

Haciendo Foco

Apuntes para el debate

Nº2 - MAR. 2022

LA LUC Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN





El *dossier* “Haciendo foco. Apuntes para el debate” es una publicación periódica del Observatorio del Derecho a la Educación. En cada edición colocaremos el foco en una temática diferente, que servirá como clave de lectura del derecho a la educación en Uruguay, e invitaremos a actores del campo educativo a compartir sus diversas miradas y contribuir al debate público mediante la producción de breves columnas de opinión.

“Haciendo foco” es posible gracias a los aportes de las personas y colectivos que en él escriben, permitiéndonos poner a disposición de las y los lectoras/es múltiples perspectivas, un abanico de miradas —inevitablemente incompleto— que espera aportar al intercambio, al diálogo sobre temas clave en materia del derecho a la educación.

Las opiniones vertidas en las columnas son responsabilidad exclusiva de sus autoras/es y no reflejan, necesariamente, el posicionamiento del Observatorio del Derecho a la Educación.

HACIENDO FOCO. APUNTES PARA EL DEBATE

Edición: Nro.2 - Marzo 2022

Equipo Coordinador: Pablo Martinis, Camila Falkin, Cristian López

Equipo de diseño y comunicación: Victoria Díaz, Natalia Vilanova

Diseño y maquetación: Natalia Vilanova, Victoria Díaz

Ilustración de tapa: Natalia Vilanova

Avenida Uruguay 1695

11.200 Montevideo – Uruguay

Tel: (+598) 2408 1230

oded@fhce.edu.uy

www.fhce.edu.uy/oded



Presentación

El 27 de marzo de 2022, las ciudadanas y los ciudadanos de Uruguay estamos convocadas/os a emitir nuestro voto ante un recurso de referéndum interpuesto contra 135 artículos de la Ley de Urgente Consideración n.º 19.889, popularmente conocida como LUC.

Esta Ley constituye la pieza legislativa fundamental sobre la que descansa el programa de acción del gobierno de coalición instalado el 1º de marzo de 2020 bajo la presidencia de Luis Lacalle Pou.

La LUC consta de 476 artículos que abarcan variadas temáticas, a saber: seguridad pública, servicios de inteligencia, educación, economía, empresas públicas, eficiencia del Estado, sector agropecuario, relaciones laborales y seguridad social, desarrollo social y salud, vivienda y modificaciones al Código Civil.

Quienes han promovido el recurso de referéndum, sustentado en una recolección de firmas que superó el 25% del padrón electoral del país, alegan que la Ley contiene una diversidad de temáticas que no fue posible debatir en profundidad debido a los exiguos plazos legales en que deben ser tratadas este tipo de leyes. A su vez, plantean una serie de objeciones a sus contenidos, muchas de las cuales tienen que ver con el lugar que se asigna al Estado en el desarrollo de las políticas públicas.

Conscientes de la responsabilidad que el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Universidad de la República n.º 12.549 nos impone en cuanto a “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública”, hemos entendido oportuno dedicar la segunda edición de nuestro dossier a la explicitación de diversas perspectivas acerca de los vínculos de la LUC con el derecho a la educación. Para ello, invitamos a compartir sus opiniones a cuatro destacadas personalidades de la educación nacional. Se trata de la Dra. Adriana Aristimuño, actualmente directora de planificación educativa del Codicen de la ANEP; el Mtro. Pablo Caggiani, actual integrante de la Comisión Directiva del Instituto Nacional de Evaluación Educativa; el Mag. Renato Opertti, docente de la Universidad Católica del Uruguay y referente de la organización EDUY21; y la Maestra Elbia Pereira, Presidenta de la Federación Uruguaya de Magisterio - Trabajadores de la Educación Pública y Secretaria General de la central sindical PIT - CNT.

Más allá de sus adscripciones institucionales, las/os cuatro colegas fueron invitadas/os a expresar opiniones de carácter personal con la única consigna de referirse a los vínculos de la LUC con el derecho a la educación.

Agradecemos a las/os cuatro el haber aceptado la invitación cursada por el Observatorio del Derecho a la Educación, así como la generosidad con la que volcaron sus opiniones.

Deseamos firmemente que los aportes vertidos en este dossier puedan colaborar para que el debate de cara al referéndum del 27 de marzo de 2022 transite por el camino del respeto, del diálogo democrático y de la pluralidad republicana.

Pablo Martinis

Equipo Coordinador del Observatorio del Derecho a la Educación



Indice

En defensa de los artículos de la sección de educación de la LUC propuestos para su derogación	9
(Adriana Aristimuño)	
La Ley de Urgente Consideración: desinflando el derecho a la educación	19
(Pablo Caggiani)	
Sobre el articulado de la educación en la LUC: avances, interrogantes y pendientes	31
(Renato Operti)	
LUC y el derecho a la educación	45
(Elbia Pereira)	



En defensa de los artículos de la sección de educación de la LUC propuestos para su derogación

Adriana Aristimuño

El debate que se ha generado en torno a la derogación de algunos artículos referidos a educación de la Ley de Urgente Consideración (Uruguay, 2020) —LUC, en adelante— requiere de un análisis del contenido de los mismos, así como de los principios que los inspiran, que permita comprender tanto lo que plantea como sus consecuencias. El total de artículos incluidos en la LUC referidos a educación son los que van del artículo 127 al 206, de los que se propone derogar 34.

Con las siguientes reflexiones esperamos contribuir a un análisis sereno del tema en lo que refiere a algunos de los artículos propuestos de derogación en el campo de la educación.

Nuestro punto de partida es que lo que propone la LUC en el campo de la educación es positivo. Recoge varias de las ideas que guían el trabajo de las actuales autoridades del sector, orientadas a dar lugar a cambios necesarios e impostergables que fueron apoyados por el voto popular. Los cambios que propone abren espacios institucionales y propician dinámicas que son necesarias para un mejor trabajo en el área, incorporan actores que permanecían ignorados en el anterior marco jurídico, proponen una gobernanza que vincula actores antes dislocados y no relacionados entre sí que era necesario integrar para un mejor desarrollo de la política educativa, colocan al Ministerio de Educación y Cultura (en adelante, MEC) en el rol de coordinación y articulación del sistema educativo que corresponde a su naturaleza sin lesionar las autonomías preexistentes, e innovan en temas que el país requería para avanzar en los cambios antes mencionados, muy especialmente en los referidos a la gobernanza en sus diferentes niveles, la carrera de los docentes y la formación de carácter universitario.

Para facilitar la lectura y comprensión de este trabajo hemos optado por una agrupación de la totalidad de los artículos de la LUC referidos a educación en 5 campos temáticos. De todos modos, cabe advertir que en este trabajo solo nos referiremos a algunos de



los artículos propuestos para ser derogados, producto de una selección de los que consideramos más relevantes.

Los cinco campos temáticos que proponemos son:

1_ el de las definiciones conceptuales (obligatoriedad, libertad de cátedra, concepto de educación formal, primera infancia, derechos y deberes, y similares);

2_ el referido a la organización del sistema educativo (rol del MEC, órganos de la ANEP, su integración, cometidos y atribuciones, Consejos y Comisiones);

3_ el referido a la coordinación del sistema educativo (órganos, integrantes, cometidos de dicha coordinación);

4_ el tema estatutario, y

5_ la formación universitaria de los docentes.

Esta organización obviamente es arbitraria (por ejemplo, la coordinación podría ser incluida en los temas de gobernanza), y por ello seguramente algún lector podrá sugerir cambios de pertenencia de categoría temática, y le asistirá razón. De todos modos, no creemos que esto sea la sustancia del tema a ser abordado, sino que se trata de un recurso didáctico para facilitar una visión completa del contenido de los artículos.

De manera muy sucinta presentamos a continuación una tabla donde figura la totalidad de los mismos, y su ubicación en la antedicha propuesta de clasificación. Se debe recordar que menos de la mitad de los artículos que la ley propone en el capítulo destinado a educación son los propuestos para su derogación.

Tabla 1. Campos temáticos, número y tema de los artículos referidos a educación de la LUC*

Campos temáticos	Número de artículo y tema al que refiere
DEFINICIONES CONCEPTUALES	<p>127 Obligatoriedad 128 Libertad de Cátedra 129 Tratados internacionales y cooperación internacional 130 Concepto de educación formal, 131 niveles de educación formal 132 Movilidad estudiantes 133 Concepto educación primaria, 134 concepto educación media superior, 135 concepto educación técnico profesional, 136 concepto educación terciaria, 137 concepto formación en educación, 138 concepto educación a distancia y semipresencial, 139 concepto educación no formal, 140 concepto educación en la primera Infancia 141 Validación de conocimientos 165 Derechos de los educandos 166 Derechos y deberes de madres, padres o responsables 180 Concepto de centro de educación infantil privado y 181 requisitos para la autorización 182 Concepto de educación policial y militar</p>
ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	<p>142 y 143 Congreso Nacional de Educación 144 Organización general de la Educación Pública 145 y 147 Cometidos del MEC, 146 derogaciones 148 Órganos de ANEP, 149 bienes ANEP, 150 adquisición, enajenación y afectación bienes inmuebles 151 Integración Codicen, 152 Cometidos Codicen, 153 presencia de Directores Generales en sesiones Codicen, 154 Incompatibilidades y prohibiciones, 155 y 156 Cambio de “Consejos” y Definición de “Direcciones Generales”, 157 Integración CFE 158 Cometidos de Directores Generales y CFE, 159 Otros cometidos DGETP, 160 Designación Directores Generales, Subdirectores e integrantes CFE 161 Atribuciones Presidente Codicen, Directores Generales y Presidente CFE, 162 vacancia Presidentes del Consejo Directivo Central y del CFE o de Directores Generales 164 Asambleas Técnico Docentes 165 Derechos de los educandos, 166 Derechos y deberes de padres, madres y responsables 167 Consejo de Participación integración y 168 Información a ser enviada a los Consejos de Participación 169 Sistema Nacional de Educación Terciaria 172 Modificación (nombre e integración) de Comisiones Departamentales de la Educación, 173 Cometidos 174 Comisión Nacional Educación No Formal, 175 Educación no formal en primera infancia, 176 Centros habilitados, 177 Integración Consejo Coordinador de la Educación en Primera Infancia y 178 Cometidos 179 Cometidos INAU en educación en primera infancia, 180 Centro de educación infantil privado, 181 Requisitos 194 Informe del Instituto Nacional de Evaluación Educativa 195 y 196 Centro Ceibal 197 ANII, nueva relación con el MEC 199 UTEC 200 y 201 Consejo Nacional de Evaluación y Fomento de Proyectos Artístico-Culturales 202 Creación de Institutos dentro del MEC</p>
COORDINACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	<p>183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192 Coordinación del Sistema Nacional de Educación: denominación, creación, integración, cometidos</p>
TEMA ESTATUTARIO	<p>163 y 193 Estatuto del funcionario docente y del funcionario no docente</p>
FORMACIÓN UNIVERSITARIA DE LOS DOCENTES	<p>170 Rol Codicen en creación de una formación en educación de carácter universitario 171 Creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación Docente en el MEC y 198 Procedimiento voluntario de reconocimiento del nivel universitario de carreras de formación docente impartidas por entidades públicas no universitarias</p>

* Los artículos 203 a 206 no se incluyen en la tabla ya que son artículos transitorios o que disponen derogaciones de la Ley n.º 18.437: Ley General de Educación (Uruguay, 2009).



