

Montevideo, junio de 2019.

REPRESENTANTES DE FAMILIAS ORGANIZADAS DE LA ESCUELA PÚBLICA:

De mi mayor consideración, y ante el requerimiento de análisis normativo que regula los diferentes ámbitos de participación de las Comisiones Fomento y los Consejos de Participación de las Escuelas Públicas, se informa que:

- **De la teoría escalonada del ordenamiento jurídico – ámbitos regulados por diferentes normas de diferentes jerarquías.**

Las Comisiones de Fomento, se encuentran reguladas en su funcionamiento por el Reglamento de la Administración Nacional de Educación Pública, del año 2004.-

Asimismo, los Consejos de Participación, encuentran su marco jurídico en la Ley N° 18437, la que fuera publicada el 16 de enero de 2009, y por el Reglamento del Consejo de Educación Inicial y Primaria de fecha 23 de febrero de 2010.-

Un primer análisis jurídico a abordar, es la ponderación normativa a estudio, por cuanto se trata de normas de diferente jerarquía y normas que responden a contextos socioeconómicos diferenciales en sus tiempos de promulgación.-

En efecto, en función de la teoría escalonada del ordenamiento jurídico, es claro que la ley N° 18437 deberá posicionarse por encima de cualquiera de los 2 reglamentos de referencia, en todo lo que no sea coincidente en los mismos.-

Asimismo, la conformación de los Consejos de Participación en los Centros Educativos, es un mandato de corte legal, el que, atendiendo a los fundamentos de su integración, los principios de Democracia, de Participación real, el Derecho a ser escuchado, el Derecho de Incidencia, de Delegación, de Vocería, de Alternancia, de Flexibilidad; debe ser ponderado cuando no exista congruencia en lo previsto para el espacio participativo de la Comisión de Fomento, por cuanto responde a una realidad ulterior en materia normativa. Esto es, la Ley N° 18437 que crea los Consejos de Participación, es una norma de más jerarquía que el Reglamento de la Administración Nacional de Educación Pública para Comisiones Fomento.-

Pero además de ser una norma de jerarquía superior, es una norma ulterior, más reciente, más nueva que el Reglamento de Comisión Fomento, y por tanto debe considerársela como una norma con más capacidad de adaptación a los requerimientos sociales y educativos de los diferentes Centros Educativos en el presente.-

- **Los principios que basan a la Educación.**

La Ley General de Educación, N° 18437, instituye a la educación como un derecho inherente a la calidad humana, un derecho humano fundamental más.-

En efecto, el artículo 1ro de la ley establece que: *“Declárase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado*

garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.”

La Constitución de la República, ya lo instauraba como un derecho fundamental para los uruguayos en su artículo 68°. Además de consagrar su obligatoriedad en el artículo 70° y la gratuidad en el artículo 71°.-

Este derecho, está basado, fundado en principios. Por tanto, los tradicionales principios de Obligatoriedad, Gratuidad y Laicidad, se agregan los regulados por los arts. 6 a 11 de la Ley N° 18437, a saber:

Universalidad – un derecho consagrado a todos y todas

Diversidad – se asegura la educación para colectivos minoritarios

Participación – se reconoce al educando incidiendo en el proceso educativo, participación y formación ciudadana y la autonomía de las personas

Libertad – libertad de enseñanza y libertad de cátedra

Además de los principios instituidos supra, la Ley General de Educación implícitamente pondera los siguientes principios y derechos también:

Participación democrática – validando diversos procesos de elección

Derecho a ser escuchado – posibilidad de otorgar opinión y que sea válida

Derecho de Incidencia – incidencia en materia de educación, dada con la posibilidad de evaluar al Centro Educativo, desarrollo de cursos, enseñanza impartida, convivencia, asiduidad, dedicación de funcionarios docentes y no docentes

Delegación Formal – se delegan funcionalidades a modo de representación de los intereses de diversos colectivos

Vocería – La actuación no es a título personal, sino que el delegado es portavoz de una voluntad superior, un vocero

Alternancia - Se valora la necesidad y pertinencia de alternarse en los roles asumidos

Flexibilidad – Se construyen estándares mucho más flexibles que los instituidos hasta el momento, siendo permeable a la innovación y al cambio.-

- **Finalidades – La incidencia en materia educativa:**

Conforme lo establecido por el artículo 77 de la Ley N° 18437, los Consejos de Participación se instituyen como ámbitos colectivos, representativos y plurales de producción de pensamiento educativo; que asisten o asesoran a las direcciones escolares, con competencias exclusivas en la formulación de políticas concretas en relación a:

- Al proyecto educativo que en ejercicio de su responsabilidad profesional elabore la Dirección y el cuerpo docente del centro educativo.

