modalidades de evaluación, (v) asesorar al MEC y la ANEP en cuanto a participar en instancias internacionales de evaluación y (vi) aportar información que contribuya a garantizar el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad.

Este último punto, puede verse menoscabado en virtud de que el artículo 116 que establece la obligación de esta comisión de realizar un informe bianual sobre el estado de la educación en el país, explícitamente impide identificar a las instituciones educativas en cualquier tipo de información que se brinde. Resulta difícil garantizar el derecho de los educandos si los mismos (o sus tutores) no cuentan con información sobre la evaluación de la calidad de la enseñanza que brinda específicamente el centro educativo al que concurre y cómo el mismo se ubica en relación a otros centros públicos y/o privados.

Si bien la ley define algunos criterios rectores que se deberán tener en cuenta para realizar la evaluación de la calidad, es la Comisión del INEE quien deberá establecer las normas técnicas y los indicadores para esta evaluación. La creación de un organismo cuya finalidad sea la evaluación de la calidad de la educación, evidentemente, es un paso muy importante en la dirección de avanzar hacia una educación de “calidad”. Calidad significa cosas muy diferente en los distintos niveles educativos, por lo que definir criterios de evaluación resulta una tarea compleja. Los resultados efectivos dependerán de cómo se

³ <http://www.anep.edu.uy/sitio/anep.php?identificador=154>

instrumente el funcionamiento de la comisión, y que repercusiones tengan los resultados de las evaluaciones.

La Universidad de la República integra el Instituto Nacional de Evaluación Educativa que entre sus funciones deberá proponer criterios y modalidades en los procesos evaluativos del SNE. Asegurar la calidad en la educación básica también tiene directas repercusiones en el nivel de calidad obtenible a nivel terciario por lo que el rol de la Universidad de la República en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa es relevante. Se deberían promover no sólo la fijación de estándares sino que además se deberían diseñar propuestas concretas de estrategias de mediano y largo plazo para alcanzarlos. En particular, los estudiantes llegan a la universidad con serios déficit de secundaria en competencias básicas (ej. comprensión de textos en Idioma Español), por lo que la definición de estándares por parte de la Universidad de la República en coordinación con Educación Secundaria parece imprescindible.

6. COMENTARIOS FINALES

La principal innovación de la nueva ley de educación es la creación del Sistema Nacional de Educación, órgano de fundamental importancia para la formulación e implementación de políticas educativas. El sistema es sin embargo complejo y podría presentar problemas de coordinación: se plantea coordinación a nivel de todo el sistema, a nivel del sistema público y a nivel territorial. Podría estarse frente a una excesiva burocracia de comisiones, y podría ser dudoso en que medida esta coordinación hace a la mejora del sistema: las superposiciones, el incremento de la burocracia y tiempos adicionales requeridos, pueden generar obstáculos y contradicciones a la toma de decisiones. .

Se introducen como principios fundamentales líneas transversales que consisten en básicamente en la educación en derechos humanos, educación ambiental, educación artística, científica, educación lingüística, educación a través del trabajo, educación para la salud, educación sexual y educación física. Estas líneas transversales se deberán contemplar en las diferentes modalidades de enseñanza, lo que si bien podría no tener efectos directos sobre los rendimientos educativos, avanza en el sentido del fomento de valores y de la creación de ciudadanos solidarios y responsables.

Otro elemento importante es la jerarquización que se otorga a la calidad de la enseñanza incorporando mecanismos para la evaluación de la misma. La preocupación por explicitar en la ley algunos conceptos que resultan claves para un adecuado desarrollo educativo, como calidad, participación del educando en el proceso de aprendizaje, puede hacer que los actores del sistema reflexionen sobre las políticas educativas más adecuadas para el logro de los mismos y generar la necesidad de evaluar adecuadamente el proceso educativo en relación a estas metas. Sin embargo, la sola mención de estos valores en la Ley no es suficiente para que el sistema educativo efectivamente transite hacia el logro de los mismos. En la ley de emergencia el tema de la calidad estaba presente, pero los indicadores que podrían medir este concepto (repetición, deserción, etc.) no parecen haber mejorado mucho en los últimos veinte años. La tarea a la que se enfrenta el Instituto no es fácil y no parece esperable obtener mejoras de calidad a corto plazo a través de estos mecanismos. No hay planes concretos para abordar problemas específicos: como reducir la repetición, como mejorar los rendimientos, como mejorar la asiduidad de los estudiantes, como reducir la inequidad en los resultados, si bien todos estos aspectos se enmarcan dentro de las preocupaciones en medio de las cuales se debatió y redactó la ley.

