El texto que se pone a disposición del lector se propone dar cuenta de una serie de políticas concebidas desde el año 2005 con el propósito de impulsar una profunda transformación de la educación pública no universitaria uruguaya. Esta transformación es entendida como un proceso permanente que recoge aportes valiosos producidos en etapas anteriores, presta atención a los cambios acaecidos en el contexto económico, social, demográfico y político, incorpora componentes sustantivos de una política educativa participativa y profundamente democrática y abre caminos para el desarrollo futuro.

De esta manera se intenta presentar a los diferentes actores educativos, políticos y sociales las políticas desarrolladas por el CODICEN en el quinquenio que finaliza, haciendo especial énfasis en aquellas que tienen un carácter transversal, es decir, que orientan los principios rectores de todos los niveles y modalidades de los programas a cargo de la ANEP.

La presentación se hace desde un enfoque que considera a la educación como un proceso en constante evolución, tanto a nivel de las personas como de las estructuras institucionales a su servicio, que no admite estancamientos ni retrocesos y que estimula el debate de las ideas rectoras fundamentales porque entiende que es una condición propia de sociedades basadas en principios de democracia, solidaridad y justicia social.

Administración Nacional de Educación Pública
CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL

Una transformación en marcha
2005-2009
ANEP - CODICEN

Una transformación en marcha

Políticas instrumentadas por el CODICEN

2005-2009

Administración Nacional de Educación Pública
CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL

UNA TRANSFORMACIÓN EN MARCHA

Políticas instrumentadas por el CODICEN (2005-2009)

Coordinación académica y compilación:
Luis Yarzábal

Autores
Oruam Barboza
Claudia Brovetto
Stella Cerruti
Lilián D´Elía
Carlos Demasi
Walter Fernández Val
Marisa García
Beatríz Guinovart
Pablo Martinis
Martín Prats
María Teresa Sales
Miguel Soler Roca

Coordinación editorial:
Walter Fernández Val

Diseño de interiores y diagramación:
Pierina De Mori

Diseño de tapa:
Gustavo Rijo

ISBN:
978-9974-688-04-9

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las interpretaciones y opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, compartidas por la ANEP y no comprometen a la Administración.

Catalogación en la publicación realizada por Biblioteca UTU/Maldonado

370.895 Urut — Uruguay. Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central / Yarzábal, Luis, dir
Una transformación en marcha: políticas instrumentadas por el CODICEN 2005-2009. – Montevideo: CODICEN, 2010.
336p. –tbls., il.– ISBN: 978-9974-688-04-9

1. POLITICA EDUCACIONALES
2. URUGUAY
3. ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACION
4. GESTION
5. POLÍTICAS DE TRABAJO
6. DERECHOS HUMANOS
7. EDUCACIÓN SEXUAL
8. FORMACIÓN DOCENTE
9. LINGÜÍSTICA
I. Título
II. Yarzábal, Luis, dir.

En homenaje a
José Pedro Barrán

Administración Nacional de Educación Pública
Consejo Directivo Central

Presidente
Luis Yarzábal

Consejera
Lilián D'Elía

Consejero
Héctor Florit

Consejera
Laura Motta

Consejo de Educación Inicial y Primaria
Directora general: Edith Moraes
Consejera: María Inés Gil
Consejero: Oscar Gómez

Consejo de Educación Secundaria
Directora general: Alex Mazzei
Consejera: Herminia Pucci
Consejero: Martín Pasturino

Consejo de Educación Técnico Profesional
Director general: Wilson Netto
Consejero: Juan José de los Santos
Consejero: Fernando Tomeo

Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente
Director ejecutivo: Oruam Barboza
Sub directora del Área Magisterial: Cristina Hernández
Sub directora del Área Media y Técnica: Margarita Arlas
Sub directora del Área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores: Elsa Gatti

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN 11

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Fundamentos teóricos de las políticas implementadas en el quinquenio. *Luis Yarzábal* 17

3. INNOVACIONES EN LA GESTIÓN DEL SISTEMA

3.1. Líneas fundamentales de la conducción democrática y participativa de la ANEP. *Lilián D´Elía* 39

3.2. Políticas laborales: participación, negociación colectiva y profesionalización. *Walter Fernández Val* 67

3.3. Tres políticas para el apoyo de la gestión de la ANEP. *Beatriz Guinovart* 99

3.4. Transformaciones en la formación y el perfeccionamiento de los docentes. *Oruam Barboza* 109

3.5 La cooperación ANEP – UDELAR en el período 2005–2009. *Marisa García* 131

4. NUEVAS ÁREAS CURRICULARES

4.1. La educación pública desde una perspectiva de derechos humanos. *Martín Prats* 155

4.2. La enseñanza de la historia reciente: debates y resultados. *Carlos Demasi* 183

4.3. La educación sexual: una política estratégica del Sistema educativo público uruguayo. *Stella Cerruti* 211

4.4. Las políticas lingüística de la ANEP: balance y perspectivas. *Claudia Brovetto* 239

5. REFLEXIONES Y PROPUESTAS

5.1. Algunas reflexiones para el diseño de políticas educativas. *María Teresa Sales* 257

5.2. La incorporación de las TIC a la educación pública: realidades y desafíos. *Pablo Martinis* 277

5.3 El Debate Educativo y la Ley 18.437. *Miguel Soler Roca* 295

Siglas y acrónimos 327

Los autores 331

1

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN[1]

El texto que se pone a disposición del lector pretende dar cuenta de una serie de políticas concebidas desde el año 2005 con el propósito de impulsar una profunda transformación de la educación pública no universitaria uruguaya. Entendemos esta transformación como un proceso permanente que recoge aportes valiosos producidos en etapas anteriores, presta atención a los cambios acaecidos en el contexto económico, social, demográfico y político, incorpora componentes sustantivos de una política educativa participativa y profundamente democrática y abre caminos para el desarrollo futuro.

Para la explicitación de las estrategias adoptadas, los resultados obtenidos y las valoraciones efectuadas se optó por una estructura de texto organizada en cuatro apartados. Los mismos son: Marco conceptual, Innovaciones en la gestión del sistema, Nuevas áreas curriculares y Reflexiones y propuestas.

El apartado **Marco conceptual** está integrado por un único capítulo titulado *"Fundamentos teóricos de las políticas implementadas en el quinquenio"*. En el mismo Luis Yarzábal expone el marco conceptual filosófico y educativo que orientó las políticas transversales desarrolladas en la ANEP durante el quinquenio comprendido entre los años 2005 y 2009. Enmarcando la gestión en lo que considera como un período de transición, el autor expone

[1] Los diferentes capítulos del libro fueron solicitados a los responsables (o actores fundamentales) de las distintas políticas analizadas. Han sido redactados en el ejercicio de la más plena libertad de expresión, siendo de responsabilidad exclusiva de sus autores. No constituyen, por lo tanto, posición oficial de la ANEP.

los principios y fines que deben guiar la educación, presenta las bases sobre las cuales entiende se debe organizar el sistema nacional de educación, y fundamenta la necesidad del desarrollo de un proceso de seguimiento, evaluación y transformación permanente que permita profundizar los cambios iniciados en el período.

El apartado **Innovaciones en la gestión del sistema** está compuesto por cinco capítulos. En el mismo se da cuenta de una serie de áreas estratégicas para la ANEP en las cuales se han desarrollado cambios sustantivos en el período analizado.

En el capítulo *"Líneas fundamentales de la conducción democrática y participativa del sistema"*, Lilián D´Elia presenta y analiza el marco conceptual desde el cual se ha sostenido la conducción de la ANEP. A su vez, da cuenta de las acciones concretamente desarrolladas para hacer realidad un estilo de dirección del sistema que efectivamente contemplara a los diversos actores intervinientes.

A través del capítulo *"Políticas laborales: participación, negociación colectiva y profesionalización"*, Walter Fernández Val explicita los fundamentos que han orientado la toma de decisiones en este ámbito. Su presentación ubica el punto desde el que se partió en el año 2005, las significativas transformaciones procesadas en el período y las perspectivas que se abren hacia el futuro.

"Tres políticas para el apoyo de la gestión de la ANEP" se titula el tercer capítulo de este apartado, siendo el mismo de autoría de Beatriz Guinovart. En él, se destaca la centralidad que para el desarrollo de la gestión de la ANEP ha tenido el hecho de trabajar sobre la base de un plan estratégico, concebido en el año 2005. A su vez, la elaboración de proyectos educativos y de inversión y el fortalecimiento de la capacidad de los centros educativos para la gestión y ejecución de partidas financieras, se presentan como dos acciones que complementan el nuevo enfoque.

Oruam Barboza es el autor del siguiente capítulo, titulado *"Transformaciones en la formación y el perfeccionamiento de los docentes"*. En él, se explicitan las acciones llevadas a cabo a los efectos de lograr la unificación de las diversas instituciones de formación de grado y posgrado existentes en la ANEP al inicio del período. Se señala además, cómo, sobre la base de una gestión basada en los pilares de la autonomía y la democratización fue posible avanzar en la unificación curricular de la formación de grado y el desarrollo de nuevas líneas de formación permanente para docentes.

Finaliza este apartado el capítulo redactado por Marisa García y titulado *"La cooperación ANEP – UdelaR en el período 2005 – 2009"*. García reflexiona aquí acerca de la centralidad que en la estructuración de un Sistema Nacional de Educación Pública tiene el trabajo en conjunto de sus dos entes autónomos. En esta línea, señala los avances realizados en el período: constitución de una comisión mixta, firma de convenios, ampliación de la oferta de carreras tecnológicas terciarias, desarrollo de ofertas de posgrado para docentes y trabajo sobre la interfase enseñanza media – enseñanza universitaria.

El apartado **Nuevas áreas curriculares** contiene cuatro capítulos. A través de los mismos se pretende dar cuenta de otras tantas líneas transversales de formación enfatizadas en los últimos cinco años.

En el capítulo *"La educación pública desde una perspectiva de derechos humanos"*, Martín Prats expone los fundamentos desde los cuales plantear la incorporación de una perspectiva de derechos humanos en el sistema educativo. A su vez, da cuenta de las acciones desarrolladas en el período y señala posibles líneas de acción para el futuro.

Carlos Demasi es el autor del siguiente capítulo, el cual se titula *"La enseñanza de la historia reciente: debates y resultados"*. En el mismo, el autor analiza la pertinencia de la incorporación de la enseñanza de esta fase de nuestra historia en los programas oficiales. A su vez, señala las acciones desarrolladas y las polémicas que las mismas generaron. Finaliza realizando un balance de todo el proceso.

Bajo el título *"La educación sexual: una política estratégica del sistema educativo público uruguayo"*, Stella Cerruti nos presenta un capítulo en el cual explicita el marco teórico desde el que se ha impulsado esta política. A la vez, señala los momentos que se han dado en la evolución de esta línea de trabajo y reflexiona acerca de desafíos futuros para la profundización de la misma.

El apartado finaliza con el capítulo *"Las políticas lingüísticas de la ANEP: balance y perspectivas"* redactado por Claudia Brovetto. En el mismo, la autora plantea la relevancia que ha tenido la elaboración de políticas lingüísticas que abarcan todo el sistema educativo. Señala, a su vez, las acciones desarrolladas en el período y los objetivos desde los cuales fueron concebidas. Finaliza exponiendo perspectivas sobre las cuales será necesario trabajar en una próxima gestión.

El libro culmina con un apartado titulado **Reflexiones y propuestas**, en el mismo se incluyen tres capítulos con un fuerte enfoque prospectivo.

María Teresa Sales nos presenta un texto denominado *"Algunas reflexiones para el diseño de políticas educativas"*. En el mismo, se examinan perspectivas teóricas que se estima necesario sean tenidas en cuenta de cara a la elaboración de un plan de desarrollo de la educación nacional con proyección hasta el año 2030. Se fundamenta la necesidad de trabajar en un plan de estas características, teniendo en cuenta fundamentos aportados por diversas ciencias humanas así como una lectura crítica de los contextos culturales y económicos que desafían actualmente a la educación.

A través del capítulo denominado *"La incorporación de las TIC a la educación pública: realidades y desafíos"*, Pablo Martinis presenta las principales acciones desarrolladas en este campo en el período 2005 – 2010. A su vez, explicita los fundamentos pedagógicos desde los cuales se ha trabajado la temática y señala la necesidad de profundizar la incorporación de las TIC en la educación como parte de un proceso de resignificación de las instituciones educativas.

Cierra el libro un capítulo redactado por Miguel Soler Roca. El mismo tiene como título *"El debate educativo y la Ley 18.437"*. Soler Roca describe el proceso que condujo a la aprobación de una nueva Ley de Educación en nuestro país. El autor señala las controversias producidas en dicho proceso y propone la instalación de una comisión técnico – política que trabaje en la elaboración de un nuevo pacto educativo nacional. Desde su perspectiva, plantea que el resultado del trabajo de esta comisión debiera llevar a la adopción de las medidas necesarias para asegurar una educación de futuro articulada con la construcción de una sociedad más productiva, más justa y más democrática.

De esta manera se pone a consideración de los diferentes actores educativos, políticos y sociales las políticas desarrolladas por el CODICEN en el quinquenio que finaliza, haciendo especial énfasis en aquellas que tienen un carácter transversal, es decir, que orientan los principios rectores de todos los niveles y modalidades de los programas a cargo de la ANEP.

Tal presentación se hace desde un enfoque que considera a la educación como un proceso en constante evolución, tanto a nivel de las personas como de las estructuras institucionales a su servicio, que no admite estancamientos ni retrocesos y que estimula el debate de las ideas rectoras fundamentales porque entiende que es una condición propia de sociedades basadas en principios de democracia, solidaridad y justicia social.

2

MARCO CONCEPTUAL

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN EL QUINQUENIO

Luis Yarzábal[1]

Resumen

En este capítulo se expone el marco conceptual filosófico y educativo que orientó las políticas transversales desarrolladas en la ANEP durante el quinquenio comprendido entre 2005 y 2010. Luego de precisar que dichas políticas forman parte de una fase de transición que se propuso crear las condiciones para implementar las transformaciones requeridas por el sistema de educación pública, se definen y comentan los principios y fines que a juicio del autor deben constituir las bases de una definida política de Estado en materia educacional. Posteriormente, se presenta la visión sistémica que se propone para organizar el sistema nacional de educación. También se incluyen consideraciones respecto a la situación laboral y salarial de los docentes, en tanto su análisis constituyó un insumo fundamental para el proceso de transformación de la formación docente. Por último, se destacan las fuentes inspiradoras del marco teórico expuesto y se recomienda sostener un proceso de seguimiento, evaluación y transformación permanente que permita profundizar y extender los efectos positivos de las políticas instrumentadas, corrigiendo a tiempo sus errores, desviaciones o fracasos.

[1] Presidente del CODICEN/ANEP (2005-2010).

Introducción

La conducción de la educación pública no universitaria en el quinquenio pasado debió desarrollarse en un momento muy especial, que podríamos llamar de transición, por cuanto las circunstancias exigían introducir mejoras en la calidad y pertinencia de la educación pública a partir de la situación que la caracterizaba en 2005, cuando existía consenso para cambiar la legislación vigente y crear una nueva ley de educación que estableciera bases normativas actualizadas. Correspondía, pues, utilizar la etapa para concebir y desarrollar políticas y estrategias que abordaran los principales problemas educativos detectados y comenzaran a plasmar las transformaciones que aconsejaba la evaluación de los resultados obtenidos hasta entonces.

La nueva administración llegaba dispuesta a superar el paradigma educativo vigente en aquel momento, para pasar a otro propio de una sociedad que había optado por impulsar una estrategia de desarrollo sostenible basada en el crecimiento económico orientado a generar igualdad de oportunidades y asegurar justicia social. Pero queríamos conducir esa transición sin ocasionar incertidumbres ni traumatismos que siempre producen daños irreparables en el proceso de formación de quienes deben sufrirlos. Especialmente si tenemos en cuenta que la educación es una de las funciones de la sociedad cuyos cambios producen efectos (tangibles y, sobre todo, intangibles) cuyas consecuencias no son visualizadas sino en el mediano y largo plazo, cuando ya puede ser tarde para corregir eventuales errores estratégicos.

El Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) instalado en 2005[2] debió, también, abordar importantes asuntos pendientes, que clamaban por un arbitraje que diera fin y superara una cierta crispación propia de conceptos e intereses dispares, para dar paso al buen clima en que deben evolucionar los programas educacionales. Hubo que asumir, pues, no solo las tareas de la marcha regular del servicio educativo, sino otras derivadas de la urgente necesidad de reorientar criterios, estructuras y prácticas de gestión. Se procuró realizar esta tarea con serenidad, ecuanimidad y diálogo, velando, ante todo, por aquello que es primordial, es decir, la defensa y el progreso de la educación pública en beneficio de los educandos.

[2] Integrado por Luis Yarzábal, presidente, José Pedro Barrán, vice-presidente, y Lilián D´Elía y Héctor Florit, consejeros.

Con ese espíritu se fueron concibiendo e instrumentando numerosas políticas educativas y de gestión cuyo ámbito de expresión se extendió en algunos casos transversalmente al conjunto del sistema nacional de educación pública no universitaria, mientras que en otros sus efectos se limitaron al nivel educativo correspondiente. En este capítulo se presentará el marco conceptual filosófico y educativo que estableció los fundamentos de las políticas transversales más relevantes concebidas e implementadas por el órgano rector de la ANEP entre 2005 y 2010.

Los principios orientadores

La gestión de la ANEP en los pasados cinco años ha sido conducida desde la convicción de que la educación es un derecho fundamental del ser humano, que conforme a la Ley se ha de ejercer con carácter obligatorio en ciertos tramos de edad, con oportunidades abiertas cada vez que cualquier persona lo considere necesario. Buscamos que la intención tan en boga de asegurar *"educación para todos a lo largo de toda la vida"* sea algo más que un feliz eslogan, para transformarse, fundamentalmente, en el principal objetivo estratégico de la educación en tanto bien público. Se trata de un compromiso de difícil cumplimiento para cualquier país del mundo, pero que es necesario honrar, para crear las condiciones exigidas por el desarrollo humano en el siglo XXI.

De acuerdo a nuestra visión, la educación es una función que toda sociedad organiza y atiende para perdurar, desarrollarse y transformarse, de conformidad no solo con una buena metodología operativa, sino también con valores y principios políticos, filosóficos, éticos y pedagógicos que nutran conceptualmente los procesos formativos y educativos de los educandos y, de manera más esmerada aún, los de los educadores. El proceso educativo debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. A la educación le corresponde formar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, preservar el medio ambiente y promover una cultura de paz

A partir de la concepción anterior, en el transcurso del quinquenio pasado se ha defendido desde la ANEP un cuerpo de principios de honrosa trayectoria en la educación nacional: gratuidad, laicidad, obligatoriedad, autonomía, participación, democracia. Conviene explicitar los alcances que le damos a cada uno porque, desde nuestra visión, ellos han de constituir las bases de toda política de Estado en materia educacional.

Por *gratuidad* —principio estipulado con amplitud en el artículo 71º de nuestra Constitución— entendemos mucho más que la exoneración de gastos de matrícula. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a recibir del sistema educativo y en ciertos aspectos del sistema social todos aquellos medios requeridos para culminar con éxito sus procesos de aprendizaje. Los graves impactos de las situaciones de pobreza obligan a incrementar continuamente la capacidad de la administración educativa pública para contribuir a neutralizarlas, particularmente en aquellos aspectos comprendidos en su responsabilidad específica. Con igual énfasis, se debe procurar que este concepto de la gratuidad no sea traducido en acciones meramente asistenciales. Conviene tener presente que el objetivo de la educación pública es, ante todo, educar y abrirles oportunidades para su propio desarrollo a los niños, niñas y adolescentes, y que es precisamente para cumplir con tal objetivo que resulta necesario contener y proteger a aquellos que lo requieren.

En cuanto a la *laicidad* de la educación, interpretamos que el carácter aconfesional conferido al Estado por el artículo 5º de la Constitución obliga a aquel a garantizar que los educandos se formen en plena libertad de conciencia, tanto en los aspectos religiosos como filosóficos y político-partidarios. Ello no deja, no debe dejar, ninguna posibilidad abierta a la prédica en los centros educativos de cualquier forma de adoctrinamiento, ni de estímulo al apartamiento del futuro ciudadano de sus deberes y derechos políticos. Debe preconizarse la neutralidad religiosa y político-partidaria pero, a la vez, corresponde asegurar que los educandos, según su nivel de madurez, reciban como parte del currículo normal información objetiva sobre los desarrollos de la ciencia, las grandes corrientes filosóficas de ayer y de hoy inspiradoras de la vida política de nuestro pueblo y de la humanidad en general, así como respecto a la presencia del hecho religioso en el pensamiento, en la historia y en el arte de los pueblos.