En virtud del espacio disponible, y de la relativa mayor visibilidad en el debate que han suscitado, hemos optado por poner foco en algunos artículos que refieren a la organización (o gobernanza) y coordinación de la educación, a lo más sustantivo que refiere al tema estatutario y a la formación universitaria de docentes.

Los cambios de gobernanza que incluyen los de la coordinación

Son varios los cambios propuestos, orientados por una intencionalidad de dotar al sistema de mayor integración y congruencia, así como de mayor agilidad y eficiencia.

Se proponen cambios en el nivel de máxima jerarquía de la ANEP, al integrar a quienes conducen los subsistemas en forma permanente en su órgano de conducción (el Consejo Directivo Central), al reducir a dos miembros a quienes conducen cada uno de los subsistemas (desaparecen los Consejos¹ y aparecen los Directores Generales y los respectivos subdirectores), lo que implica que las decisiones relativas al gobierno de la educación son analizadas y consensuadas en el nivel superior jerárquico y que tienen voz en todos los temas allí tratados, no solo en algunos como ocurría anteriormente. Lo que ocurría en el anterior marco legal, en el que 19 personas tomaban parte en el análisis de los temas del gobierno y conducción de la educación (5 integrantes del Codicen más los integrantes de todos los Consejos), se cambia por un colectivo de 9 miembros de los cuales 5 tienen voz y voto.

De esta manera se mantiene la tradición del gobierno colegiado (9 miembros) de larga data en el país, así como la participación de los docentes en el gobierno de la educación, ya que dos integrantes del máximo órgano de gobierno del ente acceden a sus cargos por el voto de sus pares. El cambio apunta a dotar de mayor coherencia interna a las decisiones a la vez que de eficiencia y agilidad.

Gobernar un ente como la ANEP, que maneja fondos de miles de millones de pesos, cuenta con más de 70.000 funcionarios entre docentes y no docentes, y debe responder por la calidad del servicio que entrega en forma diaria a más de 700.000 usuarios (los alumnos), debería ser una tarea que contara con la mayor eficiencia y agilidad. La discusión colegiada es necesaria para tomar decisiones ponderadas y reflexivas, pero esto debe equilibrarse con la necesidad de responder a los requerimientos de eficiencia que plantea la gestión de cualquier servicio. El cambio en la gobernanza es solo el primer paso —y el sustrato— de una transformación necesaria de toda su gestión, que incluye sus sistemas de información, los procesos de gestión de personas, así como varios de los procesos críticos relacionados a la gestión de sus centros educativos.

No tiene sentido y hasta es un contrasentido que numerosas áreas de la sociedad avancen y se modernicen en sus formas de gestión, y la educación permanezca anclada en prácticas burocráticas, pesadas, farragosas, en las que la toma de decisiones se vuelve un continuo discurrir y discutir, en las que las decisiones se diluyen y se traban.

Numerosos politólogos se han referido al sistema de vetos que una gobernanza constituida por numerosos colectivos que no dialogan entre sí implica para el gobierno de la educación. La propuesta de la LUC apunta en la dirección de evitar que el sistema de vetos gobierne, y coloca en su lugar a un colegiado plural con representación docente, que es secundado por directores generales y subdirectores en el nivel de los subsistemas, que equilibra las tradiciones colegiada y de representación docente, con la necesidad de una gobernanza más ágil y moderna.

La LUC también propone cambios en las funciones y el alcance del rol del Ministerio de Educación y Cultura, dotándolo de las funciones de rectoría y coordinación que todo gobierno en el mundo ejerce en el área. Esto se plasma a través de varias medidas, pero destaca la elaboración del Plan de Política Educativa Nacional, en colaboración con la ANEP, la UTEC, el INEEed y el Ceibal, entre otros, respetando las respectivas autonomías. Esto ya ocurrió en 2021, ocasión en la que por primera vez la ciudadanía tuvo a su alcance el conocimiento de las principales metas y resultados que se plantea la educación en su conjunto, para el período.

La necesaria coordinación entre los diferentes servicios educativos de diferente índole recibe un espaldarazo con la LUC. Luego de una visión centrada en organizaciones autónomas y públicas (Udelar, ANEP), la LUC recoge algunos ámbitos de la educación que quedaban fuera de la normativa anterior en lo que refiere a la coordinación. Así, incluye a la educación militar y policial, al INEFOP, a la educación privada (que ya estaba en la antigua COMINE), y a otros actores relevantes del quehacer educativo, en un escenario donde predominaban la ANEP y la Udelar, es decir, entes públicos y autónomos. Con el nuevo marco legal se hace justicia a la pluralidad de actores que trabajan en el campo

educativo, integrándolos a la construcción de una política educativa de alcance nacional y plural, como en la mayor parte de los países del mundo. Por ello la antes denominada “Coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública” pasa a ser la “Coordinación del Sistema Nacional de Educación” y se crea una Comisión Coordinadora de la Educación, integrada por el Ministro, el Director de Educación, y representantes de Udelar, UTEC, instituciones universitarias privadas, Presidente del Codicen, Directores Generales de subsistemas de ANEP y Presidente del CFE, representante de la educación primaria y media privadas, de la Comisión Nacional de Educación no Formal, representante del INAU, del INEFOP, de la educación militar, de la educación policial y de las escuelas de formación artística del SODRE. Por primera vez estarán dialogando importantes actores que construyen la educación del país en su total riqueza y diversidad.

Es muy llamativo que porque se haga justicia con estos sectores, especialmente con el privado, se desprestigie a la LUC con el argumento de una supuesta privatización. Además, el sector privado ya participaba de ámbitos de coordinación en el anterior marco normativo.

Finalmente, la gobernanza también incluye el nivel de los centros educativos, y aquí también la LUC introduce modificaciones, aunque están presentes en los artículos referidos a temas estatutarios, como el artículo 193. En él se otorga un apoyo explícito a la conformación de planteles estables, y la correspondiente concentración de horas en un mismo centro educativo (inciso e), y las atribuciones para concretarlo se encuentran tanto en el nivel del Consejo Directivo Central, como de las autoridades de los subsistemas o los directores de centros educativos. Esto fomentará la conformación de planteles estables, base necesaria para constituir comunidades educativas estables, cohesionadas, y que construyen en torno a un proyecto común. La rotación de los planteles ha erosionado la puesta en marcha de las políticas educativas en forma histórica, destruyendo comunidades y proyectos en todos los subsistemas. También se propone que tanto el Consejo Directivo Central, como las autoridades de los subsistemas o las direcciones de los centros educativos puedan disponer de condiciones de orden funcional (como el compromiso con un determinado proyecto educativo) para el acceso o permanencia en un lugar de trabajo específico (inciso f). Ambas normas generan una oportunidad largamente reclamada por los colectivos de directores y subdirectores del país, en el sentido de tener injerencia en el nivel del centro educativo que dirigen, para convertirlos en comunidades educativas estables e integradas en torno a propósitos comunes, y no meras unidades ejecutoras de una política central.

Así, incluye a la educación militar y policial, al INEFOP, a la educación privada (que ya estaba en la antigua COMINE), y a otros actores relevantes del quehacer educativo, en un escenario donde predominaban la ANEP y la Udelar, es decir, entes públicos y autónomos. Con el nuevo marco legal se hace justicia a la pluralidad de actores que trabajan en el campo educativo, integrándolos a la construcción de una política educativa de alcance nacional y plural, como en la mayor parte de los países del mundo.



Los cambios estatutarios

La LUC propone cambios en el estatuto tanto de funcionarios docentes como no docentes, al amparo del art. 204 de la Constitución de la República. Los principales cambios propuestos apuntan a crear las condiciones de trabajo necesarias para mejorar la carrera docente (a través de regímenes especiales, o incorporando criterios que abren posibilidades hoy inexistentes) y la gestión de los centros educativos, otorgando potestades a sus direcciones que el marco legal anterior no contemplaba. Los principales cambios que presenta la LUC en sus artículos 163 y 193 pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Se crean potestades para ampliar y enriquecer el rol de las direcciones, ya referidas en el último párrafo de la sección anterior (artículo 193, incisos e y f).
- Se amplía la exigencia de poseer título habilitante a maestros inspectores y directores de educación inicial y primaria (artículo 163, inciso b).
- Se propone una concepción de la carrera docente más completa, ya que a los aspectos presentes en la normativa anterior (evaluación del desempeño en el aula, cursos de desarrollo profesional, publicaciones e investigaciones) se agregan: titulación, actuación (en asiduidad y puntualidad) y el compromiso con el proyecto del centro educativo (artículo 163, inciso d).
- La afiliación a las normas estatutarias modificadas o a los regímenes especiales creados tendrá carácter voluntario, recogiendo la voluntad de los implicados, pudiendo optar por permanecer en el régimen vigente actualmente o pasarse al nuevo. En el último caso, a los tres años de haber optado, se puede retornar al régimen anterior (artículo 193, inciso b).
- La posibilidad de generar regímenes nuevos que podrán aplicarse a centros existentes o a crearse (inciso c).
- La posibilidad de establecer compensaciones o complementos salariales, en atención a circunstancias como la ubicación o el contexto sociocultural del lugar de trabajo, o el cumplimiento de metas de política pública, tal como ocurre en muchas áreas de la administración pública hoy en el país (inciso d).

El conjunto de las normas expresa un sólido respeto a los derechos adquiridos y a la tradición de la profesionalización y el concurso como pilares del régimen estatutario. A la vez, y en dicho marco, propone abrir espacios de profesionalización que el sistema requiere hace décadas, así como la posibilidad de dotar a las direcciones de los centros de potestades que les permitan dirigir efectivamente equipos constituidos en torno a proyectos compartidos y no a elencos en permanente rotación; postula el enriquecimiento de los requisitos para avanzar en la carrera docente, y la posibilidad de recibir compensaciones o complementos salariales en función de circunstancias como el contexto de desempeño o el cumplimiento de metas. Este último punto es muy relevante ya que apunta a la creación de estímulos que hoy el sistema no presenta, salvo en contadas excepciones. Se trata de ofrecer oportunidades a profesionales motivados a trabajar en proyectos especialmente exigentes y acompañar dichos esfuerzos con estímulos acordes. Se trata también de romper con una de las inequidades más duras del sistema educativo, que es la de la distribución regresiva de los docentes en los diferentes contextos socioculturales, ya que aquellos más inexperientes e incluso sin formación (como ocurre en educación media) se desempeñan en los contextos socioculturales más vulnerables.

La formación en educación de carácter universitario

La LUC propone, a través de los artículos 170, 171 y 198, condiciones y acciones tendientes a consolidar esta vieja aspiración. La propuesta se hace desde la imposibilidad histórica del logro de un acuerdo en el ámbito parlamentario, y como tal debe entenderse. Si este mecanismo no se recorre, probablemente el bloqueo siga intacto y la formación docente de carácter universitario siga postergada.