Dentro de las principales innovaciones también se encuentra la extensión de la obligatoriedad a la educación media superior, llevando la duración de la escolarización obligatoria a 14 años. En cuanto a la obligatoriedad de la educación, la ley, al establecer las obligaciones de los padres en relación a asegurar la concurrencia regular de los niños al centro educativo (artículo 75 inciso 2 A), si bien no incorpora sanciones en caso de omisión, puede habilitar a las mismas y de alguna manera asegurar esta obligatoriedad. De todas maneras, la educación desde los 4 años hasta la educación media básica (15 años) era obligatoria por ley y sin embargo las tasas de deserción y no cumplimiento de la misma eran bastante elevadas (no tanto en los 6 años de educación primaria donde hay una larga tradición en la materia, pero si en los tres años de educación media).

Desde el punto de vista de la gestión la principal innovación es la introducción del concepto de centros educativos; desde el punto de vista político la principal innovación es el cambio en la designación de miembros del CODICEN y Consejos Desconcentrados.

El primero de estos aspectos (mayor autonomía de los centros educativos) y su vínculo con la eficiencia y mejora de la calidad de la educación tiene amplia discusión en la literatura.

Esta autonomía puede ser total o reducida, como es el caso del sistema uruguayo aún en la nueva legislación. Sin embargo no hay evidencia contundente al respecto de que una mayor autonomía de los centros repercuta necesariamente en mejores resultados educativos. En cuanto a la concentración de las horas de los docentes a nivel de enseñanza media en un centro educativo y su permanencia en el mismo parece una medida que efectivamente aportaría a una mayor eficiencia educativa, principalmente porque colaboraría en primera instancia con la reducción de las horas de clase perdidas por los alumnos de ese nivel del sistema fruto del ausentismo docente.

La nueva forma de integración de los del CODICEN y Consejos Desconcentrados ha sido uno de los aspectos que mayor repercusión ha tenido. El impacto que la misma tenga en los aspectos fundamentales que hacen a una mejora sustancial del sistema, no es claro de antemano. El argumento fundamental a favor está en que los docentes tendrían una perspectiva más “realista” de lo que sucede en cada nivel educativo y que su aporte a la gestión del sistema y a la toma de decisiones de política educativa sería positivo para mejorar el mismo. Sin embargo, en contra se puede argumentar que pueden generarse problemas si esta representación hace hincapié en los aspectos netamente de reivindicaciones gremiales (salariales, etc.) y no en aquellos referidos a los aspectos académicos.

REFERENCIAS

ANEP (2007): “Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados en Ciencias, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. Informe Ejecutivo”. ANEP, diciembre 2007.

Ley sobre Enseñanza Pública: Primaria, Normal, Secundaria e Industrial denominándola Consejo Nacional de Educación, No. 14.101: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14101&Anchor=>

Ley de Emergencia de la Enseñanza, No. 15.739: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley15739.htm>

Ley Consejo Directivo Central de la Enseñanza, Díctanse normas para designación de sus miembros, No. 16.115: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley16115.htm>

Ley de Educación Inicial, No. 17.015: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17015.htm>

Ley de Educación Inicial, Educación Primaria y tres primeros años de Educación Media, Ley No. 18.154: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18154.htm>

Ley General de Educación, No. 18.437: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18437.htm>

Ley 18.637, ANEP, Consejos Educación: Elección Miembros, Reglamentación: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18637.htm>

MEMFOD (2004a): “Un análisis de cobertura y duración de los distintos ciclos de la enseñanza en Uruguay”. Series “Estudios Sociales sobre la Educación” no. 11, ANEP, Uruguay.

MEMFOD (2004b): “Eficiencia interna de la Educación Secundaria Pública”. Series “Estudios Sociales sobre la Educación” no. 10, ANEP, Uruguay.

MEMFOD (2002): “Aportes al seguimiento del Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media: un estudio de cohortes de estudiantes”. Series “Estudios de evaluación de proyectos e innovaciones” No 5, ANEP, Uruguay.

MEMFOD (1999): “El Ciclo Básico y la experiencia piloto. Un análisis desde los indicadores de resultados educativos”. Mimeo, ANEP, Uruguay.

Moreira, M., Patrón, R. y Tansini, R. (2007): “La escuela pública: Puede y debe rendir mas”. Impreso en Zonalibro, Uruguay.

Torello, M. and C. Casacuberta (2000): “Las características socio-económicas de la matrícula universitaria”. Rectorado de la Universidad de la República, Uruguay, Documento de Trabajo no. 4.

Torello, M. and C. Casacuberta (1997): “La medición del capital humano en Uruguay”. Cepal, Uruguay, mimeo.