Laicidad y libertad de cátedra

"Desde la segunda mitad del siglo XX hasta hoy, en ciertos círculos se ha postulado la existencia de un conflicto, casi una contradicción, entre los principios de laicidad y libertad de cátedra. Se ha sostenido que la libertad de cátedra del docente, reconocida y amparada por nuestra legislación, podría conducir al adoctrinamiento de los alumnos y, entonces, a una clara violación de la laicidad, también reconocida por nuestra legislación. En realidad, creemos que esta interpretación, que instala un conflicto entre dos principios irrenunciables, es falsa. Ambos derivan del respeto a la libertad, columna vertebral de nuestra enseñanza pública y democrática. La laicidad implica la afirmación plena del derecho del alumno a su autodeterminación, y la exigencia de la ley al profesor de que exponga equilibradamente las diferentes opiniones que el mundo científico ha emitido sobre un tema, es la garantía de la libertad intelectual del estudiante. La libertad de cátedra garantiza al docente el derecho a emitir sus opiniones personales y de este modo le asegura frente a las posibles coerciones de las autoridades, sean estas educativas, políticas o sociales. Ambos derechos deben armonizarse y ello es perfectamente posible porque ambos tienen por objetivo asegurar la libertad: la laicidad implica el respeto a la libertad del educando entendida en el sentido de formarse su propio criterio frente al a menudo gravitante profesor. La libertad de cátedra implica garantizar la libertad del docente frente a las múltiples caras del poder. La consustanciación con la libertad informa ambas ideas, pues los dos principios entronizan la independencia intelectual de los alumnos y de los docentes. Y si la libertad las nutre, ambas son interdependientes pues no se concibe un alumno libre formado por un profesor autoritario ni tampoco un docente libre dependiente de una autoridad absoluta".[3]

[3] "El concepto de laicidad y sus aplicaciones en la práctica educativa", exposición realizada por el autor en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, Montevideo, 16 de noviembre de 2006.

El principio de *obligatoriedad* también viene de la Constitución para los niveles educativos que aquella prescribe en su artículo 70º. En el año 2005 quedaba aún un largo trecho a recorrer para lograr la plena vigencia de este principio, en general condicionado por situaciones sociales adversas. Al comienzo de esta administración numerosas evidencias indicaban la conveniencia de extenderlo, incorporando la educación inicial completa y el segundo ciclo de la educación media. Correspondía, entonces, esforzarse por alcanzar la universalización de la cobertura de cuatro años, mantener la de primaria, impulsar la universalización del ciclo básico de educación media y aumentar significativamente la cobertura del ciclo medio superior.

El principio de *autonomía*, también mencionado, tiene su sustento jurídico en el artículo 202º de la Constitución y en los artículos 5º y siguientes de la ley 15.739 de 1985, enmendados en parte por la ley 16.115 de 1990. Entendemos que la vigencia de este principio, en el marco de un sistema de educación pública integrado, con competencias institucionales claramente definidas y respetadas, facilita la articulación y coordinación de políticas públicas y el cumplimiento de los fines de la educación pública. Hoy es razonable sostener que la autonomía absoluta de la educación en el seno de la sociedad no es posible ni deseable. La historia demuestra que cada sociedad configura un proyecto político que no puede ser ignorado y menos contradicho por la función educativa. Cuando se defiende el principio de autonomía no se trata, pues, de divorciar la educación de la sociedad, sino de poner la educación a salvo de la política contingente, más concretamente de cualquier eventual sectarismo partidario.

Por lo que hace al principio de *participación*, tenemos la convicción de que en las dos décadas previas a 2005 no fue objeto de la consideración que convenía al interés público. Tras el gobierno de facto, totalmente adverso a su aplicación, la ley 15.739 dispuso en su artículo 19º el *"establecimiento de las Asambleas de docentes de los Institutos, Liceos y Escuelas de su dependencia, así como Asambleas nacionales de docentes de cada Consejo Desconcentrado. Las mismas tendrán derecho de iniciativa y función consultiva en los problemas técnico-pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación general"*. Este mandato de la ley traducía el reconocimiento del derecho de los docentes a hacerse oír en los temas inherentes al ejercicio de su profesión (derecho, por otra parte, repetidamente señalado por los organismos internacionales competentes) y, a la vez, ponía en evidencia la confianza del legislador en las elevadas competencias profesionales de nuestro cuerpo docente.

Lamentablemente, los educadores y el cuerpo inspectivo trabajaron en las dos décadas previas a 2005 con el sentimiento de que sus deliberaciones y propuestas no eran tomadas en cuenta por las autoridades de la enseñanza. Para corregir esta falla el CODICEN decidió la incorporación de un miembro de cada una de las Asambleas Técnico Docentes (ATD) con voz y sin voto a los concejos correspondientes y demandó el asesoramiento de ellas en múltiples ocasiones. Creemos conveniente para el sistema educativo y el país seguir en esta línea y abrir otras que permitan a la comunidad educativa en su conjunto, y no solo a los docentes, expresar sus opiniones sobre la marcha de la educación nacional. [4]

Papel de las comunidades locales

"Nuestro compromiso con las formas participativas en el gobierno de la educación y el interés de la sociedad en la misma, reforzado por el debate educativo y el congreso nacional de educación, nos habilita a proponer que de ahora en adelante las comunidades locales asuman roles precisos de asesoramiento en todos los centros educativos. La idea, propuesta por José Pedro Varela ya en 1875 y convertida en esbozo imperfecto por las Comisiones de Fomento de la escuela primaria y las APALES de los liceos, merece alimentar de nuevo el nexo entre educación y democracia. El deseado fortalecimiento de los centros educativos, el sentido de pertenencia de alumnos y docentes —base a menudo del buen aprendizaje—, la eficiencia mayor en el uso de los recursos, la necesaria adaptación de los principios pedagógicos y didácticos a las realidades concretas, todo ello puede ser impulsado por el asesoramiento de las comunidades locales, sin descuidar nunca la función que la educación debe cumplir en pro de la unidad nacional".[5]

[4] La Ley General de Educación No. 18.437 consagra esta alternativa por la vía de los consejos de participación dispuestos en el Capítulo X (artículos 76 a 78).

[5] Presentación del autor ante la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE), Sede del CODICEN, Montevideo, 22 de septiembre de 2006.

En fin, consideramos que la educación, en su conjunto, ha de ser fiel al principio de *democracia*. La historia universal está llena de episodios, todos ellos dolorosos, en que la educación ha sido utilizada como vehículo de dogmatización, de discriminación, de transmisión de odiosos patrones de conducta, de sojuzgamiento del pensamiento libre. De hecho, muchas veces se ha llamado educación a lo que no era más que contraeducación o antieducación.

Afortunadamente, nuestras leyes y nuestros valores más vastamente compartidos son los de la democracia, como forma de organización política y también como espíritu rector del relacionamiento y del actuar ciudadano. De modo que en este período se promovió que los órganos rectores de la enseñanza y los centros bajo su dependencia adoptaran comportamientos democráticos, en su organización, en sus métodos, en sus relaciones internas y con la sociedad entera, y sobre todo en los contenidos de sus enseñanzas. Se intentó así dar a educadores y educandos no solo la oportunidad de aprender democracia, sino también de vivir en ella, y de contribuir con espíritu a la vez creador y crítico a su consolidación; con el propósito de que todo egresado del sistema educativo nacional sepa vivir en democracia, conscientemente convencido de que su defensa y perfeccionamiento es cosa de todos y de todos los días.

Los grandes fines de la educación pública

Toda labor educativa, desde la que se cumple en los centros de formación de formadores hasta la que tiene lugar en la soledad de una pequeña escuela rural, ha de estar orientada por el enunciado explícito de sus finalidades. Esta concepción sustenta los fines que impulsamos a los efectos de inspirar la labor educativa de la ANEP en el primer tramo de este período de gobierno, a los cuales pasaremos a continuación breve revista.

1. No cabe duda de que la finalidad fundamental de los procesos educativos es la de *contribuir al desarrollo personal del educando*. Esta afirmación es particularmente aplicable a la educación general o básica, que corresponde a la adquisición por el alumno de un conjunto importante de conocimientos, destrezas, hábitos y valores contribuyentes a la constitución de su personalidad, de su identidad personal. Si la educación, como hemos dicho, es ante todo un derecho, los educandos deben encontrar facilidades para participar en procesos que contribuyan a que cada uno de ellos se desarrolle integralmente. *Aprender a ser* es

un derecho y *ayudar a ser* es, para nosotros y para el cuerpo docente, una obligación fundamentalmente ética. Naturalmente, esto tiene que ver con el concepto de calidad de la educación.

En este sentido, entendemos que la calidad de la educación refiere no solo al grado en que los aprendizajes logren que el educando, aprendiendo a aprender, se apropie tanto de los conocimientos como de los procesos que le conducen a ellos, al tiempo que desarrolla las habilidades y destrezas necesarias para desempeñarse con éxito en la sociedad. También atiende a la coherencia de planes, programas, currículos, métodos y medios educativos en general con los principios y fines de la educación; a la formación de los docentes y a su nivel de profesionalización; a la pertinencia de los procesos educativos con respecto a los proyectos social y educativo del país; y a la intensidad con la cual los integrantes de la comunidad educativa se sienten comprometidos con los centros educativos de su barrio o pueblo y contribuyen a conservarlos en buenas condiciones edilicias.

2. Un fin complementario del anterior es el de *favorecer la inserción ciudadana del educando como componente de una sociedad democrática*, de manera que la educación contribuya a conciliar la construcción de las identidades personales, integrales, responsables y libres, con la afirmación de una identidad nacional coherente con la justicia social, la equidad, la participación en el esfuerzo creador y productivo y en el disfrute de sus productos, en una palabra, con la democracia. No son estas meras expresiones de circunstancias que pudieran resultar válidas para cualquier país y para cualquier momento histórico. Son, concretamente, líneas directrices de gran actualidad y conviene a nuestra sociedad que todos los docentes tengan la formación y el estímulo adecuados para situarla en las exigencias del siglo XXI y de un Uruguay decidido a eliminar toda forma de dependencia, marginalidad o indigencia.

3. Cabe a la educación, también, *contribuir al desarrollo nacional en sus aspectos económicos, sociales, culturales*. Más concretamente, el enunciado de esta finalidad supone que, habida cuenta de las diferentes edades de los educandos y de los distintos niveles y modalidades de su educación, es de interés nacional favorecer en ellos la comprensión analítica, crítica y comprometida de la realidad nacional, en todos sus aspectos. Más aún, no nos parece suficiente con que formemos a ciudadanos que dispongan de una cultura general de calidad, objetivo irrenunciable de la educación básica. Hemos de sentar las bases,

igualmente, para que nuestros egresados aborden con éxito las etapas subsiguientes, sea prosiguiendo sus procesos de formación, sea incorporándose al mundo del trabajo y la innovación, para lo cual será bueno que todas y todos hayan vivido en su trayectoria escolar la experiencia del trabajo, no simulando actividades ficticias, sino emprendiendo trabajos productivos y socialmente útiles. En las circunstancias presentes en 2005 el país lo requería, pero aun cuando tales circunstancias lleguen a ser de holgura económica, la experiencia de discutir, diseñar, ejecutar y evaluar procesos productivos ha de constituir un componente fundamental de la construcción de la personalidad.

4. Constituye también una finalidad de la educación pública *asegurar el conocimiento cabal de la historia nacional*, desarrollando en niñas, niños y jóvenes la capacidad de comprender tanto sus instancias fundacionales como los acontecimientos más recientes. El conocimiento de la historia reciente del país nos parece, pues, fundamental. Ha de recordarse —no es más que un ejemplo— que el programa de enseñanza de la historia vigente hasta 2005 para el sexto curso de la enseñanza primaria incluía el tema: *"Uruguay en el siglo XX. Evolución del país en el siglo XX hasta 1967"*. Quiere decir que los alumnos egresaban de primaria desconociendo los hechos acaecidos durante casi cuarenta años de la historia reciente de su patria, ignorando el porqué de los silencios, los comportamientos y los conflictos psíquicos de sus padres y madres. Es nuestro deber y el de todos los centros docentes restituir a nuestros jóvenes el derecho a saber, a conocerse mejor a sí mismos gracias a una correcta interpretación de sus raíces. Y ese deber del sistema educativo, que esta administración consideró de urgente atención, habría de ser cumplido con total serenidad, con celosa objetividad, sin parcialidades, con un profundo respeto por todos los aspectos de la verdad histórica, como una contribución al restablecimiento de la fraternidad que siempre caracterizó a nuestro pueblo.

La enseñanza de la Historia contemporánea

"El Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de la Educación Pública, ha considerado impostergable que el sistema educativo uruguayo se aboque a la enseñanza de la Historia contemporánea mundial y uruguaya de la segunda mitad del siglo XX, expuesta hoy someramente y como último punto en los programas vigentes de Enseñanza Media y virtualmente ignorada en los programas de Enseñanza Primaria. Este estudio es relevante desde el punto de vista pedagógico por versar sobre la contemporaneidad de los educandos, obvio interés de ellos y sus familias y porque el conocimiento de esa Historia es esencial para comprender los cambios ocurridos en la sociedad, la economía, la política y la cultura que han vertebrado el mundo actual, al grado que omitirlos es volver incomprensible la realidad. Además, ese conocimiento histórico es clave en el caso de la Historia Uruguaya signada en esa segunda mitad del Siglo XX por la crisis y la recuperación de los valores de la democracia y los derechos humanos, acontecimiento este último que alude a nuestra identidad como nación".[6]

5. Es igualmente importante que nuestros educandos, habida cuenta siempre de sus edades y niveles, *se ubiquen correctamente frente a una serie de características y problemas del mundo* en que ya se están moviendo y en el que les corresponderá ser agentes activos y responsables. Obviamente, el conocimiento de la realidad nacional merece la máxima atención, pero el país es miembro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de sus agencias especializadas, de los grandes dispositivos de cooperación técnica y financiera regional e internacional, es decir, el país y sus ciudadanos integramos esa vasta red que constituye la llamada comunidad internacional. Nuestros jóvenes han de tener un conocimiento adecuado de ese mundo, que es el de hoy

[6] Barrán, José Pedro (2005), Presentación del curso "Medio Siglo de Historia – El Uruguay y el Mundo 1945-2004", disponible en www.anep.edu.uy/historia/presentacion.htm.

y que, en una perspectiva constructivamente solidaria, ha de funcionar de la mejor manera posible en el futuro, con la participación consciente de todos, en beneficio de la familia humana. Respondiendo a esta finalidad, nuestros planes de estudio debían incluir el examen de cuestiones que tienen alcance mundial y que también se manifiestan entre nosotros, tales como la lucha en favor de la paz, de la comprensión internacional, de la erradicación de la pobreza, del puesto en la sociedad de niñas y mujeres, de la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente, entre otros. Se facilitará así la contribución de las aulas a que cada alumno se dote, vivenciándolos como parte de su identidad, de un conjunto de valores al servicio, más allá del egocentrismo hoy predominante, de una visión generosa de nuestra aldea global. De allí —entre otras iniciativas— el impulso que le hemos dado a la construcción de una política que asegurará a nuestros educandos el dominio de su lengua materna y de, por lo menos, dos segundas lenguas: el inglés y el portugués.

6. La educación debe asegurar también que el niño y el adolescente *egresen de las aulas dotados de un cuerpo suficiente y pertinente de conocimientos y saberes*. Nunca se debe olvidar que a las escuelas, institutos y talleres los jóvenes asisten, fundamentalmente, para aprender. El concepto de aprendizaje ocupa actualmente la atención de pedagogos, psicólogos y economistas y no es esta la ocasión de entrar en detalles. Corresponde impulsar centros educativos en los que el esfuerzo de los alumnos no se limite a recibir y retener conocimientos, sino que se aplique a adueñarse definitivamente de ellos y a crear otros nuevos, mediante experiencias tanto individuales como compartidas de construcción del saber. Y esta finalidad, que tiene mucho que ver con la calidad de los procesos educativos, tiene implicaciones de variada índole: ha de desplazar aquellas corrientes que propugnan la estandarización de los procesos educativos o su conversión en simples instrumentos del mercado, ha de ponderar en toda su complejidad el debate de la llamada sociedad del conocimiento, ha de incidir en la formación inicial y permanente de los docentes, ha de contribuir, junto con tantos otros factores, a reducir nuestras elevadas tasas del inaceptable fracaso escolar.

La educación, las ciencias y el futuro

"El futuro de la humanidad se anuncia favorecido por los múltiples bienes que las ciencias —todas ellas, las humanas, las sociales y las naturales— pueden aportarnos. Se anuncia igualmente cargado de riesgos, pues las aplicaciones tecnológicas del conocimiento científico pueden responder a intereses reñidos con el bienestar, la paz y la felicidad de todos. Pero no caben dudas: la educación no es ajena a este tema, todo lo contrario. Ella ha de ser la garante de que todo joven —y no solo aquellos que asisten a los cursos de formación técnico-profesional— egresen de las aulas con dos competencias esenciales: un amplio y fundamentado conocimiento de las diferentes ciencias, y la capacidad crítica de pensar y vivir en armonía con los fundamentos éticos y sociales de las ciencias y de sus aplicaciones tecnológicas, de manera de hacer de ellas vectores positivos del desarrollo humano individual y colectivo".[7]

7. La educación *debe tener en cuenta la actual diversidad de culturas juveniles, la modificación de los sistemas de valores o de creencias antes considerados universales, y los condicionamientos pedagógicos que impone la pobreza*. Además, en todos los sectores sociales, la familia tradicional ha cedido ante nuevas realidades familiares que tienen sus efectos positivos y negativos sobre la educación. La familia monoparental, la frecuencia del divorcio, la liberación de la mujer de sus roles antes exclusivos y limitantes de madre y esposa, la legitimación social cada día más extendida de la unión libre, todos estos hechos nuevos convierten a los centros educativos a menudo en los primeros —cuando no los únicos— lugares de socialización del niño y del adolescente. La escuela, el liceo y los centros técnicos deben atender esta realidad extendiendo el tiempo pedagógico y ofreciendo espacios aptos para el desarrollo físico y la creatividad cultural.

Los fines expuestos nos llevan a identificar la educación como factor decisivo en la constitución de las personalidades individuales y, a la vez, en la construcción

[7] Discurso del autor pronunciado en oportunidad del lanzamiento del Llamado al Debate Educativo, Palacio Legislativo, Montevideo, 4 de abril de 2006.

colectiva de la sociedad. Esta doble vocación de los procesos educativos, para cuya atención complementaria han de estar debidamente formados los docentes, debe velar por la superación tanto del individualismo egoísta como del sometimiento a los requerimientos de ciertas formas deshumanizadas de la economía actual. En definitiva, el objetivo perseguido es brindar una educación integral que contribuya al desarrollo de una personalidad integrada e íntegra, concepto que cuestiona la tendencia actual a privilegiar los resultados mensurables como indicadores cuantitativos exclusivos de la calidad de la educación, lo que termina por estimular comparaciones injustas y de carácter competitivo entre los distintos países, regímenes de titularidad, centros e individuos, y que categoriza incluso a los docentes y alumnos.

Nuestra visión de un sistema nacional de educación

El cumplimiento de los fines señalados en el apartado anterior exigía pasar de un modelo educativo escasamente integrado a otro conceptualmente bien orientado y que diera lugar a un sistema nacional de educación. Las opciones de política del órgano de conducción de la ANEP se fueron adoptando en el marco de una visión de ese sistema, que lo concibe capaz de responder a los valores, necesidades y percepciones de futuro de la sociedad uruguaya; de atender los requerimientos de los diferentes subsectores (inicial, primaria, media, terciaria y superior), con las necesarias articulaciones con todas las actividades que contribuyen a la elevación del nivel educativo y cultural de la población.

Un sistema nacional de educación presupone que todas las unidades operativas actúan inspiradas por políticas educativas generales y por normas de gestión, también generales, que les son comunes. Para evitar toda confusión aclaramos que el modelo que consideramos conveniente gestar ha de ser flexible, dinámico, caracterizado por su cohesión y a la vez por la variedad de sus respuestas, con unidad conceptual y con amplias cuotas de libertad, de creatividad, de experimentación. Ese conjunto de enfoques, niveles y modalidades ha de funcionar tanto con elevada capacidad innovadora como con apego a un conjunto de principios y finalidades definitorios del perfil de la educación en una sociedad en proceso de cambio.

La configuración de tal sistema no presupone que la estructura del conjunto sea estática, centralista o autoritaria. Todo lo contrario, el reconocimiento de la identidad propia de las unidades operativas obliga a la creación y

funcionamiento de una red, en la que resultan tan importantes la autonomía como la complementariedad y la solidaridad institucionales.

Al examinar la situación dentro de la ANEP, consideramos pertinente avanzar en un redimensionamiento de las funciones y responsabilidades de los cuatro consejos existentes (CODICEN, CEP, CES y CETP). No veíamos ventajas en que el CODICEN siguiera acumulando funciones pedagógicas o administrativas especializadas. Los consejos desconcentrados y la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente estaban en condiciones de profundizar sus respectivas competencias, para lo cual su pertenencia a un ente sistémicamente organizado constituiría toda una garantía de coherencia interna. Ello nos condujo a delegar funciones fortaleciendo la coordinación entre los subsistemas.

Un segundo paso consistió en examinar las potencialidades de una impostergable asociación estratégica con la Universidad de la República habida cuenta, entre otras cosas, de las capacidades específicas y complementarias de cada una de las instituciones. De allí el impulso dado a la creación de un espacio de cooperación gestionado por una comisión integrada por representantes de alto nivel de ambos entes educativos. Esta comisión mixta ha facilitado significativos avances en la educación tecnológica y la formación docente a escala nacional.

