

Facultad de Ciencias Sociales  
VIII jornadas de investigación

# “El Futuro del País en Debate”

8 y 9 de setiembre 2009



Ley General de  
Educación,  
derecho a la  
educación y  
políticas  
educativas.  
Estado de situación  
y desafíos futuros

Nicolás Bentancur

“Ley General de Educación,  
derecho a la educación  
y políticas educativas.  
Estado de situación y desafíos futuros”<sup>1</sup>

Nicolás Bentancur

Docente e Investigador del Departamento de Ciencia Política, FCS, UdelaR.

Mail: nicobent@fcs.edu.uy

Resumen:

En la ponencia se describen, en primer lugar, los desarrollos conceptuales realizados en las últimas décadas en torno a la categorización de la educación como un derecho humano fundamental y como bien público, y su recepción en la normativa internacional. Posteriormente, se analiza la traducción de dichos desarrollos en la recientemente sancionada Ley General de Educación de nuestro país. En base a estos fundamentos, se identifican y evalúan los desafíos que implica para las políticas educativas la efectiva concreción de los principios recogidos, asociados a cinco enunciados principales de la norma: universalidad e inclusión educativa; extensión del ciclo obligatorio de la enseñanza; principio de equidad y aprendizajes; protagonismo del educando; y provisión de recursos suficientes, en virtud de la distancia existente entre la situación educativa actual y el horizonte delineado por la Ley en estos rubros.

*Palabras claves: derecho a la educación, Ley General de Educación, Uruguay.*

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 8 y 9 de setiembre de 2009.

# **1. El derecho a la educación**

## **1.1. Los desarrollos conceptuales y su recepción en la normativa internacional**

La educación forma parte de los denominados “derechos humanos de segunda generación”, que complementan a los tradicionales derechos civiles y políticos. Se incluyen en aquella categoría a un conjunto de prerrogativas sociales, económicas y culturales que se reconocen a los individuos en aras de la extensión de las competencias ciudadanas. Este desarrollo se ha sustentado en la expansión de las funciones estatales encarnadas desde finales del siglo XIX -y con especial énfasis, luego de la segunda guerra mundial- en la figura política del “estado de bienestar”.

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 establece:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

Por su parte, 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, estableciendo que:

- “... la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”.
- “... la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”.
- “La enseñanza primaria debe ser obligatoria y accesible a todos gratuitamente”.
- “La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.
- “La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.
- Debe "fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria”.
- "Debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”.

Además, en ese mismo tratado se manifiesta que los "Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

A su vez, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 refuerza y amplía todavía más 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 le afectan, en función de su edad y madurez.

A pesar de este desarrollo consistente y progresivo en el reconocimiento del derecho a la educación, algunos analistas calificados llaman la atención sobre nuevas versiones surgidas en los ámbitos supranacionales en los últimos años, que tienden a minimizar o instrumentalizar su naturaleza. Esta es la opinión de la ex- relatora especial de la ONU sobre el derecho a la educación, Katerina Tomasevski:

“El paso al nuevo milenio se ha caracterizado por la celebración de conferencias mundiales que han pasado revista al decenio de 1990 y han establecido el programa para el futuro. La más importante en materia de educación, la Cuarta Reunión Mundial del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos, tuvo lugar en Dakar del 26 al 28 de abril de 2000 y aprobó el Marco de Acción titulado Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes (...) El Marco de Acción de Dakar ha postulado por un ‘derecho humano a beneficiarse de una educación que satisfaga’ las necesidades básicas del ser humano. Esta formulación clave no ha repetido el lenguaje de los instrumentos internacionales de derechos humanos, algunos de los cuales han sido mencionados en el texto adoptado. La declaración del Banco Mundial en el Foro Internacional sobre Educación aumentó aún más la confusión al referirse a la educación primaria gratuita como un plan a largo plazo que debe afirmarse en el año 2015 (...) La definición de la educación como derecho humano no guía muchas de las estrategias educativas internacionales o nacionales; el interés observado recientemente por la educación como medio de creación de capital humano y la perspectiva de que la educación se compre y se venda como un servicio, genera el gran desafío de reafirmar la educación como derecho humano y bien público. Los cambios contemporáneos pueden ilustrarse con el uso del término "derechos" para denotar los derechos de los accionistas o de los acreedores más que en el sentido que se le atribuye a ese término en las normas internacionales de derechos humanos” (Tomasevsky 2003: 7-8).