- A la suscripción de acuerdos y convenios con otras instituciones según lo establecido en el artículo 41 de la presente ley.
- A la realización de obras en el centro educativo.
- A la obtención de donaciones y otros recursos extra presupuestales.
- Al destino de los recursos obtenidos y asignados.
- Al funcionamiento del centro educativo.
- A la realización de actividades sociales y culturales en el centro educativo.
- Sobre todo aquello que lo consulte la Dirección del centro educativo.

Esto es, tienen incidencia directa en la producción de políticas y delineación de estrategias en materia educativa. Y ésta incidencia, más que una posibilidad o una legitimidad (un poder); es un mandato, de corte legal (un deber). Los consejos de Participación, no pueden desatender el mandato que por disposición expresa del legislador se le atribuyen. Deben por tanto asumir el rol y las responsabilidades que la ley le atribuye para la formulación de su accionar.-

La incidencia en el proyecto educativo de los Consejos de Participación, además de estar atribuido en el literal “A” del artículo 77 de referencia, debe ser valorado como un poder-deber de quienes lo integren, por cuanto atienden no solo a sus posibilidades de incidencia en las políticas educativas de cada centro escolar, sino también en la necesidad de contar con esa visión de ésta representación colectiva. Es decir, se le otorga la legitimidad y el derecho de actuación en éste sentido, además de atribuírsele la obligación de hacerlo.-

En contraposición, las Comisiones de Fomento, no obtienen de su marco normativo la posibilidad de incidencia en las políticas educativas del centro.

En efecto, el artículo 22 del Reglamento de Comisiones de Fomento establece que *“.....las Comisiones de Fomento Escolar tendrán como única finalidad la colaboración armónica con las Autoridades Escolares, en beneficio de la Enseñanza Primaria, quedándoles expresamente prohibido intervenir en las actividades docentes y demás funciones que específicamente están a cargo del personal docente de la Escuela. Toda iniciativa sobre cuestiones que no les estén expresamente encomendadas, deberá contar con el asentimiento de la Inspección de la que depende la Escuela, de acuerdo al Art. 24, ante la cual deberá ser gestionada.”*. De modo que, tiene expresa prohibición de incidir e intervenir en actividades docentes o que son propias del personal docente. Mientras que las Comisiones de Fomento aparecen fortalecidas en su accionar operativo hacia la escuela, aparecen lejos en sus posibilidades de incidencia en la educación de los niños, las niñas y los adolescentes.-

Ésta imposibilidad otorgada a la Comisión de Fomento, se reporta subrayada y reafirmada en los artículos 26 y 27 del mismo Reglamento. Al respecto, que al describir las atribuciones de la Comisión de Fomento, los artículos refieren a actividades del tipo social (como interceder entre los padres o tutores para lograr la asistencia de los niños, organizar actos sociales o culturales, organizar fiestas patrióticas y recepciones de autoridades al centro escolar, coadyuvar con la Dirección de la escuela en la realización de paseos), actividades de tipo económicas (recaudar fondos, organizar rifas, kermeses, colectas, etc para el mejoramiento del Centro Escolar o proporcionar ropa alimentos y útiles a los alumnos) y actividades de tipo comercial (como contratar servicios de empresas o personal auxiliar, y contratar profesores especiales – art.28). De nuevo, vinculado al accionar operativo de las Escuelas, pero lejos de la incidencia en materia

educativa.-

La descripción de competencias propias atribuidas a las Comisiones de Fomento, resulta taxativa, por tanto no podrá atribuírsele alguna otra que por analogía se entienda pertinente atribuir. Su finalidad, se reduce por tanto a actividades de tipo social, económicas y comerciales.-

