

Comentarios del Ministerio de Educación y Cultura a Proyectos de Ley presentados a la Cámara de Senadores Febrero de 2014

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ante la convocatoria al Sr. Ministro a presentar opiniones ante la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores sobre cuatro Proyectos de Ley, presenta el siguiente material donde se expresan sus observaciones y puntos de vista sobre los mismos. Estas opiniones no comprometen las que en el marco de sus atribuciones y competencias constitucionales y legales, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) exprese en esta misma comisión. Sin embargo, debido a la función de coordinación que el MEC cumple en el Sistema Nacional de Educación Pública, estas expresiones irán en un sentido convergente a las que exprese la ANEP al respecto.

Los cuatro proyectos según el orden de presentación han sido caratulados: “*Año lectivo en los centros de Enseñanza. Se establece un mínimo de doscientos días anuales.*”, “*Gobierno de la Educación. Se modifican los artículos 58 y 65 de la Ley N° 18437 de 12 de diciembre de 2008 (Ley General de Educación)*”, “*Instituto Universitario de Educación (IUDE). Se crea en el ámbito del Sistema nacional de Educación Pública.*” y “*Centros Educativos Públicos de Gestión Privada. Normas para su instalación y desarrollo*”.

Abordaremos los comentarios sobre cada uno de ellos en particular en apartados específicos. Sin perjuicio de ello, este Ministerio quiere realizar dos señalamientos en relación a los mismos, de manera general.

El primer señalamiento se refiere a la importancia del tema tratado y al reconocimiento que este Ministerio quiere expresar por la preocupación que los señores legisladores proponentes y el cuerpo en su conjunto demuestran al realizar las propuestas y al tratar la temática educativa de forma prioritaria. No hay ninguna duda acerca de la necesidad de que la educación se transforme efectivamente en una causa nacional para lo cual es imprescindible que converjan los ámbitos políticos, institucionales, docentes, estudiantiles y sociales en general para profundizar los procesos de transformación que la educación viene transitando, acelerar los mismos y proponerse nuevas metas y desafíos.

Con ese espíritu este Ministerio ha participado o apoyado las diversas instancias que se han creado en los últimos años con el fin de aportar al logro de un acuerdo nacional en educación. Hemos apoyado los procesos de acuerdos interpartidarios en mayo de 2010 y febrero de 2012, hemos colaborado en la elaboración del documento de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) “*Hacia la construcción de una Agenda para la Mejora Educativa*” en diciembre de 2011 y participamos activamente en la organización y realización del 2° Congreso Nacional de Educación “*Maestra Reina Reyes*”. Creemos en la necesidad de formular un Plan Nacional de Educación con metas y objetivos compartidos en una perspectiva de mediano y largo plazo y con la más amplia participación. Si estas instancias fueron insuficientes o se han visto frustradas, no ha sido por la ausencia de diálogo y esfuerzos de articulación por parte de este Ministerio que aún en las peores circunstancias ha mantenido los acuerdos alcanzados como referencia de su labor.

El segundo señalamiento de carácter general que queremos realizar y, sin perjuicio de lo anteriormente indicado, es que estos proyectos vistos en su conjunto no constituyen soluciones adecuadas y favorables para seguir avanzando en el camino de los logros que en materia educativa se han obtenido en estos últimos años y que hemos presentado días pasados en la

Comisión Permanente, así como tampoco constituyen un camino adecuado para resolver los problemas y desafíos que también hemos señalado en este parlamento el pasado 11 de febrero. Si bien las características de cada proyecto son diferentes y requieren de un tratamiento específico, la mirada global reflejan una concepción de política educativa que este Ministerio no comparte, muy especialmente en el caso del Proyecto de Centros Públicos de Gestión Privada y en el de Modificación de los artículos 58 y 65 de la Ley General de Educación. Consideramos que no contribuyen a avanzar en los procesos de diálogo y acuerdo ya alcanzados, como por ejemplo en la creación de la Universidad de Educación, ni a profundizar en los caminos para asegurar los objetivos generales que sí compartimos como es el desarrollo y la garantía de una educación de calidad para todas las personas.

Estos aspectos no se expresan de igual manera en los cuatro proyectos, procederemos por tanto a realizar un análisis de cada uno de ellos para expresar las observaciones que cada uno de ellos nos merece. Lo realizaremos en el orden que los proyectos fueron presentados, según surgen de los repartidos que nos han proporcionado.

