

Ponencia de Pablo Carlevaro
Autonomía del sistema educativo: historia y fundamentos

Agradezco a los organizadores de esta reunión la invitación para participar, porque realmente hace ya un rato que estoy fuera de lo que es una lucha inveterada.

La reunión me da una especie de fantasía de renovación del pasado. Me parece que el país vive en materia de recursos para la educación un eterno retorno. Se instala una lucha presupuestal en ocasión de la rendición de cuentas que se reitera tras cada rendición de cuentas, que acontece puntualmente en la elaboración del presupuesto, tras cada presupuesto. Una lucha que viene desde que éramos jóvenes, es decir que transcurrieron unos cuantos años de reclamación incesante de recursos económicos para la educación.

Diría además que esa reivindicación ha acontecido con todos los colores de gobierno. Empezó con el gobierno colorado, siguió con los breves períodos de los blancos, y ahora es nada menos que con el gobierno progresista. Y entonces, casi que ingenuamente, yo diría que todo pasa como si la situación financiera de la educación fuera el resultado de un acuerdo tácito, histórico e intemporal de todos los partidos políticos. Que la educación dependiera de los partidos políticos, sería un disparate y sin embargo, mucho depende y ellos lo ignoran.

La educación depende, ante todo, de la calidad que tiene la intimidad del aula. Para que esa intimidad tenga calidad es preciso que el docente esté bien formado, tenga una inserción social decorosa -y no penosa- asumiendo plenamente, con todo el significado y la importancia que tiene, su compromiso con la tarea. Los otros protagonistas del aula son los estudiantes. Serán siempre los primeros en comprometerse con una actividad de calidad. No son ni el rigor ni la exigencia lo que los motivará, sino la íntima percepción de que lo que allí hacen vale la pena y tiene mucho que ver con el futuro de su vida.

En la sucesión del tiempo es como si hubiera habido un acuerdo en retacear los recursos para la educación y, simultáneamente, se aspirara y pretendiera que la educación tuviera la mejor calidad posible. Es raro esto, o no es raro, porque se ignora, en materia de salarios, que el retaceo histórico produjo la descalificación social de los docentes de la educación. Los salarios insuficientes están en la base de las dificultades de la educación, y su persistencia operará negativamente siempre. Es obvio pues, que la penuria salarial descalifica socialmente al educador. Esto no afecta sólo las condiciones de su vida material sino que tiene repercusiones mucho más profundas e insospechadas, no advertidas por los políticos que adjudican recursos y por la propia sociedad. Llega a afectar, comprometer y aún degradar hasta su propio comportamiento gremial.

En estos momentos se habla mucho de Finlandia y se la pone como ejemplo. No conozco particularmente la situación organizativa de Finlandia, pero sí sé que los salarios que le pagan a los docentes son de los mejores que se pagan allí por el ejercicio de una función pública. Y que se exigen condiciones para el ingreso -que son de limitación- porque los más aptos aspiran al ejercicio de la función docente. Es decir que hay una interrelación entre la aspiración al ejercicio de la docencia y la retribución de dicha función. De ahí nace la situación social de los docentes.

Comparemos Finlandia con el Uruguay. En este momento - lo sabe todo el mundo - la escuela primaria tiene la necesidad de recurrir a los maestros jubilados para llenar las plazas docentes necesarias. Qué contradicción! En el país que tanto dice

interesarse por la educación y que tanto proclama el énfasis en la educación - valga el recuerdo de las tres palabras insistentes del presidente cuando asumió su cargo - no sólo no hay ya recursos humanos para la enseñanza, sino que tengo entendido, además, que la inscripción del ingreso al estudio del magisterio es alarmantemente bajo. Entonces yo me pregunto: ¿será sólo como consecuencia de los actos de este gobierno, o habrá una cadena de actos de todos los gobiernos que precedieron a éste para descalificar progresiva e inconscientemente el ejercicio de la función docente debido a una retribución salarial de penuria?

Confieso que la exposición de los compañeros economistas me ilustró sobre cosas que creía que de alguna manera habían sido enmendadas o corregidas. Pero resulta que fueron corregidas en relación a una depresión tremenda de la época de la crisis. Si se llevara lo corregido al nivel salarial que lo precedió, no se alcanzaría la recuperación que ahora se proclama.

Esto entronca, además, con muchas otras cosas. Me habían encomendado no ocuparme específicamente del problema actual, planteado en los reclamos ante el gobierno, sino hablar de la autonomía en la educación. Pues bien, yo creo que esto está ligado a la autonomía.

