

La nueva legislación educativa en Uruguay: el derecho a la educación como compromiso de políticas

NICOLÁS BENTANCUR*

1. Legislación de la enseñanza y políticas educativas

Tras la denominada “ola de reformas educativas de los años noventa”, distintos países de América Latina han sancionado en los últimos años nuevas legislaciones para sus sistemas de enseñanza, que explicitan otras visiones, énfasis y soluciones institucionales para las problemáticas educativas nacionales¹.

Es evidente que no pueden asociarse estrechamente los conceptos de “reforma educativa” y “reforma de la legislación de la educación”. Por caso, en Uruguay se implementó una reforma educativa en la década del noventa sin más normativa que algunas previsiones incluidas en una ley de presupuesto. Por el contrario, en la recientemente finalizada administración de gobierno se acaba de aprobar la *Ley General de Educación N° 18.437*², que más que acompañar una transformación educativa en curso, establece orientaciones generales y genera precondiciones institucionales para reformas más ambiciosas en el futuro inmediato.

Por ello es pertinente cuestionarse: ¿cuál es la verdadera trascendencia de la legislación educativa? Como bien sostiene López (2008, pág.52), puede plantearse como hipótesis que la mayor parte de los enunciados de fondo de las leyes de educación de la región pertenecen a un espacio de consenso donde se puede desarrollar un discurso sobre el derecho a la educación, la necesidad de universalizarla, de garantizar igualdad en los logros, etcétera. En esa lectura, las leyes tendrían un escaso impacto en redefinir el campo educativo, en tanto esfera en que se miden las relaciones de fuerza en torno a intereses sectoriales. Sin embargo, como este mismo autor reconoce, la experiencia indica que una vez sancionadas estas leyes se convierten en potentes instrumentos de políticas: para las autoridades, actúan como marcos de referencia inevitables: habilitan recursos, legitiman o deslegitiman decisiones, fuerzan el accionar hacia un cauce, promueven cierta coherencia, marcan el límite entre lo legítimo e ilegítimo. Al mismo tiempo, para los actores de la sociedad civil dejan instalado un horizonte hacia el cual avanzar, por lo que se convierten en proyecto político y en instrumento de planificación.

Partiendo de esta asunción, en este artículo realizaremos una rápida revisión de los avances en la definición del derecho a la educación, y de su modalidad de recepción en la reciente ley uruguaya. Luego, apuntaremos los principales desafíos que esas definiciones programáticas imponen en el terreno de las políticas educativas nacionales, de modo de asegurar la efectiva consagración del referido derecho.



Dr. en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires; Docente e Investigador especializado en el estudio de las políticas educativas, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay. E-mail: nicobent@fcs.edu.uy

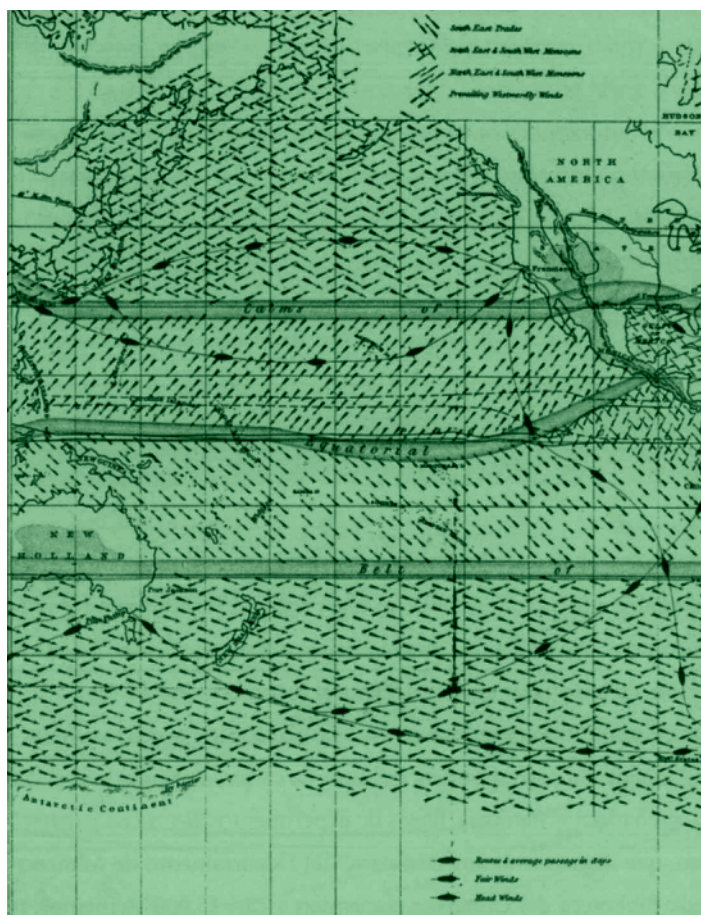
2. Los principales desarrollos conceptuales sobre el derecho a la educación en la normativa supranacional