¿Qué propone la nueva ley? Tres cosas: que el Codicen de la ANEP realice acciones que faciliten la formación de carácter universitario (artículo 170), la creación de un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación en la órbita del MEC (artículo 171) y la instalación de un procedimiento voluntario de reconocimiento del nivel universitario de las carreras de formación docente, también en la órbita del MEC (artículo 198).

El mecanismo propuesto, a través de un Consejo Consultivo, es similar al que deben recorrer hoy otras instituciones públicas (la formación policial o militar) y privadas (todo el sistema universitario privado) para la aprobación de sus carreras. El mecanismo prevé un conjunto de becas que, dado que el 98% de la matrícula de formación docente en el país es de índole pública, la beneficiará directamente cuando la formación tenga carácter universitario, lo que no sucede hoy. En definitiva, lo que la LUC propone en este tema es una oportunidad de consolidar una aspiración justa y legítima que el país se debe, y pone al servicio de esta idea un conjunto de mecanismos ya probados para su concreción, que implicarán un esfuerzo significativo que la actual formación en educación deberá hacer para lograr el nivel universitario que la educación del país merece.

En conclusión, esta ley plantea una serie de oportunidades y caminos que permitirán superar algunos de los problemas más acuciantes del sistema educativo. Lo hace desde un conjunto de principios que respetan valores y tradiciones históricas del país a la vez que innova y abre espacios inexistentes muy necesarios para actualizar, dinamizar y mejorar su funcionamiento y, sobre todo, sus logros.

REFERENCIAS

¹Excepto en el caso del Consejo de Formación en Educación, que perdura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Uruguay. (2009, enero 16). Ley n.º 18.437: Ley General de Educación. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>.

Uruguay. (2020, julio 14). Ley n.º 19.889: Ley de Urgente Consideración. LUC. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>.

La Ley de Urgente Consideración: desinflando el derecho a la educación

Pablo Caggiani

“El Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice: ‘Toda persona tiene derecho a la educación’. No dice todo niño y toda niña sino toda persona” (Soler Roca, 2003, p. 3)

Los desafíos para garantizar el derecho a la educación tienen que ver con múltiples definiciones de las políticas educativas y sus formas de instrumentación en acciones concretas. Tienen que ver con que se pueda concretar, a través de algún tipo de intervención del Estado, la posibilidad de que la ciudadanía a lo largo de toda la vida pueda acceder a ejercer este derecho.

En Uruguay en materia de educación obligatoria persisten varios desafíos que tienen que ver con la posibilidad de que existan propuestas, con la gratuidad de las mismas, pero también con características como la extensión del tiempo pedagógico, la integralidad que incorpora diferentes saberes (educación física, segundas lenguas, educación artística, robótica, etc.), con la universalización del egreso de la educación media y el acceso a la educación terciaria y universitaria, con tener posibilidades de acceso a la educación en primera infancia en propuestas pertinentes a quienes así lo requieran.

Nada de esto resuelve la Ley de Urgente Consideración (Ley n.º 19.889; Uruguay, 2020).

Contexto

La Ley de Urgente Consideración (LUC) se aprueba en un contexto de cambio de signo en el gobierno nacional que asume en 2020 y de un conjunto de acciones y decisiones de políticas públicas que se dan en medio del azote de una pandemia de características dramáticas para la educación.

Es una ley de casi 500 artículos que recorre temas como educación, seguridad, regla fiscal, inteligencia del Estado, adopciones, vivienda, combustibles y empresas públicas, entre otros muchos temas, y que tiene un proceso de debate parlamentario de 45 días en cada cámara. Si reunimos todas las leyes de urgencia presentadas por los diversos



poderes ejecutivos, desde el retorno a la democracia, no suman esa cantidad de artículos, por lo que es un hecho político insólito en la historia de nuestro país.

El mecanismo de la urgente consideración es un mecanismo constitucional que fue anunciado en campaña pero que poco se conocía de su contenido. Tantos temas, con tan poco tiempo, la convierten en lo que los estudios definen como ley ómnibus y afecta el debate democrático (Departamento de Ciencia Política, FCS – Udelar, 2019).

Además de la Ley, con respecto a la educación hay otra serie de medidas que hacen al contexto en el que se producen estos cambios.

- Persecución a docentes del Liceo de San José con propuestas de sanciones que llegan a la destitución, por sacarse fotos sin estudiantes en el marco de una actividad sindical, situación que ha sido denunciada por Fenapes y la Internacional de la Educación frente a la OIT y que ha motivado la aceptación de la denuncia.
- Comisión Investigadora en el Parlamento sobre la actuación de docentes sindicalizados de Fenapes que también son objeto de investigaciones por parte del ente autónomo. La propia LUC ambientó un clima persecutorio en la medida que modificó el artículo relativo a la libertad de cátedra en la Ley General de Educación soslayando la existencia de un cuerpo docente que “adoctrina” a los estudiantes.
- Amplia difusión en medios de prensa de la versión de autoridades e integrantes del sistema político que impulsaba estas acciones.
- Recorte presupuestal que produce menor inversión en educación en un país que tiene una serie de desafíos imposibles de resolver sin presupuesto, a lo que se suma la pérdida salarial y recorte de horas y grupos.
- Debilitamiento de las políticas sociales en general y cambio de paradigma pasando de un enfoque de derechos a lo que parece ser una matriz que entiende a la política social como caridad.
- Deterioro de las condiciones de vida de nuestras infancias, aumento de la pobreza y dificultad para acceder al sistema de salud por estar sobreexigido, entre otras.

En medio de la pandemia asistimos a una especie de doctrina del shock, como señala Klein (2007) en su libro, que es acompañada por medidas que difícilmente no estén orientadas a generar temor en los docentes respecto de lo que hacen en su ejercicio profesional y hasta en su vida privada.

Todo este panorama parece consistente con la caracterización de Gluz, Rodrigues y Elias (2021) respecto del triunfo de las derechas en la región y el retroceso de derechos conquistados en una fase de crecimiento anterior, que es acompañada por la desarticulación de formas democráticas de deliberación y de participación de las minorías.

Es, definitivamente, un escenario de pérdida de derechos, poder adquisitivo de trabajadores, jubilados y pequeños empresarios y de repliegue del Estado en la protección a la ciudadanía. La educación no es un campo ajeno a la visión general.

Texto

En Uruguay la construcción de la educación como un derecho ha sido una constante de las políticas públicas en general y de las políticas educativas en particular. El derecho a la educación en Uruguay tiene una matriz en la ciudadanía que se forjó a lo largo de luchas y políticas que siempre tuvieron un signo expansivo en calidad, cantidad de años y territorios, con muy pocas excepciones en nuestra historia.

Por primera vez en la historia se incluye una nueva ley de educación dentro de un paquete de leyes que hacen muy difícil el debate informado de la ciudadanía. Pero esta no es la única innovación, el capítulo “Educación” de la LUC incluye más de 70 artículos que modifican mayormente artículos de la Ley n.º 18.437 de 2008 (Uruguay, 2009), se optó por un mecanismo que dificulta visualizar los cambios en vez de ofrecer un conjunto de artículos nuevos.

La LUC afecta varias de las dimensiones que tienen que ver con el derecho a la educación, a las que de una forma u otra termina debilitando o vaciando de contenido. Por razones de espacio vamos a comenzar por los aspectos que entendemos que tienen más incidencia o que sus consecuencias pueden perjudicar más rápidamente a nuestra ciudadanía y particularmente a nuestras infancias y adolescencias.

La obligatoriedad: de inscribir y asistir al homeschooling

La obligatoriedad tal como la entendemos en Uruguay desde hace varias décadas implicaba inscribirse y asistir a un centro educativo y así lo establecía la Ley del 2008 (Ley n.º 18.437, Art. 7; Uruguay, 2009). Esto tiene antecedentes de larga data en nuestro país, desde el Informe Palomeque, pasando por Varela y llegando al Siglo XX. Basta recordar las asignaciones familiares creadas en la década de los 40, que implicaban llevar el talón a la Escuela para que lo sellara la Directora para dar cuenta de que asistíamos y así poder cobrar, o la creación del Plan Gallinal que construyó más de 200 escuelas rurales dignas sustituyendo las “escuelas rancho”.

La sociedad uruguaya tiene en la matriz de su escuela pública que obligatorio significa asistir y ha invertido mucho en ello.

Es en la constitución de 1934 que se establece la obligatoriedad de la educación primaria y se establece también el derecho de los padres a elegir los maestros o instituciones que desee (Arts. 59 y 61; Uruguay, 1934). Luego de ello hay varias declaraciones y normas de nivel internacional que ubican el derecho a la educación como algo propio del ser humano y a lo largo de toda su vida, y más recientemente como parte de los derechos de las infancias y adolescencias.

El artículo 127 de la LUC modifica lo que la ciudadanía entiende por obligatoriedad y deja de significar inscribir y asistir a un centro educativo.

Esto fue señalado en el Parlamento como una mejora en la redacción y adecuación legal, pero luego en prensa fue explicado como la habilitación del homeschooling, práctica extendida en la aristocracia europea o en los ultrarricos en EEUU y recientemente reivindicada por Escola em casa. Este cambio también fue analizado por Fernández (2021) señalando la introducción de una filosofía política liberal que entiende el papel del Estado como residual.

En materia de inconstitucionalidades hay que señalar que, más allá de lo que expresó el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) como fundamento, no existen resoluciones o dictámenes de la Suprema Corte de Justicia que señalen que dicho artículo es inconstitucional ni reclamos constantes y sustantivos de padres, madres o tutores en este sentido (hay un único caso donde se respaldó la Ley).

A lo que asistimos es a una restauración de aquello que instaló la Constitución de 1934, aprobada durante la dictadura de Terra, que debilita el derecho a la educación de nuestras infancias, colocando mayor peso en el derecho de los padres. La obligatoriedad entendida como inscribir y asistir a un centro educativo protege a nuestras infancias más vulnerables y es lo que habilita a una serie de medidas para que se garantice el derecho a la educación.



Si existieran dudas de la interpretación los remitimos a palabras del senador Domenech¹. Es un cambio que claramente afecta el derecho a la educación y que además retrasa históricamente, ya que vuelve sobre el sujeto de derecho padres en detrimento de niños, niñas y adolescentes, desconociendo los avances de la humanidad desde 1934 al presente.

Otro elemento dentro del debate sobre la obligatoriedad es que la LUC tiene una innovación en materia legislativa. En las leyes de educación anteriores se establecía la obligatoriedad de diferentes tramos como elemento programático. Resulta claro que cuando se extiende la obligatoriedad al Ciclo Básico muchos de las y los jóvenes no culminan ese ciclo y sucedió lo mismo en la Ley del año 2008 con la educación media superior.

El artículo 140 de la LUC define a texto expreso que la educación en Primera Infancia no es obligatoria. Uruguay fijó la obligatoriedad a partir de los 4 años por diversas razones que no vienen al caso, este artículo no cambia esa situación. Los motivos señalados en el Parlamento son de mejora de la técnica legislativa y porque no estaba muy claro (Cámara de Senadores, 2020).