No es mi propósito hablar formalmente de lo que significa la autonomía, en términos generales, institucionales y administrativos. Hay una autonomía de gobierno, que consiste en que el gobierno de la educación radique en la propia institución educativa. Es lo que pasa con la Universidad de la República. En el sistema actual, además de darse el gobierno, hay una autonomía administrativa. El órgano de gobierno hace sus leyes, estatutos, ordenanzas y reglamentos que lo rigen. Esto se cumple plenamente en la Universidad. Hay, además, una componente técnica de la autonomía. Bueno fuera que no existiera tal componente técnico en todas las ramas y que fuera el ministerio que depende del poder ejecutivo o el poder legislativo quien dijera cuál debe ser el contenido de los programas, los procedimientos y los aspectos propios de la educación. Esto es así por obvio, esto es forzosamente así.

Pero hay otro componente en la educación que es el financiero, que consiste en que la educación pública tenga fijado, con un criterio definido en el presupuesto nacional, un porcentaje de recursos automáticamente asignados, acorde al valor social asignado a la educación. Así no se estaría reiterando esta pelea año tras año, pelea en la cual los entes y los educadores han salido “perdidosos” y, naturalmente, la educación también.

Yo me hago esta pregunta: aquí se generó una alarma tremenda con el resultado de las pruebas PISA como si ellas hubieran sido hechas desde el Olimpo, que dieron resultados mediocres para lo que pretende este país. ¿Y no tendrá nada que ver las retribuciones de los docentes y el acceso a la opinión de los ciudadanos respecto de la educación, con el resultado de las pruebas PISA? Algunos se alarman y creen que las cosas mejorarán dándole doble voto al presidente del Consejo, porque piensan que las dificultades están en el voto que aportan muy minoritariamente, los representantes docentes. ¿Es que alguien puede creer en la seriedad de esta medida como factor transformador y garantía de la calidad de la educación?

Como ejemplo de la inconsciencia grosera e impune en que puede incurrir un gobierno en materia financiera, pondré sólo uno. Se trata de lo hecho por parte del gobierno colorado de Pacheco Areco a la Universidad. Llegaron a deberle un año entero en el rubro de gastos. Ustedes saben que los recursos financieros destinados a la educación tienen dos componentes: el rubro de los salarios y el rubro de los gastos. El rubro de los gastos es algo así como el oxígeno para los tejidos de un organismo viviente. El rubro de salarios no tienen más remedio que pagarlo porque si no, las

manifestaciones como las de ayer, serían mes a mes en las calles. Yo decía en el Consejo Directivo Central hace un tiempo, que los que reciben salarios tienen la posibilidad de manifestar, pero los gastos no pueden salir a la calle a protestar. ¿Se dan cuenta lo que significa un año de atraso en los gastos para el funcionamiento de un organismo? Es que los gastos son de lujo? Se dan cuenta de lo que significa desde un punto de vista ético, no asignar gastos para el funcionamiento de la educación pública? Esto seguramente fue en represalia por el hecho de que la Universidad cuestionara públicamente los actos de lo que se podría llamar el gobierno de la pre-dictadura. Ese gobierno, que instauró la tortura y la desaparición forzada, entre muchas cosas siniestras, reprimió y mató - por primera vez en la historia de este país - estudiantes y un docente en las calles de Montevideo.

En la educación y en materia de autonomía, creo que hay una cuestión que es ideológica y que tiene también contenido ético. Es ideológica porque fíjense ¿en qué país que funciona bajo un régimen dictatorial existe autonomía? ¿alguien podría mencionar uno solo? Cuando se dieron golpes de estado - por ejemplo en América Central o en el Cono Sur - en ocasión de esos golpes de estado, ¿qué han hecho los gobiernos de facto casi enseguida?: intervenir la Universidad. Entonces, es una expresión clara de autoritarismo, de prepotencia dictatorial, la intervención de la Universidad. Así fue como en América Central murieron en la calle rectores de las universidades por protestar contra la intervención e incluso rectores de universidades privadas.

Aquí, efectivamente la dictadura sufrida intervino la Universidad. Si yo les dijera a ustedes cuál es el contenido del artículo de la Ley Orgánica que refiere a los fines de la Universidad, podríamos llegar a la conclusión de que la Universidad de la República fue intervenida por cumplir estrictamente con lo que establecen sus fines que están explicitados en el art. 2º de la ley que los define.