En contradicción con esa tendencia, otros desarrollos recientes llevan más allá las fronteras del derecho a la educación mediante la promoción de una perspectiva basada en los derechos humanos. En esta línea merece especial destaque el reciente documento

conjunto de UNESCO y UNICEF (2008) titulado “Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos”.

Según esta elaboración, dicho enfoque se basa en los siguientes principios:

- **Universalidad e inalienabilidad:** los derechos humanos son universales e inalienables y todos los habitantes del mundo son titulares de ellos. Nadie puede renunciar voluntariamente a ellos, ni tampoco puede una persona privarlos a otra.
- **Indivisibilidad:** Los derechos humanos son indivisibles. Tanto si son civiles, como culturales, económicos, políticos o sociales, todos ellos son inherentes a la dignidad de cada persona y, por consiguiente, todos gozan de igual rango en tanto que derechos y no pueden ser ordenados jerárquicamente.
- **Interdependencia e interrelación:** en tanto frecuentemente la realización de un derecho depende, total o parcialmente, de la realización de otros.
- **Igualdad y no discriminación:** Todas las personas son iguales en tanto que seres humanos y, en virtud de la dignidad innata de cada persona, poseen estos derechos sin discriminación de ningún tipo. Un enfoque basado en los derechos humanos exige concentrarse especialmente en combatir la discriminación y la desigualdad.
- **Participación e integración:** Todas las personas y todos los pueblos tienen derecho a participar activa, libre y positivamente en el desarrollo civil, económico, social, cultural y político y a contribuir a él y a disfrutarlo, pues a través de él se puede gozar de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- **Habilitación:** Se denomina habilitación al proceso por medio del cual aumentan las capacidades de la gente para demandar sus derechos humanos y hacer uso de ellos.
- **Rendición de cuentas y respeto del imperio de la ley:** un enfoque basado en los derechos humanos se esfuerza por aumentar la rendición de cuentas en el proceso de desarrollo, determinando quiénes son “titulares de derechos” y los correspondientes “titulares de deberes”, y por mejorar las capacidades de estos últimos para cumplir sus obligaciones, que consisten en obligaciones positivas de proteger, promover y cumplir derechos humanos y en obligaciones negativas de abstenerse de violar derechos humanos (UNESCO - UNICEF 2008:10-13).

Este marco conceptual pone de relieve la necesidad de un enfoque global de la educación, como corresponde a la universalidad y a la indivisibilidad de todos los

derechos humanos. En el mismo documento, los principios generales se traducen al terreno específico de la enseñanza, dentro del cual se identifican tres manifestaciones principales del derecho a la educación:

1. El derecho al acceso a la educación. Se comprenden aquí la educación en todas las fases de la niñez y después de ésta, la disponibilidad y accesibilidad de la educación y la igualdad de oportunidades
2. El derecho a una educación de calidad. Supone un programa de estudios amplio, pertinente e integrador; el aprendizaje y la evaluación basados en los derechos humanos; y un entorno que no resulte hostil al niño, seguro y saludable.
3. 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 2008:28 y ss.).

La ya citada 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 esquema de "las cuatro a": *availability*, *accessibility*, *acceptability*, *adaptability*.<sup>2</sup>

Por disponibilidad (*availability*) se entiende que la educación es gratuita y financiada por el gobierno, y que se dispone de infraestructura y de maestros entrenados de modo de asegurar la prestación del servicio.

La accesibilidad (*accessibility*) consiste, según esta autora, en que el sistema es no discriminatorio y accesible para todos, y que se toman acciones positivas para incluir a los más marginados.

El concepto de aceptabilidad (*acceptability*) significa que el contenido de la educación es relevante, no discriminatorio, culturalmente apropiado y de calidad, que la escuela es segura y que los maestros son profesionales.

---

<sup>2</sup> Disponible en <http://www.right-to-education.org>

Por último, la adaptabilidad (*adaptability*) refiere a que la educación puede evolucionar de acuerdo a las necesidades cambiantes de la sociedad, contribuir a enfrentar inequidades y adaptarse a contextos específicos locales.