Dentro del mismo enfoque deben situarse las actividades de articulación y coordinación desarrolladas conjuntamente con otros sectores del Estado que, como los gabinetes del área social y de innovación, los ministerios, los otros entes autónomos, las intendencias municipales, los organismos de fomento agropecuario y de la producción en general, la salud, la vivienda, la cultura, los planes de atención a la emergencia social y otros, ofrecen todos los días importantes oportunidades de mutua cooperación, teniendo en mente un concepto abierto y sistémico de la educación.

Consideraciones relativas al personal docente

Al comienzo del quinquenio se estimaba que trabajaban en la ANEP alrededor de 45.000 docentes, quienes tenían la responsabilidad de atender a una gama muy extensa de especialidades y niveles. Mientras que los que actuaban en la enseñanza primaria disponían en su totalidad de título habilitante, un porcentaje todavía significativo de quienes ejercían en las

enseñanzas secundaria y técnico-profesional carecían de él. Correspondía ofrecer a unos y otros oportunidades de mejoramiento profesional adecuadas a los cambios que se van produciendo en la sociedad uruguaya y a los requerimientos progresivos del área en que actúan. Cuando usamos la expresión tan conocida de educación permanente no hemos de olvidar que el docente también necesita, permanentemente, mejorar sus competencias.

A la situación antes descrita se sumaban numerosos problemas esenciales que afectaban el ejercicio de la función docente.

En primer lugar, nuestros educadores trabajaban privados de un marco filosófico y conceptual explícito capaz de orientar su actividad y prefigurar el ciudadano uruguayo del mañana. Tanto la Constitución, por su carácter normativo general, como la ley 15.739, entonces vigente, eran sumamente parcas en el enunciado del concepto de educación y de los principios y fines que han de regirla. Durante dos décadas, faltos de un debate social y técnico en la materia y de normativas legales suficientes, nuestros docentes habían actuado al margen de una conceptualización que les era y les sigue siendo necesaria. Resultaba, por lo tanto, sumamente impostergable esforzarse por situar las políticas del quinquenio dentro de un marco conceptual claro.

En segundo término, los educadores reclamaban, como ya hemos expuesto precedentemente, una mayor cuota de participación en la conducción del quehacer educativo. Entendimos conveniente que tal participación formara parte de nuestra política educativa, pues creemos que de ello derivarán grandes beneficios para la educación nacional.

En tercer lugar, la pluralidad de enfoques, entidades y programas que caracterizaba en 2005 el sistema educativo determinaba un abanico muy amplio de situaciones funcionales y presupuestarias del personal docente. Su trabajo se resentía por un cierto dislocamiento, tanto del pensamiento pedagógico orientador como de las medidas que llevaban a implementarlo. Lo mismo ocurría en el cuerpo inspectivo y en los cuadros técnicos. No es bueno que docentes y técnicos trabajen en situaciones de ambigüedad que pueden afectar la calidad de sus aportes o perturbar su derecho a una carrera profesional. La simplificación y racionalización del organigrama de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD) ayudaría a clarificar las funciones y el status profesional de los docentes y redundaría en mayor justicia, mayor eficiencia y mayor calidad de los procesos educativos. De otra parte, la vigencia plena del concurso como vía de acceso y ascenso en la carrera habría de contribuir a la buena selección y a la estabilidad de los trabajadores de la educación.

Corresponde también señalar, breve pero enfáticamente, que los educadores de la ANEP —lo mismo que sus funcionarios técnicos, administrativos y de servicios— percibían salarios que no se correspondían con su condición de valiosos referentes sociales, con la importancia de su labor para el futuro de la nación y con las exigencias reales de los presupuestos familiares. No es preciso abundar más en tan obvia como injusta situación. El Gobierno y la ANEP asumieron el compromiso de ir corrigiéndola gradualmente en el marco del crecimiento de los recursos que el Poder Legislativo otorgaría a la educación pública.

Ciertos aspectos cualitativos de los procesos de formación docente también resultaban preocupantes. Para similares funciones docentes no existían procesos formativos comunes; al contrario, regían planes de estudio diferentes adoptados en sucesivas fechas, al amparo de procesos de reforma que no contaron con el conveniente consenso. No se trata de preconizar el anquilosamiento institucional, pero habría que evitar un excesivo activismo innovador. Por su propia naturaleza, la educación no se caracteriza por la inmediatez de sus frutos sociales. Todo cambio obliga a la mayor prudencia y a contar en el mayor grado posible con el respaldo de un buen nivel de consenso. Correspondía esforzarse, pues, en armonizar los diversos planes entonces vigentes.

Preocupaba también la incoherencia entre la formación teórica que recibían los futuros educadores y las condiciones en que tienen lugar las etapas de práctica docente. Los institutos de formación están en el centro de las ciudades pero sus egresados inician su carrera en barrios pobres, en asentamientos muy carenciados o en solitarias zonas rurales. Es preciso, pues, que la formación inicial y las actividades de perfeccionamiento incluyan prácticas en condiciones más realistas, radicando a los practicantes durante lapsos razonables en las áreas donde presumiblemente se iniciarán como maestros o profesores. Es justo señalar que son muchos los centros de formación en los que los futuros educadores han organizado proyectos de extensión a la comunidad, lo que contribuye a su sensibilización ante las realidades sociales y a su capacitación como potenciales animadores de procesos de desarrollo comunitario. Pero no dejan de ser esfuerzos aislados. Llegamos a la ANEP con la convicción de que en las circunstancias de la época convenía que todo docente fuera no solo un competente enseñante, sino también un educador en el sentido amplio del término, es decir, un facilitador de procesos educativos de alcance comunitario.

El educador del siglo XXI

"Evidentemente, hoy no sabemos qué perfil deberá tener el educador del primer cuarto del siglo. Formarlo bien para el Uruguay de hoy, es decir, con apego a la realidad actual, nos ayudará mucho, pero no es suficiente. Debemos formarlos con capacidad crítica y prospectiva, porque tendrán que dilucidar dilemas cruciales, encarar desafíos que no imaginamos hoy y navegar permanentemente en la incertidumbre que genera un mundo en cambio constante. Un educador que sabe indagar la realidad presente y convertirla en contenidos orientadores de sus enseñanzas sabrá reubicarse permanentemente, interpretar la dinámica de los acontecimientos, ayudar a los alumnos y ayudarse a sí mismo a crecer en su historia concreta, aprendiendo a ser, asumiendo su identidad, su tiempo y su espacio, equipándose de herramientas que hagan posible sucesivas inserciones en un futuro que no conocemos pero que prevemos muy exigente".[8]

No podemos finalizar este capítulo sin evocar otro problema, el que planteaban las relaciones entre la formación a cargo de la ANEP de quienes habrán de actuar en los niveles no universitarios y la que diferentes universidades, empezando por la de la República, venían ofreciendo en el sector de las ciencias de la educación. Sin entrar en detalles, era evidente que la Universidad y la ANEP enfrentaban el desafío de derribar las barreras que existían entre sus respectivos centros de formación docente. Todos ellos actuaban en el nivel terciario, todos estaban al servicio de los mismos niños y jóvenes, todos eran sostenidos por el Presupuesto Nacional. Correspondía multiplicar y profundizar los contactos con la Universidad de la República para establecer mecanismos de cooperación complementaria y sinérgica a fin de mejorar mediante actividades conjuntas la calidad y pertinencia de la oferta educativa nacional.

[8] Discurso del autor pronunciado en oportunidad del lanzamiento del Llamado al Debate Educativo, Palacio Legislativo, Montevideo, 4 de abril de 2006.

Comentarios finales

Hemos redactado estas páginas con el propósito de dar a conocer los componentes fundamentales de la concepción de educación pública que nos sirvió de brújula a los efectos de ejercer la conducción de la ANEP en el período 2005-2010. Dicha concepción se fue construyendo progresivamente con los invalorables aportes hechos al pensamiento educativo por diversas generaciones de educadoras y educadores uruguayos constructores de la concepción de la educación como bien público.

Las ideas y los conceptos manejados por esa pléyade de trabajadores intelectuales, sumados a las contribuciones de descollantes educadores, científicos, filósofos y connotados especialistas en ciencias de la educación de otras naciones, impulsores de una educación democrática, integral y liberadora, así como las experiencias educativas de cada uno de los integrantes de los consejos de la ANEP y el intercambio de ideas desarrollado entre ellos en el quinquenio, nutrieron los documentos orientadores elaborados por el CODICEN[9] y las acciones impulsadas por el órgano rector.

Estos se enriquecieron también con el aporte de antiguos y recientes planteamientos de las Asambleas Técnico Docentes, de los estudiantes y de sus respectivas organizaciones, así como de ideas emergentes del debate educativo nacional, de investigaciones sobre educación, estudios comparados de sistemas educativos y reflexiones individuales de educadores e investigadores.

La contrastación del cuerpo de conocimientos y saberes relativos a la educación pública, conformado de esa manera, con los resultados de las políticas educativas llevadas a la práctica en las dos décadas transcurridas desde la reinstalación de la democracia en el país, demostró la conveniencia de promover la transformación profunda del sistema educativo público no universitario nacional.

Precisamente esa transformación, que lleva en su seno la construcción de un nuevo paradigma, es la que se ha puesto en marcha con las políticas implementadas en la ANEP a partir del año 2005. Se destacan, entre ellas, la conducción democrática y participativa de la ANEP, la mejora de las

[9] ANEP (2005), *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2005- 2009*; CODICEN (2007), *El CODICEN ante el debate educativo*; CODICEN (2007), *Aportes de la ANEP al anteproyecto de ley de educación*.

condiciones laborales, el enfoque de la educación desde una perspectiva de derechos humanos, la enseñanza de la historia reciente, la educación sexual, la adopción y puesta en marcha de políticas lingüísticas definidas, y la unificación y desarrollo de la formación docente.

Los primeros resultados comienzan a visualizarse, pero sus efectos esenciales habrán de verse en el mediano y el largo plazo. Resulta por lo tanto fundamental para los educandos que el sistema educativo público no universitario sostenga un proceso de seguimiento, evaluación y transformación permanente que permita profundizar y extender los efectos positivos de dichas políticas y corregir a tiempo sus errores, desviaciones o fracasos.

3

INNOVACIONES EN LA GESTIÓN DEL SISTEMA

LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LA CONDUCCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPATIVA DE LA ANEP

Lilián D´Elía[1]

Resumen

Una conducción democrática y participativa en el ámbito educativo configura el marco ineludible para el desarrollo de políticas que aseguren la calidad de la educación, su pertinencia social y la igualdad de oportunidades, a la vez que promuevan los derechos humanos y una convivencia saludable. Constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, de una buena gestión. Esta se funda en una concepción democrática de la educación que requiere, por un lado, mediaciones de "prácticas inteligentes y críticas" (exige una conducción no represora y dialogal del sistema educativo, si se quiere educar seres libres, ciudadanos de una comunidad democrática y justa) y, por otro, la clarificación, defensa y profundización de su carácter público. Ello exige la adopción de medidas que permitan concretar diversas instancias y acciones tendientes a lograr la más amplia participación de diferentes actores y en distintos niveles, en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas educativas.

[1] Consejera del CODICEN/ANEP (2005-2010).

Introducción

> *"...la educación es un derecho humano, un bien público y social, porque ella nos ayuda a comportarnos y a reconocernos como seres humanos libres e iguales en derechos (...) a luchar contra toda forma de esclavitud y de servidumbre, contra toda forma de discriminación, de tortura y tormento, de aspiración colonial o imperial (...) La educación es un derecho humano fundamental porque es la base, el inicio y (...) la aspiración, el punto de llegada, de toda lucha por la justicia social y la igualdad, de toda lucha contra la humillación y el desprecio al que son sometidos millones de seres humanos por haber nacido pobres." (Gentili, 2007)*

Democracia y educación son conceptos que deberían estar asociados permanentemente. Ambas tienen como pilares básicos la participación y la integración del individuo a los diferentes grupos sociales, así como los aportes que estos últimos puedan transmitir a aquel, dando lugar a la construcción de identidades colectivas e individuales.

La interrelación con otros individuos, la reflexión colectiva y el intercambio de opiniones constituyen la esencia de la democracia participativa y deliberativa. En este sentido, la diversidad de opiniones enriquece la de todo el colectivo, propicia la dinamización de las ideas y posibilita su progreso, en una relación dialéctica. Estos espacios públicos de debate hacen que la democracia tenga que ver, sobre todo, con la formación de voluntades colectivas.

> *"Sin instituciones y mediaciones nadie llega a ser sujeto. Las instituciones, sin la mediación de prácticas sociales inteligentes y críticas, tienden a ser represoras. Las prácticas sociales, aun inteligentes y críticas, sin instituciones públicas, corren el riesgo de ser corporativas. Liberar el deseo de saber, pensar libremente y construir un espacio social público es lo que aumenta, como diría Spinoza, nuestra 'potencia de actuar' y marca la diferencia ética" (Cullen, 2004).*

El concepto de ciudadano se identifica con un individuo sujeto histórico de los cambios, constructor creativo y capaz de incidir en las decisiones que afectan su entorno, su tiempo y a la sociedad en que vive, en búsqueda de una mayor justicia social.

En consecuencia, el vasto campo de la educación debe atender tanto el nivel individual como el político-social. Es decir que, además de hacerse cargo de la formación y el cuidado de los sujetos de la educación y el desarrollo de las capacidades de cada uno, le corresponde impulsar el despliegue de las potencialidades colectivas de la sociedad. Una educación democrática en el sentido profundo de este término es una educación orientada a aumentar la "*potencia de actuar*" de la población en general, tanto en sus instituciones como en cada una de sus personas.

Marco conceptual de la conducción democrática

Democracia: construcción en común y sin privilegios

La democracia es ni más ni menos que una forma de organización de la comunidad, entidad que reúne personas unidas por diferentes formas de interrelación con las demás. *Com-munus* refiere a la obligación recíproca entre los miembros de una comunidad (que incluye la obligación de dar) a través de sus diversos oficios y funciones. (Espósito, 2003). En la misma línea etimológica, *in-mune* es quien está dispensado de la obligación común y, en ese privilegio, se diferencia de los demás (Espósito, 2004).

En tanto la democracia se enraíza en esa obligación común de construir comunidad, quienes nos desempeñamos en los cargos de dirección de la ANEP en el período 2005-2009, entendimos que debíamos, responsablemente y sin privilegios, asumir nuestra obligación en forma conjunta con la comunidad democrática y hacer la experiencia de conducir la educación junto con otros actores del campo educativo. Si se trataba de enfrentar juntos retos que son compartidos, esta experiencia debía ser construida y transitada en común, con la máxima participación, en diálogo constante, revisando permanentemente nuestras acciones.

Noción de participación

Los diversos modos de ejercicio no democrático del poder (aristocráticos, oligárquicos, tecnocráticos, totalitarios, autoritarios, entre otros) suelen ampararse y disimularse en ampulosas apelaciones a la democracia. Por eso es necesario precisar cómo entendemos la participación.

En las concepciones no democráticas, no se entiende la "comunidad" como la construcción de una entidad propia (identidad) a través de lazos mutuos de obligaciones y dones en diversidad de funciones y oficios, sino que se la concibe como un grupo cerrado ya constituido, compuesto por partes portadoras de intereses en pugna. En ese marco, se suele hablar de "participación" para referirse a que, quienes ejercen el poder (siempre personas in-munes, que detentan de manera exclusiva el poder de decidir) escuchan las demandas de delegados o representantes de distintas "partes", antes de tomar una decisión. A lo sumo, se concede participación en la ejecución, pero no en el diseño, planificación y evaluación de la educación.

Por el contrario, en una concepción democrática, la participación alude a que, en la elaboración de proyectos, en la toma de decisiones, en el ejercicio del poder intervienen todos aquellos que están involucrados, que tienen obligaciones y funciones ante la comunidad.

> *"Entendemos por participación un proceso abierto y dinámico de construcción colectiva de vínculos y de saberes, en la que a los sujetos involucrados en una situación concreta se les reconoce el derecho de intervenir en la creación y recreación de los vínculos y los saberes en juego y en la toma de decisiones correspondientes. (…) Las funciones y los roles de los agentes no son posiciones estamentales sino espacios en construcción en el vínculo. (...) En definitiva, participar significa compartir de otro modo el poder educativo, ampliar los espacios de responsabilidad y compromiso en diferentes prácticas, dimensiones y grados a determinar" (Abero et al., 2007).*

La participación es, pues, un principio fundamental de la educación en una sociedad democrática. Constituye una profundización deseable de nuestra democracia y debe plasmarse, entre otras medidas, mediante la incorporación

de representantes de la comunidad educativa a las instancias de planificación y toma de decisiones. Tal incorporación, debidamente reglamentada, generará un creciente compromiso de los ciudadanos con la educación.

Las políticas y acciones educativas se implementan por actores reflexivos e inteligentes. Si no comprenden ni comparten los principios que rigen las acciones a seguir, estas no podrán llevarse a cabo. Es por ello que las conducciones autoritarias, autocráticas o tecnocráticas, que imponen políticas sin procurar su apropiación por los actores, no logran afianzarse de manera permanente.

Como dice Marcia Rivera:

> *"De ahí que la creación de una cultura de participación en una sociedad sea un proceso de construcción a mediano y largo plazo, en el que hay que invertir a diferentes niveles para poder asegurarlo y al que pueden contribuir diversos sectores. No es posible ordenar la participación de las personas por decreto, pero es posible alentarla a través de un proceso continuo de fortalecimiento de las capacidades de interacción social de la gente y de políticas y programas dirigidos a ello. Así se puede contribuir al desarrollo de los elementos fundamentales de la vida y la práctica democrática. (...) Los procesos participativos son una oportunidad para el aprendizaje social y para la innovación, lo que favorece el compromiso con los cambios sociales y mejora los prospectos de sostenibilidad de los procesos. Trabajando juntas las personas pueden llegar a identificar un propósito común compartiendo y analizando información que les permita establecer prioridades y desarrollar estrategias. Además pueden crear nuevas maneras de hacer las cosas con el fin de lograr objetivos comunes" (Rivera, 2000).*

Esta participación "ciudadana responsable" es uno de los elementos fundamentales para quebrar el "círculo vicioso" de la dependencia y el "sentido de impotencia" que coartan el desarrollo humano. El concepto de participación es clave, por tanto, en un doble nivel: en la construcción de una sociedad democrática y en la elaboración de las políticas sostenidas día a día por los actores educativos.

Lo público

El adjetivo "público" quiere decir perteneciente al pueblo. Al pueblo como protagonista y como destinatario de la actividad política. Lo público hace, pues, referencia por un lado al protagonismo del pueblo en política (su participación) y, por otro, determina como finalidad de la política el bien público, el bien del pueblo. Es decir, determina como finalidad de la política generar las condiciones de la "vida buena" de la comunidad. Eso que desde la antigüedad se llama el bien común y que la Revolución Francesa nombró como salud pública.

Lo público alude al ámbito de lo común, la *com-munitas*, no solo como espacio donde la ciudadanía debate temas de interés común, sino donde también se determinan políticas cuya finalidad es lograr el bien público. Lo público, entonces, cuando hablamos de educación pública, debe ser pensado como participación en común con la finalidad de construir las condiciones de la buena educación del pueblo.

Frente a un modelo que privatiza lo público (del que hemos tenido ejemplos recientes en la administración de la educación) hemos asumido nuestra responsabilidad de gestión de la educación pública mediante procedimientos de debate y participación en vistas a proveer las condiciones necesarias y suficientes para la mejor educación del pueblo.

Lo privado en lo público

La búsqueda de lo que entiende que es una vida buena por parte de cada persona y cada grupo humano es no solo una preocupación legítima, sino que hace al sentido de la vida propia de cada uno y a sus esfuerzos por desarrollarla en el grado más alto y profundo que sea posible. Esos diferentes modos de entender el sentido de la vida y de las cosas dan lugar a variadas formas de vida (personal y colectiva) que generalmente llamamos privadas en cuanto son propias de cada persona y de los diversos grupos o colectividades en que ellas se nuclean.

La construcción en común (particularmente a través del debate argumentativo) de lo público es, pues, un proceso complejo que requiere pensar formas diversas de participación de personas y grupos "privados". Al menos estas dos formas generales:

a) En el intento de lograr fines personales o grupales, se van desarrollando intereses particulares, que pueden institucionalizarse y suelen entrar en relaciones conflictivas, tanto entre sí, como con las instituciones y acciones de interés público. Entonces, es conveniente intentar establecer mecanismos de negociación. Los diversos grupos plantean así sus demandas y discuten por obtenerlas, a través de delegados o representantes a fin de alcanzar soluciones en común que sean aceptables para el interés privado de las partes involucradas y para el interés de la comunidad en general (por ejemplo, Consejos de Salarios). Se trata, en estos casos, de transformar procesos de enfrentamiento entre intereses distintos en procesos de convivencia en paz, de modo que la contraposición de intereses sectoriales no perjudique al bien público.

b) Las personas y grupos humanos unidos por finalidades e intereses privados, suelen desarrollar, al mismo tiempo, distintas y hasta contrapuestas perspectivas, no solo respecto al sentido de su vida particular, sino también respecto a lo que sea el bien público y los medios para lograrlo. Pero la participación privada en la cosa pública ha de ser pensada a partir de la finalidad de lograr una vida buena en común, y no a partir del móvil de los intereses privados en que cada uno busca su propio bien. Así, hay que enmarcar esto en otro modo de participación que debe distinguirse claramente del anterior. Este modo es el que se requiere cuando las instituciones públicas tratan de tomar en cuenta el aporte de las diferentes perspectivas privadas sobre lo público a fin de lograr el bien común, en el entendido de que esa finalidad y ese bien no deben ser pensados por un grupo determinado, sino que deben ser procesados democráticamente en común. "*La razón de todos en las cosas de todos, y no la razón universitaria de unos sobre la razón campestre de otros*" (Martí, 1891).