1. Año lectivo en los centros de Enseñanza. Se establece un mínimo de doscientos días anuales

Este proyecto pretende atender una problemática crucial y un objetivo establecido no solo en la Ley General de Educación en su Artículo 7, como lo señala la Exposición de Motivos, sino también para la ANEP y sus Consejos a través de sus propios planes, objetivos y metas. En este sentido es preciso señalar que estos objetivos han sido planteados en el Proyecto de Presupuesto de la ANEP (Tomo I, pág. 76 y Tomo II, pág. 41) y retomado en el documento *“Hacia la Construcción de una agenda para la mejora educativa”* de diciembre de 2011 en el apartado *“Más tiempo educativo en y desde las instituciones”*.

Esta preocupación se ha expresado en acciones de diversa índole que no se restringen a la ampliación del calendario escolar, sino a la extensión del tiempo de las experiencias escolares en un sentido amplio, teniendo en cuenta que los tiempos pedagógicos no son similares para todas las personas con independencia del contexto y los antecedentes. En virtud a lo anterior, es posible identificar como tiempos pedagógicos la participación de alumnos en tareas con los maestros comunitarios, con los maestros de apoyo (fuera del horario escolar), en verano educativo, en campamentos educativos, en sistemas de tutorías (presenciales o virtuales) y en actividades extraescolares (como las que se realizan fuera del horario escolar en los centros de educación media a través del Programa Más Centros).

Esta visión es coherente con el proceso de mayor personalización de la educación en el que está inmerso actualmente el sistema educativo y que promueve un acompañamiento de los alumnos desde su incorporación en el sistema hasta su egreso, procurando que tengan trayectorias educativas más largas y con mejores aprendizajes.

Por supuesto que en este sentido se dirigen las acciones para la ampliación del horario escolar a través de los Jardines de Tiempo Completo, Escuelas de Tiempo Completo y Escuelas de Tiempo Extendido en Educación Primaria y Liceos de Tiempo Completo en Educación Secundaria.

Si tomamos en cuenta esta concepción podemos afirmar que en los últimos años el tiempo pedagógico de los alumnos de la educación pública uruguaya se ha expandido,

especialmente aquellos que más lo necesitan y provienen de los sectores social e históricamente más desfavorecidos.

Para ilustrar lo anterior debemos señalar que el número de niños que concurren a centros educativos con carga superior a 7 horas ha crecido un 75% en los últimos 5 años y que en educación primaria tomando en cuenta todas las actividades señaladas más arriba, el promedio de horas de actividades escolares llega a 862 horas anuales lo que equivale a 215 días de clase de jornadas de 4 horas.

Es de destacar que esta preocupación ha sido señalada en forma constante por las autoridades de ANEP y los Consejos de Educación en todo momento, incluso en el caso de Educación Primaria fue acompañada de una campaña pública apoyada por UNICEF y varias personalidades e instituciones denominada “Cero Falta” con el propósito de asegurar la concurrencia de todos, todos los días a la escuela.

El establecimiento de un calendario escolar con un mínimo de días común a todos los niveles educativos es un aspecto que debería ser estudiado con mucho cuidado, dado que las actividades educativas y los mecanismos de evaluación son diversos según los distintos niveles. Por ejemplo, en educación primaria las jornadas escolares eran mayoritariamente de 20 horas, pero existen escuelas de 25, 30 y 35 horas semanales. En educación media las jornadas semanales son de 30 horas y en educación tecnológica existen propuestas de 30, 35 y hasta de horario completo en modalidad de alternancia.

Asimismo hay que señalar que las modalidades de evaluación difieren en los diferentes niveles educativos, teniendo en cuenta la existencia de los exámenes como mecanismo de evaluación, particularmente en educación media superior, constituyendo una experiencia de aprendizaje importante para los alumnos que van adquiriendo mayor autonomía en la medida que progresan en el sistema nacional de educación. Por otra parte, en los niveles superiores se tiende a que las propuestas tengan cada vez mayor flexibilidad para contribuir a un aprendizaje cada vez más autónomo, valorándose las prácticas de aprendizaje autorregulado con la orientación y supervisión correspondiente. Estos aspectos demuestran la inviabilidad de adoptar un calendario escolar idéntico para todos los niveles. De todas formas, estos aspectos deberán ser estudiados con la opinión y evaluación de los cuadros técnicos de la ANEP y de los Consejos de Educación.