Esta redacción hace algo que parece incoherente, definir como no obligatorio un derecho humano fundamental como lo es el derecho a la educación.

Resulta al menos llamativo que esto se incorpore, salvo que esto defina las obligaciones a las cuales se compromete el Estado con respecto al tramo educativo y esto es inconsistente con el lugar que le otorga la sociedad uruguaya a la educación en primera infancia.

Es importante señalar que estos cambios no están incluidos en el Compromiso por el País (Coalición Multicolor, 2019) firmado por todos los partidos que integran la coalición de gobierno.

De la participación: suprimir la voz de todas y todos

Existen varios artículos en la LUC que dan cuenta de que uno de los problemas es la participación social, demasiadas voces en el tema hacen que se puedan obturar iniciativas de cambio o algo así. Es uno de los argumentos de quienes defienden los artículos, ya que eso mejoraría la gestión. Este extremo aunque no encuentra evidencia es machaconamente repetido por sus impulsores. Es una ley centralizadora.

En diferentes artículos se eliminan los colegiados en los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Secundaria y Educación Técnico Profesional, también la participación de los docentes; además se limita la participación de la ciudadanía y en ese camino de silenciar voces terminan excluyendo a los estudiantes .

La respuesta de eliminar la exigencia de integración de un tercio de estudiantes en los Consejos de Participación de los Centros Educativos (Ley n.º 19.889, Art. 167; Uruguay,

2020) afecta directamente a niños, niñas y adolescentes y es inconsistente con la Convención de los Derechos del Niño de 1989 que señala a texto expreso en su artículo 12 que se garantiza “al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño” (UNICEF, 2006, pp. 13-14).

Los Consejos de Participación son de cada centro educativo y no parecen ser un espacio de bloqueo de las definiciones de política educativa, esta definición parece más una reafirmación de que únicamente el gobierno puede hablar de educación.

El recorte de los espacios de participación de los diferentes actores en espacios institucionalizados se parece mucho a un “orden y mando”, que hace que los costos de transacción que existen en cualquier política pública emerjan en otros espacios. En este punto las autoridades tienen una concepción que indica que es la ciudadanía, a través de sus representantes, la que habla y define las políticas (extremo que no pudimos observar aún en el debate del Plan de Política Educativa Nacional) y en ese camino eligen un mal atajo.

Es importante señalar que estos cambios referidos a la participación de los estudiantes tampoco están incluidos en el Compromiso por el País firmado por todos los partidos que integran la coalición de gobierno.

Fin: de la educación ampliada a lo mínimo en educación

La LUC en varios de sus artículos restringe lo que entendemos por educación o al menos lo que estaba consagrado de esa forma en la Ley del 2008. Este extremo es menos percibido por el método propuesto para los cambios, modificar artículo por artículo, pero observamos que hay un recorte generalizado de la perspectiva de derechos y sistémica incluida en la Ley de 2008, que se ve acotada, recortada o eliminada en la LUC.



Es una especie de tijera que va recortando todo lo que significaba ensanchar derechos y sujetos de derecho, no por una acción socializante de porte, sino por el simple hecho de adecuar la normativa nacional a lo que ha consagrado la humanidad a través de diferentes mecanismos desde el final de la segunda guerra mundial a hoy.

En el caso de la definición de educación formal que plantea la LUC (Art. 130), se habla del desarrollo de competencias —sin definir a qué se refiere— y del derecho a certificaciones que deben ser reconocidas por el Estado. Se trata de una modificación sustantiva que casi no tuvo fundamentación y que puede utilizarse para modificar todos los planes existentes.

En el caso de la educación en primera infancia ya comentamos que por primera vez se explicita que un nivel o modalidad no es obligatorio.

En el caso de las propuestas que extienden el tiempo pedagógico, de amplio consenso entre la academia y la sociedad, tan necesario para la integralidad de las propuestas, se elimina como un objetivo programático que incorporó la Ley del 2008 (Art. 127).

En el caso de la educación media superior se eliminan las modalidades posibles de este tramo, así como la referencia a la continuidad educativa, para pasar a hablar de las certificaciones (Art.134).

En el caso de la educación técnico profesional la LUC elimina las tecnicaturas de la definición (Art. 135).

Así podríamos seguir con cada uno de los artículos, la LUC en su capítulo “Educación” es consistente en su perspectiva acerca de la educación.

Compartimos a este respecto lo señalado por el Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República en el pormenorizado análisis que realiza respecto de este tema:

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 (Instituto de Educación, FHCE – Udelar, 2020, p. 24).

Estos cambios tampoco integraban el Compromiso por el país.

En resumen

En un contexto de deterioro de las condiciones de vida de nuestras infancias, debilitamiento de los mecanismos de protección social, pandemia, persecución a docentes y recorte presupuestal se aprueba una ley, a través del mecanismo de urgente consideración y que incluye casi 500 artículos y diversos temas, que modifica sustancialmente el marco legal de la educación en Uruguay.

Cambia lo que se entiende por obligatoriedad, restringe la participación de los diferentes actores, sin mencionar que bordea la Constitución otorgándole al MEC nuevas competencias que eran de los entes autónomos de la educación. Acota la perspectiva de la educación como derecho presente en la Ley General de Educación del año 2008. A su vez, tiene una clara vocación por lo privado y lo sobrerrepresenta en los organismos de coordinación, habilita mecanismos discrecionales y de cuasi mercado para la asignación de cargos docentes y afecta lo que entendemos por laicidad.

Cuando se observan estos cambios parece configurarse una organización que sale de lo que conocemos como sistema educativo orientado a garantizar derechos con participación de actores involucrados y pasa a una especie de modelo donde lo que es relevante es la provisión del servicio educativo en los diferentes territorios sin importar la propiedad del edificio institución educativa.



Todo esto, modificando artículo por artículo, mediante un mecanismo de urgente consideración y junto a la legalización del chorizo casero, entre múltiples temas, lo cual claramente dificulta el debate fundado de la ciudadanía.

Sobre los desafíos que tienen nuestras políticas educativas, como ser la construcción de igualdad —en varias dimensiones, por territorio y por niveles socioeconómicos— la cobertura, la pertinencia, la culminación de ciclos, etc., los cambios propuestos en la LUC parecen no responder a ninguno.

Epílogo: las observaciones y las aseveraciones

La LUC es una ley muy compleja, la cantidad de temas así lo indica, pero también el mecanismo de ir modificando por artículos más de una decena larga de leyes. En el capítulo “Educación” la experiencia es inédita, nunca antes se había optado por hacer una nueva ley cambiando artículos de la anterior.

La cantidad de delegaciones que pudieron opinar fue muy limitada en tiempos, pero es recomendable hacer el ejercicio de recopilar las voces que observaron o felicitaron la ley a través de diferentes medios.

En temas del capítulo “Educación”, en una lista no exhaustiva de actores a favor y que realizan observaciones mediante publicaciones al respecto, encontramos el siguiente mapa:

- A favor de la ley. Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, EDUY21, Ec. Claudio Rama, Mag. Renatto Operti.
- Con observaciones sobre el capítulo “Educación” de la LUC. Udelar, Instituto de Educación de la FHCE, FUM-TEP, Fenapes, Afutu, Intergremial de Formación Docente, CEM, Ceipa, Fefeu, ATDs de CEIP, CETP, CES y Formación en Educación, Familias Organizadas de la Escuela Pública, Movimiento Miguel Soler en Defensa de la Formación Universitaria Pública de docentes y educadores, PIT-CNT, Dr. Nicolas Bentancur, Dr. Tabaré Fernández, Dr. Pablo Martinis, Dra. Eloísa Bordoli, Mtro. Luis Garibaldi, Dr. Sergio Rodríguez.

Es un buen ejercicio completar la grilla para este y otros temas a consideración. Seguramente lleve a que votemos con más razones y por tanto mejor informados de nuestra decisión.

REFERENCIAS

¹ Véanse declaraciones del senador Domenech en Transformación Curricular. Mesa redonda 1. Ámbito de partidos políticos, minuto 11:27. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=KxOH2efZRvY&t=28s>.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cámara de Senadores. (2020). Comisión Especial para el estudio de proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración. Sesión celebrada el día 6 de mayo de 2020 [Versión taquigráfica]. Recuperado de [https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1172/versiones-taquigraficas?L-gl_Nro=49&Fecha\[min\]\[date\]=15-02-2020&Fecha\[max\]\[date\]=14-02-2025](https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1172/versiones-taquigraficas?L-gl_Nro=49&Fecha[min][date]=15-02-2020&Fecha[max][date]=14-02-2025).

Coalición Multicolor. (2019). Compromiso por el país. Recuperado de <https://lcallepou.uy/compromiso.pdf>

Departamento de Ciencia Política, FCS – Udelar. (2019). «Los proyectos de ley de urgente consideración en Uruguay». Programa de Estudios Parlamentarios. Recuperado de <https://parlamentodata.com/2019/09/30/los-proyectos-de-ley-de-urgente-consideracion-en-uruguay/>.

Fernández, T. (2021). Análisis de la obligatoriedad de la enseñanza y cambios introducidos por la Ley 19.889 (Ley de Urgente Consideración). Recuperado de https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/06/21.594-Resumen-para-divulgaci%C3%B3n_LUC-1.pdf.

Gluz, N.; Rodrigues, C. y Elías, R., (Coords.) (2021). La retracción del derecho a la educación en el marco de las restauraciones conservadoras: una mirada nuestroamericana. Buenos Aires: CLACSO.

Instituto de Educación, FHCE – Udelar (2020). La Comisión Directiva del Instituto de Educación de la Facultad de Humanidades de la Universidad de la República, ante los cambios en la Educación presentados en la Ley de Urgente Consideración. Recuperado de https://www.fhuce.edu.uy/images/comunicacion/Noticias/2020/mayo/Aportes_analisis_Ed_LUC_CD_I_ED_FHCE-Udelar_5_de_mayo_2020-nap00-subir.pdf.

Klein, N. (2007). La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre. Barcelona: Paidós.

Soler Roca, M. (2003). «Reflexiones generales sobre la educación y sus tensiones». Revistas Voces y Quehacer educativo. Montevideo: AELAC /

FUM-TEP. Recuperado de <https://web.inau.gub.uy/cenfores/biblioteca-digital/recursos-en-linea/item/2011-reflexiones-generales-sobre-educacion-y-sus-tensiones-miguel-soler-roca>.

UNICEF. (2006). Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

Uruguay. (1934). Constitución de la República. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20131216185532/http://www.parlamento.gub.uy/Constituciones/Const934.htm>.

Uruguay. (2009, enero 16). Ley n.º 18.437: Ley General de Educación. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>.

Uruguay. (2020, julio 14). Ley n.º 19.889: Ley de Urgente Consideración. LUC. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>.