## **1.2. La educación como bien público**

1.2.1. Desde la perspectiva económica, se denomina “bien público” a aquel que, por su propia naturaleza, reúne las condiciones de “no rival” y de “no excluyente”. Por lo primero se hace referencia a que su uso por parte de un individuo no perjudica ni restringe su empleo por otros. Por su parte, el carácter no excluyente hace alusión a la imposibilidad de supresión de su goce a alguna persona. Suelen citarse como ejemplos típicos de esta categoría de bienes a la defensa nacional y a la protección del medio ambiente. El corolario de esta categorización es de gran trascendencia: la lógica del mecanismo de mercado se aplica a los bienes privados, no a los bienes públicos, por lo que la provisión de estos debería ser estatal y financiarse con gasto público.

En el mismo enfoque suele cuestionarse que la educación constituya un bien público “puro”. En la medida en que por un lado beneficia a toda la comunidad en términos sociales y económicos, pero por otro también favorece de manera diferencial a los individuos que adquieren la formación, se ha catalogado a la educación como un bien “semipúblico” o “bien público impuro”. En la base de esta argumentación se halla, por ejemplo, la demanda por la cofinanciación de la educación universitaria pública por parte de sus estudiantes.

Pero aún con dicha salvaguarda, economistas como Amartya Sen subrayan las razones de justicia y de eficiencia para la provisión estatal de estos bienes:

*“El argumento de los ‘bienes públicos’ para ir más allá del mecanismo del mercado complementa las razones para que intervenga el Estado, cuyo origen se encuentra en la necesidad de contar con capacidades básicas, como asistencia sanitaria primaria y oportunidades educativas básicas. Por lo tanto, las consideraciones relacionadas con la eficiencia complementan el argumento basado en la equidad para suministrar públicamente educación básica, servicios sanitarios y otros bienes públicos” (Sen 2000:163).*

Mas la discusión no se agota en la perspectiva económica de estos fenómenos. La categorización de un bien como “público” o “privado” requiere también de una aproximación más amplia, que contemple argumentos políticos y sociales. En definitiva, remite a la discusión sobre los fines y funciones del Estado, sobre las tareas sociales que deben quedar a cargo de la comunidad organizada políticamente y de aquellas otras que conviene sean ejecutadas por la sociedad civil, a través de actores guiados por el afán de lucro o por motivaciones religiosas, filantrópicas o de naturaleza similar. Trasciende ampliamente, por tanto, la temática propiamente educativa. No es casual que esta contradicción adquiriera mayor relieve a principios de este siglo, en una etapa histórica posterior a la crisis de los Estados de Bienestar, pero también escéptica con las formulaciones liberales que pretendieron sucederle. En efecto, la revisión del carácter de la educación se encuadra en el marco de cierta indefinición de los nuevos perfiles estatales, de equilibrios inciertos entre la esfera pública y privada, y de formulaciones incipientes e inacabadas de nuevos modelos de organización política pretendidamente superadores del modelo tradicional de *welfare* (“estado inteligente”, “estado orientador”, etc.).

1.2.2. Los desarrollos internacionales que consagran a la educación como un derecho humano fundamental, de los que diéramos cuenta más arriba, constituyen un valioso fundamento legitimador de la intervención estatal en la provisión y regulación del servicio educativo:

*“La función del Estado en la educación, afirmada en la normativa internacional e interna de los derechos humanos, ofrece un poderoso antídoto contra el riesgo de despojar a la educación de su condición de bien común y a la enseñanza escolar de su condición de servicio público. La plena movilización de las normas existentes de derechos humanos para la educación puede neutralizar los aspectos negativos de la mundialización en todos los niveles, permitiendo de esta manera que la comunidad de los derechos humanos preste una contribución oportuna a una evolución que hasta fecha reciente parecía fuera del alcance de las salvaguardias de los derechos humanos”*(Tomasevsky 2003:3).

Sin embargo, el carácter público de la educación y la consiguiente responsabilidad estatal son elementos aún sujetos a controversias. La educación está cada vez más sujeta

a criterios de “valor de intercambio”; no sólo se constituye según los métodos y valores del capital, sino que es en sí misma trasladada al concepto de mercancía. Es así que “la democracia educativa es redefinida como una democracia del consumidor dentro del mercado educativo. Comprar educación se convierte en sustituto de obtener educación” (Ball 2002: 119-120).