La participación en la presente gestión

Cabe consignar la distinción entre dos grandes formas de participación que hemos instrumentado en nuestra gestión: una, que procura llegar a acuerdos de convivencia entre diversidad de intereses particulares; otra, que estimula las iniciativas y propuestas de los distintos actores involucrados, fomentando el debate argumentativo que permita a la ANEP tomar democráticamente las mejores decisiones relativas a la educación pública. De la primera es ejemplo

el conjunto de acciones que fortalecieron las vinculaciones con los sindicatos y la integración de delegados de las ATD, con voz y sin voto, en los consejos de la ANEP[2]; de la segunda, el proceso de Debate Educativo[3].

Sin embargo, es preciso matizar esta distinción, pues la decidida orientación hacia el bien público de todas nuestras acciones y las numerosas formas de participación democrática para la mejora de nuestra educación pública van construyendo una cultura de discusión franca, de propuesta, diálogo y colaboración, en la que las finalidades públicas van predominando frente a los intereses privados. Lejos de diluirse, las diversas miradas de los distintos actores se profundizan y se van haciendo imprescindibles para todos, en la medida en que va avanzando un proceso de colaboración en común que, a la vez que va puliendo los procedimientos de participación (al mantener la mira en el bien público) poco a poco va generando las condiciones para que podamos alcanzar, con el esfuerzo de todos, la educación pública que contribuya a garantizar la vida digna y justa para nuestro pueblo.

> *"La participación no puede ser considerada exclusivamente como un medio idóneo para proyectar cambios, debe ser un fin educativo en sí mismo que profundice la práctica democrática y la formación ciudadana. Tiene una externalidad positiva sustantiva para la educación, que es la demanda permanente de información y formación de los actores para lograr un debate jerarquizado, un análisis profundo y propuestas consistentes. Nos proponemos seguir en esta línea y abrir otras que permitan a la comunidad educativa en su conjunto, y no solo a los docentes, expresar sus opiniones sobre la marcha de la educación nacional" (CODICEN, 2005).*

Autonomía: lo educativo como "fin en sí"

Así como intentamos esclarecer el sentido que, para nosotros, tiene la participación, haremos lo propio respecto del concepto de autonomía de los entes de educación pública, consagrado por la Constitución, pues entendemos

[2] Tratado pormenorizadamente por W. Fernández Val en el capítulo 3.2 de este libro.
[3] Descrito y analizado en detalle por M. Soler Roca en el capítulo 5.3 de esta obra.

que existe una íntima relación entre la participación democrática en las instituciones educativas y su autonomía.

Esta autonomía no es, ni resultado de una voluntad descentralizadora del Estado, ni ocasional respuesta de compromiso ante vaivenes político-partidarios. La autonomía institucional "*es parte de la racionalidad de las acciones*". Ella asegura la posibilidad de la institución de "*decidir a partir del ejercicio de su propia razón, y no motivada por violencias internas y externas*" (Cullen, 2004).

La autonomía se funda en que la educación no debe ser entendida como mera respuesta a las demandas (lo que sería transformarla en campo de lucha entre intereses sectoriales), ni tampoco debe ser concebida como mero medio para alcanzar fines sociales, políticos o económicos (como ocurriría si la subordináramos, por ejemplo, a otras políticas públicas o al desarrollo del país).

La Prof. Ana Zabala sostiene al respecto:

> *"... Sin ir más lejos, el empalme de las políticas sociales con las educativas acabó por transformar a los sistemas educativos desde en un paliativo para la desocupación (o para la dificultad de la temprana inserción laboral de los jóvenes) hasta en un correccional de malos hábitos sociales o carencias de todo tipo (la violencia, la droga, el embarazo adolescente, el sida, el hambre). (...)*
>
> *En el fondo no es que la educación marche mal, es que la sociedad y la economía marchan mal, y se piensa que la educación o resuelve el problema o al menos ayuda a contenerlo. El precio de la transformación de la educación en un asunto de Estado es que ha dejado de ser importante en sí misma, ha dejado de ser importante por ser educativa, y ha pasado a ser importante por ser social, por ser económica, por ser política (...).*
>
> *El punto en cuestión no es que la violencia, la drogadicción, la marginación, la desocupación y el hambre no sean problemas. El punto es que no son problemas educativos, aunque posiblemente causen problemas a la educación. Si ese es el caso, entonces habría que solucionarlos para mejorar la enseñanza, pero no es la enseñanza la que ha de*

> *resolverlos, simplemente porque no puede hacerlo de ninguna manera. Están absolutamente fuera de su órbita. Se generan socialmente y socialmente han de ser resueltos" (Zabala, 2001).*

La educación debe ser pensada como un "fin en sí", en la medida en que su sentido tiene que ver con la formación de seres humanos (siempre fines en sí y nunca medios); es decir, con la formación de personas libres, ciudadanos capaces de participar con autonomía en la vida comunitaria. Debe ser autónoma porque se rige por principios específicos derivados del carácter de "bien social" que "distribuye", y porque, como sostiene (Cullen, 2004), "*no es convertible por ningún otro bien social.*"

> *"Entre [las] esferas autónomas cuenta especialmente la educación, porque de ella depende la formación del ciudadano, (...) garantizando la constitución del espacio público, como un lugar de resistencia a cualquier tipo de predominio, que siempre es injusto y encubre [o manifiesta] una clara tiranía". Es que también "el carácter público de la justicia política es intrínsecamente un problema educativo" (Cullen, 2004).*

Alcances de la autonomía: campos que abarca

Podemos, ahora, referirnos brevemente a los alcances de la autonomía de la educación, los campos de los cuales se autonomiza y con los cuales, consecuentemente, debe entrar en relación, puesto que autonomía no puede confundirse con aislamiento, autismo o autarquía.

Nuestro orden constitucional, al reconocer y establecer la autonomía de la educación pública, recoge una importante tradición. Esta tradición, al autonomizar la educación de su histórica dependencia de los fines propios de una religión determinada, no se queda en ello, sino que, recurriendo al principio de laicidad, la libera también de toda posible dependencia, no solo de índole religiosa, sino ideológica en general. Al mismo tiempo, la educación (por su propio carácter de pública) queda ligada al Estado, en tanto se entiende que este actúa democráticamente, en representación del pueblo. El riesgo de esta ligazón consistiría en poner a la educación al servicio de las ideas e intereses

particulares de los partidos que eventualmente alcancen el gobierno, o de servir como moneda de canje en la negociación entre otro tipo de asuntos, con lo que se volvería a caer en el mismo tipo de dependencias que se trataba de eliminar.

De ahí que la autonomía de la educación es, básicamente, en nuestra Constitución, la de los entes de la enseñanza respecto a los órganos de gobierno de los poderes del Estado. La educación queda así preservada de los avatares del gobierno, para mejor proveer al logro de los fines de bien público que le son propios.

Pero, si la miramos en esta perspectiva, advertimos que la autonomía de la educación alcanza a otros campos, pues se basa en sus fines específicos de justicia y bien público, y exige que en su seno se haga uso público de la razón en estructuras de participación democrática.[4]

Así, la autonomía establece la educación "*como lugar de vigencia de lo público*" (Cullen, 2004) que deslegitima en ese campo el mero uso privado de la razón. La autonomía de la educación se ejerce, pues, también, con respecto a los intereses y fines privados o particulares, internos o externos, nacionales o extranjeros, así como respecto a los demás ámbitos de la vida, la sociedad y la política, cuyas diversas perspectivas de lo público han de ser tomadas en cuenta en las formas de participación que explicitamos.

Pero las disposiciones constitucionales no son suficiente garantía de la autonomía de la educación, siempre lugar de lucha por la hegemonía entre diversos sectores. Por ello, preservarla, sustentarla y consolidarla es responsabilidad permanente de la ANEP. Los integrantes del actual CODICEN nos hemos comprometido plenamente con esta responsabilidad.

La educación es pues, por un lado, finalidad irreductible a otros niveles y exige por ello amplia autonomía para ejercer al máximo su desarrollo propio.

[4] Kant entiende por uso público de la propia razón el que uno hace de ella en tanto persona entendida en cierto ámbito o materia y de modo que pueda llegar a todo el público. El uso privado es el empleo de la razón que se le permite a un ser humano dentro del puesto o función que se le confía. En el uso privado de su razón, los hombres razonan en tanto cumplen determinada función, o en tanto representantes de determinada colectividad; pero en tanto son miembros de una "comunidad íntegra" (una sociedad nacional) y aun miembros de la "sociedad cosmopolita", pueden y deben hacer uso público de su razón pensando y argumentando, aportando opiniones, libremente, basadas en sus saberes, de acuerdo a lo que estiman mejor para la comunidad como un todo y para la humanidad en general (nota de la autora).

Por otro, y sin contradicción, su propia autonomía comporta la responsabilidad y el compromiso de:

a) generar las condiciones educativas de la libertad de cada persona, de posibilitar y apoyar el desarrollo de cada uno como sujeto de su propia vida y como sujeto miembro partícipe de comunidades humanas, como integrante de su cultura, como ciudadano de su sociedad democrática y como ciudadano del mundo;

b) constituirse ella misma como comunidad democrática, generando espacios de uso público de la razón y dando participación a todos (personas y grupos) en su gestión;

c) ser, en su proceder y organización, modelo de funcionamiento democrático institucional, defendiendo en lo educativo la soberanía nacional;

d) participar en el debate educativo mundial, abierta a la escucha de las demás culturas y educaciones del mundo.

Conducción democrática

Un cambio de paradigma: liderazgo democrático-transformador

> *"Al asumir los nuevos integrantes del Consejo Directivo Central (CODICEN) en marzo de 2005, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) presentaba una situación compleja en los aspectos educativo, estructural y funcional. Modificarla implicó el desarrollo de negociaciones y la adopción de resoluciones conducentes a un mejoramiento sustantivo del clima de relaciones personales e institucionales, lo que insumió mucho tiempo y esfuerzos. Esta actitud ha permitido trabajar a favor de un nuevo proyecto educativo, a través de la generación paulatina de compromisos compartidos dirigidos a articular la acción institucional con la social, en procura de una renovación, reestructura y construcción colectiva. Consideramos que en el tiempo transcurrido se ha avanzado sustancialmente en el logro de este objetivo" (CODICEN, 2007).*

La gestión no autoritaria y participativa del ente educativo debe ser interpretada como la construcción de un espacio apto para el ejercicio activo de los diferentes sujetos vinculados con la educación:

> *"La conducción democrática de la gestión educativa supone para la Dirección Nacional de Educación Pública[5] un elemento irrenunciable y una seña de identidad del modelo educativo que pretende desarrollar. Democratizar implica construir espacios que permitan a todos los actores educativos (las Asambleas Técnico Docentes, los gremios, los estudiantes y las familias) participar, en distintos niveles y con diferentes responsabilidades, en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas educativas. Esta conducción democrática ubica la participación de los diversos actores de la educación como un elemento fundamental, desde el momento que busca desarrollar un modelo de gestión educativa profundamente consustanciada con el respeto y la expansión de los derechos humanos" (Yarzábal, 2007).*

Ya en 2005 planteábamos la necesidad imprescindible de la participación y el manejo democrático de la autoridad como elementos fundantes de todas las otras líneas estratégicas de la ANEP. Este nuevo estilo de gestión llevado a cabo en el organismo durante los últimos cinco años ha supuesto un cambio de gran magnitud sostenido en una correspondencia entre los enunciados teóricos sobre la educación, su rol y puesta en acción. La complejidad que ha implicado promover este cambio de relacionamiento (y de pensamiento) puede percibirse claramente si se advierte la diversidad de los interlocutores de ANEP, así como su heterogeneidad organizacional y sus diferentes niveles de actuación. A grandes rasgos, pueden ser agrupados en dos:

a. Internos: según formen parte de la Administración Nacional de Educación Pública (consejos desconcentrados, Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, Asambleas Técnico Docentes, docentes, estudiantes, funcionarios) o se encuentren directamente relacionados

[5] La Dirección Nacional de Educación Pública, uno de los órganos ejecutivos de la ANEP en el marco de la Ley 15.739, fue eliminado por la Ley General de Educación, No. 18.437. (Nota de la autora).

con ella (Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay y sus diferentes organizaciones, gremios estudiantiles, comisiones de fomento, familiares, vecinos de los centros educativos).

b. Externos: Universidad de la República, universidades privadas, ministerios (en especial los de Educación y Cultura y de Desarrollo Social), empresas públicas, organismos descentralizados, intendencias municipales, Parlamento Nacional y Poder Ejecutivo, entre otros.

Quienes ocupamos los cargos de conducción de la educación pública en los pasados cinco años dimos lugar a una participación continua de los diferentes actores en múltiples terrenos, entre ellos dos de esencial importancia: la Ley de Presupuesto (y los documentos anexos), donde se establece la concepción educativa de la ANEP para el quinquenio, y el Debate Educativo, con amplia participación popular, que precedió a la sanción de la nueva Ley de Educación.

En este mismo sentido, se entendió que la participación en la construcción de políticas educativas requería de instancias de "rendiciones de cuenta" periódicas a la ciudadanía, a través de visitas anuales a las capitales y ciudades intermedias de todos los departamentos del país,[6] como forma de presentar lo hecho y recoger los problemas, aportes e inquietudes planteados a nivel local. Basada en el diálogo permanente y la argumentación como metodología de trabajo, la puesta en práctica de lo que hemos denominado "*liderazgo democrático transformador*" supuso el intercambio constante de información, visiones, planes y resultados, como condición necesaria para articular la diversidad existente. Este liderazgo configuró, en suma, una oportunidad de diálogo, complementariedad, intercambio y aprendizaje, más allá de las diferentes y hasta antagónicas visiones sustentadas. Supuso armonizar alternativas que permitieran el consenso sin que nadie se sintiera excluido, y garantizar a la vez, como la democracia lo establece, la prevalencia del mandato legal y la expresión mayoritaria.

El nuevo clima institucional permitió poner en marcha procesos participativos en la elaboración del presupuesto, la gestión de los centros educativos de educación media, la elaboración de planes y programas de estudio y se abrieron espacios de participación a otros organismos e instituciones nacionales e internacionales.

[6] Giras del Director Nacional de Educación, presidente del CODICEN.

Participación en la elaboración del Presupuesto

En el año 2005 el Poder Legislativo sancionó el Presupuesto Nacional correspondiente al período 2005-2009. Para la elaboración de la formulación presupuestal de la ANEP se instauró un proceso de participación e intercambio entre distintos actores que dio lugar a la construcción de un espacio capaz de vincular los lineamientos, objetivos, metas con los recursos financieros solicitados para el siguiente quinquenio.

En ese sentido, se recibieron los aportes de todos los dirigentes de la educación, de los funcionarios de la ANEP, de las Mesas Permanentes de las ATD, de las organizaciones sindicales, de los distintos servicios técnicos. Los resultados obtenidos configuran un hito histórico en lo que refiere a la modalidad de formulación y asignación de recursos financieros a la educación pública.

Igual procedimiento se siguió para la elaboración de las sucesivas Rendiciones de Cuentas. Se destaca al respecto la presentación de los Proyectos de Inversión[7] y Educativos en forma coordinada y participativa con los distintos consejos en función de las necesidades y prioridades identificadas. Por otra parte, se acordó la presentación de proyectos transversales para toda la ANEP en temáticas consensuadas a partir del trabajo conjunto entre las autoridades del ente.

En el mismo sentido, es relevante la creación de una Comisión Bipartita para el Seguimiento del Presupuesto, con la representación de los distintos consejos desconcentrados, la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente y los gremios vinculados a la ANEP. Este constituyó un elemento asociado a la gestión que afianzó los principios de transparencia y comunicación.

Centros educativos y ejercicio de la democracia

Al iniciar su gestión, el CODICEN se encontró frente a un conjunto de normas rectoras del comportamiento, los derechos y las responsabilidades de los estudiantes de educación secundaria, educación técnico-profesional y

[7] CODICEN, resolución n.º 48, acta n.º 31, del 11 de mayo de 2006.

formación docente, como el Acta Extraordinaria n.º 14, de 1996, que resultaban contradictorias con una pedagogía del diálogo y la corresponsabilidad a instaurar. Por otra parte, un alto índice de conflictividad había caracterizado la relación entre estudiantes y autoridades durante las últimas administraciones.

De acuerdo a los principios enunciados en la primera parte del capítulo, dispusimos poner en práctica, a nivel de cada centro educativo, una cultura colaborativa que implicó un progresivo involucramiento de los docentes, alumnos y demás actores en el quehacer de los institutos de enseñanza, e implementamos diversas acciones que promovieron la formación de los estudiantes como futuros ciudadanos de una sociedad democrática y solidaria, en un marco de derechos humanos.

> *"Este [principio de participación] debe ser aplicado en todos los niveles del sistema. Educarse no es almacenar conocimientos sino vivir experiencias que van más allá cuando conforman personalidades capaces de compartir, gracias a una convivencia en libertad y responsabilidad, valores y compromisos. Las instituciones directivas y los centros de todos los niveles deben estar organizados sobre bases participativas, como derecho y como deber, preparatorias de una vida futura de integración social constructiva y solidaria" (CODICEN, 2006).*

En julio del 2005 se procedió a derogar las disposiciones represivas que regulaban la convivencia de los estudiantes en el seno de los centros educativos. Por la labor de las Asambleas Técnico Docentes se contaba con proyectos de reglamentación de la convivencia institucional que habían recibido apoyo estudiantil. Con base en esos proyectos se elaboró y promulgó el *Estatuto del Estudiante de Educación Media,* que estableció con claridad los deberes y los derechos de los estudiantes.[8] Este estatuto impulsó la creación de un Consejo Asesor Pedagógico (CAP) en cada centro, formado por un docente designado por la dirección liceal, otro electo por sus pares y un tercero en representación de los estudiantes.

[8] CODICEN, resolución n.º 2, acta n.º 47, del 8 de julio de 2005.

Decía entonces el presidente del CODICEN:

> *"Creemos que en ese sentido hemos comenzado a caminar y que la marcha se va a acelerar en el futuro, pero pensamos que había que atacar también la causa del malestar estudiantil. Y se tomó la decisión de eliminar algunas disposiciones represivas y autoritarias, y sustituirlas por un comienzo de códigos de convivencia que se acercan al ejercicio de la democracia por parte de los adolescentes y jóvenes en el seno del sistema educativo. Queremos que el sistema educativo sea un ámbito donde la democracia, además de ser enseñada, se ejercite" (Yarzábal, 2005).*

> *"… consideramos que la educación, en su conjunto, ha de ser fiel al principio de democracia (…) fomentaremos que los órganos rectores de la enseñanza y los centros bajo su dependencia sean democráticos, en su organización, en sus métodos, en sus relaciones internas y con la sociedad entera y sobre todo en los contenidos de sus enseñanzas. Se dará así a educadores y educandos no solo la oportunidad de aprender democracia sino también de vivir en democracia, de contribuir con espíritu a la vez creador y crítico a su consolidación. Deseamos que todo egresado del sistema educativo nacional sepa vivir en democracia, conscientemente convencido de que su defensa y perfeccionamiento es cosa de todos y de todos los días" (Yarzábal, 2005).*

Por otra parte, en formación docente, como preámbulo de un futuro cogobierno, se habilitó la instalación y el funcionamiento de los Consejos Asesores y Consultivos (CAC) con competencia en temas vinculados a la elaboración de planes, programas y gestión del sistema, con representantes de los estudiantes, docentes y egresados.[9]

En el marco de una política de descentralización que pretende dar mayor injerencia en las decisiones a los centros educativos, se entregaron a cada institución anualmente, a efectos de que las utilizaran en función de sus

[9] CODICEN, resolución n.º 59, acta n.º 95, del 29 de diciembre de 2005.

prioridades, partidas de dinero a rendir, en concordancia con el nuevo paradigma de conducción, generador de una mayor autonomía institucional.[10] Asimismo, en el año 2005 se asignaron a las Comisiones Departamentales de Edificación Educativa los fondos generados por el alquiler de las amarras del Puerto de Punta del Este.[11]

Formulación participativa de planes y programas

Se concretó la modificación de los planes y programas de los diferentes subsistemas con la participación de los actores organizados, desde educación primaria hasta formación docente.[12] Estos cambios, además de recoger antiguas aspiraciones expresadas en las ATD respectivas, supusieron diferentes instancias de coordinación entre subsistemas. A modo de ejemplo: la incorporación de docentes especialistas en determinadas disciplinas en el plan de primaria, la consulta a docentes de Didáctica para los cambios curriculares en el correspondiente a secundaria[13] y la participación de delegados y consulta a los diferentes subsistemas en el caso del nuevo plan de formación docente.[14]

El Debate Educativo

El Debate Educativo fue una instancia sin precedentes de amplia participación impulsada por la ANEP conjuntamente con la UDELAR y el MEC. Se desarrolló a través de asambleas territoriales, encuentros sectoriales, la preparación de documentos institucionales e individuales elaborados espontáneamente y la realización del Congreso Nacional de Educación (CNE). También existieron múltiples foros, debates, encuentros, seminarios y mesas redondas organizados por ATD, facultades, redes sociales e institucionales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, gremios estudiantiles, instituciones educativas privadas, etc.