En suma, consideramos que la propuesta de ampliar el tiempo pedagógico está en línea con las acciones desarrolladas en estos años y que han tendido resultados positivos medibles. Sin embargo, no parece ser positivo definir un número de días de clase para todo el sistema educativo con independencia de los niveles educativos. Sí, parece ser necesario aumentar los tiempos pedagógicos expandiendo los horarios, promoviendo una extensión del calendario según las posibilidades de cada nivel educativo y asegurando el efectivo cumplimiento del calendario escolar predeterminado, evitando la interrupción de clases por aspectos que la administración puede regular y controlar.

El Ministerio de Educación y Cultura cree, además que es preciso promover a nivel público la concurrencia de todos los alumnos a sus respectivos centros educativos todos los días, cumpliendo con sus obligaciones y alentar que las familias y comunidades apoyen y estimulen a niños, niñas y adolescentes en este mismo sentido.

2. Gobierno de la Educación. Se modifican los artículos 58 y 65 de la Ley N° 18437 de 12 de diciembre de 2008 (Ley General de Educación)

Este Proyecto de Ley parte de una premisa que no compartimos y de otra que no tiene sustentos empíricos.

La Ley General de Educación incorpora por primera vez en la historia de la educación nacional la participación de los docentes en la designación de consejeros en todos los niveles educativos. Esta experiencia ampliamente desarrollada en el ámbito de la educación secundaria, fue de menor peso en el Consejo de la UTU y no tiene antecedentes ni en el ámbito de conducción del ente (CONAE o CODICEN), ni en Educación Primaria.

El propósito de la Ley General de Educación, amparado en la Constitución de la República en sus artículos 189 y 203, es promover la participación del cuerpo docente en la conducción del ente, favoreciendo la coparticipación con representantes con respaldo político. Se entiende que el hecho educativo requiere del mayor compromiso de la sociedad y de los sectores involucrados. No será posible impulsar ningún proceso de transformación educativa sin la participación de los docentes, los estudiantes, sus familias y las comunidades en las que están inmersos.

Par ello la Ley 18.437 establece como uno de sus principios la participación (Art. 48) y promueve diversas formas que los distintos actores pueden participar de ese proceso, tanto a nivel central a través de comisiones o asambleas docentes, como a nivel de cada centro educativo a través de los Consejos de Participación.

La incorporación del mecanismo elector para una integración minoritaria de los Consejos de Educación pretende promover este principio y busca generar un sentido de pertenencia y compromiso de los docentes en la conducción de la educación.

No compartimos la premisa de que la conducción de la educación deba recaer exclusivamente en los actores políticos sin la participación de los actores directamente involucrados, particularmente los docentes.

La otra premisa que sostiene el proyecto indica que la ANEP se encontraría paralizada debido al enfrentamiento entre los consejeros designados con venia del Senado y los consejeros electos por los docentes. Esta premisa es absolutamente falsa.

La ANEP ha tomado la inmensa mayoría de sus decisiones por unanimidad, tanto a nivel de CODICEN como de los Consejos. No existe una sola decisión –mayor o menor- que haya sido bloqueada o boicoteada por los consejeros electos. Por otra parte, estos consejeros han tenido y tienen una actuación destacada con responsabilidades a la par de los demás consejeros y en algunos casos lideran o participan activamente en políticas de gran importancia e impacto en el sistema educativo. Algunos ejemplos podrían ser el Programa Tránsito, los campamentos escolares, la negociación colectiva, el plan de obras, el Plan CEIBAL, el COCAP, entre tantas actividades que los consejeros electos realizan de forma armónica y coordinada con los demás miembros de los consejos.

Los consejeros electos han mantenido una actitud de defender los intereses generales en la misma medida que lo hacen todos los integrantes de los Consejos.

Por otra parte, es necesario señalar que esta experiencia que valoramos como altamente positiva, tiene apenas cuatro años de implementación y se requerirá de más tiempo para que maduren los procesos de participación más amplios.

En suma, nos parece que este Proyecto de Ley es contrario a las necesidades del sistema educativo, no ataca ninguno de sus problemas y de aprobarse se retrocedería en la aplicación de un principio establecido en la Ley General de Educación que el Ministerio de Educación y Cultura considera de vital importancia como lo es la participación de los diversos actores en los fenómenos educativos.