- **La capacidad financiera. La capacidad de gestión**

Para el desarrollo de éstas actividades sociales, económicas y comerciales, se prevén ingresos para la Comisión de Fomento en el artículo 27° del Reglamento (realización de rifas, kermeses, colectas, etc). El artículo 17° del mismo cuerpo normativo, establece que el dinero que por cualquier concepto ingrese o “pertenezca” a la Comisión de Fomento, será depositado indistintamente en una dependencia del BROU o cualquier dependencia de crédito del Estado.-

Asimismo, la Ley N° 18437 también prevé a los Consejos de Participación la posibilidad de obtener recursos por medio de donaciones y otros recursos extra presupuestales. Una vez obtenidos los recursos, la ley le otorga al Consejo de Participación la posibilidad de definir el destino de los mismos.-

Al respecto, huelga una reflexión que viene a ser ineludible en éstos términos. O más bien una pregunta: ¿Cuáles son los ingresos que por medio de donaciones u otros recursos extra presupuestales que la ley le atribuye a los Consejos de Participación?

Y la respuesta a ésta cuestión, de manera inequívoca, es que la ley refiere justamente a los recursos que por donaciones los Centros Educativos se reciben de las familias que integran la comunidad educativa.-

Y mientras la ley prevé estos ingresos a los Consejos de Participación, la dinámica escolar, la cotidianidad, el estatismo y la imposibilidad de reflexión sobre éste punto, dispone que en general esos ingresos se destinen exclusivamente a la Comisión de Fomento.-

Es de muy fácil inducción, por no decir obvio, que la ley antes mencionada no contempla la existencia de 2 tipos de recursos, uno para las Comisiones de Fomento y otra para los Consejos de Participación. Los aportes, son los mismos, son unívocos y provienen de las familias de la comunidad educativa.-

Por tanto, luego del análisis jerárquico normativo, y de la interpretación de que los Consejos de Participación responden a realidades mucho más actuales que las Comisiones de Fomento; deberían dejar de ingresar éstos recursos a las cuentas de las Comisiones de Fomento y pasar a ingresar a las cuentas de los Consejos de Participación.-

Ésta posición, se ve reforzada por la propia conformación de ambos ámbitos. Del contexto normativo se establece que tanto Comisión Fomento como Consejo de Participación se conforman simultáneamente, esto es dentro de los 1ros 30 días hábiles de cada año lectivo, se cita a las familias para que dentro de los 15 días (hábiles, aunque no se especifica) inmediatos a la convocatoria se elijan los miembros titulares y suplentes de la Comisión Fomento y de los Consejos de Participación. Se desprende de ésta la misma formulación normativa, que ambos ámbitos estarán integrados por personas que pueden coincidir en ambos lugares. Seguramente así suceda. Seguramente sean las mismas personas.-

Atendiendo a que los ingresos por donación de las familias son los mismos que se prevén para financiar ambos ámbitos, se entiende que debería por tanto respetarse la voluntad del legislador, que previó estas mismas fuentes de recursos para los Consejos de Participación, que además, responden a

necesidades y requerimientos mucho más vigentes y reales que las meras actividades sociales, económicas y comerciales de las Comisiones de Fomento.-

Todo el control financiero está previsto reglamentariamente para las Comisiones de Fomento: el tesorero es la Dirección del Centro Educativo (art. 6°), presentación de informes, libros de caja y estados financieros en cada una de las sesiones (art. 13°), existencia de libro de caja, libro de depósitos, y organización de los comprobantes de pagos (art. 15°), control del ejercicio económico por parte del inspector (art. 16°), depósitos en Bancos predeterminados (art. 17°), obligatoriedad de la rendición de cuentas (art. 18° y 27° inc. 10).