[10] CODICEN, resolución n.º 1, acta n.º 89, del 7 de diciembre de 2006.
[11] CODICEN, resolución n.º 1, acta n.º 26, del 26 de abril de 2005.
[12] CODICEN, resolución n.º 26, acta n.º 47, del 6 de julio de 2006.
[13] CODICEN, resolución n.º 8, acta n.º 82, del 22 de noviembre de 2005.
[14] CODICEN, resolución n.º 67, acta n.º 63, del 18 de octubre de 2007.

En términos generales, ha resultado evidente que el Debate constituyó un gran aprendizaje colectivo, factor de acercamiento y aproximación o clarificación de las posiciones, para la sociedad toda.

La ANEP ante el Proyecto de Ley de Educación

La ANEP señaló en su documento *Aportes de la ANEP al Anteproyecto de Ley de Educación* (2007), la necesidad de una participación democrática de todos los miembros de la comunidad, como una forma de generar compromisos con la sociedad en que viven, así como importantes propuestas de reorganización institucional como la creación de la Universidad Nacional de Educación, autónoma y cogobernada. Asimismo, la ANEP impulsó mecanismos relevantes como la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, con el fin de complementar esfuerzos a partir de los ámbitos que competen a cada uno de los entes educativos.

Con respecto a este último proponíamos, ya en el año 2005:

> *"Se deberá legislar para que nuestro sistema educativo público sea participativo en su planificación y gestión, tendiendo a la autonomía y el cogobierno en el mayor grado que sean posibles en cada subsistema y en la ANEP en su conjunto, constituyendo los consejos con miembros designados por decisión política pero también con otros votados por los órdenes que corresponda.*
>
> *Deberá estudiarse la participación de padres y funcionarios no docentes. En enseñanza media deberá darse al estudiantado la más amplia participación consultiva en la vida institucional que sea posible, teniendo en cuenta que la misma contribuirá a preparar a los alumnos para el ejercicio de la ciudadanía.*
>
> *La única forma coherente (aunque no sea la más rápida) de alcanzar esta legislación y ponerla en marcha con el apoyo entusiasta de los involucrados, es gestarla y parirla colectivamente, mediante un profundo y amplio debate nacional, que se concrete en un Congreso de la Educación, del que el Parlamento tome los insumos para elaborar la Ley.*

> *Pero de nada servirán las superestructuras participativas, si la gestión cotidiana de cada centro de estudios no se hace, ella misma, dialógica, democrática, participativa.*
>
> *En orden a ello es que conviene iniciar la experiencia de formar consejos asesores y consultivos de las direcciones de centro, con la estructura y composición más adecuada a cada nivel. Es necesario que todos los involucrados sientan que el sistema educativo estatal les pertenece y si eso no comienza en los mismos centros de estudio, ello no será posible" (D´Elía, 2005).*

Muchas de estas propuestas fueron recogidas en el texto sancionado por el Parlamento, como las Comisiones Consultivas (artículo71), Consejos de Participación (artículos 76-77-78), Descentralización y coordinación territorial (artículos 89-90-91).

Ejes transversales

> *"El desarrollo de políticas educativas transversales promovidas y coordinadas por el CODICEN ha sido otra línea particularmente priorizada por esta administración. Dichas políticas tienen el objetivo de impactar en todos los niveles del sistema educativo, con el fin de mejorar las condiciones de enseñanza en temáticas de alta relevancia social" (CODICEN, 2009).*

Para su desarrollo e implementación se ha impulsado la participación de los diferentes actores y la coordinación entre los distintos subsistemas de la ANEP y se constituyeron comisiones sobre las siguientes temáticas transversales: derechos humanos,[15] inclusión educativa,[16] educación sexual,[17]

[15] CODICEN, resolución n.º 17, acta n.º 31, del 11 de mayo de 2005; CODICEN, resolución n.º 36, acta n.º 46, del 4 de julio de 2006

[16] CODICEN, resolución n.º 16, acta n.º 56, del 8 de agosto de 2006; CODICEN, resolución n.º 8, acta n.º 69, del 21 de setiembre de 2006.

[17] CODICEN, resolución n.º 4, acta extraordinaria n.º 35, del 14 de diciembre de 2005; CODICEN, resolución n.º 48, acta n.º 31, del 11 de mayo de 2006.

historia reciente,[18] políticas lingüísticas[19] y educación de jóvenes y adultos,[20] entre otras.

Relaciones interinstitucionales

Inspirado en los mismos lineamientos básicos, el Consejo Directivo Central trabajó en forma asociada con diversos organismos del Estado. Se concretaron convenios con UTE,[21] ANCAP[22] y especialmente con ANTEL,[23] este último relacionado a conectividad educativa y mantenimiento informático. Se han realizado varios acuerdos con el MIDES,[24] desde el Consejo de Políticas Sociales y de la Comisión de Coordinación Estratégica de Políticas de Infancia y Adolescencia,[25] lo que se tradujo en importantes logros conjuntos en materia del Plan de Emergencia y el Plan de Equidad, así como el impulso a los Programas de Maestros y Aulas Comunitarias, puestos en práctica en primaria y secundaria, respectivamente. La ANEP ha participado activamente en el desarrollo de una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia, en el marco de la cual está impulsando la formulación de un Plan Nacional de Educación Pública de la ANEP para el período 2010-2030.

Con el Ministerio de Educación y Cultura, desde el inicio de la gestión, se han mantenido relaciones de mutua cooperación.[26] En particular, en todo lo atinente a la promoción y organización del Debate Educativo, el posterior Congreso Nacional de Educación y los aportes realizados por la ANEP para la elaboración del proyecto de ley. A partir de la entrada en vigencia de la ley 18.437 aunó esfuerzos con el MEC y la UDELAR en su proceso de implementación y designó la totalidad de los representantes de ANEP en las múltiples comisiones de trabajo.

[18] CODICEN, resolución n.º 4, acta n.º 77, del 25 de octubre de 2005; CODICEN, resolución n.º 3, acta n.º 86, del 24 de noviembre de 2006
[19] CODICEN, resolución n.º 20, acta n.º 7, del 7 de febrero de 2006.
[20] CODICEN, resolución n.º 3, acta n.º 27, del 27 de abril de 2006.
[21] CODICEN, resolución n.º 32, acta n.º 56, del 25 de setiembre de 2008.
[22] CODICEN, resolución n.º 73, acta n.º 49, del 14 de agosto de 2007.
[23] CODICEN, resolución n.º 33, acta n.º 2, del 29 de enero de 2009; CODICEN, resolución n.º 24, acta n.º 23, del 19 de abril de 2006.
[24] CODICEN, resolución n.º 31, acta n.º 39, del 9 de junio de 2005; CODICEN, resolución n.º 16, acta n.º 8, del 26 de febrero de 2009; CODICEN, resolución n.º 14, acta n.º 55, del 6 de setiembre de 2007.
[25] CODICEN, resolución n.º 53, acta n.º 22, del 28 de julio de 2005.
[26] CODICEN, resolución n.º 7, acta n.º 66, del 13 de setiembre de 2005; CODICEN, resolución n.º 24, acta n.º 76, del 20 de octubre de 2005.

Con el Poder Ejecutivo-OPP se destaca el Programa Unidos en la Acción impulsado en forma conjunta con Naciones Unidas, y constituido, entre otras, por dos áreas. En la primera, "Apoyo al Fortalecimiento de las Políticas Educativas", se inscriben dos proyectos presentados por la ANEP: "Plan Nacional de Educación 2010-2030" y "Prevención de Violencia y Emergentes de Riesgo en Centros Educativos". La segunda, "Apoyo a las Políticas Públicas para la reducción de las inequidades de Género y Generaciones", ha contribuido fuertemente al proceso de incorporación de la educación sexual al sistema educativo formal. Tanto la elaboración como la implementación de todos ellos se han realizado en consulta con los colectivos docentes y las más altas jerarquías de los distintos subsistemas y la Dirección de Formación Docente.

Un amplio espectro de necesidades fueron atendidas a través de convenios suscriptos con los gobiernos departamentales, con el objetivo de aunar esfuerzos y el propósito de desarrollar relaciones de cooperación en áreas de interés común. A título de ejemplo podemos señalar: apertura del Hogar Estudiantil de San Ramón,[27] Canelones crece contigo, Uruguay Integra (comuna canaria); Hogar Estudiantil de Puntas de Valentín y construcción del Liceo n.º 7 (Intendencia de Salto); Convenio Marco de Cooperación Técnica y Acuerdo Complementario de Becas y Pasantías (Intendencia de Durazno[28]); conformación de una cartera de tierras para mejor aprovechamiento de los recursos materiales (intendencias de Montevideo y Maldonado).

El programa que generó mayor impacto en la población y las autoridades de gobierno fue la iniciativa de Presidencia de la República de poner en marcha del Proyecto de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (Ceibal), con amplia participación comunitaria directa. A nivel de organización intervienen Presidencia, LATU, MEC, ANTEL, AGESIC, ANII y ANEP, a quien corresponde la conducción didáctico-pedagógica.

Las relaciones entre los entes de enseñanza pública, ANEP y UDELAR, habían sufrido un serio proceso de deterioro a lo largo de las anteriores administraciones. Conscientes de que la recomposición de dicho vínculo era de una gran importancia social y cultural, se establecieron comisiones ANEP-UDELAR[29] en lo relativo a la educación media (pasaje de estudiantes de un

[27] CODICEN, resolución n.º 44, acta n.º 29, del 24 de mayo de 2007
[28] CODICEN, resolución n.º 12, acta n.º 27, del 27 de abril de 2006
[29] CODICEN, resolución n.º 23, acta n.º 34, del 24 de mayo de 2005; CODICEN, resolución n.º 7, acta n.º 42, del 21 de junio de 2005; CODICEN, resolución n.º 24, acta n.º 11, del 24 de febrero de 2006; CODICEN, resolución n.º 11, acta n.º 90, del 10 de diciembre de 2009.

ciclo educativo a otro), al nivel terciario tecnológico (UTU y UDELAR) y con formación docente en particular, en posgrados desarrollados entre ambas instituciones.[30] A través de la Subcomisión de Interfase se coordinaron actividades en aspectos puntuales y se concretaron, además, acciones de mayor aliento como la conformación de grupos de trabajo entre secundaria y UDELAR en el área de las Ciencias.

Con el objetivo de informar y rendir cuentas sobre las políticas educativas impulsadas hemos comparecido ante las Comisiones de Presupuesto y de Educación del Parlamento Nacional. Además de las instancias constitucionalmente previstas (presentación del mensaje presupuestal, rendiciones de cuentas), en varias oportunidades el interés y la preocupación de los parlamentarios por temas diversos motivaron la convocatoria del Poder Legislativo a las autoridades educativas, lo que dio lugar, en una actitud de mutuo respeto, a fructíferos intercambios.

El 30 de julio de 2009, y tras un participativo proceso de elección de representantes, sesionó en el Palacio Legislativo el Parlamento Juvenil. Liceales y alumnos de UTU de todo el país, junto a estudiantes del Programa Áreas Pedagógicas del INAU, ocuparon sus bancas en la Cámara de Representantes y propusieron 19 proyectos educativos a las autoridades de la educación. La experiencia, cuya iniciativa correspondió al presidente de la Cámara Baja, diputado Roque Arregui, constituyó una instancia inédita de participación estudiantil, democracia y construcción de ciudadanía.

Difusión y transparencia

En el entendido de que una conducción democrática presupone la permanente difusión de lo actuado, el CODICEN convocó, en diversas oportunidades, conferencias de prensa (con la finalidad de informar acerca de innovaciones educativas, la implementación de nuevos planes, medidas adoptadas ante situaciones de emergencia, etc.) que tuvieron una excelente cobertura por parte de los distintos medios de comunicación. Asimismo, poniendo de manifiesto el interés que los temas educativos despiertan en la población, múltiples han sido los requerimientos de entrevista a diversos

[30] CODICEN, resolución n.º 49, acta n.º 8, del 3 de marzo de 2009.

jerarcas de la ANEP, lo que permitió tanto atender inquietudes periodísticas como dotar de mayor transparencia a la gestión.

En el mismo sentido se destaca la creación del Portal Educativo, la publicación de la revista *Educarnos*, la difusión de las actividades realizadas en el ámbito de la ANEP a través del boletín electrónico Infoeducar y la jerarquización de la página web del organismo (a la que se dotó de información relevante y actualizada).

Consideraciones finales

La conducción democrática de la ANEP se ha constituido en uno de los rasgos fundamentales de la gestión desarrollada en el quinquenio 2005-2009. Dentro de ella, los cuerpos de gobierno de la ANEP, orientados por un tipo de liderazgo que hemos calificado como democrático-transformador, optaron por el diálogo, la participación y la concertación para impulsar los cambios operativos, programáticos y curriculares concebidos con el fin de modificar el clima institucional, promover la igualdad de oportunidades y mejorar la calidad y pertinencia de la educación pública no universitaria.

El diálogo fue una herramienta fundamental para cambiar el clima institucional alterado que encontramos en 2005 como consecuencia de los bajos salarios, las normas represivas, la ausencia de instancias de participación y las malas condiciones edilicias de un gran número de centros educativos. Paralelamente, demostró ser el instrumento principal para la solución de conflictos.

La apertura de instancias de participación y el tránsito hacia la construcción colectiva, tanto en lo referente a la elaboración de políticas educativas como a su implementación, posibilitó la concepción, aplicación y evaluación continua de planes y programas a nivel de educación inicial y primaria, media, y formación docente.

La concertación, por su parte, generó oportunidades de acción conjunta y coordinación tanto a los integrantes de la propia ANEP como a valiosísimos actores educativos pertenecientes a otras instituciones estatales o a organizaciones de la sociedad civil que actuaron coordinadamente para atender varios de los problemas identificados como prioritarios en el período que analizamos.

Creemos, pues, que en la presente administración se avanzó mucho en la construcción de un modelo educativo democrático y participativo, aunque también estamos convencidos que no es menor lo que queda por hacer. Crear nuevos espacios, consolidar los ya existentes, lograr un mayor involucramiento de todos los actores implicados serán retos a enfrentar por futuras administraciones, ya que la democracia es un proceso de construcción permanente.[31]

Referencias bibliográficas

Abero, B., Beisso, R., Langón, M. y Soler, M. (2007): *Algunos conceptos y propuestas sobre educación*, Montevideo, disponible en http://ipes.anep.edu.uy/documentos.

Agamben, Giorgio (1998): *Homo Sacer; El poder soberano y la nuda vida*, Pre-textos, Valencia.

CODICEN/ANEP (2005): *Lineamientos de políticas 2005-2009*, Montevideo.

CODICEN/ANEP (2005): *Mensaje presupuestal*, Montevideo.

CODICEN/ANEP (2006): *El CODICEN ante el Debate Educativo*, Montevideo.

CODICEN/ANEP (2007): *Balance a dos años de gestión*, Montevideo.

CODICEN/ANEP (2007): *Aportes de la ANEP para la elaboración del Anteproyecto de la Ley de Educación*, Montevideo.

CODICEN/ANEP (2009): *Políticas Educativas y de Gestión 2005-2009*, Montevideo.

Cullen, Carlos (1997): *Críticas de las razones de educar*, Paidós, Buenos Aires.

Cullen, Carlos (2004): *Perfiles ético-políticos de la educación*, Paidós, Buenos Aires.

[31] La autora agradece a Martha Luces, Gustavo Klein y Daniel Ribero, por los invalorables aportes realizados al presente trabajo.

D´Elía, Lilián (2005): "Cinco pasos ineludibles para el abordaje de la educación media en el Uruguay", Seminario Internacional UNESCO-ANEP "Educación Media; ¿en qué está y a dónde va?", Montevideo.

Espósito, Roberto (2003): *Comunitas. Origen y destino de la comunidad*, Amorrortu, Buenos Aires.

FENAPES (2001): *Educación Secundaria: la reforma impuesta; diez visiones críticas*, Nordan-Comunidad, Montevideo.

Frigerio, Graciela y Diker, Gabriela (comps.) (2005): *Educar: ese acto político*, Del Estante, Buenos Aires.

Gentili, Pablo (2007): *Desencanto y utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos*, Homo Sapiens, Rosario

Kant, Immanuel: "¿Qué es la ilustración?", en *Filosofía de la Historia*, Nova, Buenos Aires.

Martí, José (1891): *Nuestra América (México, El Partido Liberal) en Nuestra América*, Ariel, Barcelona.

Martinis, Pablo y Redondo, Patricia (comps.) (2006): *Igualdad y educación. Escritura entre (dos) orillas*, Del Estante, Buenos Aires.

Rivera, Marcia (2000): *Tejiendo futuro. Los caminos posibles del Desarrollo Social*, Ed. Puerto, San Juan de Puerto Rico.

Rorty, Richard (1998): "La prioridad de la democracia sobre la filosofía", en Gianni Vattimo (comp.), *La secularización de la filosofía, Hermenéutica y posmodernidad*, Gedisa, Barcelona.

Walzer, T. (1993): *Esferas de la justicia; una defensa del pluralismo y la igualdad*, FCE, México.

Yarzábal, Luis (2005): *Los grandes lineamientos de Política Educativa*, exposición realizada ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes el 15 de junio de 2005. Palacio Legislativo, Montevideo, Uruguay.

Yarzábal, Luis (2007): Documento de la Dirección Nacional de Educación Pública-ANEP como aporte a la "Segunda Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe" EPT / PREALC, Mimeo, Montevideo.

Zabala, Ana (2001): *Yo mando, tú enseñas, él aprende... en Educación Secundaria. La Reforma Impuesta*, Nordan Comunidad, Montevideo.

POLÍTICAS LABORALES: PARTICIPACIÓN, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y PROFESIONALIZACIÓN

Walter Fernández Val[1]

Resumen

El presente capítulo procura resumir las políticas laborales llevadas adelante por la ANEP en el período 2005-2009. Consta de ocho secciones y comienza con el análisis de la situación del sistema educativo al inicio de la gestión, lo que coadyuva a la comprensión de los cambios desarrollados durante el quinquenio. Posteriormente se establecen las primeras definiciones adoptadas por las nuevas autoridades en materia de políticas laborales que determinaron el rumbo de la gestión. En la tercera y cuarta sección se analiza el significativo esfuerzo realizado por la sociedad uruguaya en torno al presupuesto destinado a la educación pública, su ejecución y la evolución de los salarios de los funcionarios de ANEP. Luego se relata cómo la reorganización institucional y de gestión posibilitó una mejora en las relaciones entre trabajadores y autoridades. En la sexta sección se describe pormenorizadamente el desarrollo de las políticas laborales, mientras que en la siguiente se examina lo realizado en torno a la profesionalización laboral en tanto parte integrante de las políticas laborales implementadas. Se completa el capítulo con un balance y perspectivas hacia el futuro.

[1] Profesor de Matemática, Consejo de Educación Secundaria. Secretario de la Presidencia del CODICEN (2007-2010).

La situación al inicio de la gestión

Entre los años 1995 y 2004 las relaciones laborales en la ANEP se vieron determinadas por la llamada "Reforma de la Educación". El proceso respondió a un programa político neoliberal que trascendió la educación, promovido por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio. En nuestro país el BID y el BM irrumpieron en la ANEP mediante la modalidad de programas de "mejoramiento" de sus distintos niveles y modalidades (MESyFOD, MECAEP, UTU-BID, MEMFOD)[2]. Para conducir su gestión se instrumentó un aparato paralelo ajeno a lo establecido en la ley orgánica n.º 15.739 que pasó de hecho a gobernar grandes segmentos del sistema. En el CODICEN se creó una estructura gerencial, conformada por un número desproporcionado de gerentes en carácter de personal de confianza. El régimen de contratos de obra usado en forma desmedida eludía el precepto legal de la obligatoriedad del concurso para la provisión de cargos, y como agravante se generó un modelo de pago (en principio en dólares) tremendamente diferenciado respecto de los funcionarios regulares del ente. Por otra parte, esos funcionarios ocuparon un espacio estratégico en el diseño de las políticas educativas en la medida en que desde sus organismos se construyó el nuevo modelo educativo.

En ese marco los docentes se vieron desplazados y subvalorados por estos funcionarios. Sendos diagnósticos —provenientes fundamentalmente de la CEPAL— habían identificado, por un lado, carencias de aprendizaje por parte de los estudiantes y, por otro, supuestas ineficiencias didácticas y pedagógicas en los docentes. Tales fallas incapacitarían a los docentes para enseñar y, por ende, para formular propuestas de políticas educativas.