Algunos analistas dan cuenta de la emergencia de un nuevo paradigma de gestión educativa, que redefine profundamente los roles del Estado y del mercado:

*“El segundo escenario se basa también en una definición de la educación como un ‘bien privado’, insistiendo sobre todo en las ventajas de las leyes de mercado en la educación y en la promoción de una dinámica competitiva entre las escuelas. Desde el extremo de esta perspectiva, el Estado debería abstenerse de intervenir en el mercado de los servicios educativos, limitándose apenas: por un lado, a crear y divulgar indicadores de calidad de las escuelas que permita a cada familia elegir con criterio el mejor centro para sus hijos; y, por otro, a financiar de modo suplementario a los menos favorecidos, por ejemplo a través del cheque escolar, a fin de asegurar cierta equidad en el acceso a la educación” (Nóvoa 2009: 185).*

En la visión del ya citado Stephen Ball, los alineamientos con respecto al carácter público de la educación han dado origen a dos programas de políticas alternativas. El primero asocia estrechamente la educación con los intereses nacionales, el segundo implica un Estado que se ha distanciado de la enseñanza. En el primero se manifiestan claramente la articulación y expectativas del Estado respecto a la educación, en tanto en el segundo se otorga más autonomía a las instituciones para el cumplimiento de esas expectativas. “El primero implica una reafirmación de las funciones del Estado en la educación entendida como un ‘bien público’, mientras que el segundo hace depender a la educación de las fuerzas del mercado y de los métodos y valores de la empresa, y la redefine como un bien privado y competitivo”. En el panorama internacional, estas dos agendas de políticas pueden apreciarse con distintos grados de extensión y ortodoxia en diversos países (Ball 2002: 118-119).

Naturalmente, quienes más han argumentado sobre la naturaleza de la educación como derecho humano fundamental alertan sobre las características y consecuencias negativas de este giro:

*“Otro paso más en esta dirección del razonamiento economicista es el de ampliar los servicios que se ofertan de manera privada para ofrecer una mayor variedad a los consumidores. Aquí, los padres aparecen en calidad de consumidores, de la mano de sus hijos en edad escolar. Los proveedores de servicios públicos tienden a perder poder, mediante la negación de sus derechos laborales y a empobrecerse a través de recortes presupuestarios, todo lo cual tiene efectos sobre la educación pública; pues los consumidores eligen servicios de mejor calidad. Este proceso encaja en la lógica economicista: ya que los recursos de financiación pública son escasos, no deben utilizarse para subvencionar a aquellos que pueden adquirir servicios en el mercado libre, sino para pagar deudas. De esta manera, se anima a los consumidores a votar con su poder adquisitivo ‘si la calidad de los servicios públicos es convenientemente inferior a la de los proveedores privados’. Esta lógica pone en evidencia los pilares sobre los cuales se sustenta la educación en un mundo globalizado. Se construye sobre un modelo de mercado de libre oferta, que responde a la demanda efectiva, pero que es contrario al de la educación como derecho humano universal” (Tomasevsky 2004:2).*

## **2. El derecho a la educación y sus principios en la Ley General de Educación**

### **2.1. Definiciones y prescripciones de la norma**

Las normas programáticas de la nueva ley 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 (arts.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).<sup>3</sup> 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 4 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).

---

<sup>3</sup> Las “líneas transversales” son unas 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.

- 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 (art.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 alienten su mercantilización (art. 14).

También en la esfera programática, se consigna a texto expreso 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 la trabajo como componente fundamental del proceso educativo (art. 13).

## **2.2. Los desafíos de las definiciones finalistas de la Ley General de Educación para las políticas educativas nacionales**

2.2.1. 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. En la medida en que no se establecen consecuencias legales para una eventual omisión gubernamental (no son directamente “justiciables”), suelen quedar reducidas a declaraciones de principios o formulaciones de mero valor político. La experiencia latinoamericana –e incluso nacional- de la consagración constitucional de supuestos Estados Sociales de Derecho, en los que se garantizan valores tales como la salud, la vivienda, el empleo y por supuesto la educación, y su cotejo con sus formulaciones materiales distantes de los ideales fijados abonan ese escepticismo.