Sin embargo, para los Consejos de Participación, aún cuando la Ley le dispone atribuirle recursos propios, carece en su reglamentación de un mecanismo de control financiero similar al de las Comisiones de Fomento. Por tanto se entiende que éste sistema, debería aplicarse por integración analógica. Esto es, en oportunidad de la integración de cada Consejos de Participación, se debería definir un sistema de control financiero, similar al previsto para las Comisiones de Fomento. Esto, no solo daría viabilidad a la obtención de recursos, generaría un sistema de confianza similar al generado en Comisiones de Fomento, y un mecanismo de control, basado en el principio de "Rendición de Cuentas".-

De lo que viene de decirse, no se ve con claridad la formulación de un ámbito como brazo recaudador (las Comisiones de Fomento) y otro brazo ejecutor (los Consejos de Participación), porque justamente la ley (norma de mayor rango) instrumenta los Consejos de Participación como órganos recaudadores de los Centros Educativos, que además tienen los mismos cometidos económicos, comerciales y sociales de las Comisiones de Fomento; pero se les suma además, toda una atribución en la delineación de estrategias y políticas educativas para los Centros Educativos, que las Comisiones de Fomento carecen.-

En tal caso, al ingresar los recursos a los Consejos de Participación, conforme la voluntad del legislador, será en ese ámbito que se resuelva asignar a la Comisión Fomento recursos para la realización de sus actividades sociales, comerciales y económicas. Debería ser además, el Consejo de Participación quién defina el método y la cuantía para la asignación de los recursos a la Comisión de Fomento.-

- **La participación. Cómo confluyen ambos ámbitos.**

La pregunta que se nos formula y que es la base del presente informe es ¿cómo la previsión de la existencia de éstos 2 ámbitos coexisten simultáneamente, en un mismo centro educativo, con las mismas familias y los mismos estudiantes participando?

¿Como confluye la participación en ambos ámbitos?

¿Como se distribuyen los aportes participativos en la Comisión de Fomento y el consejo de Participación?

En el entendido, (que como referimos supra) tanto Comisión de Fomento como Consejo de Participación se conforman simultáneamente, esto es dentro de los 1ros 30 días hábiles de cada año lectivo, se cita a las familias para que dentro de los 15 días hábiles inmediatos a la convocatoria se elijan los miembros titulares y suplentes de ambos ámbitos; estarán éstos ámbitos integrados inexorablemente por las mismas personas. O al menos, varias personas integrarán ambos ámbitos a la vez.-

En América Latina los últimos años han estado pautados por la reformas de los sistemas educativos,

buscando superar, o al menos atenuar, los problemas que éstos exhibían y aún siguen evidenciando en materia de calidad y equidad educativa. Los temas educativos han pasado a ocupar un espacio privilegiado en las agendas de las comunidades, de los técnicos, las familias y los políticos; y se valora el tema desde diferentes perspectivas y aproximaciones que hacen al menos, un cúmulo entramado de valores, y diferentes formas de participar.-

La participación en temas de educación, ya no se la valora como un ejercicio exclusivo del personal técnico, a quien sí se le atribuyen todos los lineamientos pedagógicos y contenidos sustanciales educativos; sino que está atribuida a un complejo entramado de voluntades e intereses que comulgan, haciendo y aportando en educación no formal, y formal también, desde diferentes posicionamientos.-

Propio de sistemas democráticos, es abordar y afrontar los temas de interés con variabilidad de pensamientos, y posibilidad de incidencia y discrepancia. Las notas de representación, alternancia o delegación, o más aún la de “vocería”, (como aquel que es el portavoz de un colectivo, no representa ni sustituye una voluntad, sólo lleva la voz, la posición y la voluntad del grupo), son propias de sistemas democráticos, en donde todos tienen algo para aportar, todos tienen algo para decir, y entre todos se construye esa entelequia educativa que importa y responde al interés común.-

Y la instauración de los Consejos de Participación por parte de la ley N° 18437, viene a coadyuvar con ese viraje teórico respecto a la incidencia en participación educativa. Por ejemplo, el analizar, valorar y finalmente evaluar el desempeño de un sistema educativo, que antiguamente era de resorte exclusivo del personal técnico y de la línea política de la gestión; pasó a ser responsabilidad de la sociedad civil organizada a través de ésta herramienta: los Consejos de Participación.-

Mientras las Comisiones de Fomento se comportan jurídicamente como estamentos no representativos, sumamente rígidos, autocomplacientes y estáticos; los Consejos de Participación se ponderan justamente por la riqueza de los aportes provenientes de diferentes colectivos, por lo variopinto que pueden ser sus propuestas, por la flexibilidad que se le atribuye en sus conformaciones; y (sobre todo), por estar basados en los más estrictos principios de Participación Real, Derecho a ser escuchado, Derecho de Incidencia, Delegación, Vocería, Alternancia y Flexibilidad.-