Según sostiene Michael Apple (1987), el proceso de control social implementado en esa época consta de dos etapas: la descalificación de los docentes y la recalificación de técnicos afines al proyecto de reforma. *"Mientras un grupo es descalificado, otro grupo separado en el tiempo y el espacio, es recalificado. En cualquier caso una institución concreta —la escuela— proporciona un microcosmos excepcional para ver estas clases de mecanismos*

[2] MECAEP (Mejoramiento de la Calidad Educativa de Primaria), MESYFOD (Mejoramiento de Educación Secundaria y Formación Docente), UTU-BID (Convenio Universidad del Trabajo del Uruguay y Banco Interamericano de Desarrollo), MEMFOD (Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente).

de control en funcionamiento". Guillermina Tiramonti (2001), por su parte, concluye que: "La aplicación del paradigma taylorista, que escinde quienes piensan de quienes ejecutan, propuso un lugar para el docente asimilable al de un operador calificado". Desde el año 1995 hasta el 2004, las autoridades de la ANEP instalaron ese paradigma en la educación pública no universitaria uruguaya, con lo cual —al excluir todo aporte de los colectivos docentes y estudiantiles— generaron un enfrentamiento que trascendió el ámbito educativo e impregnó a la sociedad en su conjunto.

Las relaciones laborales en el sector educativo público a comienzos del año 2005

El panorama de las relaciones laborales a comienzos del año 2005 en el sector público —incluyendo los trabajadores de ANEP— mostraba un nivel de desarrollo muy deficitario. De acuerdo con Parrilla y col. (2005), Uruguay se destacaba en ese momento *"no solo en la región, sino en el mundo entero por el carácter desregulado —no reglamentado— del ejercicio de los derechos sindicales"*.

No obstante, la Constitución de la República (1999) enmarca las relaciones laborales. El artículo 57 establece: *"La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad"*. Y el artículo 65 expresa en su primer párrafo: *"La ley podrá autorizar que en los Entes Autónomos se constituyan comisiones representativas de los personales respectivos, con fines de colaboración con los Directores para el cumplimiento de las reglas del Estatuto, el estudio del ordenamiento presupuestal, la organización de los servicios, reglamentación del trabajo y aplicación de las medidas disciplinarias"*.

Con respecto a este último artículo, la ausencia de diálogo y negociación sobre condiciones laborales hacía que trabajadores y autoridades de la educación se encontraran no en una fase de cooperación entre las partes en beneficio de la educación pública, sino, por el contrario, en un enfrentamiento tácito, sin negociación salarial, sin participación y sin intercambio de información suficiente sobre proyectos de presupuesto, rendiciones de cuentas, ni situación laboral de los funcionaros del ente.

Merece especial énfasis el incumplimiento del Convenio n.º 151 de la OIT,[3] refrendado por ley n.º 16.039 del 8 de mayo de 1989, referido a la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. En su artículo 6, inciso 1º, establece: *"Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos, facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas"*. En este aspecto no existía hasta el año 2004 la licencia sindical para ningún representante de los sindicatos de la educación, es decir, que las tareas gremiales se desarrollaban luego de completar la jornada laboral. Esta situación atentaba contra el normal desempeño de quienes cumplían tareas sindicales, ya que no contaban con días, ni siquiera horas destinadas a la actividad gremial. Cualquier inasistencia motivada por razones gremiales era descontada al trabajador.

Por otra parte, el Convenio n.º 154 de la OIT,[4] también ratificado por la misma ley y referente al Fomento de la Negociación Colectiva, establece en su artículo 5, inciso 1º: *"Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva". Luego, en su inciso 2º, establece que las medidas anteriores deberán tener por objeto que: "la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio"*.

El incumplimiento por parte de las autoridades de la educación de la época de esta normativa internacional vigente y ratificada por ley dejó de manifiesto la divergencia entre las políticas laborales instrumentadas y los acuerdos suscritos por el país.

Se puede concluir que al momento de comenzar la actual gestión no existía en el sistema educativo uruguayo negociación colectiva alguna respecto de las condiciones de trabajo o del salario, ni fueros sindicales que protegieran debidamente a los funcionarios que realizaban tareas gremiales.

[3] ‹www.parlamento.gub.uy /.../pl/convenios/convoit-c151.htm›.
[4] ‹www.parlamento.gub.uy /.../pl/convenios/convoit-c154.htm›.

Inicio de la gestión y características de las políticas laborales implementadas

Primeras definiciones

Dos grandes definiciones rigieron las políticas laborales en este quinquenio. La primera de ellas fue la opción por el diálogo social y el respeto de los derechos humanos. Esto significó un cambio notorio con los estilos de conducción del organismo en administraciones pasadas, en las que los actores del sistema tenían escasa o nula participación y diálogo con las autoridades.

> *"La implementación de una conducción democrática del ente implicó un cambio de gran magnitud con respecto a los estilos de gestión del organismo en los últimos años. Fue concebida como una estrategia idónea para el ejercicio activo de los diferentes actores vinculados con la educación y ha implicado la participación en distintos niveles y con diferentes responsabilidades en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas educativas nacionales" (ANEP/CODICEN, 2009).*

La participación democrática de los trabajadores de la enseñanza en la construcción de las políticas educativas y laborales constituye una de las características que han proporcionado identidad a la presente gestión.

Realizada la opción por el diálogo social y considerando la participación de los actores del sistema educativo como un aspecto esencial en la conducción del ente, se puso en práctica la segunda de las definiciones claves en la elaboración de políticas laborales: la adopción de la negociación colectiva como premisa básica e irrenunciable para todo el período de gestión.

Acuerdo Marco "Negociación Colectiva del Sector Público" entre el Poder Ejecutivo y el PIT-CNT

El 7 de marzo de 2005, mediante el Decreto n.º 104 del Poder Ejecutivo,[5] se efectuó una convocatoria a las organizaciones representativas de los

[5] ‹www.presidencia.gub.uy›.

funcionarios públicos a una mesa de negociación bipartita. En él se establece que, visto la necesidad de crear espacios de participación, con el fin de promover instancias de diálogo y negociación entre los funcionarios públicos y el Estado, el presidente de la República decreta en su artículo primero:

> *"Convócase a las organizaciones representativas de los funcionarios públicos a una mesa de negociación bipartita, que se instalará a partir del día 16 de marzo de 2005, con la finalidad de: a) Debatir sobre la instrumentación de una regulación marco que posibilite la negociación colectiva en la esfera estatal. b) Negociar salarios y condiciones relacionadas con la prestación de funciones en el ámbito de la Administración Pública".*

El 15 de marzo de ese año, mediante el Decreto n.º 113 del Poder Ejecutivo, se dispuso que la mesa de negociación estaría constituida por tres grupos, y que a los entes autónomos de la enseñanza pública les correspondía el grupo C, junto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas. En el artículo 3 de dicho decreto se establecía que el Grupo C sesionaría en forma separada por organismo. Atento a los dos decretos mencionados, el 10 de mayo de 2005 el Consejo Directivo Central, considerando que es política de su Administración la promoción y participación en la negociación colectiva de referencia, resolvió designar la representación de la ANEP en el Consejo de Salarios de la Enseñanza, integrada por dos de los consejeros del CODICEN y las Secretarias General y Administrativa.[6]

Posteriormente, el 22 de julio de 2005 se suscribió entre las organizaciones sindicales que incluyen a todos los funcionarios públicos (PIT-CNT) y el Poder Ejecutivo el acuerdo marco "Negociación Colectiva del Sector Público". De su primera parte, denominada "Preámbulo, Declaraciones", extractamos de la frase final: "es de mutuo acuerdo revalorizar el Diálogo bajo cualquier circunstancia, como herramienta de articulación de intereses, aún los contrapuestos, generador de un Nuevo Contrato Social".

El acuerdo crea en su artículo segundo el Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público y establece en su artículo quinto que la negociación colectiva en la esfera estatal se articulará en tres niveles: a) el nivel superior a través del consejo mencionado, b) sectoriales o por rama, a través de las

[6] CODICEN, resolución n.º 22, acta n.º 30, del 10 de mayo de 2005.

mesas de negociación establecidas por las particularidades o autonomías; c) por inciso u organismo, desarrollará la negociación directa entre las organizaciones sindicales de base con sus respectivos organismos.

El convenio, que cuenta con 16 cláusulas, reviste —por muchas razones— un carácter fundamental para las relaciones laborales entre las autoridades de la ANEP y la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza (CSEU); pero sin lugar a dudas la principal refiere al contrato social implícito entre autoridades y trabajadores de la educación consistente en considerar el citado acuerdo marco como regulador de las relaciones laborales entre las partes a lo largo del quinquenio.

Me referiré en particular a la cláusula decimotercera sobre fuero sindical y libertad sindical: "Las partes acuerdan respetar íntegramente los Convenios Internacionales del Trabajo Nº 87, 98, 151 y 154, adoptando como mecanismo de fomento y facilidades para el ejercicio de la actividad gremial, definiciones como las que se enumeran a título enunciativo: licencia gremial, facilidades para el desplazamiento y realización de asambleas, uso de la cartelera gremial y descuento de la cuota sindical".

En lo que refiere a los mecanismos que se dieron en la práctica en el Consejo de Negociación Colectiva de rama ANEP-CSEU, las partes acordaron que la negociación se abordara en primera instancia en forma paritaria mediante el trabajo conjunto de grupos creados *ad hoc*. Posteriormente se trasladaron los resultados al Consejo de Negociación por rama donde intervinieron el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina Nacional del Servicio Civil, y en donde —en general— se acordó por las partes firmar convenios. Concomitantemente el CODICEN trasladó los acuerdos a resoluciones del organismo.

El reconocimiento del fuero y licencia sindical

A escasos días de haber asumido las nuevas autoridades, el CODICEN resolvió crear un grupo de trabajo integrado por representantes de la ANEP y la CSEU a fin de elaborar con carácter preliminar una propuesta relativa al Fuero Sindical.[7] El 28 de marzo de 2006, considerando que el grupo de trabajo aludido no había arribado aún a una propuesta definitiva y que algunos

[7] CODICEN, resolución n.º 31, acta n.º 25, del 21 de abril de 2005.

sindicatos requerían el uso de licencia sindical para sus afiliados, el Consejo Directivo Central resolvió disponer con carácter transitorio —y hasta tanto no se suscribiera un acuerdo definitivo— un monto global de horas docentes y no docentes para usufructuar en carácter de licencia sindical facultativa.[8] A fines de 2006 el grupo mencionado propuso como corolario de su trabajo una Declaración que el CODICEN resolvió homologar.[9] Consta de tres secciones: I) del ejercicio de los derechos, II) de la práctica de los derechos sindicales, III) del cumplimiento de las normas consagratorias de los derechos. Ya en las postrimerías del año 2006, el órgano jerarca reglamentó el usufructo de licencia sindical en el ámbito de la ANEP de acuerdo a un criterio general basado en la cuantificación de la cantidad de afiliados a cada sindicato. Por otra parte, se estableció que el citado beneficio no afectaría la actividad computada, ni el presentismo, ni la carrera funcional o cualquier otra prestación o derecho derivado de la carrera docente, así como la carrera administrativa para los funcionarios no docentes.[10] Finalmente, el 8 de febrero de 2007, en el edificio Libertad y en el ámbito de negociación colectiva correspondiente a la ANEP, representantes de la CSEU y del CODICEN, en presencia de representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Oficina Nacional de Servicio Civil y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ratificaron el acuerdo alcanzado y suscribieron el convenio definitivo.

Participación democrática de los trabajadores de la educación

Democracia y educación son conceptos indisociables. La democracia tiene como pilares básicos la participación y la integración del individuo a los diferentes colectivos. Así, la participación es un principio fundamental de la educación democrática y debe plasmarse mediante la incorporación activa de representantes de la comunidad educativa a las instancias de planificación, toma de decisiones y control de la gestión. El esfuerzo conjunto, la participación y el compromiso de todos los integrantes de la comunidad educativa posibilitan que el sistema educativo público avance hacia estadios superiores. En particular, la relación mantenida por las autoridades de la educación con la CSEU y las Asambleas Técnico-Docentes fue desde un principio responsable, madura, y respetuosa, aun cuando las visiones de las partes estuvieran confrontadas. Atrás quedaron modos de conducción autoritarios, lo que no implicó prescindir

[8] CODICEN, resolución n.º 12, acta n.º 20, del 28 de marzo de 2006.
[9] CODICEN, resolución n.º 12, acta n.º 90, del 12 de diciembre de 2006.
[10] CODICEN, resolución n.º 3, acta n.º 97, del 29 de diciembre de 2006.

ni abdicar de la responsabilidad ineludible de asegurar el derecho de los educandos a recibir la educación necesaria para su formación.

En ese marco, durante el año 2005 se instaló una Comisión de Presupuesto para elaborar la formulación presupuestal de la ANEP correspondiente al período 2005-2009. Allí se recibieron los aportes de las organizaciones sindicales, de las Mesas Permanentes de las Asambleas Técnico Docentes (ATD), de los funcionarios administrativos y de servicios, de los distintos servicios técnicos, así como de diversas entidades civiles interesadas en la acción educativa. El producto del aporte de todos los colectivos y personas mencionadas se expresó en el Proyecto de Presupuesto sometido a consideración del Parlamento en 2005. Esta modalidad de construcción participativa y democrática configura una marca histórica que se refiere a la modalidad de formulación del presupuesto de la educación pública. Igual procedimiento se siguió para la elaboración de las sucesivas Rendiciones de Cuentas al Parlamento y para la formulación de los proyectos educativos y de inversión habilitados por la Ley de Presupuesto.

En la misma dirección y siguiendo los principios mencionados se decidió la apertura de los órganos de gobierno de los subsistemas a la participación de docentes. En julio de 2005 el CODICEN adoptó la resolución de invitar a las Asambleas Técnico Docentes (ATD) a designar un representante con voz en los respectivos consejos. Se incorporaron así representantes docentes a los órganos de dirección de cada uno de los subsistemas educativos. También en ese mes, vista la necesidad de completar con un tercer miembro la integración de los Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Técnico Profesional, el CODICEN solicitó a cada una de las Asambleas Técnico Docentes que elevaran una propuesta con los nombres de tres docentes por cada subsistema, a fin de designar uno de ellos como tercer integrante de cada Consejo.[11] Esta propuesta no fue aceptada por las Asambleas, pero sí se concretó su integración a las Comisiones de trabajo y de reformulación programática.

Por otra parte, dando apertura a un nuevo espacio de construcción colectiva de políticas educativas, el órgano rector creó centralmente las siguientes comisiones bipartitas ANEP-CSEU: a) políticas educativas, b) extensión del tiempo pedagógico, c) fortalecimiento de centros educativos, d) seguimiento del presupuesto, e) profesionalización de la carera docente. Además, instó a los consejos desconcentrados a hacer lo mismo en sus espacios de competencia.[12]

[11] CODICEN, resolución n.º 55, acta n.º 47, del 8 de julio de 2005.
[12] CODICEN, resolución n.º 28, acta n.º 33, del 23 de mayo de 2006.

Cristalinidad y derecho a la información

Toda participación de los trabajadores en la formulación de políticas laborales debe contar necesariamente con el derecho de información recíproca. El Estado y en particular la ANEP, a solicitud de las organizaciones representativas de los trabajadores de la educación, deben brindar información disponible relativa a proyectos de Presupuesto y Rendiciones de Cuentas, situación económica del organismo y condiciones laborales generales. Durante mucho tiempo esto no ocurrió así, la información se retaceaba, los presupuestos y rendiciones de cuentas se realizaban en ámbitos cerrados, las partidas presupuestales no se ejecutaban totalmente, las condiciones laborales se imponían autoritariamente.

Ya nos hemos referido a la creación de comisiones bipartitas de trabajo, pero es necesario destacar que el trabajo de la Comisión Bipartita para el Seguimiento de la Ejecución Presupuestal, con representaciones de los distintos consejos, la DFPD y la CSEU tuvo un rol central en la gestión democrática. Dicha instancia ha constituido un elemento de acompañamiento de la gestión que permitió llevar a la práctica los principios de transparencia, información y comunicación, y mejoró significativamente la gestión de los recursos financieros asignados al ente.

Considerando además la necesidad de propiciar que los sindicatos de la enseñanza dispusieran de la mejor información para el análisis de propuestas en el ámbito del Consejo de Salarios; el órgano jerarca de la ANEP resolvió comunicar a los consejos desconcentrados y a la DFPD la necesidad de proporcionar a los representantes de los sindicatos los datos de carácter estadístico y/o presupuestal actualizados que requirieran. [13]

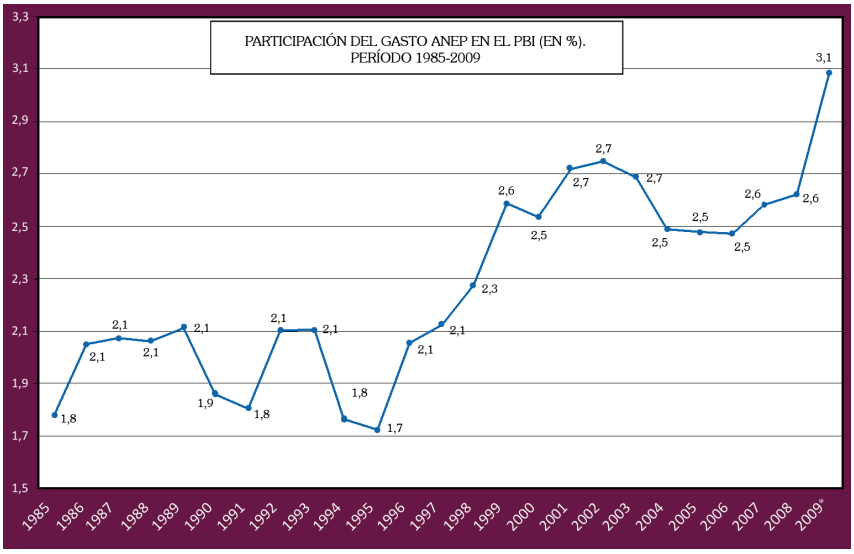
Presupuesto para la Educación, y ejecución presupuestal

Cualquier cambio sostenible en la ANEP —incluyendo el desarrollo de políticas laborales adecuadas— requiere de una asignación presupuestal acorde a las necesidades del sistema educativo. Al año 2003 los países de América Latina y el Caribe destinaban en promedio 4,5% del PBI a la educación pública y Uruguay solamente superaba a República Dominicana dentro del grupo de 18 países analizados. La caída relativa era aún más grave

[13] CODICEN, resolución n.º 3, acta n.º 33, del 23 de mayo de 2006.

si se comparaba Uruguay con el resto de los países del mundo: al ordenar de mayor a menor los 149 países que remitieron información para el período 1998-2000 sobre su gasto público en educación, medido como porcentaje del PBI, Uruguay se ubicaba en el puesto 120, junto a países notoriamente más pobres. El muy bajo nivel de inversión pública en educación que exhibía Uruguay al año 2005 (2,5 % del PBI) hacía peligrar cualquier proyecto educativo que se emprendiera.

Con la asunción de un nuevo gobierno en marzo de 2005, se otorgó una importancia significativa al presupuesto de la educación. Por tal motivo mediante una asignación creciente se llegó a destinar a la educación pública aproximadamente el 4,5% del Producto Bruto Interno al final del quinquenio. En esa estrategia de inversión para la educación, el 90% del presupuesto corresponde a los entes autónomos y el resto se destina a otros programas educativos del Estado, entre ellos el Plan Ceibal. En la ANEP se pasó de una asignación presupuestaria de 13,09 millones de pesos en el año 2004, a un crédito para la educación en 2009 de 22,04 millones de pesos (comparación a pesos constantes del año 2009), lo que equivale al 3,1% del PBI. Es decir que en el período 2004-2009 se registró un aumento de la inversión del 68,4% (a pesos constantes del año 2009).



Fuente: Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto - CODICEN/ANEP. Elaborado en base a datos RC,BCU, INE (*2009 - estimado).

Otra manera de cuantificar los créditos asignados es observando el gasto por alumno que realiza el ente. Uno de los mayores cambios que experimentó el sistema en las últimas décadas ha sido el incremento explosivo de la

matrícula. Si bien este aumento de la matricula fue significativo, el incremento de los recursos de ANEP hasta el año 2005 no estuvo a la altura de la situación planteada. Considerando que el presupuesto del organismo en 1985 era del 1.7% del PBI, y en 2005 del 2,5%, su evolución apenas permitió acompañar la expansión de la matrícula manteniendo así constante el gasto por alumno.

Gasto por alumno por unidad ejecutora/programa ANEP en pesos constantes de 2009. Período 1985/1990-2009

	02-CEIP	03-CES	04-CETP	05-DFPD	ANEP
1985	10.029	13.734	19.946		12.222
1990	12.759	13.680	24.111		15.501
1991	12.632	12.564	22.222		15.283
1992	12.695	12.683	19.960		18.421
1993	14.096	15.170	22.420		18.283
1994	12.367	13.542	18.764		15.668
1995	11.412	12.479	17.292		14.801
1996	13.732	15.892	23.048		17.621
1997	14.581	16.449	23.302		18.594
1998	15.967	17.090	25.449		20.180
1999	17.148	17.981	27.187		21.432
2000	15.837	17.173	24.629		19.565
2001	16.183	17.686	25.847		19.855
2002	15.031	15.427	22.540		17.987
2003	14.294	13.769	19.344		17.390
2004	14.860	14.752	20.115		17.850
2005	15.594	16.318	22.266		18.588
2006	16.847	17.508	22.851		20.044
2007	18.858	20.303	25.280	27.045	22.958
2008	22.686	24.219	31.211	35.164	27.138
2009*	25.609	27.361	38.189	46.793	31.664

Nota: * 2009 estimado
Fuente: Dirección Sectorial de planificación Educativa (matrícula); Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto (gasto)-CODICEN/ANEP. IPC 2009 estimado "Encuesta Selectiva de Inflación" BCU.