La educación forma parte de los denominados “derechos humanos de segunda generación” que complementan a los tradicionales derechos civiles y políticos. En ese marco, la educación como derecho fue consagrada en las últimas seis décadas en múltiples instrumentos jurídicos supranacionales. Su primera expresión se encuentra en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que reconocía a todas las personas el derecho a la educación y su gratuidad, y establecía como objetivos principales el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por las Naciones Unidas en el año 1966 —que entrara en vigor diez años más tarde— incorporó en su artículo 13 el derecho de toda persona a la educación.

Décadas más tarde, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 explicitó y expandió el concepto del derecho a la educación, demandando la aplicación de cuatro principios fundamentales: la no discriminación; el interés superior del niño; el derecho a la vida; la supervivencia y el desarrollo del niño en el mayor grado posible; y el derecho del niño a expresar sus opiniones acerca de todas las cuestiones que lo afectan, en función de su edad y madurez.

Otros desarrollos recientes llevan más allá las fronteras del derecho a la educación, mediante la promoción de una perspectiva que lo encuadra en la categoría de derecho humano. En esta línea merece especial destaque el documento conjunto de UNESCO y UNICEF (2008) titulado “Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos”. Esta elaboración se sustenta en los siguientes principios: universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación (con otros derechos sociales); igualdad y no discriminación; participación e integración; habilitación (proceso de empoderamiento de los ciudadanos); rendición de cuentas y respeto del imperio de la ley. En el mismo documento se identifican tres manifestaciones principales del derecho a la educación: el derecho al acceso a la educación, el derecho a una educación de calidad y el derecho al respeto en el entorno del aprendizaje. Incluye el respeto de la identidad, el respeto de los derechos de participación y el respeto de la integridad (UNESCO - UNICEF 2008).

Por su parte, la ex - Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación Katerina Tomasevski explicaba las condiciones que debía cumplir la prestación del servicio de enseñanza para posibilitar la consagración del derecho a la educación, con el conocido esquema de “las cuatro a”: *availability, accessibility, acceptability, adaptability* (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad)³.