Hay un episodio en la historia de este país que consiste en la decisión del dictador Latorre de entregarle a José Pedro Varela la organización de la educación pública del país. La cosa es conocida, y Varela ha sido legítimamente considerado el fundador de nuestra escuela pública. Varela debe ser uno de los personajes más importantes de nuestra historia. Pienso que nunca se ha de haber hecho la reflexión de que, aunque Latorre fue un abyecto dictador, tuvo la lucidez honesta de reconocer que, siendo como lo era omnímodo, él no tenía propiedad ni capacidad de ser el rector de la educación pública del país. Aunque resulte paradójico, yo digo reflexionando con sinceridad y no dejando de repudiar a Latorre por su condición de dictador, que los políticos aún no emularon a Latorre en su comportamiento frente a la educación. Él se reconoció incapaz de lo que los gobernantes democráticos se sienten capacitados para hacer. Varela dijo claramente que lo peor que le podía pasar a la educación era que quedara en manos de los políticos. Pero no sólo Varela, después don Carlos Vaz Ferreira, Clemente Estable, Arturo Ardao y tantísimas personalidades públicas reiteraron lo mismo desde hace mucho tiempo ya.

Yo debo recordar, hablando ahora del proceso histórico de nuestra autonomía, que en la Constitución de la República hay referencias expresas a la autonomía, que fueron establecidas tras una lucha en 1951, en ocasión de la reforma constitucional que instauró el gobierno colegiado. Esa lucha fue protagonizada principalmente por la Universidad como cuerpo y de modo muy significativo, por sus estudiantes, en las calles. Allí se conquistó la autonomía para la Universidad y por primera vez en un texto constitucional, refiriéndose a la conformación del gobierno universitario, se estableció que será efectuado por los docentes, los egresados y los estudiantes. Cuando recientemente se promulgó la constitución de la República Bolivariana de Venezuela,

apareció nuevamente en un texto constitucional la asignación de autonomía de gobierno en un ente educacional.

A pesar del valor de la lucha realizada por los estudiantes universitarios, que culminó con la inclusión a texto expreso de la autonomía en el proyecto de reforma constitucional, los militantes de la Federación de Estudiantes Universitarios no celebraron la conquista de la autonomía, sino que se lamentaron de las limitaciones del resultado porque la consigna de la lucha era la misma autonomía para todos los entes de la enseñanza, lo que no se concretó en términos expresos. Aunque había un artículo dejando abierta la posibilidad constitucional de que las leyes correspondientes explicitaran la autonomía de todos los órganos, ello no se pudo concretar nunca.

Es notorio que los partidos de izquierda fueron los defensores de la autonomía de la enseñanza y es notorio que esos mismos partidos pensaban que esa autonomía debía ser asignada a todos los órganos de la enseñanza. Sin embargo, así no ocurrió cuando alcanzaron con plena mayoría la fuerza del gobierno.

La concepción autonómica del gobierno de la educación involucra, también, la presencia de los estudiantes en dicho gobierno. No puede negarse la importancia y el valor de la contribución estudiantil en el gobierno universitario. Está acreditada por los hechos. Pero ¿es que los estudiantes de magisterio o de los institutos de profesores de la enseñanza media no tienen la misma seriedad y madurez que los universitarios? Para expresar una sola razón, para justificar su presencia en el gobierno, diré solamente que son la garantía de limpieza y moralidad.

En la reciente ley de la educación esa autonomía no se otorgó a pesar de que las bases que la discutieron la habían reivindicado plenamente. La claudicación fue una decepción tremenda. Alguna vez la ciudadanía y el propio partido de gobierno juzgarán explícitamente su conducta y su inconsecuencia.

¿La falta de autonomía no tendrá que ver con el conflicto de actualidad? No hubiese sido la adjudicación de autonomía un camino para iniciar un proceso transformador de la educación? Un proceso que generara - por ejemplo en la Enseñanza Secundaria - un espacio educacional diferente, un espacio al cual los estudiantes llegaran con gusto, con curiosidad, con inquietudes y no por obligación. Un espacio abierto a la creatividad ¿o es que los gobernantes piensan que los jóvenes de hoy no son creativos?

En definitiva la negación de la autonomía, a mi entender, tiene carácter ideológico e implica miedo a la libertad. La falta de autonomía está asociada a un afán de dominación y control que necesita cercenar la libertad. Y al cercenar la libertad se cierra el paso a lo creativo, a lo nuevo, a lo que se construye con el aporte de todos: educadores, estudiantes y, también, el entorno social de los familiares, el barrio de vecindad y sus instituciones naturales.

Quienes cercenan la autonomía tienen la voluntad de tomar para sí todo el gobierno, el control de todas las funciones que se ejercen en la esfera de la actividad pública, pretenden el dominio absoluto de la sociedad. Ello se da, naturalmente, en todos los gobiernos totalitarios. Totalitarios quiere decir que controlan todo o que aspiran a controlarlo. Si no quieren ser calificados de totalitarios los gobiernos que son elegidos en democracia, deben aceptar que negando autonomía son, por lo menos, totalizadores. Aspiran a que todo sea de su responsabilidad y de su iniciativa o de los representantes políticos que ellos designan y en quienes confían.