Mientras que a las Comisiones de Fomento comparecen padres y madres a título individual, instituyéndose incluso cargos de modo personal (Presidente – Tesorero – Secretario); a los Consejos de Participación quienes comparecen lo hacen en nombre de un colectivo a quién representan. Son voceros de ese colectivo, sin posiciones personales previamente acordadas, sino portavoces de una visión colectiva y general en el tratamiento de los temas. Éstos voceros, se fundan en los principios de la Delegación Formal y la Alternancia (artículo 4° del reglamento de los Consejos de Participación).-

El artículo 22° del reglamento de Comisiones Fomento, establece que la misma, no podrá dirigirse por la prensa oral o escrita a las Autoridades Escolares, ni en actos de gestión, ni de crítica. ¿Qué más restrictivo puede ser no avalar una manera o una forma de expresión? Este tipo de prohibición, que tienen implícitas las Comisiones de Fomento, responden justamente a esos usos restrictivos y anacrónicos en las metodologías de participación.-

Mas aún. Mientras a las Comisiones de Fomento se le atribuyen como única finalidad la de la colaboración con las Autoridades Escolares, prohibiéndoseles intervenir en actividades docentes y demás funciones específicas a cargo del personal docente (artículo 22° del Reglamento), los Consejos de Participación promueven la discusión abierta de las líneas políticas educativas del Centro Educativo, en la que no solo padres, madres, vecinos, asociaciones civiles participan; participan también niños, niñas y

adolescentes.-

Éste viraje del que venimos hablando, responde a nuevos paradigmas de participación, en la que la condición histórica de la infancia y la adolescencia (la del menor como objeto de compasión-represión, incapaz o incompleto), se transforma; y pasa a ser un actor más en el proceso educativo, un sujeto capaz de ejercer y exigir sus derechos. Éste viraje resulta con mucha más calidad democrática, que la variable de participación tradicional en la que el menor se encontraba ausente.-

El niño, la niña, el adolescente dejan de ser un mero educando ajeno al proceso de formación, y pasa a ser respetado como individuo que cuenta con una creciente capacidad de involucrarse e influir en los procesos de decisión que afectan sus vidas.-

Y desde ésta perspectiva jurídica, este derecho apoya la transformación de las personas y su relación con su proceso de aprendizaje. Dejan de ser simples beneficiarios de medidas de protección o receptores de servicios educativos, para pasar a ser participantes en el proceso, actores principales del contexto.-

Este nuevo paradigma de participación, (que atribuye a los voceros la potencialidad de ser articuladores del proyecto educativo de su Centro Educativo), está justamente recogido por la Ley N° 18437 en su artículo 76°.-

Pero, sobre todo, la capacidad de incidir, como una ramificación más del Derecho de Participar en la propuesta educativa, encuentra su nota más sobresaliente en la propia Ley N° 18437; por cuanto en su artículo 78 se atribuye la posibilidad de evaluar o “autoevaluar” (se le considera al Consejo de Participación parte del propio sistema educativo) a la propuesta –educativa - del Centro Educativo.-

La posibilidad de evaluar el desarrollo de los cursos y a la enseñanza impartida.-

La posibilidad de evaluar la convivencia en el centro.-

La posibilidad de evaluar la asiduidad. Nada más renovador en éste cambio paradigmático, es que sea un ámbito colectivo que responde a un interés común educativo el que analice, valore y controle la asistencia de los estudiantes. El auto-control. La auto determinación. La autonomía para el control. La posibilidad de hacerse responsable por las ausencias y las inasistencias. Y también la posibilidad de tomar “cartas en el asunto”.-

Finalmente, como sostiene el propio artículo 78 inciso 4to, se otorga también la posibilidad de analizar la dedicación de los funcionarios docentes y no docentes.-

Éste cambio paradigmático, potencia de manera sustancial la posibilidad de hacer educación desde la participación, de manera de asegurar, de la mejor manera posible, que todos los niños, las niñas y los adolescentes logren acceder y completar una educación básica de calidad.-