Sobre el articulado de la educación en la LUC: avances, interrogantes y pendientes

Renato Operti

Los temas educativos incluidos en la Ley de Urgente Consideración n.º 19.889 (de ahora en más LUC), promulgada el 9 de Julio del 2020 (Uruguay, 2020), se abordan a la luz de lo que puede entenderse como tendencias actuales que permean los debates y las construcciones educativas a escala mundial (Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación, 2020, 2021; Operti, 2021), así como de la propuesta de transformación educativa integral impulsada por la organización civil EDUY21 en el “Libro Abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo” (2018a). Sin la pretensión de analizar el articulado en su globalidad —son un total de 79 artículos— y dejando sin considerar temáticas que pueden entenderse como relevantes y revestir interés para diversos grupos de interés y públicos —por ejemplo, la consideración de la educación no formal así como la educación a distancia—, se recorta el análisis en función de cuatro grandes temas que, a nuestro criterio, son abordados por la LUC con grados diversos de profundidad, sistematicidad y coherencia. Estos son: (i) visión de la educación y contenidos programáticos; (ii) concepción y organización del sistema educativo; (iii) cambios en la gobernanza de la educación; y (iv) foco en los docentes.

1. Visión de la educación y contenidos programáticos

La LUC realiza una serie de definiciones programáticas sobre algunos de los aspectos medulares que conforman una visión de la educación. Nos concentramos en cuatro aspectos, a saber: educación como bien público, obligatoriedad, libertad del educando y ejes de formación.

En primer lugar, la afirmación que “la educación sea concebida como un bien público” (Art. 129; Uruguay, 2020) se encuadra en la tradición nacional de Estado social y, visto desde una perspectiva comparada internacional, implica que cada persona pueda gozar



y beneficiarse del derecho a la educación garantizado por el Estado (UNESCO, 2015). Ciertamente esta definición se contrapone a la idea de educación como servicio y no como derecho, y a su privatización sin presencia o débil intervención del estado.

Asimismo, cabe señalar, que las tendencias educativas actuales que suscribimos se imbrican más en la visión de la educación como bien común global que implica que las personas efectivizan sus derechos relacionándose unos con otros, reafirmando el carácter de la educación como emprendimiento colectivo y compartiendo un conjunto de valores y referencias comunes a todas y todos (Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación, 2020, 2021). En similar línea de argumentación, EDUY21 afirma que la educación puede ser entendida como “bien común preferente, al que debe promoverse y protegerse como patrimonio de la sociedad en su conjunto” (EDUY21, 2018b, p. 3).

En segundo lugar, se mantiene el alcance de la obligatoriedad de la educación, establecido en el artículo 7 de la Ley de Educación vigente n.º 18.437, promulgada el 12 de diciembre del 2008 (Uruguay, 2009) —de ahora en más Ley n.º 18.437— esto es, abarca la educación inicial a partir de los cuatro años de edad, la educación primaria y la media.

En atención a la profusa evidencia sobre la relevancia de los primeros años de vida en cimentar el desarrollo y bienestar del infante así como la persistencia por décadas de una alta concentración de la pobreza en las poblaciones infantil y adolescente con impactos sociales y educativos regresivos (EDUY21, 2018a; Opertti, 2019), nos parece necesario avanzar en extender la obligatoriedad a partir de los tres años lo cual fortalecería la universalización de dicho nivel como una aspiración y meta fundamental de la política educativa.

Asimismo, se elimina la referencia a la “extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica” que se establece en la Ley n.º 18.437 (Art. 7; Uruguay, 2009). El grado de especificidad en que se detallan las estrategias educativas en una ley es un asunto debatible. En todo caso, su referencia puede indicar una voluntad política plasmada en avanzar en determinada dirección. Por otra parte, la ampliación del tiempo pedagógico podría encuadrarse en un concepto comprensivo de calidad educativa que le confiere sentido y proyección en el tiempo como meta de política educativa.

En tercer lugar, el ejercicio de la libertad por el educando y de formarse su propio juicio que se mencionan en el artículo 11 de la LUC (Uruguay, 2020), no se contraponen a la libertad de cátedra, que es una rica y extendida tradición nacional, y que se sustenta en jerarquizar el rol del educador como profesional autónomo, comprometido con el conocimiento y alineado con las orientaciones curriculares definidas por el sistema educativo. La valorización en el acceso al conocimiento desde diversidad de perspectivas hace ciertamente a la libertad del educando y a su capacidad efectiva de tomar decisiones ejerciendo su autonomía de pensamiento y de acción.

En cuarto lugar, nos parece prometedora la introducción de un concepto amplio de alfabetizaciones fundamentales como eje de la formación en educación primaria. La ampliación de la alfabetización a diversos dominios de los saberes y las competencias constituye una tendencia curricular mundial (Opertti, 2021) que recoge la LUC. No obstante lo cual, nos parece que dicho concepto no solo tendría que aplicarse a la educación primaria ya que su desarrollo y progresión entre diferentes niveles y ciclos educativos es un asunto fundamental para la formación integral y balanceada de la alumna o del alumno como persona. En tal sentido, EDUY21 propone un conjunto de competencias comunes a la educación de 3 a 18 años incluyendo precisamente las alfabetizaciones fundamentales que se entienden como las habilidades requeridas para la vida cotidiana y que sustentan el aprendizaje (EDUY21, 2018a).

2. Concepción y organización del sistema educativo

Ciertamente la LUC introduce modificaciones en aspectos atinentes a cómo se entiende un sistema educativo y su organización. Mencionaremos algunos de dichos aspectos bajo el entendido de no ser exhaustivos en el abordaje del tema.

En primer lugar, se señala crecientemente, a la luz de una perspectiva comparada internacional (Opertti 2019, 2021), que los sistemas educativos se sustentan en su insoslayable rol de conferirle y facilitarle a cada alumno y a cada alumna una oportunidad personalizada de formarse y de aprender cualquiera sean los contextos, las circunstancias, las capacidades y las motivaciones de cada uno de los mismos. Entre otros aspectos fundamentales, esto implica fortalecer la capacidad de convocatoria y de trabajo entre una diversidad de instituciones y actores para acordar y sustanciar el logro de objetivos comunes.

La conformación de una Comisión Coordinadora de la Educación (Art. 185; Uruguay, 2020) que incorpora un representante respectivamente de instituciones provenientes de niveles, modalidades y sensibilidades diversas —a saber, instituciones universitarias privadas, educación primaria y media privadas, Comisión Nacional de Educación no Formal, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, instituciones de formación militar, instituciones de formación policial y Escuelas de Formación Artística del Servicio Oficial de Difusión, Representaciones y Espectáculos— constituye un avance en la conformación de un sistema educativo potencialmente más unitario, inclusivo, robusto y coherente.

Asimismo, cabe preguntarse sobre la pertinencia de crear una Comisión Coordinadora de la Educación Pública (Art. 188; Uruguay, 2020) que se puede superponer en competencias con la Comisión Coordinadora de la Educación y plantear dudas sobre sus ámbitos respectivos de actuación y capacidad efectiva de incidencia. Un ejemplo ilustrativo en este sentido refiere a que, mientras que entre las competencias de la Comisión Coordinadora de la Educación se incluye “coordinar, concertar y emitir opinión sobre las políticas educativas” (Art. 108, inciso b; Uruguay, 2009), entre las atinentes a la Comisión Coordinadora de la Educación Pública se hace referencia a “coordinar, concertar y emitir opinión sobre las políticas de educación pública e impartir recomendaciones” (Art. 189, inciso b; Uruguay, 2020). Si la intencionalidad es avanzar hacia un sistema educativo más inclusivo, resulta cuestionable separar la política educativa “a secas” de la pública cuando en realidad el concepto de lo público en un amplio sentido implica la participación de instituciones y actores públicos y privados provenientes de diversos ámbitos. El carácter de público no se entiende como solo estado-céntrico en su ideación y desarrollo.

En segundo lugar, si bien la estructuración de la educación en seis niveles (Art. 131; Uruguay, 2020) mantiene esencialmente lo establecido en la Ley n.º 18.437 (Art. 22; Uruguay, 2009), se introduce como novedad la diferenciación entre la educación terciaria no universitaria y la educación universitaria de grado y posgrado. Nos parece atinado ya que, por un lado, la educación terciaria no universitaria tiene un grado importante de especificidad, diversidad y alcance, mientras que, por otro, los estudios de grado y postgrado son crecientemente vistos como un continuo de formación a lo largo y ancho de toda la vida.

También cabe señalar que la Ley n.º 18.437 (Art. 22; Uruguay, 2009) establece tres modalidades dentro de la educación media superior —educación general, educación tecnológica y formación técnica profesional— que no aparecen mencionadas en la LUC donde solamente se hace referencia a la educación media superior. Como ya se ha mencionado, ciertamente es un tema debatible cuán específico debe ser un instrumento normativo en precisar las estrategias de formación cuando se sabe que los procesos educativos son esencialmente dinámicos y evolutivos y que, asimismo, se tiende a formaciones más comprehensivas de integración y de sinergias entre la educación media general y la técnica bajo el paraguas de una educación de adolescentes y jóvenes.

Si la intencionalidad es avanzar hacia un sistema educativo más inclusivo, resulta cuestionable separar la política educativa “a secas” de la pública cuando en realidad el concepto de lo público en un amplio sentido implica la participación de instituciones y actores públicos y privados provenientes de diversos ámbitos. El carácter de público no se entiende como solo estado-céntrico en su ideación y desarrollo.



En líneas generales, la LUC se inscribe en la tradición nacional de concebir la educación por niveles descartándose, por ahora, moverse hacia niveles y ciclos educativos más compactos y/o ciclos etarios. Simplemente a título de referencia sobre planteamientos alternativos, cabe mencionar la propuesta de EDUY21 sobre dos grandes ciclos educativos: educación básica 3-14 y educación media superior 15-18 (EDUY21, 2018a).

En tercer lugar, la LUC establece que “la educación en la primera infancia comprende el ciclo vital desde el nacimiento hasta los tres años, y constituirá la primera etapa del proceso educativo de cada persona, a lo largo de toda la vida” (Art. 140; Uruguay, 2020) que es tal cual se define en la Ley n.º 18.437 (Art. 38; Uruguay, 2009). La diferencia yace en que la LUC establece un modelo compartido de roles y responsabilidades entre el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) con competencias sobre centros propios y privados con la sola excepción que la ANEP supervisará las instituciones privadas habilitadas por la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (Art. 145; Uruguay, 2020). La diferencia respecto a la Ley n.º 18.437 yace en que se elimina la competencia atribuida al Ministerio de Educación y Cultura de autorizar y supervisar los centros de educación infantil privados (Arts. 96 y 102; Uruguay, 2009). Nos parece que el hecho de jerarquizar al INAU como institución rectora de la educación en la primera infancia es un paso positivo en unificar la política pública y evitar la fragmentación institucional, tan característica de la acción del Estado. No obstante, no se avanza en un marco unitario de política social y educativa de la infancia de 0 a 6 años.

3. Cambios en la gobernanza de la educación

Los cambios introducidos por la LUC apuntan claramente en dos planos complementarios, a saber, fortalecer la incidencia del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en la rectoría de la política educativa, así como de la ANEP en la gestión y ejecución de la misma.