Sin embargo, en una interpretación de naturaleza política la importancia de estas definiciones no puede soslayarse. Por una parte, operan en el terreno político – discursivo: la consagración de derechos a los individuos legitima tanto las decisiones gubernamentales orientadas a su efectivo goce, como la acción colectiva de grupos y organizaciones sociales para asegurar su implementación. Por otro, constituyen un programa de acción, que otorga dirección, sentido y coherencia a las políticas sectoriales a aplicar. Por último, actúan como límites negativos para acciones de políticas que se clausuran a futuro por resultar vedadas en las normas.

Traduciendo cada uno de estos argumentos a nuestro campo específico:

- 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 nuestra historia reciente.
- c) Dada la explícita recepción de la educación como bien de naturaleza pública en la norma, se previenen intentos de mercantilización del servicio educativo.

Ello es así porque la norma recientemente aprobada recoge, con razonable extensión, adecuación a su espíritu y congruencia en definiciones, las orientaciones más calificadas en términos de elaboraciones conceptuales sobre el derecho a la educación y sus correspondientes corolarios. Si se cotejan los principales hitos documentales y declaraciones emanadas del sistema internacional para la materia educativa en los últimos sesenta años glosados más arriba, con las prescripciones de la Ley General de Educación al respecto, se advertirá fácilmente la comunión entre ambos. En este rubro, la normativa nacional se inscribe, entonces, en los desarrollos contemporáneos más autorizados que conciben la educación como derecho humano fundamental.

2.2.2. En referencia al segundo de los componentes antes reconocidos, es menester señalar algunos de los principales desafíos que el horizonte delineado por la Ley establece para las políticas educativas a diseñar en los próximos años, en vista del estado actual de nuestra educación.

Identificamos con ese propósito cinco enunciados principales de la norma, de consecuencias relevantes para las decisiones futuras.

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 decidida del Estado para superar nuestra situación actual.

En primer término, los referidos grupos vulnerables constituyen una porción amplísima del universo estudiantil. Como referencia, es pertinente recordar que siete de cada diez niños que asisten a la escuela pública provienen de familias pertenecientes a los dos quintiles inferiores de ingreso. Al año 2005, el 63% de los escolares asistía a escuelas situadas en contextos socioculturales “desfavorables” o “muy desfavorables” (ANEP-CODICEN 2008: 16). 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 2008:7).

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.

### Cuadro 1

#### Repetición en primer grado según contexto sociocultural de la escuela (2007)

Contexto	% repetidores
Muy favorable	6.5
Favorable	10.7
Medio	13.1
Desfavorable	16.8
Muy desfavorable	21.3
Total	16.8

*Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN*

Otra medición gruesa de la diferenciación social en las etapas iniciales de la formación se manifiesta en las notorias asimetrías en el cursado regular. En el primer grado escolar, los niños provenientes de los contextos sociales más postergados tienen hasta cuatro veces más posibilidades de registrar asistencia insuficiente al curso que aquellos otros alumnos de los contextos superiores, como se expresa en el cuadro siguiente.

### Cuadro 2

#### Porcentaje de asistencia insuficiente a primer grado según contexto sociocultural de la escuela (2007)

Contexto	% alumnos de asistencia insuficiente
Muy favorable	3.8
Favorable	7.5
Medio	9.4
Desfavorable	12.4
Muy desfavorable	15.1
Total	12.0

*Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Investigación,*

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, que según se expresa en el cuadro siguiente, se dispara a partir de los 15 años de edad. Entre los jóvenes de 17 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.

**Cuadro 3**  
**Porcentaje de asistentes a un establecimiento educativo por quintiles de ingreso y edades seleccionadas (2007)**

	Promedio	1er. Quintil	5° Quintil
15 años	83.3	73.9	99.3
16 años	75.8	61.4	100
17 años	66.3	46.3	97

*Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN*

En consecuencia, la plena incorporación de los niños y jóvenes provenientes de los estratos socioeconómicos inferiores exige una decidida intervención afirmativa del Estado, para compensar las inequidades de origen. Es obvio que estas 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 78 veces más que los del primero. La asimetría es pronunciada incluso si se compara el gasto educativo de las familias del quinto decil (en la mitad de la escala de ingresos) con las del primero: aquí la relación es de 9 a 1.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Según datos del INE, Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006.