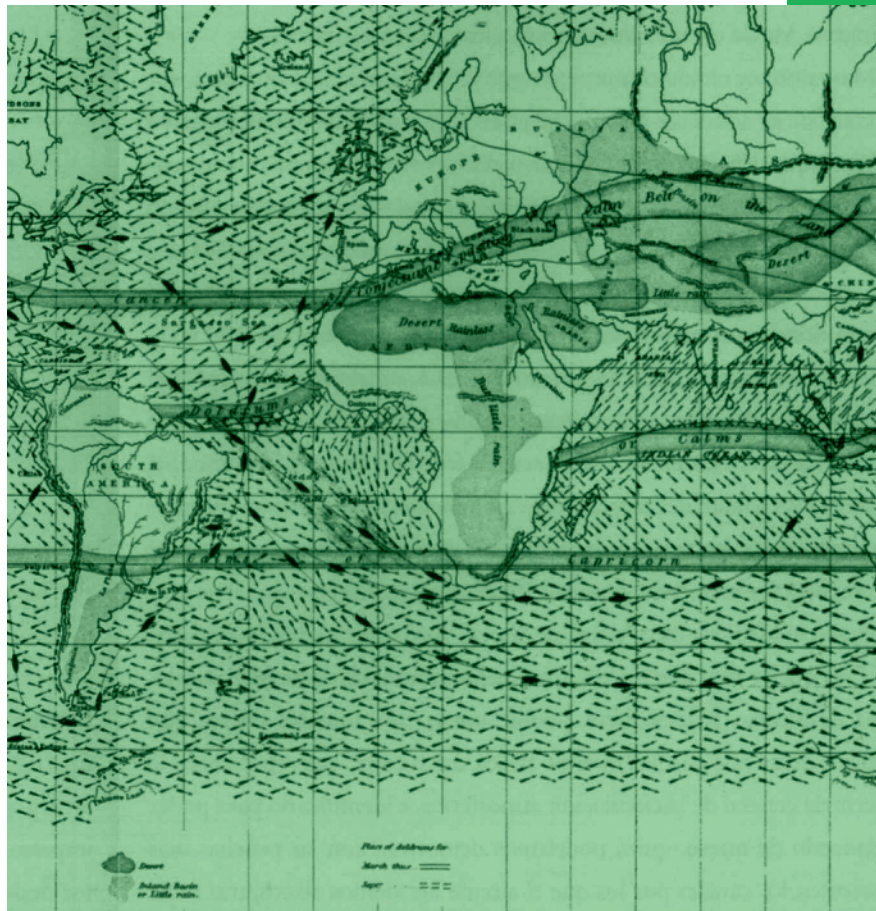


Mapa de los vientos y rutas de Maury, extraído de la obra *The Physical Geography of the Sea*.

3. El derecho a la educación y sus principios en la Ley General de Educación

Las normas programáticas de la nueva ley uruguaya conforman su primer Título, denominado “Definiciones, fines y orientaciones generales de la educación”. Este Título está organizado en tres capítulos, el primero de los cuales no ostenta denominación; los dos restantes son llamados “De los principios de la educación” y “Política Educativa Nacional”. En ellos se manifiestan la concepción sobre el derecho a la educación que inspira a esta Ley. Este marco programático está complementado por las previsiones del Capítulo IX, “Derechos y deberes de los educandos y de madres, padres o responsables”.

La Ley General de Educación categoriza a la educación como un derecho humano fundamental (artículos 1 y 4), cuyo goce y ejercicio es de interés general y deberá ser garantizado por el Estado, en términos de calidad y continuidad durante toda la vida. A su vez, los derechos humanos se proponen como marco de referencia para el ejercicio del derecho a la educación, informando a las propuestas, programas y acciones educativas y a la actuación profesional de los educadores. Los titulares de este derecho son los educandos, por lo que los educadores deben formular los objetivos, propuestas y contenidos educativos en función de ellos (art. 5). En el diseño curricular, la educación en derechos humanos se consagra como la primera de las “líneas transversales” que informarán a todas las modalidades de la educación (art. 40 1º)⁴. Más específicamente, los alumnos tienen derecho a recibir una educación de calidad, recibir apoyos educativos específicos, agremiarse, participar y emitir opinión sobre la enseñanza recibida (art. 72). A su vez, a sus madres, padres o responsables se les reconoce el derecho a que sus hijos o representados puedan concurrir y recibir clase regularmente “en el centro educativo que le corresponda”, participar en los ámbitos que se establecen y recibir las evaluaciones de los menores a su cargo (art. 75).



Los “principios” consagrados en la norma pueden considerarse como emanaciones del referido derecho. Se establecen como tales:

- a) La universalidad, que identifica como sujetos del derecho a la educación a todos los habitantes de la República “sin distinción alguna”, al tiempo de consagrar como derecho – deber de los padres la educación de sus hijos e hijas (art. 6).
- b) La obligatoriedad de la enseñanza, desde los cuatro años de edad hasta la culminación de la educación media superior. También aquí se establecen responsabilidades paternas como contrapartida, en términos de inscripción de sus hijos en un centro de enseñanza y de la observación de su asistencia y aprendizaje (art. 7).
- c) La diversidad e inclusión educativa, concebidas como obligación estatal de asegurar la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación a los individuos integrantes de minorías o en situación de vulnerabilidad (art. 8).