Concretamente los cometidos del MEC se amplían en aspectos institucionales y programáticos: (i) elabora el Compromiso de Política Educativa en acuerdo con los tres candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo para integrar el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública; (ii) elabora y envía a la Asamblea General, con anterioridad a la presentación de la Ley de Presupuesto Nacional, el Plan de

Política Educativa Nacional en coordinación y consulta con las autoridades de los organismos estatales autónomos de la enseñanza; y (iii) diseña, aprueba y asegura el funcionamiento de los procedimientos de reválida y reconocimiento de títulos, certificados o diplomas obtenidos en el extranjero (Art. 145; Uruguay, 2020).

El rol rector de los ministerios de educación en la conducción de la política educativa es moneda corriente en los sistemas educativos a escala global (Opertti, 2019). En tal sentido, EDUY21 realiza un planteamiento de similar impronta al establecido en la LUC pero con diferencias a destacar. Primeramente, EDUY21 sugiere que haya un Ministerio de Educación con competencias solamente en los temas educativos. Asimismo, propone que se “mandate al Poder Ejecutivo a enviar a la Asamblea General el Plan Quinquenal de Educación dentro de los 120 días del primer año de cada período de gobierno”, y que la “asignación de recursos en la Ley de Presupuesto debe quedar asociada a dicho plan” (EDUY21, 2018b, p. 17). Cabe también señalar que EDUY21 entiende que los cambios atinentes al marco de organización del sistema educativo tienen que plasmarse en una nueva ley de educación.

Por otra parte, la LUC apunta a fortalecer la dirección de mando, la unicidad y la ejecutividad de la ANEP principalmente a través de la creación de las Direcciones Generales respectivas de Educación Inicial y Primaria, Educación Secundaria y Educación Técnico Profesional (Art. 156; Uruguay, 2020) que sustituyen a los Consejos en sus respectivas áreas de competencias (Art. 61; Uruguay, 2009), así como establece la participación de los Directores Generales de las Direcciones mencionadas y del Presidente del Consejo de Formación en Educación en las sesiones del Consejo Directivo Central con voz y sin voto. Esto implica también que se elimina la participación de un representante del cuerpo docente en los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Secundaria y Técnico Profesional prevista en la Ley n.º 18.437 (Art. 65; Uruguay, 2009).

Tanto en su Libro Abierto (2018a) como en sus presentaciones públicas, EDUY21 ha insistido en la necesidad de fortalecer la capacidad de ejecución de la política educativa por la ANEP. Bajo tal impronta, EDUY21 propone que la ANEP se integre por el CODICEN y dos nuevos órganos, a saber: Consejos de Educación Básica (CEB) y Media Superior (CEMS), que sustituirían a los Consejos de Educación Inicial y Primaria (CEIP), de Educación Secundaria (CES) y Técnico-Profesional que funcionaban con anterioridad a la implementación de la LUC.

Asimismo, EDUY21 propone que el CODICEN esté integrado por tres miembros propuestos por el Poder Ejecutivo y con venia parlamentaria —Presidente del Consejo y los Directores de Educación Básica y Media Superior—, atendiendo a que el CODICEN se constituya en una unidad de planificación y acción. También se prevé el mantenimiento de los dos representantes electos por el cuerpo docente en el CODICEN así como también de uno respectivamente en cada uno de los dos Consejos propuestos que mantendrían la estructura tripartita de la Ley n.º 18.437.



Queda la interrogante planteada sobre si los cambios introducidos en la gobernanza del sistema educativo pueden realmente impactar en mejorar la unicidad, robustez y coherencia de la política educativa si no son acompañados de cambios en las atribuciones propiamente educativas del CODICEN. En este sentido no se observan cambios de relevancia entre la Ley n.º 18.437 y la LUC manteniéndose un esquema fuertemente orientado por niveles y “separación de aguas” donde el CODICEN cumple la función de dar orientaciones generales y de aprobar los planes de estudio propuestos por las Direcciones Generales y el Consejo de Formación de Educación.

Entendemos que no se avanza en darle al CODICEN las potestades y herramientas requeridas para fortalecer la conducción unitaria de la educación en aspectos medulares. Alternativamente, EDUY21 plantea que el CODICEN sea el órgano donde se discutan, procesen y se tomen las decisiones sobre la orientación de la educación con la participación con voz y voto de los involucrados —Directores Generales— como gestores de esa política en su ámbito de competencia y coordinando con las demás áreas.

Asimismo, nos parece positivo que se abra la posibilidad que los integrantes del Consejo Directivo Central puedan acreditar méritos en educación en diversidad de ámbitos (Art. 151; Uruguay, 2020) y que no se establezca como requisito que “hayan actuado en la educación pública por un lapso no menor de diez años” (Art. 58; Uruguay, 2009).

Por otra parte, en relación a la formación docente, la LUC establece la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Formación en Educación bajo la égida del Ministerio de Educación y Cultura. Dicho programa perseguirá cuatro fines que permiten traslucir la intencionalidad de avanzar progresivamente hacia un sistema universitario de formación docente, a saber: “promover y apoyar el desarrollo de programas universitarios de formación en educación”; “crear un Sistema Nacional de Becas de Formación en Educación”; “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”; y “apoyar a la 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” (Art. 171; Uruguay, 2020). Se trata de una agenda ambiciosa que requiere una articulación fina entre dicho programa y el Consejo de Formación en Educación que, asimismo, se integra por cinco miembros designados por el CODICEN y cuyos cometidos refieren a la formación docente para los niveles inicial, primario y medio (Art. 157; Uruguay, 2020).

Aun cuando el artículo 31 de la LUC dice que el Estado “asegurará el carácter universitario de una formación en educación de calidad” (Uruguay, 2020), no se establece qué institución estaría a cargo del mismo, así como tampoco se especifican los roles y las responsabilidades de las instituciones que lo conformarían. La LUC opta más bien por el camino de ampliar las miradas y diversificar las estrategias institucionales para refor-

zar la formación docente que por avanzar en una visión y propuesta sistémica de sostén de la misma.

En relación al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), entendemos que la LUC avanza en la clarificación, simplificación y jerarquización de los roles que pueden desempeñar diversos grupos y actores involucrados en relación a lo que se establece en el artículo 114 de la Ley n.º 18.437 (Uruguay, 2009). Esto implica que la Comisión Directiva integrada por siete miembros, y que prevé la participación del CODICEN, la Universidad de la República, la educación privada inicial, primaria y media habilitada, tal como se establece en la Ley n.º 18.437 (Art. 114; Uruguay, 2009), es sustituida por una “Comisión Directiva de tres miembros designados por el Poder Ejecutivo, uno de los cuales lo presidirá” (Art. 192; Uruguay, 2020).

Consideramos que se privilegia la conducción del INEEEd por profesionales de la educación que no representan instituciones y se previene contra el hecho que las instituciones que forman parte de la Comisión Directiva sean las propias evaluadas (caso de la ANEP). También la LUC establece que la Comisión Directiva sea asistida en sus funciones por una Comisión Consultiva como órgano de consulta, integrada por un amplio espectro de instituciones públicas y privadas que le otorgarían legitimidad y respaldo al accionar de la Comisión Directiva.

Asimismo, en relación a los cometidos del INEEEd, la LUC en su artículo 194 (Uruguay, 2020) mantiene los cometidos asignados a dicho instituto en la Ley n.º 18.437 (Art. 116; Uruguay, 2009). No se avanza en la línea de lo planteado por EDUY21 (2018a) en cuanto a reforzar el rol del INEEEd como evaluador externo e independiente del sistema educativo cumpliendo dos objetivos centrales, a saber: (i) “informar a la opinión pública acerca del nivel de aprendizajes y resultados educativos en cada ciclo y en su conjunto” (p. 74); y (ii) que el Ministerio de Educación y Cultura se pronuncie públicamente sobre las recomendaciones que el INEEEd realice en el marco del informe bianual sobre el estado de la educación y que, asimismo, “el CODICEN tendrá que informar anualmente al parlamento cómo ha tenido en cuenta dichas recomendaciones” (p. 74).

4. Foco en los docentes

Como se ha señalado en los apartados anteriores, nos parece de destaque que la LUC apunte a jerarquizar el rol, la formación y el desarrollo profesional docente. En tal sentido, coincidimos en que se elabore un nuevo estatuto de funcionarios docentes y no docentes tal como lo establece el artículo 193 de la LUC. Por su parte, EDUY21 plantea la necesidad de repensar la carrera docente y que quede plasmado en un nuevo estatuto docente.

Bajo una mirada comprensiva, se entiende al estatuto del funcionario docente como un conjunto articulado, cohesivo y vinculante de derechos, deberes y obligaciones que



versa sobre el reclutamiento, conducta, desempeño y progresión profesional docente, así como sobre las oportunidades de desarrollo profesional. El estatuto se enmarca en una visión de la política educativa, así como da sentido, contenido y forma todo lo relativo al docente.

El artículo 193 de la LUC (Uruguay, 2020) parece avanzar en un enfoque de cambio gradual, consensual y garantista, a saber:

I. Las normas estatutarias deben definir con claridad derechos, deberes y garantías funcionales de personal docente y no docente (inciso a), lo que se inscribe en una larga tradición nacional de respeto y resguardo de la función pública.

II. Si se introducen modificaciones en las normas estatutarias o bien se crean regímenes especiales, los funcionarios “podrán optar por permanecer en el régimen anterior o pasar a regirse por el nuevo” (inciso b), lo cual descarta la imposición de condiciones de trabajo a los involucrados sin resguardar en sus opiniones. EDUY21 (2018a) realiza un similar planteamiento al señalar que “los docentes que no opten por el cambio de estatuto podrán elegir el centro educativo y las horas de su preferencia de acuerdo a un nuevo sistema de ordenamiento donde la efectividad y la antigüedad den paso a la evaluación y asiduidad de asistencia” (p. 89).

III. Se prevé que el nuevo régimen pueda aplicarse a un conjunto determinado de centros educativos (inciso c), lo que es indicio de un enfoque de progresividad y que inicialmente pueda aplicarse en centros educativos con ciertas características.

IV. Se propone “establecer compensaciones o complementos salariales y otros beneficios, atendiendo a circunstancias como la ubicación geográfica del lugar de trabajo, el contexto sociocultural en el que funciona el establecimiento o el cumplimiento de metas de política definidas en cada caso” (inciso d), lo cual permitiría fortalecer la consideración de los incentivos salariales ligados a contextos priorizados por diversas razones así como contribuir al desarrollo de las políticas públicas en cuestión. Asimismo, EDUY21 (2018a) propone también avanzar en incentivos salariales asociados a “cargos radicados en centros definidos como de alta vulnerabilidad” (p. 89).

V. Se plantea fomentar “la conformación de planteles estables, con permanencia de funcionarios y concentración de carga horaria en un mismo centro educativo” (inciso e), lo cual permitiría abordar las dis-

funcionalidades de la alta movilidad docente, que se dan principalmente en educación secundaria (EDUY21, 2018a), y que implican que los docentes elijan horas todos los años. Por su parte, el planteamiento esbozado por EDUY21 avanza hacia la conformidad de equipos estables en los centros educativos al plantear la supresión del carácter de docentes interinos así como proponer cargos efectivos radicados en centros o vinculados a asignaturas o áreas temáticas.

