

GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EDUCACIÓN



DOCUMENTO N.º 10

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO
DE LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN
APROBADO POR CÁMARA DE SENADORES

Montevideo, 11 de junio de 2020

**GRUPO DE REFLEXIÓN SOBRE EDUCACIÓN
(GRE)**

DOCUMENTO N° 10

**Consideraciones sobre el proyecto de
Ley de Urgente Consideración aprobado
por Cámara de Senadores**

Montevideo, 11 de junio de 2020

OTRAS PUBLICACIONES DEL GRE:

- ✚ **Documento N° 1:** *Aportes al debate actual sobre la Educación en Uruguay*, octubre de 2011.
- ✚ **Documento N° 2:** *Reflexiones a propósito del Acuerdo Interpartidario sobre Educación*, mayo de 2012.
- ✚ **Documento N° 3:** *Congreso Nacional de Educación Comentarios iniciales*, junio de 2012.
- ✚ **Documento N° 4:** *Aportes a la discusión de la Ley Orgánica de la futura Universidad Nacional de Educación*, setiembre de 2012.
- ✚ **Documento N° 5:** *Universidad Nacional de Educación; comparecencia del GRE ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes*, 15 de mayo de 2013.
- ✚ **Documento N° 6:** *Para repensar la formación docente*, setiembre de 2013.
- ✚ **Documento N° 7:** *Decimos sí y decimos no. Pronunciamientos del GRE sobre la educación*, noviembre de 2014.
- ✚ **Anexo** al documento N° 7, abril de 2015.
- ✚ **Documento N° 8:** *Es tiempo de un Plan Nacional de Educación*, junio de 2016.
- ✚ **Documento N° 9:** *Plan Nacional de Educación. Aportes al Congreso Nacional de Educación*, setiembre de 2017.
- ✚ **LIBRO:** *PUNTO Y SEGUIDO - Diez años de debates, elaboraciones y propuestas*, noviembre de 2019.

➤ Todos los documentos y el libro se encuentran disponibles en la siguiente página web:

<https://reflexioneducacio.wixsite.com/gre-educacion>

➤ Se autoriza la reproducción y difusión total o parcial de este documento citando la fuente.

➤ Dirección de casilla de correo: reflexion.educacion@gmail.com

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE
URGENTE CONSIDERACIÓN APROBADO CON MEDIA SANCIÓN
POR CÁMARA DE SENADORES ¹

El Grupo de Reflexión sobre Educación (GRE) es un grupo independiente integrado por trabajadores de la Educación, creado en 2010, y que desde entonces viene discutiendo y haciendo publicaciones sobre *"la educación en sus aspectos sustantivos, particularmente aquellos relacionados con sus fundamentos, las políticas educativas, los factores de calidad, la legislación y los grandes rasgos de sus estructuras institucionales."* ²

En el epílogo del libro del GRE, "PUNTO Y SEGUIDO. Diez años de debates, elaboraciones y propuestas", el Maestro Miguel Soler Roca, fundador del grupo y actualmente miembro honorario del mismo, decía: *"Para mayor claridad paso a exponer mi interpretación de lo que el GRE no es. No es una organización legalmente reconocida, pues no hemos tramitado su personería jurídica, no es un sindicato docente ni una ATD, tampoco una ONG, ni un aspecto de la administración pública, ni un ente comprometido con algún partido político. Esta falta de adscripción a grupos mayores nos impone limitaciones de las que somos conscientes, a la vez que nos concede una fortaleza importante. Nuestra independencia."* ³

No tenemos ningún subsidio y nunca lo hemos pedido. Llevamos publicados 9 documentos y un libro titulado "PUNTO Y SEGUIDO. Diez años de debates, elaboraciones y propuestas", que los compendia parcialmente -editado a fines del año pasado-, que tienen como objetivo aportar conceptualmente para enriquecer el debate social sobre la educación.

Las temáticas que hemos abordado son variadas, la mayoría referidas a temas de fondo, en una perspectiva de mediano y largo plazo. Otras exigidas por situaciones coyunturales que requieren una discusión profunda. Por tal motivo hemos sido convocados a expresar nuestra opinión por las Comisiones de Educación de Diputados y del Senado en diversas ocasiones, sobre diferentes temáticas.

¹ El GRE deja constancia que trabajó con el texto del Proyecto de LUC aprobado por la Cámara de Senadores el 6 de junio de 2020.

² GRE, DOCUMENTO N° 1, Aportes al debate actual sobre la educación en Uruguay, 2011, pág. 1.

³ GRE, PUNTO Y SEGUIDO. Diez años de debates, elaboraciones y propuestas, 2019, pág. 218-219.

Comenzaremos señalando que tenemos serias discrepancias con el proyecto de Ley de Urgente Consideración LUC, que señalaremos a lo largo del presente documento.

En el Capítulo III de la Exposición de Motivos del proyecto de ley, referido a Educación, no encontramos motivos, sino una reseña de los contenidos del proyecto y una afirmación inicial: “*El conjunto de artículos que refieren a la educación y a la cultura, no constituyen una ley de alternativa a la ley general de educación vigente.*” Sin embargo, el GRE sostiene que sí se está frente a una ley alternativa, que propone una transformación radical en los principios rectores, el gobierno, la estructura, el funcionamiento y los equilibrios del sistema educativo, de tal envergadura, que merece un tratamiento sin urgencias.

1. ANTECEDENTES

*Uruguay tiene una historia peculiar en lo que hace a la concepción de la relación entre Estado, política y educación, historia que ha conformado un modo de ver y sentir a la educación pública como derecho humano fundamental que el Estado debe garantizar, sin intervenir en la conducción autónoma de la misma. Por disposición constitucional, la Educación Pública está regida por “uno o más Consejos Directivos Autónomos” (art. 202), que no tienen relación de dependencia respecto al Ministerio de Educación y Cultura (MEC). La difícil y necesaria tarea de coordinación de toda la educación -pública y privada- del país no debe concebirse como contrapuesta o limitante de esa autonomía. Esta tradición autonómica, que se remonta a los orígenes mismos de nuestro sistema educativo nacional, se ha constituido en una matriz identitaria irrenunciable.*⁴

La estructura del sistema educativo uruguayo es singular en el mundo. Existe una característica -fundamentada en el principio de autonomía del sistema respecto del Poder Ejecutivo- que la ha distinguido por más de cien años del resto de los países. Con la propuesta articulada en el proyecto de Ley de Urgente Consideración, esta característica, resulta cancelada promoviéndose además la desaparición de los consejos de educación tal como los conocemos, con atribuciones normativas y de gestión acordes al nivel de especialización y especificidad.

Para entender mejor la trascendencia de los cambios propuestos en este proyecto de Ley hagamos un breve repaso por la historia de la estructura del sistema de educación pública de nuestro país,

⁴ GRE, PUNTO Y SEGUIDO Diez años de debates, elaboraciones y propuestas, 2019, pág. 12.

excluyendo de este análisis a la Universidad de la República y a la UTEC.

La autonomía de los organismos directivos de la educación fue planteada por José P. Varela (Cap. 14 de la Legislación Escolar, donde la denomina “*independencia*”). Como señala Arturo Ardao “*en el conjunto de las grandes corrientes de la nacionalidad, se encuentra consigo mismo: un prócer blanco, Vásquez Acevedo; un prócer colorado, Figari; dos próceres ajenos a los partidos tradicionales, Varela y Vaz Ferreira. Ellos dejaron una herencia cuyos valores fundamentales fueron el **gobierno de la enseñanza en la autonomía** y el ejercicio de la educación en la libertad*”⁵, es decir que la autonomía, forma parte del patrimonio educativo uruguayo y las razones expuestas por esos precursores siguen absolutamente vigentes; en síntesis ellas son:

- reconocer la especificidad de los diferentes tramos educativos,
- aplicar el principio de la organización del trabajo por niveles de educación,
- proteger la educación de las disputas partidarias,
- dotarla de recursos sin depender de la voluntad del partido de gobierno,
- considerar la especialidad en la formación de los encargados de dirigir.

A estas agregamos que los procesos de autonomía de organismos especializados responden a la especificidad de temas determinados, a la atención detallada de la problemática particular y a la continuidad de las políticas de educación, para que no sean discontinuadas en cada cambio de administración, sin haber sido sometidas a la correspondiente evaluación (como ha ocurrido históricamente).

Debemos señalar que la historia de nuestro país muestra movimientos pendulares de centralización-descentralización para las distintas ramas de enseñanza; es decir períodos de menor y mayor autonomía. De ello podemos inferir que la autonomía es una cuestión de “grados” de descentralización, es decir de transferencia de autoridad y potestades desde el gobierno central a individuos u organismos. En general los procesos de centralización, es decir de radicación de la autoridad en el gobierno central o en un organismo sometido a su estricto control, con la consecuente concentración del poder, corresponden a intentos autoritarios de disciplinar y sujetar el campo educativo al poder político del gobierno de turno.⁶

⁵ Cuadernos de Marcha, N° 67, noviembre 1972, pág. 3.

⁶ GRE, PUNTO Y SEGUIDO Diez años de debates, elaboraciones y propuestas, 2019, pág. 63-64.

En el año 1877, época de José Pedro Varela, el Decreto-Ley N° 1350 (24/8/1877) crea la Dirección General de Instrucción Pública. El 26 de julio de 1918, la ley N° 6.627 sustituye la anterior Dirección General, estableciendo la creación del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal compuesto por siete miembros, el Director y seis vocales. El artículo 100 de la Constitución plebiscitada en 1917 aseguraba que la instrucción superior, secundaria y primaria, serían administradas por Consejos Autónomos.⁷

La Ley Orgánica N° 9.523, promulgada el 11 de diciembre de 1935 bajo la dictadura de Terra,⁸ establecía en su primer artículo que con la Sección de Enseñanza Secundaria y Preparatoria de la Universidad de la República se daba lugar a la creación de un nuevo ente autónomo denominado Educación Secundaria. El Consejo que presidía el nuevo Ente estaba conformado por 7 miembros, tres de los cuales eran elegidos por los docentes. Además de los electos debían integrar el Consejo un representante por Educación Primaria, otro por la Enseñanza Industrial y el tercero por la Universidad de la República y a su vez, estos seis proponían al Poder Ejecutivo la designación del director general.

Por otra parte el 9 de setiembre de 1942 se promulgaba el decreto-ley N° 10.225, que, con la base de los organismos que en ese entonces integraban la Dirección General de la Enseñanza Industrial, creaba la Universidad del Trabajo del Uruguay, a la cual se le daría el carácter de ente autónomo a los pocos meses⁹. La UTU en ese momento era dirigida por un director general y un Consejo Directivo de 10 miembros, dos de los cuales eran electos por los docentes.¹⁰

La autonomía que llega paulatinamente a los entes de enseñanza reconoce la especificidad y especialidad de cada tramo, sus características particulares y la necesidad de una normativa especial generada y aplicada por el órgano correspondiente.

En 1970 se intervienen por parte del gobierno los tres entes autónomos referidos, y ya en el preámbulo de lo que sería una de las dictaduras más sangrientas en la historia de nuestro país, se promulga el 3 de enero de 1973 la ley N° 14.101; su principal mentor fue J. M. Sanguinetti, pero

⁷ El pasaje de la educación primaria a la forma de ente autónomo se registra bajo la presidencia constitucional de Feliciano Viera, político del Partido Colorado.

⁸ Gabriel Terra fue presidente electo y luego dictador, pertenecía al Partido Colorado.

⁹ En realidad el carácter de ente autónomo se lo otorga el decreto ley 10.335 del 3 de febrero de 1943, que modifica el artículo 1° de la anterior ley, agregando el carácter autonómico que en la ley original no figuraba.

¹⁰ La UTU es creada como ente autónomo bajo el mandato de Alfredo Baldomir, presidente constitucional y luego dictador. Perteneció al Partido Colorado.

también fue fruto de un acuerdo interpartidario. La ley mencionada, que fue enviada al parlamento como ley de urgente consideración tuvo como respuesta una extensa huelga de docentes y estudiantes. Eliminó los principios autonomistas reflejados en leyes anteriores suprimiendo los entes autónomos de educación primaria, secundaria y técnico-profesional, y creó el Consejo Nacional de Educación (CONAE), de exclusiva integración político-partidaria, que pasa a coordinar, regir y administrar las anteriores ramas de la enseñanza. Es con esta ley que la dictadura gobernó la educación durante todo su triste periplo; con ella se reprimieron a docentes, estudiantes y familias.

Una vez finalizada la dictadura militar se aprueba en 1985 la denominada Ley de Emergencia N° 15.739, que crea el ente autónomo ANEP a cuyo frente se encontraba el Consejo Directivo Central (CoDiCen) compuesto por cinco miembros nombrados por el Poder Ejecutivo. Subordinados dentro de la ANEP se ubican los consejos desconcentrados de educación primaria, secundaria y técnico profesional. Es decir que se mantiene la existencia de un solo ente autónomo que subsume a los tres entes autónomos existentes antes de la dictadura.

El 12 de diciembre de 2008 se sanciona la ley N° 18.437 que mantiene a la ANEP como ente autónomo y sobre la que el GRE ha realizado comentarios críticos. Este organismo incluye a los consejos desconcentrados referidos en la anterior Ley. A los citados consejos se agrega el 24 de junio de 2010 la creación del Consejo de Formación en Educación.¹¹ Se establece en esta ley, la elección por parte de los docentes de consejeros en el Consejo Directivo Central (dos de cinco), y en los Consejos de Educación Primaria, Secundaria, Técnico Profesional-UTU, (uno de tres). En el Consejo de Formación en Educación, de cinco miembros uno es electo por el orden docente y uno por el orden estudiantil.

Como hemos visto en la anterior descripción -que no intenta ser más que un sucinto repaso por algunos hechos de la historia de la educación de nuestro país- el principio de autonomía y la existencia de los consejos de educación parecieron incuestionables y tuvieron validez hasta el presente, salvo durante el quiebre institucional provocado por la dictadura de los años 70 y comienzos de los 80 del siglo XX.

¹¹ Los cometidos del CFE están explicitados en el Acta Extraordinaria de CODICEN N° 5 Resolución N° 1 del 24 de junio de 2010:

Los cometidos de este Consejo son los que la ley N° 18.437 establece para los restantes Consejos y su ámbito de competencia será la formación de profesionales de la educación. Incluirá la formación de educadores sociales. Este consejo estará integrado por cinco miembros designados por el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, incluido el presidente. Dos de ellos serán designados en su calidad de estudiante y docente respectivamente, luego de realizar las consultas democráticas respectivas.

2. EL QUEBRANTAMIENTO DE LA AUTONOMÍA Y LA MERCANTILIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Particularmente lesivo para la educación pública es el artículo 144 del proyecto de LUC¹² que suprime el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP). No se trata de un simple cambio de nomenclatura; se suprime el concepto de “sistema”, que implica un conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de la educación pública, por el de “organización”, que simplemente da cuenta de un ordenamiento de los distintos organismos.

Además el artículo 183¹³ del proyecto suprime el concepto “Pública” en el título referido a la Coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública. El artículo 184¹⁴ crea la Comisión Coordinadora de la Educación y el artículo 185¹⁵ enumera taxativamente la integración de dicha Comisión, en donde por ejemplo la Universidad de la República (UdelaR) tiene solamente un representante en pie de igualdad con las instituciones privadas universitarias de educación, se habilita y promueve de este modo la injerencia de instituciones privadas en cuestiones de políticas educativas públicas, el límite entre lo público y lo privado se desvanece.

¹² Artículo 144. (Organización General de la Educación Pública).- El Título III (“SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA”) de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, se denominará “ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA”, a partir de la vigencia de la presente ley.

¹³ Artículo 183. Denominación del Capítulo XIX del Título VIII).- El Capítulo XIX del Título VIII (“COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA”) de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, se denominará: COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN” a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

¹⁴ Artículo 184. (Creación).- Sustitúyese el artículo 106 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 106. (Creación).- Créase la Comisión Coordinadora de la Educación, que funcionará en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura.”

¹⁵ Artículo 185. Sustitúyese el artículo 107 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 107 (Integración). La Comisión Coordinadora de la Educación se integrará por:

A) El Ministro o, en su defecto, el Subsecretario de Educación y Cultura. B) El Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura. C) Un representante por la Universidad de la República. D) Un representante por la Universidad Tecnológica. E) Un representante por el conjunto de las instituciones universitarias privadas. F) El Presidente o, en su defecto, otro integrante con voto del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública. G) Los Directores Generales y el presidente del Consejo de Formación en Educación de la Administración Nacional de Educación Pública. H) Un representante de la educación primaria y media privadas. I) Un representante de la Comisión Nacional de Educación no Formal. J) Un representante del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. K) Un representante del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. L) Un representante de las instituciones de formación militar. M) Un representante de las instituciones de formación policial. N) Un representante de las Escuelas de Formación Artística del SODRE.”

En el artículo 186¹⁶ se enumeran los importantes cometidos de esta Comisión, entre ellos coordinar, concertar y emitir opinión sobre las políticas educativas; promover la planificación de la acción educativa; convocar al Congreso Nacional de Educación e informar a la ciudadanía sobre el grado de cumplimiento del Plan Nacional de Educación, entre otros. Si bien la Cámara de Senadores introdujo al articulado proveniente del Poder Ejecutivo tres artículos (187, 188 y 189) que crean y enumeran la integración y cometidos de una Comisión Coordinadora de la Educación Pública, le reserva a ésta un rol totalmente secundario respecto de la Comisión Coordinadora de la Educación que integran las instituciones privadas, citada anteriormente. Por otra parte funcionará en el ámbito del MEC y se integra con un representante de cada ente autónomo de la educación, el Ministro y el Director de Educación, y tres representantes de instituciones de enseñanza específicas dependientes de los Ministerios: Educación y Cultura, Defensa e Interior; debilitando una vez más la autonomía de la educación pública.

No menos significativo, es la supresión del concepto de que el Estado uruguayo no suscribirá acuerdos internacionales que alienen la mercantilización de la educación. Esta frase, que se incluye en el artículo 14 de la actual ley de educación N° 18.437, se elimina en la formulación que el proyecto de LUC hace en su artículo 129.¹⁷

En su Documento N° 7, “DECIMOS SÍ Y DECIMOS NO. Pronunciamientos del GRE sobre la educación”, de noviembre de 2014, expresamos:

DECIMOS SÍ a la educación concebida como un derecho humano universal y un bien público, cuya finalidad fundamental es contribuir a la construcción del ser humano como persona, con iniciativa, coherencia ética, capacidad de sentir, disfrutar y demandar, con responsabilidad en la edificación

¹⁶ Artículo 186. (Cometidos).- Sustitúyese el artículo 108 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 108. (Cometidos).- A la Comisión Coordinadora de la Educación le compete:

- A) Velar por el cumplimiento de los fines y principios establecidos en la presente ley.
- B) Coordinar, concertar y emitir opinión sobre las políticas educativas.
- C) Promover la planificación de la acción educativa.
- D) Promover la aplicación de los principios, fines y orientaciones generales que emanan de la presente ley.
- E) Convocar al Congreso Nacional de Educación.
- F) Conformar comisiones de asesoramiento y estudio de distintas temáticas educativas.
- G) Crear las subcomisiones que considere pertinentes para el cumplimiento de sus fines, las que podrán ser de carácter permanente o transitorias.
- H) Informar a la ciudadanía sobre el grado de cumplimiento del Plan Nacional de Educación”.

¹⁷ Artículo 129. (Tratados internacionales y cooperación internacional).- Sustitúyese el artículo 14 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 14. (Tratados internacionales y cooperación internacional).- El Estado al definir la política educativa nacional promoverá que la educación sea concebida como un bien público y que la cooperación internacional sea coadyuvante a los fines establecidos en el artículo precedente. No se suscribirá acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u organismos internacionales, que reduzcan la educación a la condición de servicio lucrativo”.

*de una sociedad más justa y solidaria a nivel local, nacional e internacional; vale decir, capaz de participar activamente en la vida político-social. DECIMOS NO, por lo tanto, a toda tentativa de fundamentar la educación en conceptos y prácticas propias del mercantilismo.*¹⁸

El proyecto de LUC presenta diversos artículos que rompen con el principio de autonomía y concentran en el Ministerio de Educación y Cultura la facultad de diseñar las políticas educativas que deberá ejecutar la ANEP.

En el artículo 145 se definen los nuevos cometidos del MEC, entre ellos se establece:

“Elaborar, en acuerdo con los tres candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo para integrar el Consejo Directivo Central de ANEP, el Compromiso de Política Educativa Nacional que acompañará la solicitud de sus venias” (numeral D).

Es decir que quienes sean designados para dirigir la ANEP deben someterse previamente a la orientación definida por el MEC, en una clara violación de la autonomía del ente.

“Elaborar y enviar a la Asamblea General antes de la presentación de la Ley de Presupuesto, el Plan de Política Educativa Nacional en el que se fijarán los principios generales y las metas de articulación entre las políticas educativas y las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico y económico que servirán de marco a la elaboración de políticas educativas específicas. El Plan será elaborado en coordinación y consulta con las autoridades de los organismos estatales autónomos de enseñanza” (numeral E).

Es decir que se coordina y consulta, pero el que elabora el Plan de Política Educativa Nacional es el MEC.

Expresa el Grupo de Reflexión sobre Educación: *“La autonomía de la educación es una condición ineludible de la soberanía nacional frente a cualquier poder extranjero o transnacional que intente imponer lineamientos educativos a nuestra sociedad, así como un resguardo respecto a los intereses particulares de grupos políticos, económicos o ideológicos que ocasionalmente detentan la hegemonía”*¹⁹

El avance centralizador de este proyecto va en el sentido señalado de sujetar el campo educativo al gobierno central que cambia cada cinco años, esto hace difícil concebir políticas de mediano y largo

¹⁸ GRE, “PUNTO Y SEGUIDO. Diez años de debates, elaboraciones y propuestas”, 2019, pág. 30.

¹⁹ Ibídem, pág. 13.

plazo que deberían definirse en un Plan Nacional de Educación elaborado con amplia participación y sobre el que el GRE ha presentado varios documentos, a lo que nos referiremos más adelante.

Parece reaparecer la filosofía que el maestro Julio Castro denunciaba cuando se discutió el proyecto de ley presentado en 1972: *“La cosa es así: el pueblo, titular de la ‘voluntad general’ elige los gobernantes. Estos reciben con sus mandatos la capacidad de interpretar y ejercer esa voluntad general. Por consiguiente son los únicos capaces para ‘imponer las líneas generales de la política educativa’. La enseñanza como ciencia objetiva, como hecho histórico, como técnica experimental, no tiene valor. Sólo sirve si el gobierno lo quiere; sólo participa en la sociedad si transita al ritmo y por los canales que el gobierno le determine.”*²⁰

Es fácil reconocer el hilo conductor de aquella iniciativa de 1972 y la actual, que entra en franca colisión con el artículo 202 de la Constitución de la República.

3. ELIMINACIÓN DE LOS CONSEJOS DE EDUCACIÓN

El proyecto de LUC en sus artículos 148 y 156 -rompiendo con valores relevantes de la historia de la educación en nuestro país- elimina el carácter colegiado de los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Secundaria y Técnico Profesional. Para ello prevé convertir dichos consejos en Direcciones Generales unipersonales, lo que representa un retroceso histórico de más de cien años.²¹ Se avanza en un proceso centralizador, al bajar el rango institucional de esos Consejos

²⁰ Cuadernos de Marcha. Tercera Época, N° 7, diciembre de 1985, pág. 45.

²¹ Artículo 148. Sustitúyese el artículo 54 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma: Artículo 54. (De los órganos). La Administración Nacional de Educación Pública tiene los siguientes órganos: el Consejo Directivo Central, la Dirección General de Educación Inicial y Primaria, la Dirección General de Educación Secundaria, la Dirección General de Educación Técnico Profesional, y el Consejo de Formación en Educación.

Artículo 156. Sustitúyese el artículo 62 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008 y sus modificativas, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 62 (De las Direcciones Generales). Las Direcciones Generales son órganos desconcentrados unipersonales. Estarán a cargo de un Director General que será designado por el Consejo Directivo Central. Cada subsistema contará a su vez con un Subdirector que será designado según lo establecido en el artículo 59 Literal C de la Ley N° 18.437. Los Directores Generales y los Subdirectores pertenecerán al escalafón Q y permanecerán en sus cargos hasta que asuman sus sucesores. Los Directores Generales integrarán el Consejo Directivo Central, con voz, pero sin voto. Cada Dirección General será responsable en el ámbito de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) de los siguientes niveles educativos de la educación formal:

A) La Dirección General de Educación Inicial y Primaria tendrá a su cargo la educación inicial y la educación primaria. B) La Dirección General de Educación Secundaria tendrá a su cargo la educación secundaria básica y superior. C) La Dirección General de Educación Técnica y Profesional tendrá a su cargo la formación profesional (básica y superior), la educación media superior técnica y tecnológica y la educación media superior orientada al ámbito laboral. Podrá desarrollar asimismo programas de educación terciaria técnica y tecnológica.

desconcentrados transformados en Direcciones Generales con un menor grado aun de autonomía, absolutamente sometidos a la jerarquía del CoDiCen de la ANEP.

No debe llamarnos mayormente la atención, que el proyecto de LUC presentado coincida en muchos aspectos con los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo internacional dedicado a la economía pero que incide en los sistemas educativos en todo el mundo, por ejemplo a través de las pruebas PISA.

El proyecto de LUC propuesto presenta coincidencias programáticas con lo expuesto por la OCDE. En una publicación del año 2016, “OCDE Revisión de Recursos Educativos – Uruguay”, se expresa lo siguiente: *“Uno de los principales desafíos de la educación en Uruguay tiene que ver con la estructura de su gobernanza institucional y la distribución de responsabilidades para desarrollar e implementar la política educativa. (...) En consecuencia, existe la necesidad de aclarar las competencias dentro del sector educativo. El primer paso que se debería tomar es concentrar la responsabilidad principal y la rendición de cuentas en un solo órgano que dirigiera el desarrollo de la política educativa. El órgano que naturalmente parece ser más adecuado en Uruguay es el CODICEN”*²²

En este esquema verticalista propuesto, los directores generales de los subsistemas ejecutarán las políticas emanadas del CoDiCen, que a su vez habrá de supeditarse a las políticas diseñadas por el Ministerio de Educación y Cultura contraviniendo la disposición autonómica establecida en la Constitución.

4. ELIMINACIÓN DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

Todo lo antedicho subordina explícitamente al Consejo Directivo Central de la ANEP a los designios del MEC. Este hecho, como ya se ha expresado, entra en franca colisión con el artículo 202 de la Constitución de la República.

A la verticalidad y concentración de autoridad, se suma la eliminación de los consejeros electos de los consejos de educación. Este ataque a la participación de los representantes de los docentes en los

²² OCDE, Revisión de Recursos Educativos / Uruguay (2016), página 4.
https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/OCDE_Revision_de_recursos_educativos-Uruguay.pdf

órganos de decisión, significa una regresión histórica significativa. Ya hemos descrito cómo en el año 1935 la ley N° 9.523, que crea el Consejo de Educación Secundaria, determinaba la elección por parte de los docentes de tres consejeros en un Consejo de 7 miembros. Algo similar ocurría con la ley de creación de la UTU en 1942, por lo que los cambios propuestos por el proyecto de LUC, 80 años después, van en sentido opuesto respecto al principio de participación.

Como era previsible la OCDE se muestra contraria a la participación docente en los órganos de conducción, tal como lo expresa en el documento citado anteriormente: *“Una característica particular de la gobernanza de la educación en Uruguay es la administración conjunta institucionalizada del sistema educativo con los docentes. De hecho, los educadores eligen representantes para el CODICEN y para cada consejo desconcentrado. Por lo tanto, en la práctica, participan directamente del desarrollo de la política educativa, lo que incluye las decisiones que conciernen directamente a sus intereses. Esta participación directa de los docentes en la administración del sistema educativo es debatible ya que, inevitablemente, existen intereses creados. Esta práctica permite que los intereses corporativos incidan en el desarrollo de la política educativa. El riesgo que se corre es que algunas políticas educativas puedan verse sesgadas para favorecer los intereses de los docentes. En consecuencia, el sistema educativo corre el riesgo de estar más centrado en ellos que en los alumnos.”*²³

En el documento 7 del GRE se reafirma la educación integral como derecho humano desde el nacimiento, se retoman los conceptos de participación, la aplicación de las resoluciones emanadas de los Congresos Nacionales de Educación y la importancia de la integración de los docentes en los organismos de conducción.²⁴

La participación estudiantil se ve menoscabada por la supresión en el Art. 167 de la exigencia de la obligatoriedad de que 1/3 de integrantes de los Consejos de Participación sean estudiantes en Secundaria y Educación Técnico Profesional.

Se desnaturalizan dichos Consejos de Participación ya que dejan de tener convocatorias regulares al eliminarse, en el Art. 168, la responsabilidad de las Direcciones de citarlos por lo menos 3 veces al año que prevé el artículo 78 de la Ley vigente.

²³ OCDE, Revisión de Recursos Educativos / Uruguay (2016), página 9.
https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/OCDE_Revision_de_recursos_educativos-Uruguay.pdf

²⁴ GRE, PUNTO Y SEGUIDO Diez años de debates, elaboraciones y propuestas, 2019, pág. 7.

La derogación del art. 71 de la ley N° 18.437 anula la participación de los funcionarios no docentes de los subsistemas, al eliminar las Comisiones Consultivas de funcionarios no docentes.

De igual manera, en el proyecto presentado, uno de los ámbitos de mayor participación de la ciudadanía en la determinación de las políticas públicas de educación, como lo es el Congreso Nacional de Educación, pierde relevancia y significación ya que podrá ser convocado o no en cada período de gobierno (como máximo una vez), de acuerdo a la voluntad del MEC que preside la Comisión Coordinadora de la Educación, tal como se expresa en el art. 143 del proyecto de ley.²⁵

El GRE expresa respecto de este tópico:²⁶

“El Congreso debe constituirse en un proceso en el cual la sociedad en su conjunto reflexione, discuta y formule propuestas fundamentadas para la educación nacional. Tendría que orientarse a perfilar de manera prospectiva y contextualizada el ‘deber ser’ de la educación a corto y mediano plazo, sin limitarse a tratar solo los problemas actuales. Ha de ser también una oportunidad para poner de manifiesto las experiencias innovadoras que se están desarrollando tanto en el medio rural como urbano, y en los distintos niveles de la educación, de modo de construir una auténtica ‘cartografía pedagógica nacional’. Sobre estas bases, el Congreso está llamado a hacer un aporte fundamental a la base conceptual y de políticas de un indispensable Plan Nacional de Educación, con proyección a quince o veinte años.”

A nuestro criterio el concepto de democracia implica el derecho de todos a participar y hacer oír, recordando a José Martí, ‘la razón de todos en las cosas de todos’, sin por ello restringir las legítimas atribuciones de las autoridades autonómicas, ni las de los docentes en tanto profesionales de la educación. Frente a la ofensiva de los partidos políticos por tomar el control de la educación, reafirmamos los principios de autonomía y participación. El GRE se ha expresado claramente sobre este tema en varias ocasiones, y en particular en nuestro Documento N° 2 *“Reflexiones a propósito del acuerdo interpartidario sobre educación”* de mayo de 2012.

La autonomía no impide la construcción de políticas públicas globales, coordinadas y con amplios consensos sociales a partir de la explicitación de grandes objetivos del Estado.

²⁵ Artículo 143. Sustitúyese el artículo 45 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma: Artículo 45 (Del Congreso Nacional de Educación). El Congreso Nacional de Educación tendrá carácter asesor y consultivo en los temas de aplicación de la presente ley. Podrá ser convocado por la Comisión Coordinadora de la Educación, como máximo una vez por período de gobierno.

²⁶ GRE, PUNTO Y SEGUIDO Diez años de debates, elaboraciones y propuestas, 2019, pág. 27-28.

5. CONDICIONES DE TRABAJO DOCENTE Y FLEXIBILIZACIÓN LABORAL

El proyecto de LUC introduce sustanciales cambios en lo que refiere a las condiciones del trabajo docente, lo que seguramente redundará en una profundización de la flexibilidad y precarización del mismo.

En el artículo 163, se establece que el CODICEN aprobará, en el marco de las disposiciones vigentes, “*los estatutos de docentes y de funcionarios no docentes*” con lo cual introduce la posibilidad de que se apruebe un nuevo estatuto docente, en paralelo al existente. Esta disposición se profundiza en el artículo 193, donde se establece (en el literal B)²⁷ que los docentes podrán elegir el régimen especial al que se acogerán, pudiendo volver al régimen anterior en un plazo no mayor a tres años. El pasaje de un régimen a otro será voluntario, aunque en el marco del nuevo régimen se deberán aceptar cambios a futuro, que la ANEP imponga, lo que evidencia un riesgo real e instala escenarios de incertidumbre en lo que refiere al desarrollo de la carrera docente, además de contravenir la ley N° 18.508 de negociación colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público.

Uno de los cambios más preocupantes es el que dispone que el compromiso con el proyecto de centro será jerarquizado a los efectos de la evaluación del desempeño del docente en el aula (artículo 163, literal D),²⁸ con lo cual se amenaza la libertad de pensamiento, en tanto de esa adhesión o compromiso dependerá la evaluación que de la práctica profesional del docente se haga, lo que de hecho supone un control político-ideológico, además de educativo y didáctico, que impacta directamente en lo laboral.

Asimismo, el literal D del artículo 193 refiere a que el CODICEN podrá “*...establecer compensaciones o complementos salariales y otros beneficios*” por circunstancias varias, entre las que se menciona “*el cumplimiento de metas de política pública*”, lo que podría ser lesivo para la

²⁷ Artículo 193, literal B: En caso de modificación de las normas estatutarias o de creación de regímenes especiales, se recabará la voluntad de los funcionarios, que podrán optar por permanecer en el régimen anterior o pasar a regirse por el nuevo. Quienes optaren por el nuevo régimen podrán ejercer el derecho de volver al anterior hasta haber transcurrido un plazo máximo de tres años contados desde formalizada su opción, procediéndose a la recomposición de la carrera funcional, de corresponder. Cumplido dicho plazo, la incorporación al nuevo régimen sujetará al funcionario a las condiciones del mismo que se hallaren vigentes a esa fecha, así como a las que se establecieron en el desarrollo de sus disposiciones, en un marco de estricto respeto a los derechos adquiridos y a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

²⁸ Artículo 163, literal D: A los efectos de la carrera docente se considerarán la titulación, la evaluación del desempeño en el aula, la actuación (asiduidad y puntualidad), el compromiso con el proyecto del centro [...]

libertad de cátedra, dado que el plan de políticas públicas solo es suscripto por los miembros políticos del CODICEN. Se introduce claramente el concepto de retribuciones particulares y se relativiza el salario de carácter general, escenario en el cual las direcciones de los centros pasan a tener un rol central.

Al respecto, el GRE ha expresado en su Documento N° 7: *“Decimos NO a toda remuneración diferencial a los salarios de docentes que se pretendan justificar por la medición de los resultados obtenidos por los estudiantes en pruebas estandarizadas o por la llamada ‘productividad’ de los primeros”*.²⁹

En el mencionado artículo (193, literal E)³⁰ se dispone asimismo que se *“... fomentará la creación de planteles estables, con permanencia de funcionarios y concentración de carga horaria en un mismo centro educativo”*. El cumplimiento de estas disposiciones se delegará a las direcciones de los centros que contarán, de ese modo, con atribuciones y potestades que podrían afectar la autonomía en el desarrollo de la tarea docente y generar situaciones de desigualdad, en el marco de un concepto gerencialista de la gestión de centros educativos. Se corre el riesgo de discrecionalidad, así como de cooptación; la estabilidad laboral dependerá del director (sus ideas, características personales, preferencias, gustos, etc.)

En su Documento N° 9 “Plan Nacional de Educación. Aportes al Congreso Nacional de Educación”, el GRE, en referencia a la enseñanza en las instituciones, alude a la necesidad de centrar la figura del docente en tanto enseñante y agrega que *“Esa centralidad exige el inevitable ejercicio de la toma de decisiones, como un cotidiano acto político [...] Reivindicar el ejercicio pleno de esas decisiones profesionales resulta impostergable”*.³¹

²⁹ GRE, PUNTO Y SEGUIDO Diez años de debates, elaboraciones y propuestas, 2019, pág. 36.

³⁰ El Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, fomentará la conformación de planteles estables, con permanencia de funcionarios y concentración de carga horaria en un mismo centro educativo, pudiendo delegar estas atribuciones en las Direcciones Generales de los subsistemas educativos (o, en su caso, en el Consejo de Formación en Educación), las que podrán ser delegadas a su vez en las direcciones de los centros educativos.

³¹ Op. Cit., pág. 112.

6. EL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN PROPUESTO POR EL GRE Y EL PLAN DE POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL A CARGO DEL MEC

El proyecto de LUC refiere, en el artículo 152, literal R, a que el Consejo Directivo Central tendrá entre sus cometidos “*Participar en la elaboración del Plan de Política Educativa Nacional que se elaborará por el Ministerio de Educación y Cultura, en el marco de lo establecido en el literal E, del artículo 51 de la presente ley*”. Este plan será elaborado por el MEC, conjuntamente con las autoridades de la educación, lo que por lo menos pone en cuestión la autonomía de la ANEP, más allá de que se fundamente en una necesidad de coordinación del sistema educativo y en una necesidad de trascender el período de gobierno. No se explicita mucho más, en el texto de la LUC, acerca del alcance y las características que tendría ese Plan.

Sabido es que la planificación educativa en el Uruguay cuenta con antecedentes históricos. En la década de 1960 la Comisión Interministerial de Desarrollo Económico y Social (CIDE), dependiente directamente de Presidencia produjo diagnósticos y propuestas para los distintos sectores de la economía y la sociedad nacional, en el marco del optimismo desarrollista que predominaba en la época. El Plan de Desarrollo Educativo de la CIDE reflejó en consecuencia las teorías del capital humano en boga, hoy cuestionadas no solo desde un sector de la teoría económica sino también desde la concepción de la educación como derecho humano.

En el año 2005 comenzó a funcionar en el país el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE) en el marco más amplio del Consejo Nacional de Políticas Sociales. Entre agosto y octubre de 2008, el CCE convocó a un espacio de discusión que definiera los objetivos nacionales y los lineamientos estratégicos para orientar el diseño y la formulación de políticas públicas hacia la infancia y la adolescencia, más allá de lo coyuntural y de cara a los próximos veinte años: su abordaje se basa en la normativa internacional sobre derechos de los niños y los adolescentes. El proceso de discusión de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010-2030 contó con el aval de la Presidencia de la República, el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y la participación de múltiples actores públicos y privados. La educación es un eje transversal de los “lineamientos estratégicos y propuestas de acción” del documento resultante. “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su Implementación” (2008).

Entre 2008 y 2010, en el marco de la experiencia de renovación de las Naciones Unidas “Unidos en la Acción” se desarrolló el Proyecto “Apoyo al Fortalecimiento de Políticas Educativas”. Fue

coordinado desde el gobierno por la OPP y el Ministerio de Relaciones Exteriores y desde el Sistema de Naciones Unidas (SNU) por la Oficina del Coordinador Residente. Fue implementado por ANEP y constó de dos subproyectos: “Plan Nacional de Educación 2010-2030” y “Prevención de violencia y emergentes de riesgo en centros educativos”. En 2011, como resultado del primero de los subproyectos se publicó, en edición limitada, el primer documento nacional de aportes a una planificación educativa comprensiva, aunque limitada a ANEP, con horizonte al 2030. Se trata de “Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP). Aportes para su elaboración” (2011).

Desde entonces no se ha continuado trabajando en el país en un Plan Nacional de Educación ni sectorial, como el anterior, y menos aún de cobertura global del Sistema Nacional de Educación Pública.

El GRE, casi desde su fundación, en 2010, ha sostenido la necesidad de implementar un Plan Nacional de Educación (PNE) en nuestro país. En su Documento N° 2, “Reflexiones a propósito del acuerdo interpartidario en educación”, se pronunciaba sobre la necesidad de desarrollar un Plan Nacional de Educación, de mediano y largo plazo, que vertebrara al sistema educativo en los próximos años. Sugería *“evitar una visión normativa, centralizada, tecnicista, rígida, anclada en la racionalidad técnico-instrumental, para la elaboración de ese plan. Por el contrario, apuntamos a una planificación flexible, participativa y democrática, que mediante instancias tales como asambleas, foros, consultas, relatorías de las distintas etapas y el apoyo de un equipo técnico interdisciplinario, elabore progresivamente un plan consensuado y, por lo tanto, legitimado por la mayor cantidad de actores sociales posible, vinculado directa o indirectamente a la educación”*.³²

En el Documento N° 7, el GRE expresaba *“Decimos sí a la concepción, elaboración y puesta en ejecución de un Plan Nacional de Educación a mediano y largo plazo, inserto en la construcción del futuro Uruguay, elaborado con participación de todos los actores sociales y no como resultado de acuerdos cupulares interpartidarios”*.³³

El GRE ha trabajado extensamente el concepto de Plan Nacional de Educación, así como la metodología que debería orientar su elaboración, especialmente en los Documentos N° 8 “Es tiempo de un Plan Nacional de Educación” (junio de 2016) y N° 9 “Plan Nacional de Educación. Aportes al congreso nacional de educación” (setiembre de 2017).

³² GRE, PUNTO Y SEGUIDO Diez años de debates, elaboraciones y propuestas, 2019, pág. 25.

³³ *Ibíd*em, pág. 30.

En el primero de ellos, establece que un Plan Nacional de Educación “... *es un documento con visión comprehensiva, racional y compleja de lo educativo a partir de la situación actual y de su proyección a futuro en relación con el todo social nacional, regional y mundial, lo que habilita a delinear la educación que tendrán las generaciones futuras. Lo anterior sirve de encuadre para la definición de fines, objetivos, políticas educativas y estrategias acordes para su logro*”.³⁴

Un PNE es a largo plazo -con ductilidad para ajustes- y debe elaborarse, entonces, a través de un proceso reflexivo, participativo y democrático, a mediano y largo plazo, teniendo como centro la integralidad de la persona, situada en el contexto nacional y mundial presente y futuro. Es una “hoja de ruta” que define grandes orientaciones con el fin de transformar, armonizar y articular los diversos componentes del Sistema, sobre la base de la autonomía e identidad de cada uno de ellos.

En ese sentido, la existencia de un PNE contribuiría a:

- a. *Transformar a la educación en política de Estado de mediano y largo plazo por sobre los avatares político-partidarios.*
- b. *Generar consensos sociales básicos en torno a la definición de sus lineamientos generales en relación a la visión de un Uruguay deseable.*
- c. *Alinear a las instituciones de la educación o vinculadas a ella (MEC, ANEP, UdelaR, UTEC, futura Universidad Nacional de Educación, MIDES, INAU), cada una dentro de sus competencias, responsabilidades y especificidades, en torno a fines comunes.*
- d. *Otorgar sentido, dirección, lógica interna y un horizonte temporal prospectivo a las políticas educativas a emprender.*
- e. *Superar la proliferación de políticas educativas y programas focalizados, dándoles unicidad, potenciándolos entre sí y optimizando recursos.*
- f. *Promover el involucramiento activo de los actores educativos en el desarrollo de un proyecto compartido, lo que puede contribuir a recuperar un elevado compromiso con la educación, hoy descaecido.*
- g. *Estimular la aglutinación de la sociedad en torno a una perspectiva concreta de cambio que supere el corto plazo: la educación como tarea de muchos.*
- h. *Definir líneas claras para el seguimiento y la evaluación de los procesos y los resultados de las políticas educativas, para su mejora.*

³⁴ GRE, PUNTO Y SEGUIDO Diez años de debates, elaboraciones y propuestas, 2019, pág. 45.

- i. *Articular a la educación con las políticas sociales, sanitarias y de apoyo financiero existentes o a implementar.*
- j. *Evitar, a partir de grandes lineamientos consensuados articulados entre los subsistemas, la adopción de soluciones forzadas internas o externas, que generan resistencias y son potenciales fuentes de conflicto porque van en contra de identidades institucionales que se corresponden con tramos de edades diferentes.*
- k. *Contar con criterios claros que surjan de las líneas rectoras del plan para la celebración o no de acuerdos internacionales en materia de educación o que incidan en ella, así como para adoptar o no “modas educacionales” que recorren el mundo, pero que tienen fines que son exógenos a una educación con centro en la persona y su sociedad de pertenencia.”*³⁵

El GRE trabajó también en la metodología que debería orientar la elaboración del Plan e identificó posibles etapas que podría comprender dicho proceso, todo lo cual puede consultarse en sus documentos. En estos, se focaliza también en los actores institucionales y en los equipos de apoyo que deberían participar en la elaboración del PNE, así como en los recursos financieros que deben preverse a esos efectos.

En ocasión de la realización del Tercer Congreso Nacional de Educación “Enriqueta Compte y Riqué”, el GRE presentó sus aportes al tratamiento del tema Plan Nacional de Educación en dicho ámbito, enunciando diferentes temáticas orientadas a situarlo, y a focalizar en sus características deseables, así como a presentar los contextos del mismo y algunas de las dimensiones de la educación y tópicos que el Grupo consideró que debían formar parte de la reflexión para la discusión de un Plan.

Pero la propuesta de Ley de Urgente Consideración renuncia a la participación y a la mirada a largo plazo, a la vez que subordina la educación al gobierno de turno, con lo cual una política sostenida de Estado en materia de educación resulta inviable.

³⁵ GRE, PUNTO Y SEGUIDO Diez años de debates, elaboraciones y propuestas, 2019, pág. 46.

7. LA FORMACIÓN DOCENTE EN LA LUC

El GRE sostiene que es necesario y urgente crear -de acuerdo al artículo 202 de la Constitución de la República- un nuevo “Consejo Directivo Autónomo”, que tenga todos los caracteres de una Universidad Nacional y Pública de Educación, gratuita, laica y cogobernada, que se encargue de la enseñanza pública que la Constitución llama “Normal” (y hoy se designa como “Formación en Educación”). Esta Universidad debería estar integrada inicialmente por la red de institutos y centros presenten en todos los departamentos del país y que actualmente dependen del Consejo de Formación en Educación (CFE) de la Administración Nacional de Educación Pública. Contar con tal Universidad es condición necesaria e instrumento adecuado para que la formación pública en educación pueda impulsar y poner en valor el “factor docente”, fundamental para el desarrollo de toda la educación.

El proyecto de LUC apunta en dirección opuesta. Renuncia a la propuesta clara, coherente y sólida de lineamientos para la UNED propuestos por las ATD de Formación Docente, defendida por el GRE, aprobada por el Congreso Nacional de Educación y apoyada por la Comisión Nacional de Educación y otras muchas entidades, y renuncia a presentar un Proyecto de Ley alternativo. Se limita a introducir modificaciones a la Ley General de Educación que empeoran la situación actual, pues lejos de procurar el crecimiento cualitativo y cuantitativo de nuestra formación pública en educación, la rebaja, debilita y abre caminos a su fragmentación y a la "competencia" tanto al interior de la educación pública como de ésta con la privada. Aprobar esos artículos del proyecto sería una grave regresión; una renuncia del Estado a su responsabilidad de sostener el derecho a una formación pública en educación gratuita, laica y de la mejor calidad, para todos.

Los principales **caracteres del proyecto de LUC** al respecto son:

a. Degradación del nivel de la formación pública en educación

El proyecto, sustituye el artículo de la ley vigente sobre "niveles educativos" del "Sistema Nacional de Educación" que establece que el nivel 4 incluye la "Formación en educación con carácter universitario" (el IUDE que crea), y la "Educación terciaria universitaria". Es el nivel terciario, es decir, *postsecundario*. Abarca las carreras y titulaciones llamadas "de grado", coherentemente con el criterio general que ordena los niveles de menor a mayor, de modo que el ascenso al siguiente supone la aprobación del anterior. El nivel 5 es "educación de posgrado", que supone haber pasado por la de "grado"

El artículo 131³⁶ del Proyecto usa este criterio hasta el nivel 3, pero lo sustituye por otro contradictorio para los niveles 4 y 5. En el 4 queda solo la "Educación terciaria no universitaria" (lo que incluye a la formación pública en educación). En el 5 estará la "educación universitaria de grado y posgrado". El nivel ya no depende de qué, cómo o cuánto se estudia, sino de en qué institución se estudia. De modo ilógico, el nivel 5 no exige aprobar el 4, sino que basta el 3; e incluye no sólo "grados" y sino también "posgrados" en un mismo "nivel" privativo de las Universidades.

La formación **pública** en educación queda así condenada a ser siempre inferior, y continuará dependiendo del CFE de la ANEP.

La formación en educación brindada por universidades privadas es reconocida, por ese solo hecho, como de nivel superior a la pública.

Al quedar en "niveles" distintos las carreras de grado "terciarias" y las "universitarias" de grado las carreras de formación pública en educación son de inferior nivel a la de cualquier curso de cualquier universidad. Sus instituciones no podrán dar títulos universitarios ni desarrollar posgrados. Sus egresados -profesionales de la educación- serán de menor nivel que cualquier otro profesional y no estarán habilitados a cursar posgrados universitarios. No será posible la movilidad horizontal de estudiantes, las reválidas, los reconocimientos de estudios, la posibilidad de actividades compartidas entre las distintas instituciones postsecundarias, pues ahora serán automáticamente de distinto nivel. Estos efectos debilitan fuertemente a la formación pública en educación que actualmente depende del CFE de la ANEP.

El borrado de diferencias entre educación pública (autónoma, gratuita, laica) y la privada (que no tiene por qué tener esos caracteres); y la no definición de educación "universitaria" que hace el Proyecto, afectan la coherencia del conjunto de modificaciones y derogaciones propuestas en lo que respecta a formación en educación.

³⁶ Artículo 131. Sustitúyese el artículo 22 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 22 (Niveles de la educación formal):

0 Educación inicial: 3, 4 y 5 años de edad

1 Educación primaria

2 Educación media básica

3 Educación media superior

4 Educación terciaria no universitaria

5 Educación universitaria de grado y postgrado.”

b. Debilitamiento institucional de la formación pública en educación.

El artículo 137³⁷ del Proyecto otorga a la "formación en educación" "la formación académica y profesional, inicial y continua" de una lista ilimitada de profesionales de la educación.

Pero no se refiere a la formación **pública**, que "estará a cargo de un Consejo de Formación en Educación" que dependerá de la ANEP, pues esta se limita a la "formación en educación para los niveles inicial, primario y medio" (art. 157)³⁸.

El agregado compromiso del Estado de "asegurar el carácter universitario de *una* formación en educación de calidad" (del art. 137) no se refiere a la encorsetada formación **pública** en educación. Al menos hasta que el CODICEN (no el CFE) realice las acciones para "facilitar la creación de una formación en educación de carácter universitario", según reza el art. 170,³⁹ que sustituye a la creación del IUDE.

Mientras tanto... ¿quién se encarga de formación pública en educación en el 5º nivel? ¿Y en toda la extensión a que se refiere el art. 137? ¿Cuándo la formación pública en educación podrá salir de su lugar cada vez más marginado? Estamos demasiado cerca de la renuncia del Estado a brindar formación en educación de carácter **público**.

³⁷ Artículo 137. Sustitúyese el artículo 31 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 31. (De la formación en educación). La formación en educación comprende la formación académica y profesional, inicial, continua y de posgrado, de técnicos, maestros, maestros técnicos, docentes de educación media, docentes de educación física y educadores sociales, así como otras formaciones que sean requeridas para el buen funcionamiento de la educación formal. El Estado, través de las entidades públicas con competencia en la materia, hará todos los esfuerzos a su alcance para asegurar el carácter universitario de una formación en educación de calidad.

³⁸ Artículo 157. (De la Formación en Educación) La formación en educación para los niveles inicial, primario y medio estará a cargo de un Consejo de Formación en Educación, de cinco miembros designados por el Consejo Directivo Central de la ANEP, según la normativa que este órgano establezca. El Consejo Directivo Central también designará a uno de esos cinco miembros como presidente del Consejo de Formación en Educación, el que integrará el CODICEN con voz y sin voto. Se designará un consejero docente y uno estudiantil mediante la elección directa por sus órdenes respectivos. Para la organización de los actos electorales previstos en este artículo intervendrá la Corte Electoral. Estos dos últimos fueron introducidos por la Comisión del Senado. Faltaría el orden de egresados, si es que queremos una institución de índole universitaria.

³⁹ Artículo 170. (Formación en Educación Universitaria).- Sustitúyese el artículo 84 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma:
"ARTÍCULO 84. (Formación en Educación Universitaria).- El Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública realizará, en el marco de sus cometidos específicos, acciones tendientes a facilitar la creación de una formación en educación de carácter universitario.

Y, sin duda, lo que haya será de carácter *no autónomo*, dependiente del Poder Ejecutivo. En efecto, el art. 171⁴⁰ del Proyecto crea en el seno del MEC, un "Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación", contrario al mandato constitucional, pues deriva la formación pública en educación, hacia una actividad educativa del Ministerio de Educación. Que inevitablemente entrará en superposición institucional con las atribuciones que el artículo 170 del mismo proyecto da al CoDiCen de la ANEP.

No se trata de un Programa *de, por y para* la formación pública en educación que, por su índole sólo podría radicarse de modo pertinente en un Ente Autónomo de la Educación.

Es un programa desarrollado desde el Ministerio, por instituciones universitarias (públicas o privadas), supuestamente para beneficio de instituciones de nivel inferior, terciario (privadas o públicas). Los educadores o docentes egresados de instituciones públicas terciarias podrán llegar a ser alumnos o beneficiarios del programa, pero no participantes en su organización y diseño, ni como docentes o investigadores. No así los docentes egresados de instituciones *privadas*. Con esto queda en entredicho, también, la *laicidad*.

El "sistema nacional de becas" que propone este artículo no es para estudiar formación en educación en instituciones públicas; no es para los estudiantes de formación pública en educación. Es "premio" al "mérito" de alguno de estos, para "que sigan programas universitarios de formación en educación" (es decir: privados, excepto para los que hagan profesorado en educación física). Esto atenta contra la formación pública en educación. Es otro aliciente para no entrar a ella o para salir lo más pronto posible. E incentivo económico público a las instituciones privadas.

La atribución de desarrollar "un sistema permanente de evaluación y monitoreo de la calidad docente", desde el Ministerio (en coordinación con ANEP e INEE), implica la tutorización de los

⁴⁰ Artículo 171. Sustitúyese el artículo 85 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 84 (Del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación). Créase en el Inciso 11 "Ministerio de Educación y Cultura" el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación, que tendrá los siguientes fines:

A) Promover y apoyar el desarrollo de programas universitarios de formación en educación, en un marco de respeto a la autonomía de las instituciones formadoras y en coordinación con la Administración Nacional de Educación Pública en lo pertinente.

B) Crear un Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación que premie la continuidad y calidad de los estudios por parte de estudiantes de todo el país que sigan programas universitarios de formación en educación.

C) Desarrollar, en coordinación con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y la administración Nacional de Educación Pública, un sistema permanente de evaluación y monitoreo de la calidad docente, que sirva como sustento al desarrollo de políticas de acompañamiento y mejora.

D) Apoyar a ANEP y a las instituciones educativas en sus esfuerzos por mejorar la calidad docente, las condiciones de ejercicio de la profesión y los horizontes de desarrollo profesional de los educadores de todo el país.

profesionales docentes. La propuesta supone la no profesionalidad de los educadores, su sumisión a criterios ministeriales, y la desprofesionalización docente.

El eventual éxito del Programa no fortalecerá, precisamente la institucionalidad de la formación pública en educación, más bien la diluirá y debilitará, haciéndole perder autonomía (en vez de ampliarla y consolidarla) y depender de instituciones de formación docente privadas, ni laicas ni gratuitas.

c. Eliminación de la coordinación en formación en educación con otras instituciones públicas terciarias y universitarias.

El Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP), es un ámbito de coordinación necesario entre todas las carreras públicas de instituciones universitarias y no universitarias en pro de la mejor educación pública. Una de sus finalidades es "Constituirse en un sistema integrado en que se pueda elegir variados trayectos, reconociéndose los saberes adquiridos en los distintos niveles y modalidades" terciarias (UTEC, UDELAR, formación pública en educación...)

El proyecto de LUC deroga (art.205)⁴¹ el "ámbito de la educación terciaria pública", que abarca la Universidad de la República, el Instituto Universitario de Educación y los Institutos de Educación Terciaria", así como su "régimen legal" (arts. 79 y 80de la ley vigente)⁴².

Como complemento, el artículo 169⁴³ sustituye el SNETP por un "Sistema Nacional de Educación

⁴¹ Artículo 205. (Derogaciones).- Deróganse los artículos 42, 43, 49, 50, 66, 71, 79, 80, 86, 95 y 109, así como todas las disposiciones incluidas en el Título VI ("DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y EXCEPCIONALES") de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008.

⁴² Artículo 79. (Ámbito).- La Educación Terciaria Pública se constituirá con: la Universidad de la República, el Instituto Universitario de Educación y los Institutos de Educación Terciaria.
Artículo 80. (Régimen legal).- La Universidad de la República se regirá por la Ley N° 12.549, de 16 de octubre de 1958. El Instituto Universitario de Educación y los Institutos de Educación Terciaria se regirán por las disposiciones de la presente ley.

⁴³ Artículo 169. Sustitúyese el artículo 83 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 83 (Del Sistema Nacional de Educación Terciaria). En el marco del Sistema Nacional de Educación se propenderá a la formación de un Sistema Nacional de Educación Terciaria que tendrá las siguientes finalidades:

A) Promover la generalización de la enseñanza terciaria de calidad y conectada a lo largo de toda la vida activa con el trabajo, el ejercicio de la ciudadanía, el acceso a la cultura, la mejora en la calidad de vida colectiva y la realización personal de carácter integral.

B) Impulsar la articulación de esfuerzos públicos y de la sociedad civil para el enriquecimiento de las modalidades de enseñanza y su diversificación institucional.

C) Contribuir a formar capacidades acordes con el desarrollo productivo del país.

D) Contribuir a la dignificación de la profesión docente, así como a la formación de nivel universitario, la calificación permanente y la evaluación sistemática de todos los docentes de la enseñanza, desde el nivel inicial hasta el superior.

Terciaria" (no solo *pública*) que excluye a las universidades y deja a la formación en educación pública en un ámbito de colaboración muy restringido, integrado por instituciones que no define⁴⁴, y con finalidades amplias y por demás problemáticas.⁴⁵

d. Desintegración de la formación pública en educación

El artículo 137 (que modifica el 31 de la ley vigente y que, como ya vimos y se refiere a la formación en educación en general) dice: "El Estado, a través de las entidades públicas con competencia en la materia, hará todos los esfuerzos a su alcance para asegurar el carácter universitario de una formación en educación de calidad". En cumplimiento de esto el artículo 198⁴⁶ del Proyecto crea, sólo para las "carreras de formación docente impartidas por entidades públicas no universitarias" (es decir, las carreras dependientes del CFE de la ANEP) "un procedimiento voluntario de reconocimiento del nivel universitario de que resolverá el MEC y reglamentará el Poder Ejecutivo".

De modo que la entidad pública "con competencia en la materia" sería el Ministerio de Educación y Cultura, en flagrante contradicción con el art. 202 de la Constitución. Incluso va más allá de las potestades que el propio Proyecto, le da al MEC en el literal M de su artículo 145, que están restringidas al "reconocimiento" de "títulos, certificados o diplomas obtenidos en el extranjero"; pero de ningún modo le da tareas ni poderes relativos a "reconocer" (o no reconocer) nada a la educación pública nacional.

Agreguemos que el término "carreras" es ambiguo. Sin embargo, tiene connotaciones ineludibles de

E) Constituirse en un sistema integrado en que se pueda elegir variados trayectos, reconociéndose los saberes adquiridos en los distintos niveles y modalidades.

F) Acelerar los procesos de descentralización compartiendo recursos de las diferentes instituciones.

⁴⁴ La indefinición de integrantes (y de órganos de este Sistema) permite suponer que incluirá variadas instituciones que operan en el marco del artículo 68 (seminarios, academias, institutos, UNI3, etc.), profesorados y tecnicaturas privadas, la educación pública policial y militar y otras variadísimas instituciones existentes o a crearse, cuya característica sea estar dirigida a personas que hayan culminado el nivel medio de estudios y no estén en instituciones universitarias.

⁴⁵ Las finalidades, son generales, ambiguas y algunas suponen orientaciones definidas discutibles. Como las referencias a "conectada" (A), "diversificación institucional" como *finalidad* pública y de la sociedad civil (B), "formar capacidades acordes con el desarrollo productivo del país" (C), "contribuir a (...) la formación de nivel universitario" (D), "constituirse en un sistema integrado" (E), "acelerar los procesos de descentralización compartiendo recursos" (F).

⁴⁶ Artículo 198. Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley N° 18.437, del 12 de diciembre de 2008, créase un procedimiento voluntario de reconocimiento del nivel universitario de carreras de formación docente impartidas por entidades públicas no universitarias. A dichos efectos se constituirá un Consejo Consultivo (...). Este Consejo funcionará en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (...) Su cometido será el de asesorar al Ministerio de Educación y Cultura en los procesos de reconocimiento del nivel universitario de las carreras que voluntariamente se presenten, siguiendo criterios de calidad previamente definidos en consonancia con otros sectores de la educación superior. El Poder Ejecutivo reglamentará esta disposición en un plazo de 90 días.

duración o proceso (se va a iniciar una o se está en cierta etapa, o se la ha culminado): tanto en sentido general como en el uso que le da el Proyecto⁴⁷. Las "carreras" no se confunden ni identifican con "títulos, certificados o diplomas" que dan fe de estarlas cursando o haberlas cursado. De modo que la atribución que se da al MEC no se reduce, por ejemplo, a "reconocer" como universitario un título público de profesor en determinada asignatura, sino que reconoce a la "carrera" de esa asignatura en la o las instituciones (actualmente dependientes del CFE de la ANEP).

Por otra parte, no queda claro quiénes podrían ser sujetos de esa voluntad de someterse al proceso de reconocimiento de nivel universitario por el MEC. Sin duda no los individuos que estén cursando o hayan cursado esa carrera: no sería reconocimiento de la carrera, sino de títulos o estudios. ¿Debería el CFE o la ANEP solicitar al MEC el nivel universitario de todas sus carreras? Pero, entonces, esa institución sería "universitaria"... por decisión ministerial y no podría ser un ente autónomo. ¿Alguna carrera (se entienda por esto, por ejemplo, el profesorado en general o el profesorado de cierta materia) en todos los institutos en que se dicte? Sería admitir carreras universitarias en instituciones no universitarias. O hacer que esas carreras se organicen como pequeñas "universidades"; o que puedan ser "absorbidas" por universidades existentes.

La Constitución organiza la educación pública como Entes Autónomos (art. 202) que se encargan de algún tipo o nivel de esa educación. La UdelaR y la UTEC, son Universidades y está pendiente la propuesta (que sostenemos) de la creación de una tercera universidad pública que se encargue de la Formación en Educación actualmente dependiente del CFE de la ANEP. Contra esto van directamente las modificaciones que criticamos.

El eventual fraccionamiento del tipo de educación que la Constitución llama "Normal" y ahora llamamos "Formación en Educación", y que representa la identidad docente nacional, a partir de demandas "voluntarias" y por decisión Ministerial, es contrario a la Constitución y a la tradición educativa pública nacional.

Dentro del orden democrático republicano vigente correspondería una Reforma Constitucional para decidir esto. No su imposición por una Ley de Urgente Consideración

Más allá de ambigüedades y de cuestiones legales cuesta pensar que una propuesta que

⁴⁷ Tanto en singular como en plural. Por ejemplo: "carreras o cursos específicos en la materia" (art.182); "carrera docente" (art. 165). Además, en el ámbito del CFE se designa como "carreras", por ejemplo, el "profesorado" en general, y no en cada especialidad, lo que agrega mayores confusiones.

necesariamente introduce como cuestión sustantiva en la mejora de la educación docente pase por la "competencia" interna entre sectores, en vez de la lucha mancomunada por la mejor educación pública nacional posible que la lleve a otro puerto que no sea la liquidación de la formación pública en educación.

Cuesta concebir qué ventajas reportaría a la mejora de la formación en educación nacional el quebrantamiento de la formación pública en educación y su sustitución por algún sistema de oferta y demanda pública o privada.

El resultado exitoso de este artículo sería la desestructuración total de la formación pública en educación. Y su dependencia directa del MEC.

8. EPÍLOGO

Por las razones expuestas el GRE se une a las voces que proponen **apartar el capítulo educación de esta Ley de Urgente Consideración** y otorgarle el espacio de debate y reflexión que le dé el sustento social que un proyecto nacional de educación merece.

**PARTICIPARON EN LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO N° 10,
LOS SIGUIENTES INTEGRANTES DEL GRE:**

Arredondo, Julio
Barboza, Oruam
Fernández Val, Walter
Gatti, Elsa
Grattarola Adinolfi, Silvia
Langón, Mauricio
Santos, Limber
Soler Roca, Miguel (miembro honorario)