- d) La participación, en la medida en que se postula al educando como sujeto activo del proceso de enseñanza (artículos 9 y 72).
- e) La libertad de enseñanza, con las únicas prerrogativas estatales de supervisión establecidas en la Constitución Nacional (por razones de higiene, moralidad, seguridad y orden públicos), a las que se suma la promoción de la calidad y pertinencia de las propuestas educativas (art. 10).
- f) La libertad de cátedra, que faculta a los docentes a planificar libremente sus cursos dentro de los límites de planes y programas de estudio, y asegurando la proporción de todas las fuentes de información y cultura a los educandos (art. 11).

A estos principios generales para todo el sistema educativo, se le agregan para la educación pública estatal:

- g) La gratuidad, como forma de asegurar el acceso y la permanencia en el sistema (art. 16).
- h) La laicidad, asociada al tratamiento integral y crítico de los distintos temas, al libre acceso a fuentes diversas, a la pluralidad de opiniones y a la confrontación "racional y democrática" de saberes y creencias (art. 17).
- i) La igualdad de oportunidades o equidad, planteada como responsabilidad estatal de brindar apoyos específicos y de asegurar la inclusión a personas y sectores discriminados, con el objetivo de garantizar la "real igualdad" en el acceso, la permanencia y el logro de los aprendizajes. Esta intervención niveladora se hace extensiva al combate a los estereotipos discriminatorios y a la garantía al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (art. 18).
- j) La provisión de los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación, como obligación del Estado (art. 19).

Asimismo, la Ley califica a la educación como un bien público y social. Su finalidad es el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas, sin discriminación (art. 2). Al referirse a la cooperación internacional, se establece a texto expreso que la política educativa nacional promoverá la concepción de la educación como un bien público, por lo que no se suscribirán compromisos que supongan considerar a la educación como un servicio lucrativo o alienen su mercantilización (art. 14).

También en la esfera programática se explicita la orientación teleológica de la educación, al expresarse entre sus fines últimos la promoción de valores tales como la búsqueda de una vida armónica, el trabajo, la cultura, el entretenimiento, la salud, el medio ambiente, el ejercicio responsable de la ciudadanía, el desarrollo sostenible, la tolerancia, la plena vigencia de los derechos humanos, la paz y la comprensión entre pueblos y naciones (art. 3). En consonancia, la política educativa nacional se dirigirá a promover valores superiores (justicia, solidaridad, libertad, democracia, etc.), procurará un desarrollo integral de las personas que contemple los diferentes contextos, necesidades e intereses, formará personas dotadas de valores sociales positivos, propenderá al desarrollo de la identidad nacional en una perspectiva plural, promoverá la cultura de la paz, fomentará las diferentes formas de expresión, estimulará la creatividad y la innovación artística, científica y tecnológica, e integrará el trabajo como componente fundamental del proceso educativo (art. 13).

En síntesis, si se cotejan los principales hitos documentales y declaraciones emanadas del sistema jurídico supranacional que citáramos más arriba con éstas prescripciones de la Ley General de Educación se advertirá claramente su comunión. En este rubro, la normativa uruguaya se inscribe, entonces, en los desarrollos contemporáneos más autorizados, que conciben a la educación como un derecho humano fundamental y un bien de naturaleza pública.

4. De la norma a los hechos: los desafíos de las definiciones finalistas de la Ley General de Educación para las políticas educativas nacionales

A los efectos de explorar el escenario de responsabilización estatal delineado por la nueva normativa, seleccionamos cinco de los enunciados principales de la norma y los contrastamos con la situación actual de la enseñanza en Uruguay.

- a) La consagración del principio de **universalidad**, garantía de la extensión del derecho a la

educación a todos los habitantes, y el énfasis otorgado a la **inclusión educativa**, especialmente de minorías y grupos en situación de vulnerabilidad, exigirá una acción vigorosa del Estado para superar las condiciones del punto de partida.

En primer término, los referidos grupos vulnerables constituyen una porción amplísima del universo estudiantil. Es así que siete de cada diez niños que asisten a la escuela pública provienen de familias pertenecientes a los dos quintiles inferiores de ingreso, y al año 2005 el 63% de los escolares asistía a escuelas situadas en contextos socioculturales “desfavorables” o “muy desfavorables” (ANEP-CODICEN, 2008). Por otro lado, los estudiantes de la enseñanza básica forman parte de sectores etarios particularmente afectados por la pobreza: en tanto el 25.5% de la población general se hallaba situada bajo la línea de pobreza al año 2007, ese porcentaje ascendía al 46% de los niños en edad escolar (6 a 12 años) y al 39% de los adolescentes y jóvenes en edad liceal (13 a 17 años) (De Armas, 2008).

En el ciclo primario, esta problemática social no se traduce directamente en las tasas brutas de asistencia a los centros educativos, pero sí —y tempranamente— en términos de fracaso escolar. En tanto sólo uno de cada dieciséis niños que asisten a los establecimientos del contexto sociocultural superior repite el primer curso escolar, ese porcentaje se amplía notablemente si se considera a los alumnos de escuelas de contexto muy desfavorable: uno de cada cinco no logra el pasaje de grado.

Pero el foco principal de la preocupación en este rubro se halla en la enseñanza media. El indicador básico de la asistencia evidencia una notoria inequidad según la extracción social de los estudiantes. Entre los jóvenes de diecisiete años, la asistencia al ciclo secundario de los más favorecidos más que duplica la correspondiente a quienes se ubican en el nivel inferior de ingresos familiares (97% contra 46%).

En consecuencia, la extensión cuantitativa del grupo humano de niños y jóvenes situado en condiciones de vulnerabilidad demanda para su efectiva inclusión la formulación de políticas educativas fundamentalmente universalistas, complementadas pero no sustituidas por intervenciones focalizadas. Es obvio que la corrección de estas situaciones de exclusión e inequidad requieren de la intervención estatal y que no serán atenuadas mediante el empleo de mecanismos de mercado, en virtud de la notoria disparidad de poder de compra de las familias: los hogares del décimo decil (los de ingresos superiores) gastan en educación setenta y ocho veces más que los del primero.

b) En consonancia con lo anterior, la **extensión del ciclo obligatorio** de la enseñanza (en el nivel preescolar a los cuatro años de edad, en la educación media a su tramo superior) demandará esfuerzos considerables para cumplir lo preceptuado.

Al año 2007, uno de cada cinco niños de cuatro años de edad no asistía a un establecimiento educativo, la gran mayoría de ellos pertenecientes a los hogares de menores ingresos. Por tanto, el imperativo aquí es expandir la cobertura en una población más compleja para su captación y retención.

Por su parte, la tasa bruta de asistencia de los jóvenes de entre quince y diecisiete años a la educación media es de apenas el 68%, evidenciando incluso fluctuaciones a la baja en la última década. El desafío aquí es doble: por un lado revertir la tendencia a la baja en la matriculación del ciclo medio superior, por otro reclutar a un porcentaje muy importante de jóvenes con antecedentes de desafiliación al sistema educativo ya desde el primer ciclo de secundaria. La extensión de la obligatoriedad a este tramo de la enseñanza media se superpone, entonces, con los conocidos problemas de repetición y desgranamiento del ciclo previo.

c) La formulación que la norma ofrece del principio de **equidad**, ampliada al acceso, la permanencia en el sistema y el **aprendizaje efectivo**, incorpora al sistema educativo demandas plenamente justificadas pero particularmente complejas de satisfacer, especialmente en la última variable señalada.

En los últimos años, la atención se amplió de la cobertura —cuyos déficits ya señalamos más arriba— al rendimiento del sistema. El problema de la calidad de los aprendizajes se ha hecho especialmente visible en la enseñanza media, luego de la aplicación sucesiva de las pruebas PISA de carácter internacional en los años 2003 y 2006. Esos estudios pusieron de manifiesto que uno de cada cuatro estudiantes uruguayos de quince años de edad no obtiene resultados mínimamente satisfactorios en lectura y en matemática.