En la tabla de datos adjunta, resulta particularmente revelador el gasto por alumno[14] en los consejos de Educación Secundaria y Técnico Profesional. Mientras que en 1985 se gastaban $13.374 por alumno (CES) y $19.946 en el CETP, en el año 2004 la inversión por alumno seguía siendo prácticamente la misma, ($14.752 y $20.115 respectivamente, a pesos constantes del año 2009).

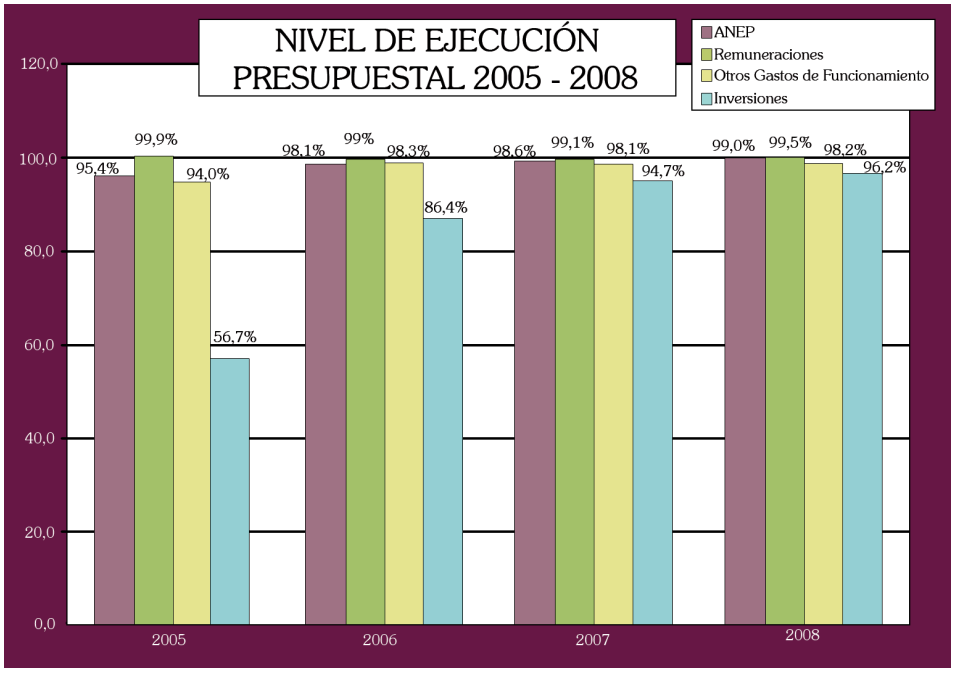
[14] A los efectos de este documento se define el gasto por alumno como el cociente entre el gasto ejecutado y la matrícula del sistema. Para el año 2009 se utilizó el gasto asignado.

En el año 2009 el aumento es notorio, llegándose a $27.361 por alumno en el CES y a $38.189 en el CETP.

Si consideramos todo el sistema, mientras que en el año 2004 la ANEP invertía $17.850 pesos por alumno, en el 2009 invirtió $31.664, lo que configura en el quinquenio un crecimiento en la inversión del 77,4%.

Otro aspecto que es necesario resaltar, es la efectividad en la ejecución de los créditos asignados, rompiendo de este modo con prácticas de gestiones anteriores que suponían que a los menguados recursos que se volcaban a la educación pública, la pobre ejecución de los créditos asignados implicaba disminuir aún más los recursos disponibles.

Diferentes mecanismos y acciones de coordinación incidieron sobre una mejora en los niveles de ejecución presupuestal. Resulta de particular destaque el avance en el nivel de ejecución del rubro Inversiones, que supuso pasar del 56,7 % en 2005 al 96,2% en 2009. En la actualidad la ANEP es uno de los organismos del Estado que ejecutan con mayor eficiencia los créditos asignados.



Fuente: 2005-2008 R.C. – Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto. Área Estadística y Análisis. Área Programación y Control Presupuestal. CODICEN/ANEP.
Nota: No incluye Fondo de Inasistencias, Herencias Yacentes, Legados y Donaciones

Todo lo expresado anteriormente hace al mejoramiento de la calidad de la educación que brinda el Estado y de las condiciones laborales básicas en las cuales se desempeñan los funcionarios de la educación.

Evolución de los salarios en el quinquenio

Realizada la primera etapa de un proceso que podríamos llamar de "dignificación de la educación pública" expresada mediante la mejora presupuestal, la prioridad pasó a ser el aumento de los salarios de los trabajadores de la ANEP, lo que constituyó uno de los ejes estratégicos de esta administración.

Al comienzo de la gestión en el año 2005 se constató que la reducción salarial del orden del 17 % acaecida en el marco de la crisis económica del año 2002, ubicaba las remuneraciones personales de los docentes de educación primaria y media entre las más bajas de la región. Cualquier proyecto sostenible que se impulsara tenía como requisito previo el aumento de los salarios del personal. En ese sentido, en el proyecto de presupuesto presentado por el CODICEN al Parlamento[15] en el año 2005, se solicitaron fondos para adicionar a la recuperación salarial dispuesta por el Poder Ejecutivo, un incremento real que alcanzara el 19% al final del quinquenio. Para comprender la magnitud de la masa salarial que maneja ANEP y su incidencia en el gasto, se debe expresar que pertenecen al organismo aproximadamente 60.000 funcionarios y que en el año 2009, el 80,6% del gasto del Ente correspondió al rubro Remuneraciones, el 10,1 % a Gastos de Funcionamiento y el 9,3% a Inversiones.

Examinaremos a continuación la evolución salarial correspondiente a las distintas categorías de funcionarios de la ANEP.

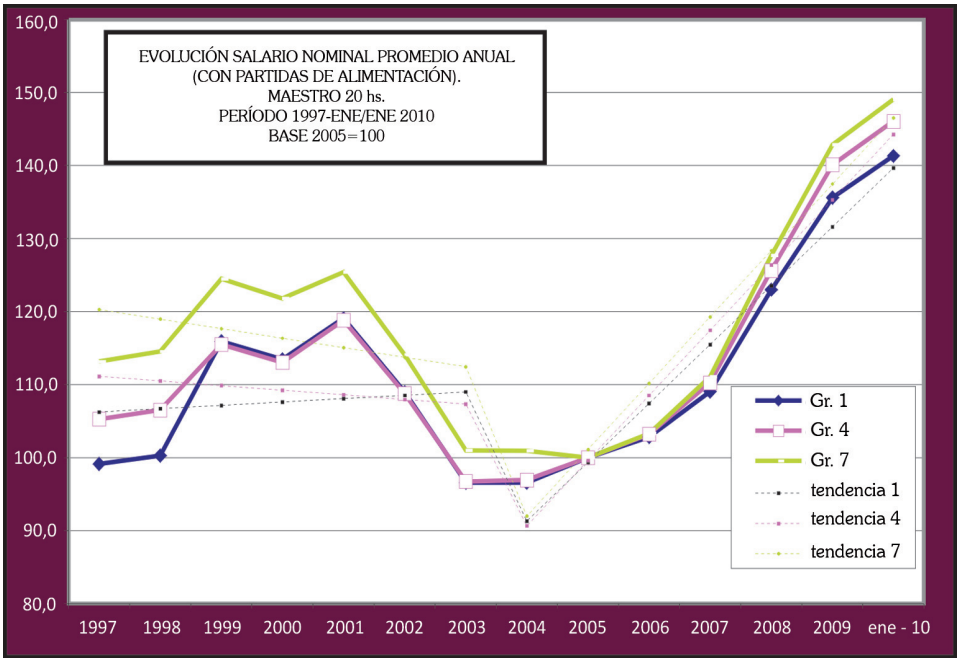
Con respecto al salario nominal con partidas de alimentación (en pesos constantes de enero 2010) correspondientes a los maestros de los grados 1, 4 y 7, han recibido incrementos reales en el período marzo de 2005-enero 2010, del 41 %, 46 %, y 49 % respectivamente.

[15] ANEP (2005), PROYECTO DE PRESUPUESTO, SUELDOS, GASTOS E INVERSIONES 2005-2009.

Salario Nominal (con partidas de alimentación) Maestros en pesos constantes enero 2010. Período 1997/ene.2010

	Cargo y grado maestros 20 hs		
Año	Gr. 1	Gr. 4	Gr. 7
1997	8.424	10.107	15.143
1998	8.521	10.227	15.328
1999	9.850	11.090	16.658
2000	9.640	10.853	16.302
2001	10.119	11.407	16.784
2002	9.262	10.445	15.268
2003	8.206	9.289	13.513
2004	8.208	9.307	13.508
2005	8.498	9.601	13.382
2006	8.739	9.911	13.825
2007	9.268	10.588	14.865
2008	10.453	12.060	17.088
2009	11.521	13.452	19.118
ene.2010	12.008	14.022	19.943

Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto - CODICEN/ANEP.



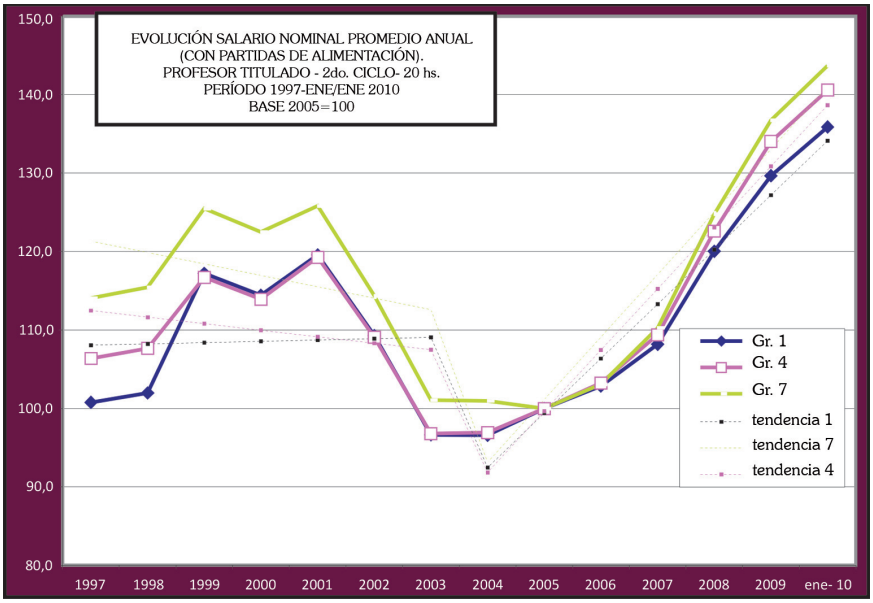
Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto - CODICEN/ANEP.

Por otra parte, los salarios de los profesores titulados de segundo ciclo de Educación Secundaria, de los grados 1, 4 y 7 (en pesos constantes de enero de 2010), han recibido incrementos reales en el período marzo de 2005-enero 2010, del 36 %, 41 %, y 44 % respectivamente.

Salario Nominal (con partidas de alimentación) Profesor en pesos constantes enero 2010. Período 1997-ene./ene.2010

Cargo y grado Prof. 2er. Ciclo 20 hs titulado			
Año	**Gr. 1**	**Gr. 4**	**Gr. 7**
1997	9.172	10.854	16.085
1998	9.279	10.985	16.283
1999	10.666	11.909	17.696
2000	10.413	11.626	17.276
2001	10.881	12.169	17.745
2002	9.946	11.129	16.129
2003	8.796	9.879	14.257
2004	8.790	9.889	14.242
2005	9.100	10.204	14.105
2006	9.361	10.533	14.540
2007	9.843	11.162	15.555
2008	10.922	12.510	17.598
2009	11.799	13.676	19.283
ene.2010	12.364	14.343	20.267

Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto - CODICEN/ANEP.



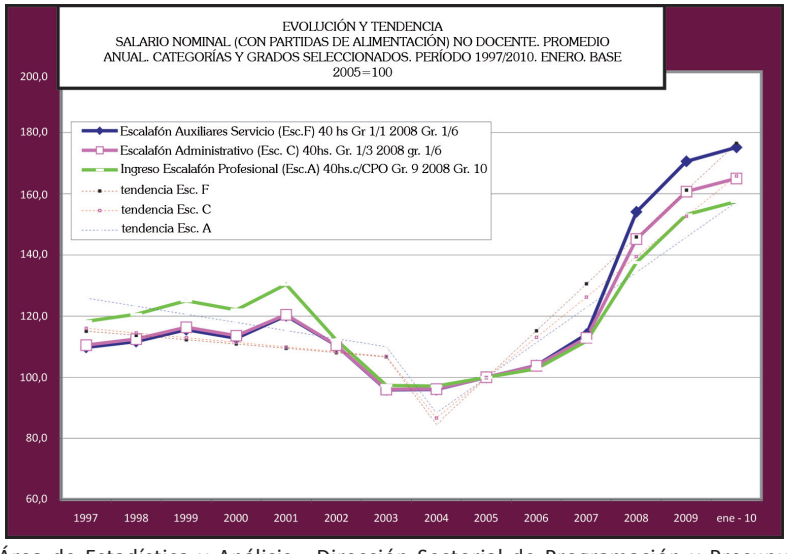
Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto - CODICEN/ANEP.

En lo que refiere a los funcionarios del Ente que no realizan tareas de docencia, los aumentos reales registrados impactan fuertemente. Así, los auxiliares de servicio (escalafón F, 40 horas) han obtenido en el período marzo 2005-enero 2010 un incremento real de un 76 %; en tanto los funcionarios administrativos (escalafón C, 40 horas) han registrado en el mismo período un incremento real del 66 %; y los profesionales (escalafón A, 40 horas con permanencia a la orden) han alcanzado un aumento real del 57 %.

Salario Nominal (con partidas alimentación) No docentes promedio anual. En pesos constantes de 1/1/2010. Período 1997-enero 2010

	Cargos y grados		
Año	Escalafón Auxiliares Servicio (Esc. F) 40 hrs. Gr. 1/1 2008 Gr. 1/6	Escalafón Administrativo (Esc. C) 40 hrs. Gr. 1/3 2008 Gr. 1/6	Escalafón Profesional (Esc. A) 40 hrs. c/CPO Gr. 9 2008 Gr. 10
1997	6.283	6.714	17.262
1998	6.392	6.832	17.595
1999	6.613	7.069	18.243
2000	6.456	6.901	17.809
2001	6.875	7.319	19.023
2002	6.320	6.715	16.369
2003	5.491	5.834	14.199
2004	5.496	5.841	14.167
2005	5.724	6.077	14.595
2006	5.944	6.304	14.994
2007	6.530	6.862	16.316
2008	8.822	8.822	20.071
2009	9.766	9.766	22.352
ene.2010	10.030	10.030	22.988

Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto - CODICEN/ANEP.



Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto - CODICEN/ANEP.

Reorganización institucional y de gestión

Reorientación de los programas financiados mediante deuda externa

Tal como ya se ha relatado, anteriores administraciones de la ANEP se caracterizaron por la instalación de un modelo de organización gerencial del CODICEN, además de la implantación de estructuras paralelas con poder de decisión sobre el sistema educativo financiadas por préstamos internacionales y ajenas a lo establecido en la ley orgánica. Considerando el anterior panorama, el CODICEN decidió devolver la conducción total del sistema a sus autoridades naturales. Los programas con financiamiento internacional pasaron a depender directamente del CODICEN. Esto implicó que las políticas educativas se resolvieran en este período en forma soberana y se rechazara todo condicionamiento externo.

Tomando en cuenta las obligaciones contraídas por el Estado, se resolvió plantear a los organismos financieros internacionales la necesaria reorientación de sus actividades para ponerlas al servicio del proyecto educativo diseñado por la ANEP. Someramente se puede expresar que en el transcurso del año 2005 el CODICEN, en acuerdo con los representantes del Banco Mundial, reorientó las actividades del Proyecto MECAEP (se suspendieron algunas y se modificaron otras) y extendió el plazo de ejecución del programa hasta fines de 2009, con los mismos montos totales (ROU/BM 2005)[16]. Se acordó que todas las decisiones fueran adoptadas en conjunto con la directora general del CEP y se dispuso la incorporación progresiva de las actividades desarrolladas en el marco del programa a las estructuras de la ANEP.

En lo que refiere al Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD), durante el año 2005 se acordó con el Banco Interamericano de Desarrollo la reorientación e institucionalización de este programa. En su concepción actual cambió el contenido de los componentes y su forma de gestión. Los planes se elaboran participativamente desde los subsistemas de educación media y formación docente, y los fondos se gestionan en función de las actuales políticas educativas y al servicio de las propuestas formuladas a través de las autoridades del CES, el CETP y la DFPD.

[16] ROU/BM (2005), Acuerdo del Préstamo Modificado y Declarado (Tercer Proyecto para el Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Primaria).

Corresponde señalar que se fijó una nueva escala salarial para los contratos de los funcionarios de estos programas, acorde a las remuneraciones que el organismo brinda.

Otras medidas de reorganización institucional relacionadas con políticas laborales

a) A comienzos del año 2005 se comprobaba en el CODICEN un desproporcionado número de cargos de confianza (escalafón R). Esto implicó que el órgano jerarca adoptara la resolución de suprimir cargos gerenciales, lo que permitió la creación de 45 nuevos cargos de maestros, con 20 horas semanales mensuales de labor. Se radicaron 29 de estos cargos en escuelas de contexto sociocultural crítico con grupos superpoblados y los restantes 16 en escuelas con grupos también superpoblados ubicados en zonas que presentan riesgo social alto.[17]

b) En la misma dirección, se eliminó la Gerencia de Programas Especiales, cuyas funciones, actividades y horas de apoyo se transfirieron a los consejos desconcentrados y a la DFPD.

c) En el año 2006 se dispuso la transformación de la Gerencia General de Planificación y Gestión Educativa en Dirección Sectorial.[18] También se comenzó a instrumentar una reestructura global del área administrativa del CODICEN, sobre la base del diagnóstico formulado por un grupo de especialistas de la Universidad de la República (UDELAR-Facultad de Ciencias Económicas y Administración, 2006). Esa tarea fue abordada a partir de las recomendaciones concretas elaboradas por una Comisión interna bipartita designada por el CODICEN a esos efectos.

d) Anteriores administraciones habían recategorizado escuelas rurales catalogándolas como escuelas comunes. En el marco de la política educativa de esta administración figura el fortalecimiento de la educación rural, que requiere mantener cierta especificidad de los centros educativos ubicados en el medio rural. En consecuencia, en noviembre de 2005 se dispuso devolver su categoría específica a 71 escuelas rurales que habían sido clasificadas como urbanas, a las que se les extendió el tiempo pedagógico con el objetivo de mejorar los aprendizajes de los

[17] CODICEN, resolución n.º 33, acta n.º 25, del 21 de abril de 2005.
[18] CODICEN, resolución n.º 2, acta extraordinaria n.º 11, del 2 de marzo de 2006.

alumnos. Esto trajo aparejado —entre otras consecuencias— que los maestros rurales vieran justamente aumentados sus ingresos.[19]

Desarrollo de las políticas laborales

Numerosos han sido los acuerdos logrados mediante la negociación conjunta entre las autoridades y la CSEU que posibilitaron la mejora salarial de los funcionarios de la educación. Sin pretender agotar la lista enunciamos a continuación varios de esos acuerdos, comenzando por dos resoluciones significativas

Dos medidas de alta trascendencia

Al comienzo de la gestión se constataba una situación inadmisible para los trabajadores de la educación que violentaba el derecho a tener garantizada la cobertura de salud. Se consideró de alta relevancia que fuera un derecho de todos los funcionarios la cobertura médica. Por tal razón, en el Proyecto de Presupuesto (ANEP, 2005) presentado por el CODICEN al Poder Legislativo en el año 2005 se solicitaron fondos para cubrir la cuota mutual de todos los funcionarios de la ANEP. Con fecha 12 de julio del mismo año el Poder Ejecutivo promulgó el decreto que reglamenta el artículo 459 de la ley 17.930 por el cual se asignan los créditos presupuestales que permitan financiar la extensión[20] del beneficio de cuota mutual a todos los funcionarios docentes y no docentes de la ANEP.

Ese mismo día el CODICEN resolvió[21] que fueran beneficiarios de la partida de financiamiento de la cuota mutual que se reglamenta, quienes desempeñaran efectivamente tareas en la ANEP y revistaran en calidad de docentes efectivos e interinos, docentes suplentes y funcionarios no docentes.

Finalmente, a partir del 1º de julio del año 2006, la totalidad de los trabajadores del ente accedieron a la cobertura de asistencia médica en forma gratuita, según se solicitara en el proyecto de presupuesto del organismo. Se

[19] CODICEN, resolución n.º 16, acta n.º 83, del 23 de noviembre de 2005.
[20] Nota del autor: los funcionarios del Consejo de Educación Primaria ya tenían otorgado el derecho de cuota mutual previo al año 2005.
[21] CODICEN, resolución n.º 1, acta ext. n.º 23, del 12 de julio de 2006.

atendió así una reivindicación largamente expresada por el conjunto de los trabajadores de la educación. En los hechos, el impacto de la medida es extraordinariamente importante, al menos en dos aspectos. Por una parte, porque garantiza a todos los funcionarios de la ANEP niveles apropiados de cobertura de salud. Por otra, porque representa una forma indirecta, pero significativa, de incremento salarial.