Asimismo, 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.

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. De manera congruente con los indicadores presentados más arriba, los hogares de menores ingresos registran también en este nivel tasas de participación muy inferiores a la de los hogares de ingresos superiores. 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 15 y 17 años a la educación media es de apenas el 68%, evidenciando fluctuaciones a la baja en la última década, como surge del cuadro siguiente.

**Cuadro 4**

**Evolución de las tasas brutas de asistencia de jóvenes de entre 15 y 17 años**

Año	Tasa
1998	67.2
2000	70.9
2003	85.4
2005	80.1
2007	68.0

*Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Investigación,*

## *Evaluación y Estadística del CODICEN*

El desafío aquí es doble: por un lado revertir la tendencia a la baja en la matriculación del bachillerato, 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.

Finalmente, es menester señalar que la nueva Ley ha encomendado al CODICEN la elaboración de un plan para favorecer el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación media superior (Disposición transitoria C).

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. Esta expresión sustantiva del “derecho a la educación” excede por mucho la materialización minimalista de un básico “derecho a la escuela”, que ha informado el desarrollo de la mayor parte de los sistemas educativos por décadas.

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. Como surge del cuadro siguiente, uno de cada cuatro estudiantes uruguayos de 15 años de edad no obtiene resultados mínimamente satisfactorios en lectura y en matemática.

**Cuadro 5**  
**Porcentaje de estudiantes en “nivel bajo 1” (PISA 2006 y 2003)**

País	Lectura	Matemática
Uruguay 2006	25.3%	24.4%
Uruguay 2003	20%	26%
OCDE 2006 (promedio)	7.4%	7.7%

*Fuente: elaboración propia en base a ANEP-CODICEN 2007*

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 a 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 2007:113 y 107).

En el cuadro siguiente se complementa esa mirada global con una apreciación específica sobre la distribución social del conocimiento evidenciada en las pruebas PISA, que toma al mismo tiempo la referencia de los promedios internacionales.

**Cuadro 6**  
**Brechas en puntajes obtenidos en Lectura y Matemática**  
**según el entorno sociocultural del centro educativo (PISA 2006)**

Entorno sociocultural	Lectura	Matemática
Muy favorable	519	527
Favorable	475	487
Medio	425	449
Desfavorable	393	408
Muy desfavorable	338	357
<b>Brecha nacional</b>	<b>181</b>	<b>170</b>
Promedio nacional	413	427
Promedio países OCDE	492	498
<b>Brecha internacional OCDE</b>	<b>79</b>	<b>71</b>
Puntaje máximo internacional	556 <sup>5</sup>	548 <sup>6</sup>
<b>Brecha internacional líderes</b>	<b>143</b>	<b>121</b>

*Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ANEP-CODICEN 2007*

Como puede apreciarse, 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. Esto da cuenta de que nuestras fronteras internas pueden ser aún más rígidas que aquellas otras que, como sociedad en su conjunto, nos separan del mundo desarrollado. *Estos cotejos internacionales evidencian el déficit relativo de calidad de nuestro sistema educativo, pero especialmente desnudan la marcada inequidad en la distribución social de los aprendizajes dentro de nuestro país.*

Si bien la insuficiente calidad de los aprendizajes del ciclo secundario es el tópico más recurrente en los análisis y difusión pública de los resultados del sistema educativo, la performance de los estudiantes evidenciadas por las evaluaciones nacionales del último año del ciclo primario son bastante similares.

<sup>5</sup> Corea.

<sup>6</sup> Finlandia.

**Cuadro 7**  
**Porcentaje de estudiantes con desempeño insatisfactorio en evaluación de aprendizajes en 6° grado de primaria (2005)**

	Lectura	Matemática
Desempeño insatisfactorio	28.3	33.1
Desempeño muy insatisfactorio	28.1	19.6
Total de desempeño insatisfactorio	56.4	52.7

*Fuente: elaboración propia en base a datos de la Gerencia de Investigación y Evaluación de ANEP*

Todos estos indicadores evidencian la gran distancia existente entre el norte programático expresado en la norma y la presente coyuntura, signada por una aguda inequidad social y educativa. Dicha distancia hace que en este aspecto particular sea mucho más largo y escabroso el camino a recorrer por las políticas educativas de los próximos años, para acercarnos al ideal de una enseñanza equitativa y de calidad.