Conclusiones:

- La Ley N° 18437 que crea los Consejos de Participación, es una norma de más jerarquía que el Reglamento de la Administración Nacional de Educación Pública para Comisiones Fomento. Además de ser una norma de jerarquía superior, es una norma ulterior, más reciente, más “nueva” que el Reglamento de Comisión Fomento, y por tanto debe considerársela como una norma con más capacidad de adaptación a los requerimientos sociales y educativos de los diferentes Centros

Educativos del país.-

- La educación es un derecho humano. Además de los tradicionales principios de Gratuidad, Obligatoriedad y Laicidad, la Ley N° 18437 lo funda en los principios de Universalidad, Diversidad, Participación Real, Libertad, Democrática, Delegación Formal, Vocería, Alternancia, Flexibilidad; respaldado además por otros derechos como el Derecho a ser escuchado y el Derecho de Incidencia.-
- Los Consejos de Participación tienen incidencia directa en la producción de políticas y delineación de estrategias en materia educativa. Y ésta incidencia, más que una posibilidad o una legitimidad (un poder); es un mandato, de corte legal (un deber). Mientras los Consejos de Participación tienen ésta posibilidad de incidir directamente en la definición de lineamientos políticos educativos, las Comisiones de Fomento reducen su accionar a actividades de tipo comercial, social o económicas, alejadas de cualquier posibilidad de incidencia en materia educativa de los niños, las niñas y los adolescentes.-
- Atendiendo a que los ingresos por donación de las familias que integran la comunidad educativa son los mismos que se prevén para financiar ambos ámbitos de participación, se entiende que debería respetarse la voluntad del legislador, que previó estas mismas fuentes de recursos para los Consejos de Participación, y que además, responden a realidades mucho más actuales y vigentes que las meras actividades sociales, económicas y comerciales que atienden las Comisiones de Fomento.-
- Ponderar el ámbito plural. Mientras las Comisiones de Fomento se comportan jurídicamente como estamentos no representativos, sumamente rígidos, autocomplacientes y estáticos; los Consejos de Participación se ponderan por la riqueza de aportes provenientes de diferentes colectivos, por lo variopinto que pueden ser sus propuestas, por la flexibilidad que se le atribuye en sus conformaciones; y (sobre todo), por estar basados en los más estrictos principios de Participación Real, Derecho a ser escuchado, Derecho de Incidencia, Delegación, Vocería, Alternancia y Flexibilidad.
- Y ésta ponderación implica sobremanera a la capacidad de incidir en la propuesta educativa, cristalizándose en la posibilidad de evaluar al Centro Educativo, la posibilidad de evaluar el desarrollo de los cursos y a la enseñanza impartida, la posibilidad de evaluar la convivencia en el centro, la posibilidad de evaluar la asiduidad y la posibilidad de analizar la dedicación de los funcionarios docentes y no docentes (art. 78° Ley 18437).

Una valoración final:

El cambio en la participación educativa de las escuelas públicas, es un proceso relativamente nuevo en el tiempo, lento, en un camino sinuoso. Como todo lo nuevo, (y como todo cambio), presenta de modo preliminar, resistencias naturales.-

En ese proceso, seguramente habrá equivocaciones, errores, omisiones, olvidos; propios de la inexperiencia. Seguramente falte también normativa que clarifique el funcionamiento operativo de los Consejos de Participación y su relacionamiento con las Comisiones de Fomento.-

Se presenta pues un desafío. Un espacio a llenar. Una nueva alternativa del “hacer - escuela”. Habrá que acostumbrarse al régimen de la vocería y la representación. Habrá que ayudar a los niños y las niñas a organizarse en asambleas, a debatir y a tomar posiciones. Habrá que acompañarlos.-

Sobre todo, se presenta como una oportunidad, que la comunidad educativa entera, no puede desatender. Por mucho más y mejores #EscuelaEnMovimiento.-

Sin más que informarles, compartiendo éstas líneas de manera honoraria y por entera vocación al servicio voluntario de nuestras escuelas públicas, saluda atte,

Pablo Pazos Viña

Abogado

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales