
LA COMISIÓN DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE EDUCACIÓN DE LA FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, ANTE LOS CAMBIOS EN LA EDUCACIÓN PRESENTADOS EN LA LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN

Introducción

La Comisión Directiva del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación ante los cambios planteados en el proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC¹), referidos a educación, ofrece a la comunidad académica y al conjunto de los ciudadanos un análisis de algunas de las modificaciones más destacadas que se presentan en el proyecto de ley. Este documento² procura ser un aporte analítico en torno a los aspectos educativos de la mencionada ley. Este trabajo se enmarca en los fines de la Universidad de la República, particularmente, en el artículo dos de la Ley Orgánica el cual establece que a esta le incumbe:

a través de todos sus órganos, en sus respectivas competencias, acrecentar, difundir y defender la cultura; impulsar y proteger la investigación científica y las actividades artísticas y contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública; defender los valores morales y los principios de justicia, libertad, bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrático-republicana de gobierno (Uruguay, 1958, p. 1).

Con el propósito de contribuir a la comprensión pública de las modificaciones articuladas en la LUC en materia educativa y con la apreciación de que estas plantean un cambio de paradigma en la concepción y en el modelo educativo es que se ofrece este documento de trabajo. La desaparición del Sistema Nacional de Educación Pública y su Comisión Coordinadora, así como los cambios que se introducen en la conceptualización de la educación que se plantean a lo largo del proyecto LUC, exigen un profundo debate que involucre a la sociedad en su conjunto y, particularmente, incluya a los docentes y estudiantes.

Los estudios comparados a nivel internacional en el terreno educativo, especialmente los relacionados con las reformas, alertan sobre la necesidad imperiosa de

¹ En adelante, LUC.

² El documento ha recibido valiosos aportes de los colegas del Instituto de Educación y ha sido elaborado en un órgano colegiado. En virtud de lo precedente, en el texto se podrá identificar un hilo analítico común enriquecido con los diversos estilos argumentales que un documento colectivo conjuga.

que todo proceso de cambio se laude por medio de un intercambio democrático, plural y fecundo con el conjunto de la sociedad y los actores involucrados. La evidencia internacional, así como los comparativistas dan cuenta que la participación en los procesos de cambio educativo son la única garantía de su efectividad. Parecería ser que la presentación en una ley que aborda un conjunto diverso de temas, así como su carácter «urgente» no abonan en la dirección adecuada. A lo precedente se añaden las restricciones a la participación social que la pandemia ha producido.

Como se ha indicado, este es un documento inicial de análisis que no pretende abordar el conjunto de los cambios propuestos en la LUC sino aquellos más significativos en relación con las modificaciones en torno a: concepto de educación, libertad de cátedra, la organización y el gobierno de la educación, la formación en educación, la carrera docente en ANEP y la Universidad de la República.

Modificaciones al concepto de educación

En este apartado se ofrece un análisis comparativo entre la naturaleza y el alcance del término educación presente en la Ley General de Educación n.º 18437³ y en la LUC. En este recorrido se advierte la interrelación que debe existir entre la concepción de lo educativo, los fines y las políticas educativas impulsadas por el Estado, así como las prácticas educativas.

La LGE es un documento que tiene una coherencia interna a lo largo de su articulado, con un marco conceptual y con disposiciones organizativas. Es difícil modificar una parte sin afectar su lógica interna y generar algún tipo de incongruencia.

El proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC) introduce modificaciones de 57 artículos de la LGE y deroga otros 12 además de las 11 disposiciones transitorias y excepcionales del título VI.

La LGE, en el artículo 1.º contempla un *concepto de educación como derecho humano fundamental y como bien público y social*, de interés general que «el Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa» (Uruguay, 2008, p. 11). Lo precedente se sustenta, entre otros, en:

³ En adelante LGE.

El aprendizaje a lo largo de la vida propone un sistema educativo con componentes integrados e interrelacionados, ya que enfatiza y diferencia los aprendizajes relevantes formales, no formales e informales para todas las personas, desde un enfoque que plantea el aprendizaje a partir de cuatro pilares de la educación desarrollados en el Informe Delors,⁴ así como el reconocimiento, validación y acreditación de los resultados de aprendizaje en los distintos niveles y sectores (Valdez, Pilz, Rivero, Machado y Walder, 2013, p. 37).

La LGE, en el artículo 20 define el Sistema Nacional de Educación como «el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida» (Uruguay, 2008, p. 15) y posteriormente, define la educación formal en el capítulo II, otras modalidades en el capítulo III y la educación no formal en el capítulo IV.

El proyecto de LUC, en el artículo 133 propone modificar la definición, estableciendo como objetivo de la educación formal «garantizar el desarrollo de competencias para la vida. La culminación da derecho a certificaciones, títulos o diplomas cuya validez legal será reconocida en todo caso por el Estado, en todo el territorio nacional» (Uruguay, Poder Ejecutivo, 2020a, p. 72).

La Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, propone «Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.» (CEPAL, 2016, p. 15)

El proyecto de LUC, en el artículo 142 propone modificar el concepto de *educación no formal*, que resultaría muy afectado al eliminar en el texto del artículo 37 de la LGE, que la educación no formal es «en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida» y más adelante, cuando dice que están «dirigidos a personas de cualquier edad, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social, capacitación laboral, promoción comunitaria, animación sociocultural, mejoramiento de las condiciones de vida, educación artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros. La educación no formal estará integrada por diferentes áreas de trabajo educativo, entre las cuales se mencionan, alfabetización, educación social, educación de personas jóvenes y adultas» (Uruguay, 2008, p. 18).

⁴ Delors, J. (1996) Aprender a ser, Aprender a conocer, Aprender a hacer y Aprender a convivir.

En este sentido, coincidimos porque «se refiere a todas aquellas instituciones, actividades, medios, ámbitos de educación que, no siendo escolares, han sido creados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos» (Trilla, 1996, p. 11).

El proyecto de LUC, en el artículo 143 cuando propone modificaciones a la definición de *educación en la primera infancia* en el artículo 38 de la LGE, elimina expresamente en el texto que «constituirá la primera etapa del proceso educativo de cada persona, a lo largo de toda la vida. Tendrá características propias y específicas en cuanto a sus propósitos, contenidos y estrategias metodológicas, en el marco del concepto de educación integral» (Uruguay, 2008, p. 18).

Por lo tanto, cabe *concluir que hay una reducción del concepto de educación* al recorrido que se espera realicen los sujetos de los niveles de la educación formal de 4 a 17 años, con el objetivo de adquirir «competencias para la vida» que, si bien requiere fortalecer aspectos del propio sujeto, esa vida será con otros, social, y para participar en forma crítica, responsable y creativa en la cultura de su época. En esta línea, la Unesco afirma:

Responder a las necesidades básicas de aprendizaje exige más que una renovación del compromiso con la educación básica en su estado actual. Lo que se requiere es una «visión ampliada», que sobrepase los niveles de los recursos vigentes, las estructuras institucionales, programas de estudios, y los sistemas convencionales de servicio y se vaya construyendo paralelamente sobre lo mejor de las prácticas en uso. Actualmente, existen nuevas posibilidades que en gran medida son fruto de la convergencia entre el aumento de información — incluyendo un nivel de comprensión sobre el proceso de aprendizaje mismo, obtenido a través de la acumulación de experiencias y estudios— y una capacidad sin precedentes de comunicación. Debemos captarlas con creatividad y con la determinación de acrecentar su efectividad (Unesco, 1990).

Estos aspectos conceptuales se deben interpretar al tenor de los *fines de la educación* que recoge la LGE tanto en su artículo 3.º:

La educación estará orientada a la búsqueda de una vida armónica e integrada a través del trabajo, la cultura, el entretenimiento, el cuidado de la salud, el respeto al medio ambiente, y el ejercicio responsable de la ciudadanía, como factores esenciales del desarrollo sostenible, la tolerancia, la plena vigencia de los derechos humanos, la paz y la comprensión entre los pueblos y las naciones (Uruguay, 2008, p. 12).

A su vez, en el artículo 5.º cuando define una noción de sujeto de la educación: «Los titulares del goce y efectivo ejercicio del derecho a la educación, son los educandos. Los educadores como agentes de la educación deben formular sus objetivos y propuestas, y organizar los contenidos en función de los educandos, de cualquier edad» (Uruguay, 2008, p. 12).

Por lo tanto, se debería comprender que la educación no es tarea de un docente o de una institución, en un período de la vida de los seres humanos, sino que es un proceso complejo y dinámico, que involucra diferentes tipos de propuestas, contenidos y experiencias, a lo largo de la vida. «Educadores convencionales y no convencionales. El desarrollo continuo del sector educación tiende a extenderla hasta alcanzar las dimensiones de la sociedad toda, a la cual deben asociarse categorías cada vez más numerosas de la población» (Faure, 1978, p. 304). Esta concepción educativa requiere el esfuerzo permanente, coordinado y articulando diferentes perspectivas, procurando la integralidad que la vida humana y social requiere en el presente y en el futuro.

Por ello, la LGE en el artículo 12 define la *política educativa* a seguir con «el objetivo fundamental, que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal» (Uruguay, 2008, p. 13).

A estos objetivos se añade que: «el Estado articulará las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico y económico. También articulará las políticas sociales para que favorezcan al cumplimiento de los objetivos de la política educativa nacional» (Uruguay, 2008, p. 13).

Una política educativa con esta dimensión y alcance requiere de un Sistema Nacional de Educación, tal como se desarrolla en los artículos 20 a 45 de la LGE, que incluye la educación pública, con importante tradición, producción de conocimiento y experiencia acumulada en nuestro país, tal como se desarrolla a partir del artículo 46 en el Sistema Nacional de Educación Pública, que el proyecto LUC propone eliminar.

Cambios en la organización y en el gobierno de la educación

En este apartado se aborda la eliminación del Sistema Nacional de Educación Pública y sus efectos, así como los cambios en el gobierno de la educación. En este segundo eje se

señalan los cambios que se presentan en el rol del Ministerio de Educación y Cultura, la sustitución de los Consejos de Educación (desconcentrados) por Direcciones Generales, así como las modificaciones en la participación de los actores.

2.1 Desaparición del Sistema Nacional de Educación Pública y la Comisión Coordinadora del SNEP

Como se indicó en el apartado precedente, el Sistema Nacional de Educación es definido en el artículo 20 de la LGE como: «el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida» (Uruguay, 2008, p. 15) y está coordinado por una Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación (Comine), con una integración amplia y plural. A la Comine se le asignan tres funciones, en el artículo 43 de la LGE: a) procurar la articulación de las políticas educativas con otras políticas públicas; b) Integrar comisiones de asesoramiento o de coordinación en temas vinculados a la presente ley y a otras normas de la materia educativa; y, c) propiciar foros, congresos y conferencias referidos a temas educativos (Uruguay, 2008, p. 21).

A su vez, el Sistema Nacional de Educación Pública es integrado en la LGE por el Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública, la Universidad de la República y demás entes autónomos de la educación pública estatal (artículo 49) (Uruguay, 2008, p. 22), y es coordinado por una Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (artículo 50) (Uruguay, 2008, p. 22). De esta Comisión Coordinadora participan: el ministro o en su defecto el subsecretario de Educación y Cultura, el director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura, el rector de la Universidad de la República o en su defecto el vicerrector, dos integrantes del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, el presidente o en su defecto otro integrante del Consejo Directivo Central de la ANEP, dos integrantes del Consejo Directivo Central de la ANEP, representantes de las nuevas instituciones autónomas que se crean (artículo 107) (Uruguay, 2008, p. 40). A esta Comisión le corresponde, entre otras atribuciones, la planificación de la educación pública (artículo 108) (Uruguay, 2008, p. 40).

Esta estructura es transformada sustantivamente en la propuesta de LUC. La Comisión Coordinadora de Sistema Nacional de Educación Pública es sustituida por

una Comisión Coordinadora de la Educación (artículo 186) (Uruguay, PE, 2020b, p. 101). También se introducen cambios en la conformación de esta Comisión Coordinadora. De la integración dispuesta en la LGE se mantienen el ministro o, en su defecto, el subsecretario de Educación y Cultura, el director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura y el presidente del Consejo Directivo Central de la ANEP. La Universidad de la República ve retaceada su participación, ya que, de una integración prescriptiva por parte del rector y dos consejeros del Consejo Directivo Central, se pasaría a «un representante de la Universidad de la República». También se asigna un representante a la Universidad Tecnológica, que previamente no lo tenía. A su vez, se integran a la comisión: un representante de las instituciones universitarias privadas, los directores generales y el presidente del Consejo de Formación en Educación de la Administración Nacional de Educación Pública, un representante de la educación primaria y media privadas, un representante de la Comisión Nacional de Educación no Formal, un representante del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, un representante del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, un representante de las instituciones de formación militar, un representante de las instituciones de formación policial (Uruguay, PE, 2020b, p. 101).

Un elemento central para destacar en cuanto a las transformaciones propuestas es la desaparición en el texto de la LUC del adjetivo de «público» en referencia al sistema nacional de educación. Ello se ve reflejado, inequívocamente, en el hecho que la Comisión Coordinadora de la Educación pasa a integrar representantes de las enseñanza universitaria y básica privadas.

Complementariamente a lo anteriormente señalado, resulta relevante explicitar los cambios que se introducen a través de la LUC en los *niveles de participación* de diversos actores sociales en los espacios educativos. En este marco, destacamos:

- *Congreso Nacional de Educación*. Si bien se mantiene su carácter «asesor y consultivo», se pasa de la obligatoriedad de su convocatoria «como mínimo en el primer año de cada período de gobierno» (artículo 45) (Uruguay, 2008, p. 22) a una convocatoria eventual, en tanto: «Podrá ser convocado por la Comisión Coordinadora de la Educación, como máximo una vez por período de gobierno» (artículo 146) (Uruguay, PE, 2020b, pp. 76-77).

-
- *Participación de representantes electos por los docentes en los Consejos de Educación.* Al transformar los Consejos de Educación en Direcciones Generales, la LUC elimina la participación de un representante electo por los docentes en dichos organismos, tal como está establecido en el artículo 65 de la LGE (artículo 163) (Uruguay, PE, 2020a, p. 87).
 - *Comisiones Consultivas.* A través del artículo 204 de la LUC se deroga el artículo 71 de la LGE, el cual establece: «En cada Consejo de Educación se integrarán Comisiones Consultivas de funcionarios no docentes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 65 de la Constitución de la República, de estudiantes y de madres, padres o responsables. En el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) se integrará una o más Comisiones Consultivas de carácter sectorial atendiendo a la diversidad productiva con participación de los diversos actores públicos y privados, trabajadores y empresarios. El Consejo Directivo Central, en consulta con los Consejos respectivos, reglamentará la conformación y funcionamiento de estas Comisiones, a propuesta de los respectivos Consejos» (Uruguay, 2008, p. 30).
 - *Consejos de Participación.* En el artículo 170 de la LUC se elimina la obligación de que al menos un tercio de los miembros de los Consejos de Participación en cada centro educativo sean estudiantes, como establece el artículo 76 de la LGE (Uruguay, 2008, p. 32).
 - *Integración de estudiantes en los Consejos de Educación.* A través del artículo 204 de la LUC se deroga el artículo 66 de la LGE, el cual establece la posibilidad de integración de estudiantes en los Consejos de Educación: «Los Consejos de Educación Media Superior y de Educación Técnico-Profesional (UTU) podrán incorporar con voz y sin voto a un representante estudiantil del nivel, que no haya cumplido los veinte años de edad, electo por la Comisión Consultiva respectiva. Los Consejos acordarán con las respectivas Comisiones Consultivas las demás condiciones que deberá poseer el estudiante para ser electo y las características de su participación» (Uruguay, 2008, p. 29).

2.2 Nuevos roles asignados al Ministerio de Educación y Cultura

La LUC delega la concepción de la política educativa en el Ministerio de Educación y Cultura. El artículo 148 de la LUC agrega entre las competencias del MEC las siguientes:

- 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 venias para designar a los tres miembros del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública propuestos por el Poder Ejecutivo, según lo establecido en la presente ley.
- Elaborar, y enviar a la Asamblea General para su aprobación, 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 (Uruguay, PE, 2020a, pp. 77-78).

Quienes sean propuestos por el Poder Ejecutivo para integrar el Consejo Directivo Central de la ANEP deberán, previamente a obtener la venia del Senado, comparecer ante el Cuerpo y ratificar su conformidad con los principios y metas generales del «Compromiso de Política Educativa Nacional» (artículo 154) (Uruguay, PE, 2020b, pp. 80-81).

El artículo 150 de la LUC establece entre los cometidos de la ANEP el de: «Elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que correspondan a los niveles de educación que el ente imparta, *en el marco de los lineamientos generales y metas establecidos en el Plan de Política Educativa Nacional*» (Uruguay, PE, 2020a, p. 79).

Un elemento de fuertes controversias que genera el nuevo rol que pretende asignarse al Ministerio de Educación y Cultura tiene que ver con su dudosa constitucionalidad, ya que parecería entrar en contradicción con el artículo 202 de la Constitución de la República.

Es de destacar que no se hace ninguna referencia a una posible participación de los Consejeros electos por los docentes en la elaboración de este documento.

2.3 Sustitución en ANEP de los Consejos de Educación (desconcentrados)

Un aspecto sustantivo entre los cambios propuestos por la LUC tiene que ver con que los actuales Consejos de Educación (Inicial y Primaria, Secundaria y Técnico Profesional) pasarán a ser Direcciones Generales, con una dirección unipersonal. Esto implica, además de la fuerte concentración de poder que supone, la exclusión de los representantes electos por los docentes para la integración de los Consejos, según establece la LGE.

Por otra parte, el Consejo Directivo Central (Codicen), si bien será designado como está previsto en la Ley actual (tres consejeros propuestos por el poder ejecutivo, con venia parlamentaria; y dos electos por los docentes) tomará decisiones en aspectos sustantivos por mayoría simple. Actualmente, para designar los integrantes de los Consejos de Educación, el Codicen necesita la votación de al menos cuatro de sus cinco integrantes, lo cual supone algún nivel de acuerdo con representantes docentes. Con la modificación propuesta, los tres miembros propuestos por el Ejecutivo podrán decidir esas designaciones sin necesidad de otros acuerdos.

Por otra parte, es necesario señalar que la LUC también retira el requisito actualmente vigente en cuanto a que para estar en condiciones de ser electo para integrar un Consejo es necesario acreditar diez años de ejercicio de la docencia en la educación pública. Esta medida debe ser comprendida en relación con la eliminación de la definición de público del sistema nacional de educación.

En cuanto a la elección de los consejeros electos por los docentes se quita el inciso que establece que su elección debe realizarse en el año previo a las elecciones nacionales, no estableciéndose ninguna fecha para estas.

Por otra parte, es oportuno destacar también que algunas medidas propuestas tienden a una concentración de poder en el Consejo Directivo Central en detrimento de las nuevas Direcciones Generales. Un ejemplo de esta situación puede apreciarse en que las Direcciones Generales simplemente podrán elaborar planes de estudio en sus respectivos ámbitos de actuación, ya que estos serán aprobados por el Codicen (en la LGE, el Codicen homologa los planes aprobados por los Consejos).

2.4 Libertad de cátedra / autonomía técnica

La libertad de cátedra es una tradición arraigada y ampliamente aceptada en nuestra sociedad que tiene que ver con la defensa de los valores profundos de la democracia. En la recuperación democrática en el año 1985 este concepto se incluyó en la Ley de Educación 15789. En esta se establecía la necesidad de la libertad de cátedra de los docentes, así como de la libertad de pensamiento de funcionarios y educandos. En el proyecto de la LUC actual se retoma el concepto de libertad de cátedra que había sido modificado en el anteproyecto difundido en enero por *autonomía técnica*. No obstante, se añade un fragmento que a continuación se indica con negritas:

Artículo 11 (De la libertad de cátedra). El docente, en su condición de profesional, es libre de planificar sus cursos realizando una selección responsable, crítica y fundamentada de los temas y las actividades educativas, respetando los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio. Asimismo, los educandos tienen la libertad y el derecho a acceder a todas las fuentes de información y de cultura, y el docente el deber de ponerlas a su alcance, *con un criterio de amplitud, ecuanimidad y balance de puntos de vista que permita a los educandos ejercer su libertad y formarse su propio juicio.*

Si retomamos la Ley General de Educación vigente apreciamos que en el artículo 17 se articula la libertad de cátedra con el concepto de laicidad:

(De la laicidad). El principio de laicidad asegurará el tratamiento integral y crítico de todos los temas en el ámbito de la educación pública, *mediante el libre acceso a las fuentes de información y conocimiento que posibilite una toma de posición consciente de quien se educa. Se garantizará la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias*⁵ (Uruguay, 2008, p. 14).

En este marco es preciso señalar que los contenidos que garantizan la autonomía del alumno y el intento de evitar el abuso del docente ya están presentes, con otras palabras, en la idea de laicidad que no se quitó ni modificó en la LUC.

Asimismo, en el estatuto de funcionario docente de la ANEP también se indica, en sus primeros artículos sobre la responsabilidad del docente, la necesidad del tratamiento integral de temas y de la educación integral del alumno que propende a un «libre y

⁵ Las negritas no son del original.

armónico desarrollo de su personalidad». ⁶ Aquí habría que diferenciar claramente entre proselitismo y política, entre adoctrinamiento y toma de posición de parte del docente y del estudiante. Y esto no implica que no se haga un tratamiento integral e imparcial del tema ⁷ o que tome en cuenta la ecuanimidad solicitada.

Se trata de una libertad que no es solo técnica a partir de la posibilidad de enseñar de acuerdo a un programa eligiendo diversas estrategias, sino que tiene un trasfondo filosófico de peso, construido a partir de grandes conquistas de la humanidad y teniendo en cuenta derechos humanos fundamentales ligados a posibilidades emancipatorias.

De cualquier forma, más allá de lo más o menos comprensible de estas especificaciones reiterativas en la libertad de cátedra, la LUC implicaría un retroceso en relación con la autonomía de la enseñanza, en tanto implica mayor injerencia del Ministerio de Educación y Cultura sobre la ANEP.

Formación en Educación

Con respecto a la Formación en Educación, la LUC plantea tres cambios que no pueden ser catalogados como menores en tanto suponen alternaciones profundas en relación con cómo se ha entendido la formación docente y la educación moderna en el Uruguay.

3.1 Redefinición de la formación en educación

Con respecto a la concepción de la formación en educación en la LUC se advierte una reformulación significativa en tanto se establece una reducción de esta. En el artículo 31 de la LGE, se establece que:

La formación en educación se concebirá como enseñanza terciaria universitaria y abarcará la formación de maestros, maestros técnicos, profesores, profesores de educación física y educadores sociales, así como de otras formaciones que el Sistema Nacional de Educación requiera (Uruguay, 2008, p. 17).

Este artículo establece dos elementos centrales a ser considerados; por un lado, se subraya la necesidad de que la formación en educación tenga carácter universitario y

⁶ Ver Ordenanza n.º 45; Estatuto del funcionario docente (Aprobado por Acta n.º 68, Resolución n.º 9 de fecha 20 de diciembre de 1993, complementado y modificado por las Resoluciones del Consejo Directivo Central en agosto de 2015).

⁷ Aunque en sentido absoluto esto es imposible, pero sí un tratamiento equilibrado que atienda a la pluralidad de posturas.

por otro establece la posibilidad de generar nuevas propuestas de formación en función de los nuevos requerimientos sociales.

En el proyecto de LUC, en el artículo 140 se propone que:

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 a través de las entidades públicas con competencias en la materia, hará todos los esfuerzos a su alcance para asegurar el carácter universitario de la formación en educación de calidad (Uruguay, PE, 2020a, pp. 74-75).

En función de la modificación planteada, la formación en educación se restringe a la preparación de cuadros técnicos para la educación formal desconociendo el conjunto de propuestas educativas que se han desarrollado en las últimas décadas —en el país y en el mundo— en torno a diversas modalidades de la educación no formal. Este carácter restrictivo de la formación es necesario comprenderlo en el marco de las modificaciones establecidas en la LUC referidas al concepto de educación que se desarrolló en el apartado uno de este documento. Como se señaló, en el artículo 133 de la LUC, la educación tiene por objeto «garantizar el desarrollo de competencias para la vida» y su culminación se relaciona con «la certificación de títulos o diplomas». De este modo la educación como derecho humano fundamental y como bien público que el Estado debe garantizar a lo largo de toda la vida se restringe significativamente a aspectos de índole instrumental y formal. Evidentemente estos son necesarios, pero no suficientes para el goce pleno de los derechos de los sujetos.

3.2 Eliminación de la Universidad de la Educación

La LUC, en su artículo 140, como se indicó, señala que se harán esfuerzos para asegurar el carácter universitario de la formación en educación. A su vez, en el artículo 173 plantea la sustitución del artículo 84 de la LGE n° 18437 de 2008 que establece la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE⁸) en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública. Ese mismo artículo plantea las actividades que dicho

⁸ En los proyectos de ley remitidos por el MEC al Parlamento Nacional para la creación de la Universidad de la Educación se sustituye el término Instituto Universitario por Universidad. El primero de estos fue enviado el 20 de mayo de 2012 y el segundo el 18 de diciembre de 2017. Ninguno de los dos tuvo aprobación legislativa.

Instituto Universitario desarrollará, «enseñanza, investigación y extensión», así como sus cometidos, la formación de «maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores (así como) otras titulaciones que la educación nacional requiera» (Uruguay, 2008, p. 34). Los siguientes artículos de la LGE, el 85 y 86, establecen la estructura y funcionamiento del IUDE y el proceso de validación de los títulos anteriores a la fecha de creación de este instituto. Estos últimos dos artículos se derogarían en la LUC. Cabe destacar que en el artículo 85, literal A, se plantea un proceso de creación del IUDE en el marco del extenso trabajo institucional de la formación docente. A su vez, en el mismo artículo, en literal B, se indica que la ANEP y la Udelar desarrollen «programas conjuntos para la formación de docentes de todos los niveles de la enseñanza pública» (Uruguay, 2008, p. 34). Las dos instituciones públicas mencionadas en este literal son las que cuentan con un histórico y destacado proceso de desarrollo institucional, la mayor cobertura en enseñanza y el más alto porcentaje de investigación y producción científica, así como un destacado compromiso con el bienestar del país. Estos dos últimos aspectos han quedado nítidamente demostrados con los aportes que la Udelar ha efectuado en el momento actual ante el desarrollo de la pandemia.

El artículo 173 del proyecto de la LUC al tiempo que elimina la creación del IUDE propone la creación de un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación que dependerá del Ministerio de Educación y Cultura con cuatro cometidos específicos: promover y apoyar el desarrollo de programas universitarios de formación en educación, crear un Sistema Nacional de Becas, desarrollar un sistema de evaluación docente y «apoyar a la ANEP y a instituciones educativas en sus esfuerzos por mejorar la calidad educativa» (Uruguay, PE, 2020a, p. 94).

Como puede apreciarse el IUDE o la Universidad de la Educación no se visualizan en el horizonte de corto ni de mediano plazo. Este aspecto es sorprendente en tanto el actual Consejo de Formación en Educación articula antecedentes de trabajo específico en la materia desde el último tercio del siglo XIX⁹ en el marco de la reforma vareliana. A lo largo del siglo XX y del actual, el CFE ha tenido un importante desarrollo cuantitativo y cualitativo. Actualmente, la Formación en Educación se extiende en todo el territorio

⁹ Instituto Normal de Señoritas se crea en 1882 y el Instituto Normal de Varones en 1891. Hacia 1935 se unifican y se crean los Institutos Normales. Hacia mediados del siglo XX se crea el Instituto de Profesores Artigas y posteriormente el Instituto Normal de Enseñanza Técnica.

nacional; cuenta con veintidós Institutos de Formación Docente, el Instituto de Formación en Educación Social, el Instituto Normal, el Instituto de Profesores Artigas, el Instituto Normal de Enseñanza Técnica y el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores. La matrícula del CFE representa el 98,96 % en tanto la oferta privada es del 1,03 % (MEC, 2019).

Asimismo, desde el 2008 a la fecha, el CFE ha tenido una significativa transformación institucional y curricular. En lo institucional se han creado Institutos con horas docentes dedicadas a la investigación y a la extensión, se ha desarrollado una política de incentivo a la investigación en coordinación con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y se han impulsado cursos de especialización y postgrado en diferentes áreas. Algunas de las líneas y proyectos de investigación han articulado su trabajo con la Udelar y diversas universidades extranjeras. También se ha implementado un sistema de becas en la ANEP (complementario al desarrollado por el MEC). La cantidad total de becas otorgadas a alumnos de formación en educación, en 2016, alcanzó las 2345 (ANEP, CFE, 2016).

Al respecto del programas de becas implementado, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineed) afirma:

(...) la ANEP ha generado mecanismos de incentivo, como los programas de becas para sostener los estudios y la modalidad de cursado semipresencial, que apuntan a estudiantes que trabajan o no pueden trasladarse por razones geográficas (2016, p. 150).

Con respecto al proceso de reforma curricular es menester indicar que en 2008 se efectuó una reestructura significativa que entre otras cosas creó los primeros departamentos de investigación y extensión que luego se reorganizarían en los institutos mencionados precedentemente. Este proceso de cambio curricular se ha desarrollado con un importante involucramiento y participación docente en asambleas y comisiones de trabajo. Actualmente se trabaja en otro ajuste curricular. Al respecto el CFE sostiene que este ajuste sigue:

la lógica universitaria en la introducción de unidades curriculares semestrales y el sistema de créditos. Asimismo, la estructura general de formación se ordenaría en torno a una formación de base inicial, un fuerte componente de formación continua y el desarrollo de posgrados... (ANEP, CFE, 2016).

A su vez, en la reestructuración curricular y a nivel de grado se «integrarían las funciones de investigación y de extensión y la definición de créditos para facilitar la circulación de los estudiantes con la universidad» (ANEP, CFE, 2016).

Los cambios institucionales y curriculares —la implementación de Institutos, el incentivo para el desarrollo de la investigación, la extensión y los posgrados— si bien podrían ser catalogados como incipientes dan cuenta de una institución con historia y vocación transformadora que ha iniciado un proceso genuino y firme hacia la consolidación de una universidad.

A su vez, en el artículo 197 de la LUC se establece que se creará un procedimiento, voluntario, de reconocimiento del nivel universitario de las carreras de formación docente públicas. Al respecto se indica que:

los procesos de reconocimiento del nivel universitario de las carreras que voluntariamente se presenten, siguiendo criterios de calidad previamente definidos y en consonancia con otros sectores de la educación superior (Uruguay, PE, 2020a, pp. 107-108).

Este procedimiento da cuenta del desconocimiento de los procesos de transformación del CFE enumerados precedentemente al tiempo que habilita los procesos de fragmentación y competencia interna del sistema nacional de formación en educación público. A su vez se establece que la habilitación estará en la órbita del MEC.

En suma: Es en este marco que resulta altamente sorprendente que la LUC elimine el artículo 84 de la LGE n.º 18.437 de 2008.

3.3 Sistema Nacional de Becas

El tercer aspecto realmente significativo se esgrime en el literal B del artículo 173 mencionado anteriormente. En este literal se indica que en el inciso 11 del MEC se creará el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación que tendrá como segundo fin:

crear un Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación (SNBFE) que permita la continuidad y calidad de los estudios por parte de estudiantes de todo el país que sigan programas universitarios de formación en educación (Uruguay, PE, 2020b, p. 94).

En primera instancia, es necesaria una reflexión evidente en tanto se crea algo que ya existe en la órbita de la Dirección de Educación del MEC. Este cuenta con un sistema de becas que, si bien en los últimos años se ha destinado, especialmente, a educación

media no es obstáculo para que se extienda a otras ramas de la enseñanza. A su vez, como se mencionó en el apartado precedente el propio CFE ha desarrollado un programa de becas para estudiantes que trabajan o viven en zonas geográficas distantes o con mala locomoción.

En segunda instancia, es altamente llamativo que las becas que se proponen otorgar por medio de este sistema estarán destinadas a estudiantes «que sigan programas universitarios de formación en educación» (Uruguay, PE, 2020a, p. 94).

Como se indicó la LUC elimina que la institución pública (CFE) que imparte la formación en educación en todo el país y que tiene una matrícula que asciende al 98,96% se configure en una estructura universitaria plena.

Actualmente, las Universidades privadas¹⁰ que brindan el 1,03 % de la formación docente son: la Universidad de Montevideo (UM), la Universidad Católica del Uruguay (UCU), la Universidad de la Empresa (UDE), el Instituto de Formación Docente Elbio Fernández (IFDEF) y el Instituto Magisterial María Auxiliadora. A su vez, es pertinente indicar que las primeras carreras de grado de profesores y maestros privadas que se habilitan fueron en el año 2009¹¹ en la Universidad de Montevideo. Las carreras UCU, UDE y el IFDEF son recientes.

Ninguna de las universidades privadas mencionadas tiene estructura nacional, trayectoria en formación en educación de grado ni trayectoria sostenida en investigación y extensión universitaria. La retroalimentación virtuosa operada en las instituciones universitarias entre enseñanza, investigación y extensión es la que habilita -entre otras cosas- la articulación con redes académicas internacionales, la producción de conocimientos necesarios y pertinentes a las necesidades de la sociedad, el desarrollo de una enseñanza situada y adecuada a las diversas realidades y la realización de actividades de asistencia técnica especializada, así como de promoción y transformación comunitaria.

En suma: Resulta evidente que el SNBFE tiene como objetivo el beneficio de las universidades privadas al estilo voucher en tanto se beneficiaría al estudiante

¹⁰ Cabe señalar que, en Uruguay, el primer Parlamento luego de la dictadura cívico-militar convalidó el último Decreto-Ley 15661, de fines de 1984 posibilitando la creación de universidades privadas y confiando al MEC el control de procedimientos y registro de titulaciones.

¹¹ Con anterioridad a esta fecha, la única excepción que existía era el Instituto Magisterial María Auxiliadora (habilitado en 1977), perteneciente a la congregación de los Salesianos, que formaba maestros.

(«demanda») y no a la institución («oferta»). A su vez, es necesario recordar que las instituciones educativas están exentas de diversos impuestos como lo establece la Constitución.

Modificación de la carrera docente en la ANEP

La LUC, en su artículo 192 establece las disposiciones generales para que el Consejo Directivo Central de la ANEP apruebe, en el marco de las disposiciones vigentes, el estatuto de los funcionarios docentes y no docentes de la administración de educación. Para ello establece siete disposiciones que se explicitan en los literales de la A a la G. En el literal A se habilita la creación de un «nuevo estatuto» o «regímenes especiales» para los funcionarios docentes y no docentes de la ANEP.

En primer lugar, es necesario subrayar que de acuerdo al artículo 202 de la Constitución de la República la ANEP es un ente autónomo en virtud de lo cual es el Consejo de este el que tiene las atribuciones para establecer sus estatutos. Esto se expresa en el artículo 204 de la Constitución:

Dichos Consejos establecerán el Estatuto de sus funcionarios de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 a 61 y las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del Ente (Uruguay, 1967).¹²

En segundo lugar, cabe señalar que los estatutos tienen por objeto regular las relaciones de trabajo de los funcionarios en un marco de profesionalización y transparencia estableciendo los derechos y obligaciones de estos. Asimismo, y tal como lo establece el marco internacional del trabajo, al cual el Uruguay adhiere al tiempo que reglamenta específicamente, las alteraciones a las condiciones y regímenes de ingreso, así como carrera funcional deben ser modificados en el marco de una negociación colectiva entre las partes (Uruguay, 2009¹³).

En tercer lugar y de forma particular, en la ANEP está vigente un estatuto docente (ANEP-Codicen, 1993)¹⁴ que regula la actividad laboral y profesional de estos y en el

¹² Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

¹³ Ley n.º 18508: Ley de Negociación Colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público, promulgada el 26/06/2009. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18508-2009/11>

¹⁴ Estatuto del Funcionario Docente, aprobado por Acta n.º 68, Resolución n.º 9 de fecha 20 de diciembre de 1993, complementado y modificado por las Resoluciones del Consejo Directivo Central a agosto de 2015) Recuperado de

que se especifican los derechos y las obligaciones de los funcionarios. El estatuto establece: las categorías, el sistema escalafonario, los concursos y su reglamentación, las condiciones de ingreso a la docencia, las efectividades, las calificaciones y ascensos, los modos de traslado, las prórrogas, ceses y retiros, las jerarquías docentes, el régimen disciplinario, las licencias, las incompatibilidades y prohibiciones, las áreas de formación y perfeccionamiento docente y el reglamento de organización y funcionamiento de las Asambleas Técnico Docente. Indudablemente, se trata de un reglamento minucioso que establece reglas claras para los docentes en aspectos de orden laboral y profesional. Es de destacar la importancia del concurso público de oposición a los efectos del acceso a las efectividades, así como las últimas modificaciones en las que se contemplan, además de la antigüedad, los concursos y la formación continua de los docentes para el ascenso en la carrera docente.

Como se indicó, la LUC expone la posibilidad de crear otro estatuto y otorga la posibilidad de que los funcionarios que ya están amparados en el estatuto vigente puedan elegir, en un plazo de tres años, a cuál de estos se acogerían. Asimismo, en el mismo literal A se añade que:

... acogerse a un nuevo Estatuto o régimen implicará aceptar las condiciones vigentes en ese momento, así como la aceptación de las modificaciones posteriores que eventualmente se le incorporen, en un marco de estricto respeto a los derechos adquiridos y a las disposiciones constitucionales y legales vigentes (Uruguay, PE, 2020a, p. 104).

En este literal se indica, expresamente, que una vez que el funcionario haya optado es posible que se alteren las condiciones por las que eventualmente optó y que luego de los tres años indicados no podrá revertir la elección. No es llamativo que una norma pueda cambiar o adecuarse a nuevas circunstancias en tanto estas deben ajustarse a las nuevas situaciones que puedan emerger. Lo que es llamativo es que en una ley que tiene mayor rango jerárquico que una norma, se prescriba la imposibilidad de elección de un trabajador.

La coexistencia de dos estatutos para los funcionarios crea dos reglas de juego diferentes, lo que genera inequidades entre los docentes y no docentes. Esto viola un

https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/normativa/estatuto%20del%20funcionario%20docente_151130.pdf

principio básico del funcionamiento organizacional que es «a iguales funciones y tareas iguales derechos y obligaciones».

En cuarto lugar, en el literal B del artículo 192 se indica que el Codicen podrá «establecer compensaciones o complementos salariales y otros beneficios» atendiendo a tres circunstancias: ubicación geográfica del lugar de trabajo, contexto sociocultural del establecimiento y «el cumplimiento de metas de política pública» (Uruguay, PE, 2020a, p. 104).

A su vez, en el literal C se establece que el Codicen podrá delegar en las Direcciones Generales de los subsistemas y estas en los directores de los centros educativos la conformación de elencos docentes estables a nivel de centro educativo, así como la adjudicación de horas. En el literal E se añade que los directores de los centros podrán:

disponer condiciones de orden funcional para el acceso o permanencia (como el compromiso con la metodología de trabajo o proyecto de centro) para el acceso o permanencia en un lugar de trabajo específico (Uruguay, PE, 2020a, p. 105).

La coexistencia de dos estatutos diferentes junto a las potestades que se podrían otorgar a los directores de centro de disponer de los funcionarios en virtud del «cumplimiento de metas de política pública» o «el compromiso con una metodología de trabajo o un proyecto de centro» son disposiciones que habilitan la desarticulación del sistema educativo, los «abusos» de poder y posibles «favoritismos» de los directores de los centros. Esto genera un terreno de opacidad que abre paso a posibles arbitrariedades. Actualmente, las trayectorias docentes se articulan por diversos mecanismos garantistas como son el concurso, las juntas calificadoras, la antigüedad, etc.

A su vez, es necesario señalar que este tipo de medidas podrían conllevar la fragmentación del sistema educativo, en tanto diversos directores podrían manejarse con criterios no necesariamente convergentes. A su vez, podrían suponer formas de afectación de la necesaria autonomía en el desarrollo de la tarea docente, ya que, por ejemplo, el acceso a ciertos beneficios quedaría atados al cumplimiento de «metas de política educativa». Existe una extensa bibliografía que, analizando evidencia producida en el marco de diversas investigaciones, llama la atención sobre el efecto negativo que en términos de equidad educativa tiene la promoción de una autonomía de los centros educativos como la que puede inferirse al analizar estos artículos de la LUC. Estos

estudios vinculan las políticas de autonomía con las de «libre elección por parte de los padres» que suelen acompañarlas, vía, por ejemplo, la distribución de *vouchers*. Como ejemplos, podemos citar los estudios de: Alves y otros (2015) para los casos de Río de Janeiro y Santiago de Chile; Prieto Egido y Villamor Manero (2012) para el caso de la comunidad de Madrid; Bernal Agudo y Juan Lorenzo Lacruz (2012) para el caso español, entre otros.

Un corolario importante de estos elementos es que la profesionalidad docente, así como la construcción de comunidades educativas potentes en los centros educativos nunca se asientan sobre la base de un poder potencialmente arbitrario de un director sino sobre mecanismos transparentes y procesos participativos de los colectivos docentes.

Universidad de la República

En el proyecto LUC, tal como se señaló anteriormente, se eliminaría el término «educación pública» sustituyéndolo por «educación» a secas. Esto incluye la modificación del artículo 83 de la Ley General de Educación a los efectos de eliminar la palabra *pública* del Sistema Nacional de Educación Terciaria (ya no pública) que integra la Universidad de la República y hacia el cual está aportando a su proceso de consolidación. En este mismo sentido se observa con preocupación lo propuesto en el artículo 198 que prorrogaría hasta el 1º de diciembre de 2022 los plazos para la integración definitiva del Consejo Directivo Central de la Universidad Tecnológica (UTEC) y para la respectiva convocatoria a elecciones de Rector y de los miembros del orden docente y estudiantil, establecidos en los incisos segundo y tercero del artículo 32 de la Ley n.º 19043, de 28 de diciembre de 2012.

Por otra parte, el literal M del artículo 148 de la LUC modifica, parcialmente, la Ley Orgánica de la Universidad de la República, al derogar el literal G del artículo 21 de dicha ley, referido a la potestad exclusiva de revalidar títulos y certificados universitarios emitidos por instituciones extranjeras. En la LUC, enumerando los nuevos cometidos del MEC, se incluye el de:

Diseñar, aprobar y asegurar el funcionamiento de los procedimientos de reválida y reconocimiento de títulos, certificados o diplomas obtenidos en el extranjero, conforme a los principios establecidos en los acuerdos internacionales suscritos por el país, con el fin de que sus titulares puedan generar oportunidades de empleo en profesiones reglamentadas por normas nacionales, o ejercer actividades libres

como asesoría, consultoría, enseñanza o investigación. El reconocimiento de cualificaciones habilitantes para la incorporación a trayectos educativos vigentes se realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 63, literal L, de la presente Ley, el literal F) del artículo 21 de la Ley n.º 12.549, del 16 de octubre de 1958, y demás normas pertinentes (Uruguay, PE, 2020a, p. 78).

Esta redacción modifica la divulgada originalmente en el borrador, y además incluye una disposición transitoria que establece que el MEC deberá poner en funcionamiento el nuevo régimen de reválidas en un plazo máximo de dos años. Mientras tanto, la Universidad de la República conserva la potestad actual en la materia. En cualquier caso, el cambio tiene un hondo contenido simbólico: se modifica la Ley Orgánica de la Universidad de la República sin consulta ni acuerdo previo con la institución. Una gestualidad que, sin lugar a dudas, afecta la autonomía de la Universidad de la República.

En otro capítulo, no referido a la educación, se entiende que se introducen disposiciones que afectarían a la Universidad de la República.

El artículo 307, literal D, numeral 18, reduce a casi la mitad (US\$ 6.000.000 anuales) el monto permitido para adquisición directa, reparación de bienes o contratación de servicios en el marco de las actividades de investigación científica desarrolladas por la Udear y la UTEC, lo cual afecta directamente la capacidad de adquirir equipamiento científico que solo puede adquirirse mediante esta modalidad.

El numeral 23 del mismo artículo 307 habilita a los organismos del Estado a firmar convenios con instituciones privadas habilitadas. O sea que en un mismo artículo la LUC habilita al Estado a firmar convenios con instituciones privadas (que no están sujetas a los requerimientos formales de las compras estatales), mientras que reduce las capacidades de compra directa de equipamiento de las universidades públicas. Con lo cual, una lectura de conjunto sugiere que la LUC no solo perfila un sistema de competencia público-privado, sino que además favorece en dicho sistema a las instituciones privadas y perjudica a las públicas.

En esta misma línea, se expresa la preocupación de lo dispuesto por el Decreto del Poder Ejecutivo emitido el 11/3/2020, recortando el 15 % de los créditos de gastos e inversiones del ejercicio 2019. Esto ya está afectando al Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (Pecibica), y en el caso de la Udelar, que legalmente no puede ser

afectada por el decreto, el Ejecutivo ha realizado un exhorto a que cumpla de todos modos con esta reducción del gasto, lo que en las actuales circunstancias de pandemia, cuando la acción de las instituciones científicas y universitarias es especialmente necesaria, y visiblemente importante. A su vez, causa mucha preocupación la posibilidad de que esta quita quede consolidada en el presupuesto quinquenal, lo cual, sumado a la variable de la inflación, provocaría una situación muy preocupante.

El cambio en la integración de la Comisión Directiva del Instituto Nacional de Evaluación Educativa creado por la LGE, que estaría integrada por tres directores designados por el Poder Ejecutivo, de por sí, implicaría un nuevo diferente rol al MEC, desconociéndose la contribución de los representantes de los Consejos Directivos Autónomos (artículo 202 de la Constitución) que han venido actuando hasta el presente y específicamente en el caso de la Udelar, aportando desde la investigación educativa y a distancia de la gestión educativa que se evalúa. De esta forma en vez de seguir avanzando hacia una mayor independencia técnica, se orienta hacia una mayor dependencia del Poder Ejecutivo.

Estos cambios que se proponen desconocen por lo menos, o se quiere disminuir, el potencial de los aportes de la Universidad de la República integrando el Sistema Nacional de Educación Pública, que se elimina, e integrando activamente su respectiva Comisión Coordinadora. Además, se afecta el rol y los aportes de la Udelar en el Sistema Nacional de Educación Pública, al percibir la eliminación del carácter público, lo que hace suponer una orientación hacia las instituciones privadas, de acuerdo al texto general del capítulo. Esto debilita un espacio de trabajo interinstitucional para la coordinación de las políticas educativas, tal como se establece en el último párrafo del artículo 202 de la Constitución.

Síntesis

La Comisión Directiva del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, de la Universidad de la República, manifiesta su preocupación por los cambios que se proponen en el proyecto de ley antes analizado.

La Ley General de Educación y otras leyes han venido construyendo un Sistema Nacional de Educación Pública como un instrumento de coordinación que expresa el concepto de una «visión ampliada» de la educación, así como reconoce la complejidad

de acciones que esta implica y el vasto y diferente conjunto de actores que deben estar comprometidos. No se cuenta con evidencia empírica en la investigación educativa que nos permita pensar que, centralizando la conducción, se resuelvan fácil y rápidamente, procesos complejos de mayor alcance y dimensión. Menos aún, cuando la institucionalidad, como en el caso de un ministerio, no cuenta con densidad académica ni experiencia acumulada para tamaño esfuerzo.

Desde el punto de vista conceptual, manifestamos nuestra preocupación por un cambio desde una educación como derecho humano, que habilite a los seres humanos para «ser, conocer, hacer y convivir», con los «otros», hacia una educación que se proponga adquirir determinadas competencias y certificados, con una perspectiva exclusivamente económica.

Hemos manifestado nuestra preocupación por el nivel universitario de la formación de los profesionales de la educación. Las propuestas que se contemplan en el proyecto de ley no se sustentan en una concepción en la cual se articula y se retroalimentan enseñanza e investigación, procurando a su vez intercambios con el medio social a través de la extensión. El Instituto de Educación tiene una trayectoria en investigación educativa y en enseñanza de nivel de grado y posgrado que, una vez más, pone a disposición para contribuir al «nivel universitario» de los profesionales que la educación requiere y requiera.

Vemos con preocupación el «nuevo lugar» que se le estaría adjudicando a la Universidad de la República, de menor aporte a la vida y la sociedad, así como se les abren las puertas a las instituciones privadas que desarrollan diferentes intereses y perspectivas en su trabajo.

Las instituciones educativas, en sus diferentes dimensiones, macro y a nivel de cada centro educativo, requieren crear condiciones de trabajo colaborativo, integrando los diferentes saberes de los profesionales y abriendo sus puertas a los diferentes actores sociales, porque la educación es «para todos» y a lo largo de toda la vida, y podríamos agregar que lo es «a lo ancho» de los diferentes temas que necesita, interesa y preocupa a la sociedad toda, que a su vez se debe sentir participante activa y responsable de la educación, cuya finalidad es «enseñar a vivir» (Morin, 2015)

Pensamos que, la participación de cada uno de los actores, el trabajo colectivo, interdisciplinario e interinstitucional, ha venido contribuyendo a mejorar la educación

nacional y pública, si bien se puede y se debe mejorar aún más. La participación es medio y fin de la educación y de la convivencia democrática.

Referencias

- ALVES, F.; ELACQUA, G.; KOSLINKI, M.; MARTINEZ, M.; SANTOS, H. y URBINA, D. (2015). Winners and losers of school choice: Evidence from Rio de Janeiro, Brazil and Santiago de Chile. *International Journal of Educational Development*, 41, 25-34. Recuperado de <https://ideas.repec.org/a/eee/injoed/v41y2015icp25-34.html>.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP)-CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL (CODICEN) (1993). Ordenanza n.º 45. Estatuto del Funcionario Docente, aprobado por Acta n.º 68, Resolución n.º 9 de fecha 20 de diciembre de 1993, complementado y modificado por las Resoluciones del Consejo Directivo Central a agosto de 2015). Recuperado de https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/normativa/estatuto%20del%20funcionario%20docente_151130.pdf
- ANEP-CONSEJO DE FORMACIÓN EN EDUCACIÓN (CFE) (2008). *Plan Nacional Integrado de Formación Docente*. [en línea]. Recuperado de <http://www.cfe.edu.uy/index.php/planes-y-programas/plan-nacional-integrado-de-f-d-2008>
- (2016). *Rendición de cuentas 2016*. [en línea]. Recuperado de: <https://www.anep.edu.uy/presupuestos-rendicion-balances>
- BERNAL AGUDO, J. y LORENZO LACRUZ, J. (2012). La privatización de la educación pública. Una tendencia en España, un camino abierto hacia la desigualdad. *Profesorado*, 16, (3), 103-131. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/567/56725002006.pdf>.
- DELORS, J. (1997). *La educación encierra un tesoro*. Ciudad de México: Dower-Unesco.
- FAURE, E. (1978). *Aprender a ser*. Madrid: Alianza Editorial.
- INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN DOCENTE (INEED) (2016). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*. Montevideo: MEC. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) (2019) *Anuario estadístico del MEC*. Montevideo: MEC. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/datos-y-estadisticas/datos/anuario-estadistico-educacion-2018>
- PRIETO EGIDO, M. y VILLAMOR MANERO, P. (2012). Libertad de elección, competencia y calidad: las políticas de la Comunidad de Madrid, *Profesorado*, 16, (3), 149-166. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/567/56725002008.pdf>
- MORIN, E. (2015). *Enseñar a vivir. Manifiesto para cambiar la educación*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, ONU. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40155-la-agenda-2030-objetivos-desarrollo-sostenible-oportunidad-america-latina-caribe>.
- TRILLA, J. (1996). *La educación fuera de la escuela. Ámbitos no formales y educación social*. Barcelona: Ariel.
- URUGUAY (1958). Ley n.º 12549. Ley Orgánica de la Universidad de la República. En Registro Nacional de Leyes y Decretos, Tomo: 1, Semestre: 0, Año: 1958, p. 1135. Montevideo: IMPO. Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/12549-1958>.
- URUGUAY (1967). Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>.

-
- Uruguay (2008). Ley n.º 18437. Ley General de Educación. Montevideo: IMPO. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/educacion/>.
- URUGUAY (2009). Ley n.º 18.508. Ley de Negociación Colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público. Promulgada el 26/06/2009. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18508-2009/11>.
- URUGUAY, PODER EJECUTIVO (2020a). Proyecto de Ley de Urgente Consideración; presentada al Poder Legislativo: [Carpeta 143/2020, distribuido 28/0: Proyecto ingresado a la Cámara de Senadores el 23 de abril 2020](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/proyectos/04/cons_min_115_1.pdf). Exposición de motivos. Recuperado de https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/proyectos/04/cons_min_115_1.pdf
- (2020b). Articulado de la Ley de Urgente Consideración. Recuperado de https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/proyectos/04/cons_min_115_2.pdf
- UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Jomtien, Tailandia. [en línea]. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127583_spa
- VALDEZ, R.; PILZ, D.; RIVERO, J.; MACHADO, M. y WALDER, G. (2013). *Aportes conceptuales de la educación de personas jóvenes y adultas: hacia la construcción de sentidos comunes en la diversidad*. [en línea] OEI-Unesco. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000224714>

Montevideo, 5 de mayo de 2020

*Integrantes de la Comisión Directiva
del Instituto de Educación: Eloísa Bordoli; Jorge Camors; Andrea Díaz; Pablo
Martinis*