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.

Nuestro sistema educativo ha respondido tradicionalmente a los rasgos de una estructura organizativa burocrático – weberiana: concentración en sus decisiones, organización jerárquica, normativa general y detallada, y protagonismo de los funcionarios públicos responsables de la prestación del servicio. Los destinatarios de éste, por su parte (los alumnos, y por extensión sus familias), están sujetos a pautas reglamentarias que precisan sus responsabilidades y el comportamiento esperable para asegurar su permanencia y promoción dentro del sistema. Como en otros servicios públicos -pero con peculiaridades propias del sector educativo- han sido situados fuera de los engranajes de decisión y producción, en carácter de receptores pasivos de la prestación.

Las razones de esta “impersonalidad” en la ejecución de los servicios públicos –y entre ellos de los educativos- tiene raíces y razones atendibles en su apreciación histórica: la prevención de prácticas patrimonialistas o clientelistas y el aseguramiento de la autonomía técnica de los profesionales del Estado de Bienestar – en nuestro caso, los docentes-.

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 expresa un giro de época mayor, que apunta a una relación más horizontal y democrática entre las autoridades públicas responsables de un servicio y los ciudadanos que hacen uso de él. Naturalmente, en la arena educativa este tránsito será particularmente complejo. Como se dirá luego, varias disposiciones de la Ley establecen espacios de participación para padres y estudiantes. Pero más allá de las prescripciones legales, 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.

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, estableciendo indirectamente una señal para la priorización del gasto público sectorial que se halla en consonancia con las orientaciones de otros programas de reciente elaboración.<sup>7</sup>

En un informe reciente (De Armas 2008: 38-39) se delinear tres escenarios posibles para la evolución del gasto público en educación:

- Hipótesis de mínima: si se mantiene constante entre los años 2010 y 2025 la participación del gasto en educación pública preuniversitaria en el PBI (3.2%), se podría registrar un leve crecimiento del porcentaje del PBI destinado a la enseñanza por cada punto porcentual que representa la matrícula en la población

---

<sup>7</sup> Nos referimos a la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA).

del país, en virtud de la proyección a la baja del porcentaje de niños y niñas en el conjunto de la población.

- Hipótesis intermedia: supone un incremento progresivo del gasto educativo hasta llegar al 6.5% del PBI en el año 2025, y por tanto que la educación preuniversitaria alcance en esa fecha al 5.2%. Entonces, el Estado estaría asignando por cada punto porcentual que representa la matrícula pública en la población el 0.29% del PBI, aproximadamente tres veces más que lo destinado en promedio entre 2000 y 2004, y un valor similar al que actualmente se observa en Austria, Dinamarca, España, Estados Unidos o Suecia.
- Hipótesis de máxima: si en cada uno de los tres quinquenios que van de 2010 a 2025 se producen aumentos similares al que habrá de observarse entre 2005 y 2010 se llegaría al 8.5% del PBI en gasto educativo, de los cuales el 6.8% correspondería a la educación preuniversitaria. En este escenario, el país habría superado el nivel de esfuerzo macroeconómico que realizan actualmente los países más desarrollados.

Ahora bien, ¿cuáles son las demandas de inversión educativa que justificarían determinados niveles de gasto público?

De modo de dar cuenta de ciertos requerimientos presupuestarios priorizados, dos estudios recientes han estimado los recursos financieros necesarios para la ejecución de algunos lineamientos de políticas de mayor envergadura, que se asocian a los imperativos de universalización, equidad y calidad educativa que reseñáramos más arriba:

- Inversión requerida para financiar los requerimientos de infraestructura y equipamiento necesarios para la universalización del horario extendido en los liceos con Ciclo Básico: entre 30 y 37 millones de dólares (CINVE 2007: 177-178).
- Universalización de la educación inicial a los cuatro años de edad: un millón y medio de dólares anuales (Banco Mundial 2007:47).