Agrego, además, que en el proceso histórico de luchas hay otra componente que es la Ley de la Educación surgida a instancias de la predictadura colorada. Me refiero a la ley de la cual se declaró autor único el Ministro Julio María Sanguinetti. En las actas que pude leer del parlamento, se negó a dar el nombre de sus colaboradores. Mediante

esa Ley de la Educación se liquidó la autonomía de la enseñanza secundaria y se totalizó todo el poder en un consejo único, quedando los otros consejos de la enseñanza como triunviratos.

Voy a ser muy breve: la autonomía de la enseñanza secundaria provenía de que, en sus antiguos orígenes, Secundaria estaba ligada a la Universidad. Ello podía ser un arcaísmo, porque estaba cambiando la educación secundaria, se estaban masificando los liceos. Antiguamente, al director general de la enseñanza secundaria, se lo llamaba el "decano de secundaria" e integraba el Consejo Central Universitario. La dictadura de Terra extirpa de la Universidad a Secundaria, pero en los restos extirpados se conservan los mecanismos de elección que se usaban antes. Aquí la intervención principal no le corresponde al Partido Colorado sino al Partido Nacional y particularmente al herrerismo. En la Comisión de Educación del Senado -que presidía un senador herrerista de nombre Penadés y con el protagonismo del senador Martín Echegoyen - se gestó un proceso de tipo macartista en relación al doctor Arturo Rodríguez Zorrilla, profesor de historia en secundaria, fundador de un liceo popular en Las Piedras que luego se oficializó y quien fue una distinguida personalidad de la educación secundaria. En la referida comisión pretendieron cuestionarlo por sus ideas sobre la educación, el país y la sociedad. El doctor Rodríguez Zorrilla se negó al proceso diciendo que si él se avenía a lo que le estaban proponiendo, por la falta ética en que incurriría, no merecería ser el director del órgano educacional. La pretensión de los senadores era fruto de las limitaciones autonómicas del ente, pues pese a haber sido Rodríguez Zorrilla democráticamente electo por sus pares, para ser director general necesitaba la venia del Senado.

La Ley de Sanguinetti removió la autonomía que tenía ese consejo, llevándolo a la situación actual. Sanguinetti se encargó muy bien de liquidar esos restos autonómicos. La Ley descalificó los consejos de primaria, secundaria y Universidad del Trabajo, para constituir un consejo único. El sentido totalizador de la ley erigió consejos llamados desconcentrados, que estaban integrados sólo por tres miembros. Se llamó "consejos" a los triunviratos y se respondió así a una motivación política - no educacional - de la predictadura.

En el gobierno progresista recién instalado, por un desacuerdo político con la oposición, los consejos llegaron a funcionar con dos miembros. Imagínense si no es sarcástico llamarle consejo a un órgano de dos personas y del mismo partido. A algunos podrá parecerle risueño pero a otros nos parece trágico, porque es además un menosprecio a la capacidad del entendimiento común y porque tuvo un trasfondo político flagrante. Esa triste historia ¿no tendrá nada que ver con los resultados actuales de una educación que todos juzgan deficitaria?

La "ley de la educación" que promovieron los gobiernos progresistas mantuvo la misma organización estructural del gobierno institucional dada por la Ley de Sanguinetti. Dóciles ministros y aquiescentes legisladores aprobaron con enriquecimientos ornamentales una ley que no aprovechó las posibilidades autonómicas que otorga la Constitución. Los partidos tradicionales fueron consecuentes con un régimen de control político que sostuvieron desde siempre. Otros, en cambio, defraudaron las ideas de sus predecesores que sostuvieron y defendieron la autonomía y no temieron a la libertad. Hay entonces una cuestión ideológica en la concentración del poder e implica miedo a la libertad.

Hay un último aspecto del retaceo de la autonomía que también quisiera mencionar. Es un aspecto mezquino, vulgar, ordinario. El poder absoluto reserva puestos políticos a los correligionarios, se permite remover miembros de los consejos educacionales por la voluntad del mandamás, sustituye la garantía moral por la

incondicionalidad política, ofendiendo el pudor que debería acompañar a su ignorancia.

Pienso que sí, que es necesario un proyecto educativo a largo plazo, lo único que tendría que corregir es la acentuación de la expresión, es a largo, muy largo plazo, es a larguísimo plazo, pero eso no significa que no haya que luchar.