Como consigna el informe nacional sobre esta prueba, si se analiza en forma conjunta el bajo nivel de desarrollo en ambas áreas, prácticamente la tercera parte (32.5%) de los estudiantes no alcanza el umbral de competencias (nivel 2) ni en lectura ni en matemática. De acuerdo con esta evaluación internacional, se considera que un estudiante cuyo desempeño se ubica por debajo de ese nivel tiene un alto riesgo de quedar excluido de la participación ciudadana y de los ámbitos laborales enmarcados por una sociedad de la información y del conocimiento (ANEP-CODICEN, 2007).

Paralelamente, la diferencia de aprendizajes entre los estudiantes uruguayos provenientes de entornos socioculturales polares es mayor que la existente entre el promedio de los liceales uruguayos y el de los países más exitosos en las pruebas, y mucho mayor en comparación con los resultados obtenidos en promedio por los estudiantes de los países desarrollados. Estos coitejos internacionales evidencian el déficit relativo de calidad del sistema educativo, pero especialmente desnudan la marcada inequidad en la distribución social de los aprendizajes dentro del país.

d) El **protagonismo del educando** en las formulaciones programáticas de la Ley, comprensiva de su centralidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje y del reconocimiento de su derecho a la participación activa, desafía a la ingeniería y la cultura de un sistema organizado según otras pautas.

El sistema educativo uruguayo ha respondido históricamente a los rasgos de una estructura organizativa burocrático-weberiana: concentración en sus decisiones, organización jerárquica, normativa general y detallada, y protagonismo en la implementación de los funcionarios públicos —docentes— responsables de la prestación del servicio. Los destinatarios de éste, por su parte (los alumnos, y por extensión sus familias), han sido situados fuera de los engranajes de decisión y producción, en carácter de receptores pasivos de la prestación.

El virtual “empoderamiento” de los alumnos derivado de los nuevos desarrollos del derecho a la educación y de su recepción en la nueva normativa nacional apunta a una relación más horizontal y democrática entre las autoridades públicas responsables del servicio y los ciudadanos que hacen uso de él. Naturalmente, en la arena educativa este tránsito será particularmente complejo. Si bien varias disposiciones de la Ley consagran espacios institucionales para la participación, serán necesarios cambios culturales significativos para incorporar más plenamente a los estudiantes y sus familias a la vida de los establecimientos educativos, de manera tal de armonizar las competencias y saberes especializados de los profesionales de la enseñanza con las legítimas expectativas y percepciones de los usufructuarios del derecho, superando recelos y preconcepciones de unos y otros.

e) Por último, la obligación estatal de proveer los **recursos necesarios** para asegurar el derecho



a la educación interpela políticas de larga duración, que postergaron la inversión educativa y contribuyeron al rezago de las últimas décadas.

Como se desprende de varios estudios que estiman el coste de medidas funcionales al cumplimiento de los objetivos programáticos definidos (tales como la extensión del tiempo pedagógico en el ciclo secundario y la ampliación del número de Escuelas de Tiempo Completo), la concesión del financiamiento necesario para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la educación supondría para Uruguay un esfuerzo económico importante y sostenido en el tiempo, que requeriría de su asunción como prioridad estratégica por parte del conjunto del sistema político.

5. A modo de conclusión

A las normas jurídicas denominadas como “programáticas”, esto es, aquellas que establecen objetivos sociales generales y deseables y suponen una actividad estatal para su consecución, se les imputa comúnmente su escasa aplicación y efectividad, dado que no se establecen consecuencias legales para una eventual omisión gubernamental. Este escepticismo sería extensible, a priori, al catálogo de derechos y garantías educativas incluidos en la legislación en estudio.

Sin embargo, en una interpretación de naturaleza política la relevancia de estos axiomas no puede soslayarse, al menos en tres planos:

- a) Las definiciones programáticas incluidas en la Ley de Educación constituyen un escenario político – institucional de responsabilización a los gobiernos futuros por la concreción plena del derecho a la educación de todos los habitantes del país, y habilita las demandas alineadas con aquél de estudiantes, padres, educadores y organizaciones de la sociedad civil.
- b) Asimismo, constituyen una hoja de ruta inexorable para la formulación de políticas educativas, en la medida en que se determinan claramente fines, objetivos, procedimientos e incluso metas, constituyendo un marco estratégico sin precedentes en la historia de este país.
- c) Dada la explícita recepción de la educación como bien de naturaleza pública en la norma, se clausura durante su vigencia la legitimidad de posibles transformaciones educativas anidadas en la mercantilización del servicio educativo.

Pero el abreviado inventario de deficiencias del sistema que presentáramos en el numeral anterior evidencia la gran distancia existente entre el norte programático expresado en la norma y el estado actual de la enseñanza, signada por una aguda inequidad social y por aprendizajes notoriamente insuficientes. Dicha distancia hace que el camino a recorrer por las políticas educativas de los próximos años sea largo y escabroso. La visión de un sistema educativo deseable está ahora definida, pero el tránsito hacia ella deberá pavimentarse por medio de estrategias adecuadas y acciones concretas. Se precisará, entonces, de una decidida acción gubernamental, apoyada en diagnósticos y soluciones técnicamente calificados y socialmente pertinentes, y sustentada por un amplio consenso político y ciudadano. Si, por el contrario, no se consigue conjugar estos tres componentes, esta lúcida enunciación de los derechos de la educación estará condenada a permanecer como otra de las promesas incumplidas de nuestras democracias.

Bibliografía

- ANEP-CODICEN, *Monitor educativo de enseñanza primaria. Estado de situación 2007*, Montevideo, ANEP, 2008.
- ANEP-CODICEN, *Uruguay en PISA 2006*, Montevideo, ANEP, 2007.

- BENTANCUR, Nicolás, "La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008)", en *Revista Debates*, v. 2, n° 2, Porto Alegre, 2008. Disponible en <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/viewFile/3066/4564>
- DE ARMAS, Gustavo, *Sustentabilidad Social. Reflexiones sobre la relación entre la "Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia" y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030*, Montevideo, MIDES, 2008.
- LÓPEZ, Néstor, *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO, 2007.
- UNESCO – UNICEF, *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos*, París – New York, UNESCO – UNICEF, 2008

Notas

- 1 Para un estudio comparado de la legislación sancionada en los últimos años en Argentina, Chile y Uruguay puede consultarse Bentancur (2008).
- 2 Su texto completo se encuentra disponible en <http://www.leyeducacion.mec.gub.uy/laley.html>
- 3 Disponible en <http://www.right-to-education.org>
- 4 Las "líneas transversales" son una de las novedades introducidas por la Ley, como componentes de estructuración e integración de la currícula de los diferentes niveles de la enseñanza. El art. 40 cita entre ellos, además, a la educación ambiental, artística, científica, lingüística, la educación a través del trabajo, la educación para la salud, la educación sexual, la educación física, la recreación y el deporte.

Resumen

El artículo tiene por objeto de análisis la Ley General de Educación N° 18.437, aprobada en Uruguay en diciembre del año 2008. Sus objetivos son la descripción y análisis de la recepción del concepto de la educación como derecho en los capítulos programáticos de dicha norma, de acuerdo con las definiciones de los organismos supranacionales. A su vez, se identifican los principales obstáculos para la efectiva realización del derecho a la educación en virtud de las carencias actuales del sistema educativo nacional, y se discute la relevancia política de normas programáticas de esta naturaleza para orientar el desarrollo de las políticas educativas.

Palabras clave

Ley General de Educación – Derecho a la educación – Políticas educativas – Uruguay

Abstract

The purpose of this article is to analyze the General Law of Education N° 18.437, sanctioned in Uruguay on December of 2008. Our central objective is to describe and discuss the reception of the Right to Education concept in the programmatic chapters of the Law, in accordance with the definition of the international organizations. At the same time, this paper identifies the main obstacles for the effective fulfillment of the right to education, taking into account the current deficiencies of the Uruguayan educational system. It also discusses the political relevance of programmatic normative in order to guide the development of educational policies.

Key words

General Law of Education – Right to Education – Educational Policies – Uruguay