- Mejora de la calidad, de acuerdo al costo medio por estudiante de una educación considerada como tal en Estados Unidos: entre 157 y 92 millones de dólares anuales, según se realizara de inmediato o paulatinamente entre los años 2008 y 2015 (Banco Mundial 2007:47).
- Extensión de las Escuelas de Tiempo Completo hasta alcanzar los cien mil alumnos: 9 millones de dólares anuales (Banco Mundial 2007:47).
- Formación en servicio de docentes: un millón ochocientos mil dólares anuales (Banco Mundial 2007:47).

Como se desprende de las estimaciones anteriores, la concesión de los recursos necesarios para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la educación supondría para nuestro país un esfuerzo financiero importante y sostenido en el tiempo. Algunas medidas que tienden a la expansión de la cobertura representan un costo asequible aún con el financiamiento educativo actual. Otras más ambiciosas, asociadas a la extensión de la jornada escolar y a regímenes de enseñanza especiales representan inversiones de mayor cuantía. En el extremo, el financiamiento de una educación de calidad que pueda parangonarse con la impartida en los países desarrollados demanda niveles tales de inversión que sólo podrían sustentarse en una política de estado de mediano plazo, que definiera al gasto educativo como prioritario en tanto estrategia principal para el desarrollo económico y social. Esta ha sido la orientación asumida por varios países de superficie pequeña o mediana, tales como Dinamarca, Cuba, los países escandinavos o Malasia.

### **3. A modo de conclusión**

De acuerdo a lo expuesto, la Ley General de Educación recoge en carácter de normas programáticas y también de algunos objetivos determinados específicamente los desarrollos teóricos y conceptuales más ambiciosos relacionados a la definición de la educación como un derecho humano fundamental y como un bien público. Sin embargo, la situación educativa nacional dista significativamente del horizonte propuesto en la norma. Por ende, la Ley no sólo constituye un marco institucional para

la organización y gestión educativa, sino también un exigente programa para el diseño y la implementación de políticas educativas tendientes a consagrar en la práctica los principios y cometidos definidos.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

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

\_\_\_\_\_. 2007. *Uruguay en PISA 2006*. ANEP, Montevideo.

\_\_\_\_\_. 2007b. *Censo Nacional Docente 2007*. ANEP, Montevideo.

Ball, Stephen J. 2002. “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas”, en M. Narodowski et al (comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*.

Banco Mundial. 2007. *Uruguay. Calidad y equidad de la educación básica*. Banco Mundial, Montevideo.

Bentancur, Nicolás. 2008<sup>a</sup>. *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Udelar-FCS-ICP-CSIC, Montevideo.

\_\_\_\_\_. 2008b. “Apuntes para un análisis institucional del Proyecto de Ley General de Educación”, en *Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008*. Fin de Siglo, Montevideo.

Bentancur, Nicolás y M. E. Mancebo. 2008. “Definiendo nuevas reglas para el sistema educativo. La enseñanza entre la Ley General de Educación y la Reforma Universitaria”, en *Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008*. Fin de Siglo, Montevideo.

\_\_\_\_\_. 2007. “El debate instalado en el campo de la educación”, en *La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006 –2007*. EBO - Instituto de Ciencia Política.

CINVE. 2007. *Estudio Sectorial de Educación en Uruguay. Informe Final*. Mimeo.

De Armas, Gustavo. 2008. *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*. MIDES, Montevideo.

López, Néstor. 2007. *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. IIPE-UNESCO, Bs. As.

Nóvoa, António. 2009. "Educación 2021: Para una historia del futuro". *Revista Iberoamericana de Educación* n.º 49, pp. 181-199.

OREALC/UNESCO. 2008. *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, UNESCO.

Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Planeta, Bs. As.

Tomasevski, Katarina. 2003. *Contenido y vigencia del derecho a la educación*. Disponible al 13.5.09 en

[http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/Material\\_Educativo/Contenido-Vigencia.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FMaterial\\_Educativo%2FContenido-Vigencia.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/Material_Educativo/Contenido-Vigencia.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FMaterial_Educativo%2FContenido-Vigencia.pdf)

\_\_\_\_\_ 2004. *Dulces palabras, amargos hechos: el panorama global de la educación*.

Disponible al 13.5.09 en

<http://www.portaleducatiu.org/documents/Tomasevski.pdf>

UNESCO – UNICEF. 2008. *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos*. UNESCO – UNICEF, París – New York.

**Organiza:**  
**Comisión de Investigación Científica**



**Apoya:**