VI. Abrirse a “disponer condiciones de orden funcional (como el compromiso con una metodología de trabajo o un proyecto de centro educativo) para el acceso o permanencia en un lugar de trabajo específico” (inciso f), lo cual puede verse como maneras de apuntalar al centro educativo en la implementación de diversos tipos de iniciativas.

VII. Abrirse a la posibilidad de usar “los espacios educativos disponibles con el fin de ampliar el tiempo pedagógico, pudiendo combinar modalidades y niveles educativos de los diferentes subsistemas” (inciso g), lo cual podría constituirse en una de las puertas de entrada para avanzar en la conformación de ciclos educativos que integren diversos niveles. Por ejemplo, esto podría implicar integrar los niveles de inicial, educación primaria y media básica a través de una educación básica de 4 a 14 en la línea de lo que propone EDUY21 (2018a).

VIII. Se plantea como posibilidad que “los funcionarios docentes y no docentes de la ANEP podrán ser convocados durante períodos vacacionales para cumplir tareas de evaluación de alumnos de acuerdo con los Reglamentos de Evaluación y Pasaje de Grado, o para acompañamiento de estudiantes e instancias de desarrollo profesional, entre otras” (inciso h). En una similar línea, EDUY21 propone que el año laboral del docente sea similar al de los trabajadores generales, con 20 días de licencia de goce de sueldo más los feriados no laborables.

Respecto a lo establecido en la Ley^o 18.437 (Art. 69; Uruguay, 2009), la LUC introduce algunos cambios que entendemos del caso destacar:

I. El requisito de poseer el respectivo título habilitante se extiende a maestros inspectores y directores de Educación Inicial y Primaria (inciso a), manteniéndose lo establecido en la Ley n.^o 18.437 respecto a la exigencia de título habilitante respectivo para maestros de educación inicial y primaria y para profesores de Educación Media —con la salvedad que en el inciso b de la Ley n.^o 18.437 se refiere a Educación Media Básica—.



II. La LUC avanza en una concepción más integral de los aspectos a tener en cuenta en la carrera docente (inciso d) al mantener, por un lado, los aspectos incluidos en la Ley n.º 18.437 —a saber, la evaluación del desempeño en el aula, cursos de perfeccionamiento o posgrado y las publicaciones e investigaciones realizadas por los docentes— y, por otro lado, al incorporar aspectos atinentes a la titulación, la actuación (asiduidad y puntualidad) y el compromiso con el proyecto de centro.

Comentario final

El articulado de la LUC analizado avanza en algunos de los aspectos sustantivos que hacen a la conformación de una visión más integral de la educación, al fortalecimiento de un sistema educativo más compacto e inclusivo, a una gobernanza más unitaria y cohesiva de la educación y a la jerarquización de la profesión docente. No obstante lo cual, se trata de avances que, en su conjunto, no conforman una visión sistémica y programática de transformación de la educación y del sistema educativo. Alternativamente, mantener Ley de Educación n.º 18.437, sin ningún ajuste, supondría continuar en un sendero de concepción, gobernanza y gestión fragmentada del sistema educativo que ha evidenciado disfuncionalidades de diferente orden (EDUY21, 2018a).

Nos parece que el sentido, contenido, magnitud e implicancias de los cambios propuestos en la LUC necesitan complementarse con otros cambios, principalmente programáticos e institucionales, que ameritarían tener una nueva ley de educación durante este período de gobierno. Alternativamente, quedarse solo con la LUC, no va a ser suficiente para generar condiciones y procesos requeridos para apuntalar transformaciones sistémicas.

Creemos necesario impulsar una nueva ley de educación sustentada en, por lo menos, cinco aspectos que entendemos como fundamentales:

- I. una serie de lineamientos fundamentales en torno al para qué y el qué de educar, aprender y evaluar que se vinculen fluidamente con el cómo, cuándo y de dónde hacerlo;
- II. un modelo de gobierno unitario y ejecutivo que congenie conducción de la política educativa con capacidad de ejecución involucrando diversidad de instituciones y actores en su legitimidad y sostenibilidad;
- III. compromiso claro y evidenciable con metas de cobertura, egreso y aprendizaje;
- IV. régimen de autonomía responsable de los centros educativos; y
- V. batería de instrumentos para apuntalar las oportunidades, la gestión y la concreción de los aprendizajes sustentada en la jerarquización de educadores y alumnos/as.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación. (2020). La educación en un mundo tras la COVID: nueve ideas para la acción pública. París: UNESCO. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373717_spa.

Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación. (2021). Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación. París: UNESCO. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379381_spa.

EDUY21. (2018a). Libro abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo. Montevideo: EDUY21. Recuperado de <http://www.eduy21.org/Documentos/Libro%20abierto%20EDUY21.pdf>

EDUY21. (2018b). Resumen ejecutivo. Libro Abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo. Montevideo, EDUY21. Recuperado de http://www.eduy21.org/Documentos/070518_Resumen%20Ejecutivo_EDUY21_completo%20pantalla.pdf.

Operti, R. (2019). Miradas educativas desde la comarca y el mundo. Montevideo: EDUY21 y UCU. Recuperado de <https://ucu.edu.uy/sites/default/files/publicaciones/2019/miradas-educativas-desde-la-comarca-y-el-mundo-version-pdf-biblioteca.pdf>

Operti, R. (2021). La educación en tiempos de repienso planetario. Montevideo: EDUY21 y ITAU.

UNESCO. (2015). Replantear la educación. ¿Hacia un bien común mundial? París: UNESCO. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232697>.

Uruguay. (2009, enero 16). Ley n.º 18.437: Ley General de Educación. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>.

Uruguay. (2020, julio 14). Ley n.º 19.889: Ley de Urgente Consideración. LUC. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>.

LUC y el derecho a la educación

Elbia Pereira

Desde julio de 2020 Uruguay tiene una nueva norma jurídica sobre educación. Los cambios introducidos en la Ley General de Educación n.º 18.437 (LGE) constituyen un orden jurídico y de derechos diferente al establecido en 2008. Aunque se haya proclamado su modestia, las modificaciones significan cambios importantes que en algunos casos fueron de aplicación inmediata y en otros quedan diferidos para cuando se crea oportuno o posible aplicarlos. Las principales modificaciones se centran en el concepto de derecho a la educación, la organización del sistema, el lugar del Estado en ella y el papel de los docentes.

El derecho a la educación

Si bien no se modifican los primeros artículos sobre el concepto de la educación como derecho y bien público social, algunas modificaciones sobre la obligatoriedad significan un enfoque diferente. El Art. 127 de la LUC (Uruguay, 2020) elimina del artículo 7 de la LGE la obligación de inscribir a niños, niñas y adolescentes “en un centro de enseñanza y observar su asistencia y aprendizaje” (Uruguay, 2009). Esta obligación que se encuentra en el Art. 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (UNICEF, 2006), es objetada ya que se sostiene que es obligatoria la educación, pero los padres pueden elegir para sus hijos las instituciones y maestros que deseen, según el Art. 70 de la Constitución (Uruguay, 1967).

Esta definición da un giro importante porque el derecho a la educación pasaría a depositarse en las familias y no en niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, estos son los sujetos de derecho. Son quienes deben recibir los conocimientos que la humanidad ha acumulado e incorporarse a la sociedad y a la comunidad a la que pertenecen. Para ello es clave que puedan encontrarse con otros, compartir lo común, desarrollar sus aptitudes y habilidades, valorar las de otros niños y niñas, aprender de ellos.

La escolarización es la segunda forma de socialización, clave para el desarrollo social e intelectual de las personas. La escuela —en su acepción más amplia— es la institución creada en la modernidad para cumplir con la tarea de socialización del conocimiento. Por supuesto que han habido y hay diferentes formatos escolares para cumplir con este



fin, según diferentes modelos o paradigmas. Pero no podría sustituirse por la escuela en casa que, dado el Art. 70 de la Constitución, el Estado deberá aceptar y validar, pero nunca promover.

Esta eliminación deposita en las familias la garantía del ejercicio del derecho a la educación. El Estado sólo tendría, según esta óptica, que reconocer la decisión y validarla. Sin embargo, el artículo tal cual estaba redactado buscaba centrar la obligación del Estado en ofrecer las oportunidades para que ese proceso de escolarización se cumpla, complementado por lo establecido en el Art. 18 de la LGE “De la igualdad de oportunidades o equidad” que establece la obligación del Estado de ofrecer

apoyos específicos necesarios a aquellas personas y sectores en especial situación de vulnerabilidad, y actuará de forma de incluir a las personas y sectores discriminados cultural, económica o socialmente, a los efectos de que alcancen una real igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro de los aprendizajes (Uruguay, 2009).

Quienes observan la casuística se preguntan, dado que la norma debe ser genérica y abarcar a todas las situaciones, ¿cómo se atiende la situación de aquellas familias que legítimamente adoptan la decisión de que sus hijos se eduquen en su casa?

Más allá de la valoración que este tipo de decisiones nos merezca, parece correcto que el Estado establezca un procedimiento para que esto se acepte. Pues bien, la LGE tiene previsto en su Art. 39 que el Estado podrá “validar para habilitar la continuidad educativa, los conocimientos, habilidades y aptitudes alcanzados por una persona fuera de la educación formal que corresponda a los requisitos establecidos en algún nivel educativo” (Uruguay, 2009).

La reversión del derecho a la educación y quitar la obligación de que tanto el Estado como las familias deben velar por su cumplimiento es un cambio sustancial y un estímulo a la desvinculación educativa.

Algo similar ocurre con el Art. 140 que establece que la Educación en la primera infancia no es obligatoria (Uruguay, 2020). ¿Cuál es el mensaje que el legislador, el Poder Legislativo le transmite al Poder Ejecutivo y a la sociedad con una redacción de este tipo? Recordemos que el derecho a la educación tal como lo establece el Art. 1 de la LGE establece que “el Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes a lo largo de toda la vida” (Uruguay, 2009). Incluir en la ley la no obligatoriedad en forma expresa, ¿no es acaso un desestímulo y una legitimación para no cumplir con el derecho a la educación desde el nacimiento?

¿Organización o sistema?

Desde el punto de vista de la estructura del sistema, la LUC realiza cambios importantes. Sustituye el Sistema Nacional de Educación Pública por la Organización General de la Educación Pública, le otorga nuevas potestades al Ministerio de Educación y Cultura y en la ANEP mantiene el CODICEN, pero elimina los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Secundaria y Técnico Profesional transformándolos en Direcciones Generales.

Las motivaciones esgrimidas para introducir estos cambios han sido tres. Por un lado, se señala que la educación privada cumple un papel que es necesario que la estructura reconozca, por lo tanto, no existe un sistema público, sino un único sistema donde el Estado a través de la educación pública es un actor junto a los de la educación privada. Por otro lado, se argumenta que los gobiernos de turno, a través del MEC, deben tener injerencia y responsabilidad en el destino de la educación pública. En tercer lugar se señala que es necesario promover una organización que sea más ágil y eficiente, evitando la deliberación colectiva.

El primero de los argumentos cuestiona y modifica el papel del Estado en materia educativa, que deja de ser considerado el garante y pasa a ser quien coordina. Sin embargo, según la concepción de la LGE aprobada en 2008, el Estado no solo garantiza el ejercicio pleno del derecho a la educación en toda su expresión y magnitud, para todas las personas, sino que también es quien regula el funcionamiento de las instituciones no estatales para que cumplan con esos principios. Para la LUC, en cambio, las instituciones estatales y privadas están equiparadas y cumplen la misma función.

Para garantizar el derecho a la educación, el Estado conforma un sistema. Es decir, un conjunto de instituciones “relacionadas entre sí ordenadamente (que) contribuyen a determinado objeto”, según la Real Academia Española (RAE, 2014). El objetivo es velar y desarrollar el derecho a la educación de calidad para todos los habitantes del país a lo largo de toda su vida.



Según el cambio propuesto, no hay sistema, hay un ordenamiento donde intervienen un conjunto de instituciones que coordinan. En esa coordinación el Estado es un actor entre otros. Existe un corrimiento en el papel que cumple el Estado y se disuelve la existencia de un sistema que, como tal, es vivo y sufre modificaciones según las realidades. Tal es así que se incorporan nuevas instituciones como fue la UTEC y debería serlo la Universidad de la Educación cuando se cree.

El segundo argumento refiere al papel de los gobiernos en la definición de las políticas educativas y su relación con el concepto de autonomía. No hay duda que el sistema educativo uruguayo tiene una organización original. La autonomía de sus entes es producto de diferentes vertientes doctrinarias. En primer lugar, recoge el pensamiento vareliano que se propuso mantener la educación al abrigo de las pasiones partidarias de la época y destacó las ventajas de mantener su independencia de otros ramos de la administración pública.

Este propósito originado en el marco de las conclusiones políticas de finales del siglo XIX se continuó durante el siglo veinte y logró un destaque importante en América Latina, siendo Uruguay pionero en la adopción de principios como la universalidad, la obligatoriedad y la gratuidad de la educación pública, así como la laicidad y la educación infantil temprana con Enriqueta Compte y Riqué.

A pesar de ello, los gobiernos siempre tuvieron implicancia preponderante en la conducción de la educación pública designando a las autoridades y haciendo pesar sus programas de gobierno en cada período electoral.

Al mismo tiempo, siguiendo la tradición universitaria, se incorporó la participación docente en la ley de creación del Consejo de Enseñanza Secundaria en 1935 (Ley n.º 9.523) y de la UTU en 1942 (Ley n.º 10.225). Esta representación es quitada en la ley Sanguinetti de 1973 (Ley n.º 14.101) y retomada en 2008 por la LGE, la cual incorpora esta representación en el órgano central y en cada consejo, siendo la primera vez que un maestro electo por maestros integró el Consejo, tal como lo reclamaba la Federación Uruguaya del Magisterio desde su propia fundación en 1945.

La LUC se sustenta en la idea de que los gobiernos deben tener mayor protagonismo. No alcanza con designar a la mayoría de las autoridades, coordinar la educación con otras políticas públicas, ni tener la iniciativa presupuestal. Se le incorporan nuevas funciones como la elaboración del Plan de Política Educativa Nacional, el Programa de Fortalecimiento de la Formación en Educación e incluso el reconocimiento del carácter universitario de esa formación, permitiéndole transferir recursos para que el MEC otorgue becas a estudiantes de carreras universitarias de formación en educación públicas y privadas.

Para los defensores de estas normas, probablemente estas atribuciones sean todavía modestas. Sin embargo, no solo contradicen lo que señala la Constitución de la República, sino que van en el sentido contrario a la tradición nacional.

Esta tradición ha sido un distintivo nacional. Siguiendo a Varela, ha permitido evitar que “el vaivén de las convulsiones políticas” derive en una educación del pueblo con “una existencia intermitente, débil y enfermiza” (Varela, 1964b, p. 70).

El debate sobre los alcances de la autonomía de la educación tiene larga data. Su defensa tiene como finalidad propender a la elaboración de políticas de Estado logrando el mayor involucramiento del pueblo en esta materia, para evitar que se la mire “con indiferencia, viéndola progresar sin entusiasmo o languidecer sin dolor”, al decir de Varela (1964a, p. 177). Por eso, los principios del disuelto Sistema Nacional de Educación Pública en la LGE se definen en autonomía, coordinación y participación.

El tercer argumento para la modificación orgánica es lograr mayor eficiencia en el funcionamiento de los diferentes niveles educativos. Para ello se disuelven los Consejos de Educación que tienen también una larga tradición histórica desde el Decreto Ley de 1877.

No hay ninguna evidencia de lentitud y mucho menos de inadecuación en las decisiones de los consejos producto de su carácter colegiado. La estructura propuesta concentra las decisiones de todo el sistema: educación inicial, primaria, secundaria, técnico profesional y formación en educación en su Consejo Directivo (CODICEN) y transforma a los Consejos en órganos ejecutivos. De esta forma, cada uno de los niveles educativos pierde especificidad y se ve sometido a decisiones centrales, con mayor peso del carácter político que técnico en las decisiones.

El resultado, en dieciocho meses de aplicación, ha sido el contrario al declarado. Más lentitud en las decisiones, menos ejecutividad en las Direcciones Generales y más inadecuación a la realidad en la Dirección de cada subsistema.

El papel de los docentes

La LUC junto a los Consejos de Educación elimina la participación docente en cada nivel educativo. Pero también cambia el peso de los consejeros electos en las decisiones del CODICEN, ya que no exige para ninguna decisión mayoría especial que obligue a las autoridades designadas por el Poder Ejecutivo con venia del Senado a negociar con los otros consejeros. Es decir, una participación testimonial que podría ser ignorada de ser necesario.

Por otra parte, las condiciones de trabajo docente son modificadas por la LUC en otros artículos que también cuestionan la historia del acceso a cargos y horas en todo el sistema.

El Art. 193 ofrece la posibilidad de que la ANEP establezca “regímenes especiales” y le permite disponer “condiciones de orden funcional” de acceso y permanencia en los cargos según “el compromiso con una metodología de trabajo o un proyecto de centro educativo” (Uruguay, 2020).

Pero este artículo —que no cumplió con el Art. 64 de la Constitución— autoriza al CODICEN a delegar estas prerrogativas en las direcciones de los centros educativos (Ley n.º 19.889, Art. 193, inc. f; Uruguay 2020). Este procedimiento permite que los planteles de los centros educativos públicos se conformen por convocatoria de las direcciones, promoviendo la fragmentación del sistema, abriendo espacios de discrecionalidad que van en sentido contrario a la historia de la educación pública.

Este procedimiento se asimila a las prácticas de las empresas e instituciones privadas donde ingresan y permanecen aquellas personas que cumplen con los objetivos y metas de la empresa.

Esto es así ya que la delegación a las direcciones “podrá establecer compensaciones o complementos salariales y otros beneficios, atendiendo a circunstancias como la ubicación geográfica del lugar de trabajo, el contexto socio cultural en el que funciona el establecimiento o el cumplimiento de metas de política pública definidas en cada caso” (Ley n.º 19.889, Art. 193, inc. d; Uruguay 2020)

Esto será aplicado en tantos centros como disponga el CODICEN, con mayoría designada por el gobierno. Esto significa que los docentes deberán adaptarse a las condiciones de cada dirección si quieren mantenerse en una institución, lo que supone inestabilidad y precariedad laboral.

La reducción de la participación docente a favor del incremento de decisiones en la órbita del MEC y del CODICEN de ANEP, junto a una relación de dependencia al cumplimiento de metas definidas en otros ámbitos, demuestra que la LUC sitúa al cuerpo docente en el papel de aplicador de políticas y definiciones adoptadas en organismos políticos, en todo caso con el asesoramiento de técnicos externos.



La práctica que hemos experimentado en estos meses es de elaboración de políticas y adopción de resoluciones sin contar con la opinión de los docentes. Y aunque alertemos sobre errores o dificultades, la respuesta ha sido “las autoridades tomamos las decisiones”.

Hemos notado en estos meses que no existe voluntad real de negociación, sino tan sólo de cumplir con la obligación de reunirse. Las resoluciones son difundidas por la prensa y luego transmitidas a los representantes de los sindicatos y de las ATD. Situaciones como la del comienzo de año 2021, cuando había experiencia y conocimiento suficiente para planificar con tiempo la virtualidad y la presencialidad; o la de los concursos de dirección de escuelas que trajo, como lo advertimos, una enorme cantidad de irregularidades que llevará a un comienzo de año con numerosas vacantes; o como las elecciones de horas en educación media y formación en educación, no convocando a las instancias creadas para evitar dificultades, así como las sospechas sobre el funcionamiento de los comedores escolares, son algunos ejemplos de la falta de diálogo.

Estas situaciones pueden o no ser producto de la LUC, pero sin duda que los cambios legales sustentan y promueven estas actitudes. Sin embargo, toda la literatura referida a educación demuestra que no habrá cambios ni transformaciones sin el compromiso efectivo de los docentes. La pandemia lo demostró. Fue el compromiso docente el que permitió obtener resultados aún mejores de los esperables en esas circunstancias.

A modo de cierre

No creemos que las leyes transformen por sí solas la realidad, pero cuando las prácticas son consecuentes con ellas, los cambios van en el sentido indicado por las normas. En este caso, es esperable que la educación pública se vea afectada por los cambios producidos por la LUC. El derecho a la educación también, porque para garantizar su efectivo ejercicio se requiere de un Estado activo, que dialogue y abra espacios de participación.

La educación tiene desafíos importantes y tendrá otros en el futuro porque esa es su historia. Pero los contenidos de la LUC en materia educativa, especialmente los treinta y cuatro artículos que serán sometidos a referéndum este mes, no permitirán resolverlos ni crear condiciones favorables para enfrentar los que vengan por delante.

A nuestro juicio, para empezar a enfrentar las debilidades del sistema —que las tiene— es preciso derogar estos artículos y luego abrir espacios de diálogo y participación docente y ciudadana. La educación constituye un aporte clave para la vida democrática, pero para ello la misma educación debe ser construida democráticamente. Lo que parezca lento porque es dialogado, será más efectivo y duradero. Lo que parezca rápido y eficiente se puede transformar en efímero y débil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Real Academia Española. (2014). Cita. En Diccionario de la lengua española (23.a ed.). Recuperado de <https://dle.rae.es/sistema?m=form>.

UNICEF. (2006). Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

Uruguay. (1967). Constitución de la República. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>.

Uruguay. (2009, enero 16). Ley n.º 18.437: Ley General de Educación. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>.

Uruguay. (2020, julio 14). Ley n.º 19.889: Ley de Urgente Consideración. LUC. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Varela, J. P. (1964a). La Legislación Escolar. Tomo 1. Colección de Clásicos Uruguayos (Vol. 51). Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

Varela, J. P. (1964b). La Legislación Escolar. Tomo 2. Colección de Clásicos Uruguayos (Vol. 52). Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.



fhce.edu.uy/oded

observatorio.dereduy@gmail.com