3. Instituto Universitario de Educación (IUDE). Se crea en el ámbito del Sistema nacional de Educación Pública

Este Proyecto de Ley fue ampliamente considerado en las instancias de trabajo interpartidario que se desarrollaron entre mayo y julio de 2013 para la elaboración de una propuesta legal acordada para otorgarle el carácter universitario a la formación en educación.

El trabajo de la comisión interpartidaria fue acordado en febrero de 2013 recogiendo los acuerdos multipartidarios de mayo de 2010. Funcionó en la sede del MEC y recibió el apoyo técnico administrativo de la Dirección de Educación.

En ese trabajo se tomó en cuenta dicho proyecto, incorporando varios aspectos o modificando el proyecto originalmente enviado por el Poder Ejecutivo a partir de su contenido y los intercambios entre los representantes de los cuatro partidos.

Es de destacar que en ese proceso la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública formó un grupo de seguimiento del trabajo de ese grupo, integrado por representantes de ANEP, UdelaR y el propio Ministerio, realizando aportes muy significativos a través de este.

De ese trabajo surgieron dos proyectos de ley articulados con muchos contenidos en común que fueron presentados en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados. A partir del documento presentado por la bancada del Frente Amplio, el Partido Colorado realizó algunas propuestas de modificación que finalmente fueron acordadas, lo que permitió que la Cámara de Representantes aprobara un proyecto con los dos tercios de votos exigidos por el Artículo 202 de la Constitución de la República.

El proceso insumió un año y obtuvo muy buenos resultados. Es ahora la Cámara de Senadores la que tiene las posibilidades de llegar a los acuerdos necesarios para aprobar ese proyecto de Ley que ya viene con un amplio respaldo. El carácter universitario que influye directamente en la formación de los educadores, en la investigación educativa, en el prestigio social de los profesionales de la educación, está en manos de este cuerpo legislativo. Este Ministerio espera que se dé el avance necesario para que esto sea posible.

En suma, retomar la discusión a partir de este Proyecto de Ley o del presentado oportunamente por el Poder Ejecutivo, sería retroceder en la discusión, en los acuerdos y la urgente aprobación de una institución universitaria para la formación en educación.

Entendemos que es más productivo que esta Comisión trabaje a partir del Proyecto aprobado en la Cámara de Diputados en diciembre pasado.

4. Centros Educativos Públicos de Gestión Privada. Normas para su instalación y desarrollo

Este Proyecto de Ley pretende ampliar la participación de instituciones de gestión privadas con financiamiento público al campo de la educación media. Este Ministerio entiende que esta propuesta contradice las mejores tradiciones educativas nacionales, las políticas educativas desarrolladas en los últimos 20 años, las establecidas en estos últimos dos gobiernos y expresadas en la Ley General de Educación, no recoge las experiencias internacionales negativas en la materia y lejos de resolver la problemática que pretende enfrentar agregaría nuevas y seguramente más profundas inequidades.

Coincidimos en la necesidad de realizar transformaciones profundas en la educación media uruguaya. La ANEP se encuentra trabajando en ello, especialmente para atender a los adolescentes provenientes de los quintiles 1 y 2. Este trabajo es de largo aliento y requerirá cambios sistémicos, con el propósito de ofrecer una educación media básica integral, flexible y diversificada que constituya una continuidad de la educación primaria.

Los resultados educativos de la educación media no se corresponden con la tradición nacional, con las necesidades sociales y productivas del país. En el documento presentado el pasado 6 de febrero señalamos que el aumento de la cobertura y la asistencia a centros educativos hasta los 17 años se produjo a costa del rezago, la repetición y con ello el retraso en la culminación de los ciclos medios de educación. Para ampliar este concepto decimos que los niveles de repetición y los porcentajes de culminación en educación media son muy malos. Por ello en el documento citado incluimos como desafíos centrales: “Universalizar el egreso de educación media básica en las edades correspondientes” e “Incrementar los egresos de educación media superior en la que tenga un peso cada vez mayor la oferta técnico profesional”. Por tanto, la preocupación expresada en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley es compartida.

Sin embargo, los mecanismos propuestos en el Proyecto de Ley no son compartidos por este Ministerio porque no se corresponden con las políticas educativas que promueven la inclusión de todas las personas a la educación pública y la conformación de instituciones educativas abiertas a la comunidad, heterogéneas en su integración social y que busquen integrarse con otras instituciones públicas, asegurando los tránsitos entre educación primaria y media y las vinculaciones con educación media superior y educación tecnológica. Estas posibilidades se dificultarían enormemente, de aprobarse la propuesta que comentamos.

La política expresada en este Proyecto de Ley tiene similitudes con las políticas desarrolladas en Chile y en EEUU, entre otros lugares y que no han tenido los resultados de integración social deseados.

Es conocida la situación crítica de la educación chilena y el proceso de retorno al fortalecimiento del sistema público que iniciará el gobierno entrante. En el caso de los EEUU, las escuelas Charter (notorio referente del proyecto) han sido muy discutidas por

una parte importante de la literatura educativa (Hardgreaves, Fullan) y criticadas por quienes fueron parte del propio proyecto como quien fuera vicesecretaria de Educación en el primer gobierno Bush, Diane Ravitch quien señala que estas escuelas han “desnatado” los estudiantes más motivados sin producir consistentemente mejores resultados que las escuelas públicas tradicionales. Investigaciones de la Universidad de Stanford (2009) así lo confirman.

Sucede que este tipo de acciones puede tener resultados positivos en alguna experiencia en particular, como las que se pueden impulsar desde el sector privado. Pero está claramente demostrado y con abundante evidencia, en su escalamiento producen los efectos contrarios que dicen buscar: mayor calidad de la educación, equidad e integración socioeducativa.

Por otra parte, las pruebas estandarizadas realizadas hasta la fecha, incluidas las pruebas PISA, muestran que no existen diferencias en los resultados de los alumnos de la educación pública y la privada si se toma en cuenta el contexto social de los estudiantes. La variable que hace la diferencia, no es el tipo de gestión, sino el origen de los alumnos. Variable que la educación puede y debe modificar, disminuyendo la inequidad en los aprendizajes.

Por último, nos parece que no es posible trasladar la experiencia del Plan CAIF a la educación media. El Plan CAIF es una política dirigida a edades en la que el Estado no tenía ni tiene ofertas educativas y que requiere un despliegue nacional que no era posible realizar sin el concurso de la sociedad civil. Por otra parte, los niveles de integración y heterogeneidad de los Centros CAIF son un desafío constante de sus autoridades ya que no se trata de constituir instituciones para pobres, sino instituciones donde se integre la diversidad.

El camino iniciado a nivel de ANEP procura desarrollar estrategias de personalización que permita identificar a los niños y niñas que pasan de la escuela a educación media, y promover su acompañamiento a través de una coordinación cada vez más estrecha entre educación primaria y educación media (Secundaria y UTU). A esto se suman los otros dos lineamientos del CODICEN de la ANEP para 2014 que implican el fortalecimiento de los centros educativos en todas sus dimensiones de gestión administrativa, edilicia y educativa y la profundización de los procesos de formación en servicio tomando el propio centro como eje.

En el desarrollo de estas políticas está la base y el germen de las soluciones que pasan por el fortalecimiento de la educación pública y no en la creación de sistemas paralelos de difícil articulación y gestión, que por otra parte generaría diferenciaciones indeseadas entre los diversos tipos de gestión.

En suma: el Ministerio de Educación y Cultura entiende que este proyecto no solo no solucionaría los problemas que aún aquejan la educación media, sino que agravaría la situación existente.

Las soluciones pasan por otro lado. Pasan por el fortalecimiento de los centros educativos, sus equipos de dirección y la constitución de verdaderas comunidades de aprendizaje en las cuales los docentes trabajen en forma colaborativa y en red con otras instituciones.

La participación de 100 centros educativos uruguayos de educación primaria y media en la Red Global de Aprendizajes, junto con otros 9 países de las diferentes latitudes, la mayoría de los cuales obtuvieron buenos resultados educativos según PISA, pero tienen las mismas problemáticas e insatisfacciones que vemos en nuestro país, es un ejemplo de lo que la Administración Nacional de Educación Pública está haciendo para generar un sistema que se base en la confianza, la colaboración, la equidad y la responsabilidad y no en la competencia y la estandarización.

Montevideo, 19 de febrero de 2014.