Otra acción de alta importancia desarrollada por las autoridades en acuerdo con los sindicatos de la educación consistió en la regularización laboral de las auxiliares de servicio que se desempeñaban en las escuelas. Dichas trabajadoras se encontraban en una situación laboral precaria dado que eran contratadas por las comisiones de fomento.

A fines del año 2005, luego de un trabajo conjunto entre las autoridades y la Asociación de Funcionarios de Primaria (AFUPRIM), se aprobó el Acta de Preacuerdo[22] que establece en su cláusula primera que las 2.056 auxiliares de servicio que se encontraban contratadas por las comisiones de fomento serían contratadas en el año 2006 por el régimen de contrato a término regulado por la ley 17.556. En su cláusula segunda el preacuerdo establece que el CODICEN se compromete a otorgar estabilidad laboral sujeta a renovación anual previo informe favorable de la Dirección de la escuela e Inspección respectiva, así como el test psico-físico y del efectivo desempeño de la tarea para la cual fueron contratadas.

Finalmente, en marzo de 2006 el CODICEN resolvió[23] disponer la contratación y suscripción de los contratos de trabajo de las 2.056 auxiliares. La regularización de estas funcionarias representó un significativo incremento en sus retribuciones, a lo cual se le agregó que el aumento salarial real del escalafón correspondiente llegó al 76% en el quinquenio.

Otros acuerdos conjuntos que posibilitaron notorias mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores de la ANEP

a) Los incrementos salariales de los funcionarios de la educación en el quinquenio se componen de dos grandes vertientes. La primera de ellas corresponde al aumento por inflación establecido por el Poder Ejecutivo

[22] CODICEN, resolución n.º 22, acta n.º 93, del 16 de diciembre de 2005.
[23] CODICEN, resolución n.º 19, acta n.º 19, del 23 de marzo de 2006.

y la segunda corresponde al aumento por recuperación salarial establecido en las diferentes leyes presupuestales aprobadas por el Poder Legislativo. La comisión bipartita ANEP-CSEU que trabajó en el tema concentró sus esfuerzos en la determinación de las pautas a emplear en la distribución del incremento por concepto de recuperación salarial. Uno de los aspectos a resaltar es la solidaridad puesta de manifiesto por los trabajadores docentes con respecto a los trabajadores que realizan tareas no docentes (cuyo punto de partida salarial en el año 2005 era menor). En los diferentes acuerdos salariales logrados en el seno del grupo de trabajo se estableció reasignar 0,5 puntos porcentuales de la recuperación del sector docente hacia el sector no docente (0,3% para el año 2009).

b) Otros de los criterios acordados en los convenios situados en el marco del Consejo de Salarios por concepto de recuperación salarial refieren a la recomposición de la carrera docente. La pérdida de salarios en el anterior quinquenio y la falta de políticas al respecto había ocasionado que la pirámide salarial se "achatara". Una vez que se acordó por ambas partes de la comisión negociadora el costo horario total de un docente de primer grado, se determinó que para los sucesivos grados se aplicara una variación del 8,5% entre grado y grado. Además, con la finalidad de estimular el profesionalismo de la carrera docente, se estableció que las funciones de Inspección, Dirección y Subdirección se incrementaran por el mismo porcentaje que la unidad básica de 20 horas en grado 7.

c) Los salarios docentes se caracterizaban por incluir partidas de alimentación que no generaban beneficios jubilatorios. Por tal motivo, se acordó la salarización y nominalización de dichas partidas. La medida tomada puso fin a una larga reivindicación proveniente de los sindicatos de la educación desde la década de 1980. Corresponde señalar que aún se mantienen dos de estas partidas que no llevan montepío, pero que representan una parte ínfima del salario.

d) Continuando con el proceso de equiparaciones de remuneraciones salariales, se otorgó a partir del primero de marzo de 2006 una compensación del 7,5% sobre las retribuciones sujetas a montepío a los docentes del CEP, que revistieran en el escalafón inspectivo y directivo y desempeñaran funciones de inspección, dirección o subdirección. [24]

[24] CODICEN, resolución n.º 18, acta n.º 90, del 14 de diciembre de 2006 y Director Nacional de Educación Pública, resolución n.º 20, del 29 de diciembre de 2006.

e) También en diciembre de 2006, el CODICEN comunica a la CSEU la voluntad de distribuir entre los funcionarios del ente un monto perteneciente al Fondo por Inasistencias. Se llega al acuerdo conjunto de distribuir mediante una partida extraordinaria la suma de $1.200 pesos a cada funcionario de la ANEP, con excepción de aquellos trabajadores cuyo aguinaldo no superaba esa cifra, a los cuales se les abonó el 100%. Esta práctica de distribución de montos incluidos en el Fondo de Inasistencias se volvió a repetir en años siguientes, pero estableciendo montos diferenciados con el fin de desestimular el ausentismo.

f) Uno de los principales lineamientos estratégicos definidos por la ANEP para el quinquenio fue jerarquizar y priorizar la formación docente. A los efectos de cumplir dicho lineamiento no resultaban adecuadas diferencias salariales que se constataban entre docentes con funciones similares en institutos de formación docente (IFD) y centros regionales de profesores (CERP). Por tal motivo la Comisión bipartita de Asuntos Laborales propuso al CODICEN la equiparación de las remuneraciones correspondientes a los cargos de Dirección, Subdirección y de Secretarios de todos los institutos de la DFPD. En marzo de 2007 el CODICEN resolvió[25] nuevas remuneraciones para los funcionarios mencionados, además de ratificar que la forma de acceder a dichos cargos debía ser por concurso.

g) A fines de 2007 la Comisión de Asuntos Laborales y los sindicatos no docentes de la ANEP elaboraron y propusieron al CODICEN una reestructura de los escalafones no docentes del ente, que el órgano jerarca aprobó.[26] Mediante esta reestructura se redujo la amplitud de los escalafones fusionando grados a los que no correspondían descripciones de cargos diversas. Por ejemplo, en los escalafones C, D, E y F se asignó el grado 1/6 a quienes tenían los grados 1/1, 1/2, 1/3, 1/4 y 1/5. Esto implicó que los funcionarios comprendidos en los primeros cinco grados del escalafón pasaran a percibir el salario del grado 1/6 y aumentaran por esta vía sus ingresos.

h) Otros de los avances registrados refiere a los docentes suplentes de la ANEP. Como corolario del trabajo conjunto ANEP-CSEU, se llegó al acuerdo que establece el derecho de licencia por paternidad y duelo.[27]

[25] CODICEN, resolución n.º 44, acta n.º 7, del 5 de marzo de 2007.
[26] CODICEN, resolución n.º 1, acta n.º 72, del 4 de diciembre de 2007.
[27] CODICEN, resolución n.º 43, acta n.º 17, del 21 de marzo de 2007.

Sobre la misma temática, el 26 de febrero de 2008 se llegó a un acuerdo entre las partes que entre otros puntos estableció que los suplentes no cesen por razones de salud o licencia motivada por salud durante el período que fueron designados. Posteriormente se resolvió que los funcionarios docentes suplentes de todos los subsistemas podrán usufructuar de los derechos emergentes del artículo 71 del Estatuto del Funcionario Docente (referido a licencias especiales y que fue reformulado el 11 de julio de 2008 como consecuencia del acuerdo), en forma proporcional a los días trabajados.[28]

i) Considerando que la administración de abonos de transporte para docentes era realizada por el CODICEN (Unidad de Abonos Docentes) y en vista de una propuesta de la CSEU referida a la necesidad de descentralizar el servicio, el órgano jerarca en consulta con los directores generales de los desconcentrados resolvió el 28 de agosto de 2007 transferir a los consejos la administración de dichos abonos. [29]

j) En virtud de un nuevo convenio suscripto el 12 de junio de 2008 entre la ANEP y la CSEU con la finalidad de asignar un monto estipulado por el Poder Ejecutivo de $378.633.495, la comisión bipartita concentró sus esfuerzos en la determinación de las pautas para la distribución antes referida tendiendo a subsanar inequidades salariales existentes en la ANEP. En ese marco y con el objetivo de equiparar diferencias salariales entre docentes de educación secundaria, se destinó un porcentaje del monto señalado para equiparar los salarios de profesores de primer ciclo con los de segundo ciclo. Mientras que anteriormente el plus salarial para los docentes de 2º ciclo estaba fundamentado en la exigencia de la materia a impartir, actualmente hay un acuerdo en que la gran exigencia del profesor de los cursos del ciclo básico se centra en la didáctica, que en esta etapa reviste mayor complejidad.

k) En octubre de 2008 se celebró un nuevo convenio[30] ANEP-CSEU que contiene tres puntos importantes. El primero de ellos establece aumentos diferenciados para adscriptos, preparadores, POP y coordinadores: para cargos de 24 horas un aumento de dos horas y para cargos de 33 horas un aumento de 3 horas. El segundo punto refiere a la antigüedad en el

[28] CODICEN, resolución n.º 25, acta Nº 30, del 26 de mayo de 2008 y resolución n.º 3, acta n.º 40, del 11 de julio de 2008.
[29] CODICEN, resolución n.º 1, acta n.º 54, del 28 de agosto de 2007.
[30] CODICEN, resolución nº 54, acta ext. n.º 18, 23 de octubre de 2008 y resolución n.º 24, acta ext. n.º 65, del 18 de noviembre de 2008.

sector no docente: para funcionarios de 25 años o más de servicio se procedió a asignar un 10% de aumento sobre el salario base del funcionario y, si correspondiere, la diferencia al grado que desempeña efectivamente. Para funcionarios de 30 años o más de servicio: 5% adicional sobre el salario base. El tercer punto establece que las Unidades Compensadas de primaria pasarán a retribuirse con el Básico de Maestro de tercer grado que ejerce funciones de docencia directa en el aula.

Profesionalización laboral

La profesionalización de los funcionarios implica al menos tres aspectos fundamentales. El primero de ellos se refiere al funcionario como trabajador. En tanto integrante de la clase asalariada, las condiciones laborales en que se deben desempeñar los funcionarios de la ANEP implican el respaldo de un salario digno y negociaciones colectivas con el Estado-empleador. El segundo aspecto a considerar es el del trabajador como profesional. Para ello se necesita una sólida formación científica basada en la especialización permanente. Por último, el funcionario actúa como intelectual, generando conocimientos críticos y significativos para el desarrollo de su profesión. Particularmente los docentes deben ser agentes de producción y transmisión de planes, programas y contenidos, y tener capacidad de formulación de políticas educativas, sin perjuicio de la función cívica y ética que les corresponde en su trato con los educandos, con la comunidad y con la sociedad en general.

Participación en la elaboración de planes y programas

La participación de los docentes en la elaboración de nuevos planes y programas se constató en los cuatro subsistemas de la ANEP. En educación primaria el cuerpo docente nacional (a través de las ATD por escuela, por departamento y nacionales) participó en la elaboración del nuevo Programa de Educación Inicial y Primaria, el cual fue aprobado a fines del 2008 y sustituyó al vigente desde el año 1985. En educación secundaria la implementación del Plan de estudios 2006, que abarca en forma íntegra los dos ciclos de la enseñanza secundaria, se desarrolló con la participación de todos los docentes a través de las ATD, directores e inspectores. Esto rompió con las prácticas de instauración de planes resistidos por los profesores. Además, por primera vez se implementó un plan único en todos los liceos del país, colegios privados habilitados y liceo militar.

También en la educación técnico profesional se desarrollaron nuevos planes y programas en las muy diversas áreas que atiende el subsistema a través de la construcción colectiva de los actores de ese subsistema.

En 2008 se implantó el Plan Nacional Integrado de Formación Docente, en el cual participaron todos los docentes a través de las ATD, sus salas y el gremio, todos los alumnos a través de los Encuentros Nacionales, y todos los directores a través de la Junta Nacional de Directores. Este plan consolidó la formación de docentes para todos los niveles de ANEP en forma integrada en todo el país y terminó con años de fragmentación de planes y programas provenientes de proyectos educativos diferentes.

Creación de nuevos cargos y concursos

Se instauró en toda la ANEP una política regular de concursos para ocupar los diferentes cargos. En ese sentido la creación de nuevos cargos, que fue generalizada en los cuatro subsistemas de la ANEP, permitió más estabilidad laboral y mejores condiciones laborales y educativas. En el período 2005-2008 se constató la creación de 894 nuevos cargos de maestros y 810 cargos de profesor de Educación Física para escuelas, a los que se sumaron 128 cargos que se efectivizaron en el CEP en el marco del Convenio ANEP-Ministerio de Turismo y Deporte.

Mientras, en educación secundaria —en ese mismo período— ingresaron 354 docentes adscriptos en los liceos, 220 ayudantes preparadores y 115 bibliotecarios. Además, mediante proyectos educativos y de inversión, ingresaron 898 auxiliares de servicios y 310 administrativos. Durante el año 2007 se realizaron en secundaria concursos para docentes interinos. El resultado de esta política de concursos es que se avanzó en la estabilidad laboral, elevando a 70% el porcentaje de docentes efectivos y bajando de 8.500 a 4.500 el número de profesores interinos, en el año 2008.

En el Consejo de Educación Técnico Profesional en el año 2008 se efectuaron concursos en 135 áreas técnicas que no tuvieron ni tienen formación docente, mientras que en el año 2009 se convocaron otras 250 áreas. Además, se crearon y cubrieron cargos de inspectores regionales e inspectores de asignatura, y se otorgaron cargos de directores, subdirectores interinos y suplentes, quienes ocuparon los respectivos cargos a partir del primer día del año lectivo 2009. También se crearon 95 cargos nuevos de adscriptos que

fueron cubiertos, y están en proceso de designación los cargos de administrativos. Por otra parte, se crearon cargos para conformar el Departamento de Educación a Distancia, el que tendrá entre sus principales objetivos diseñar y desarrollar cursos en modalidad a distancia, en los que se desarrollarán todas las acciones necesarias para la actualización docente.

Proceso de formación en servicio

A lo largo del período se ha desarrollado un sostenido proceso de formación en servicio y capacitación para funcionarios docentes y no docentes. Profesores, maestros, maestros técnicos, directores, inspectores, secretarios, adscriptos y funcionarios administrativos han podido acceder a cursos de perfeccionamiento, formación y capacitación.

Merece especial mención el acuerdo entre el CODICEN y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO),[31] sede regional de Buenos Aires, para la formación de funcionarios vinculados a la gestión educativa en todos los niveles del sistema educativo, con el objetivo de particularizar en las temáticas de alta relevancia. El Curso Uruguay —que se llevó a cabo en Montevideo entre octubre de 2008 y agosto de 2009— contó con la participación de 60 funcionarios de las distintas ramas de la ANEP, las ATD y los gremios de la enseñanza. Fue acordado por la División de Planificación y Desarrollo Estratégico Educativo en el marco de la Comisión Bipartita de Profesionalización de la Carrera Docente.

Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente

La DFPD ha implementado una serie de estrategias que apuntan a la profesionalización docente: promoción de una mayor titulación, principalmente en aquellas especialidades que tienen menores niveles de titulados (Inglés, Portugués, Física y Matemática); apertura de carreras de maestros técnicos; instrumentación de la departamentalización; facilitación de la investigación; apoyo a la formación permanente y actualización; implementación de diplomas de posgrado; cursos de actualización en nuevas

[31] El IIPE fue creado en 1963 por la UNESCO, en París, con el propósito de fortalecer las capacidades nacionales de los estados miembros de la UNESCO en el campo de la planificación y la gestión educativa.

tecnologías; fortalecimiento de la educación a distancia; cursos de formación de formadores; cursos dirigidos a estrategias de inclusión en educación; promoción de la formación superior en gestión; curso de profundización disciplinar.

Conclusiones y perspectivas

1. Las políticas laborales instrumentadas en la ANEP en el período 2005-2009 significaron para el sistema educativo público un histórico avance. Diversas son las razones que llevan a realizar tal afirmación. La primera de ellas refiere a la construcción colectiva de esas políticas. La participación de los trabajadores en distintos niveles y con diferentes responsabilidades en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas educativas nacionales determinó un nuevo modo de relacionarse entre autoridades y funcionarios de la educación. Se negoció en forma responsable, madura y respetuosa, aun cuando las visiones de las partes estuvieran confrontadas. La opción por el diálogo y la negociación colectiva condujo a las partes a un nuevo contrato social.

2. Un avance cualitativo supone que el país haya superado el carácter desregulado del ejercicio de los derechos sindicales. El 17 de junio de 2009 el Senado y la Cámara de Representantes reunidos en Asamblea General sancionaron[32] la ley 18.508 referida a la negociación colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público. La ley establece normas para la regulación de la negociación, lo que pasa a reglamentar por primera vez el ejercicio de los derechos sindicales para los trabajadores públicos. Lo primero que hay que reseñar es que la ley antedicha es producto de un proceso que confluye en un acuerdo. Ese proceso comenzó en lo que refiere a la actual administración en los decretos 104 y 113 del año 2005 del Poder Ejecutivo, y siguió con la suscripción del Acuerdo Marco suscrito entre el gobierno y la Central de Trabajadores. Las relaciones laborales ANEP-CSEU que se desarrollaron respetando íntegramente el Acuerdo Marco pueden ahora analizarse a la luz de la nueva norma. Tanto los representantes de la CSEU como las autoridades de la ANEP pueden verificar y ratificar que las negociaciones conjuntas se desarrollaron de acuerdo a lo establecido por la reciente

[32] Poder Legislativo, Consulta de leyes, ‹www.parlamento.gub.uy/indexdb/leyes/ConsultaLeyes.asp›.

ley (que recoge en materia de contenidos el proceso anterior), lo que significa un grado de madurez en la construcción de políticas laborales en la educación pública.

3. Sin desmedro de las negociaciones colectivas que entablen en el próximo período de gobierno la CSEU y las autoridades del CODICEN, constituiría un significativo avance que las mismas se extendieran hacia el nivel de los consejos desconcentrados. La negociación colectiva entre funcionarios de cada subsistema y autoridades del respectivo Consejo posibilitaría abordar, entre otros temas, aquellos referidos al artículo 4º de la ley 18.508: condiciones de trabajo, salud e higiene laboral, estructura de la carrera funcional, y criterios de eficiencia y profesionalización.

4. Con respecto al incremento de los salarios de los funcionarios del ente, se cumplió (y en varios casos se superó) con la propuesta formulada por las autoridades en el año 2005, consistente en recuperar la reducción salarial del orden del 17% acaecida en el marco de la crisis económica de 2002 y adicionar un 19% de incremento real al final del quinquenio. No obstante, dado el muy bajo punto de partida de los salarios de los trabajadores de la ANEP, en el próximo quinquenio habrá que seguir profundizando una política de incrementos salariales sostenidos en el tiempo, con la finalidad de ubicar las remuneraciones de docentes y demás funcionarios en un nivel acorde con la importante tarea que desempeñan.

5. Luego de muchísimo tiempo sin que se desarrollaran concursos para acceder a los distintos cargos, esta administración desarrolló una fuerte política en ese sentido. Esto trajo aparejado cierto reacomodo del sistema dado el importante movimiento de funcionarios en los distintos escalafones. La instrumentación de los concursos produjo enseñanzas y aprendizajes para la administración y los funcionarios. Esta acumulación de conocimientos sobre la temática será una importante plataforma para nuevos concursos en la próxima administración.

6. La situación de los docentes interinos merece especial mención. En algunos casos se había llegado al extremo de que docentes interinos llegaban a la edad jubilatoria sin haber concretado su incorporación definitiva al sistema, situación inadmisible para un trabajador del Estado. El procedimiento ordinario de provisión de la vacante es el concurso. En este período se han desarrollado importantes avances en los subsistemas de educación secundaria y educación técnico profesional,

por lo que en el futuro se debe continuar con esta política de concursos periódicos con el fin de disminuir el número de docentes interinos.

7. Se debe seguir profundizando el desarrollo profesional de los docentes. Ello, si bien implica la necesidad de seguir mejorando los niveles de retribución —como ya hemos mencionado— se relaciona profundamente con la posibilidad de desarrollar una carrera priorizando los méritos académicos por sobre la antigüedad dentro del sistema. También se relaciona fuertemente con la posibilidad de acceder a procesos de formación permanente y de posgrado en todo el país.

8. La corrección de graves situaciones que hacían a la presencia en la ANEP de programas educativos diseñados y financiados por agencias multilaterales de crédito supuso devolver la conducción del sistema a sus autoridades naturales. Las políticas educativas en este período se implementaron en forma autónoma y soberana. En el próximo quinquenio, la gestión de préstamos internacionales debe ser realizada por las autoridades de la ANEP y los funcionarios regulares que estas dispongan, y no se debe hacer uso de contratos de obra que generen estructuras paralelas de funcionarios no pertenecientes al ente.

9. La decisión de las actuales autoridades de eliminar la organización gerencial del CODICEN y comenzar a instrumentar una reestructura global de su área administrativa significó un primer paso en la racionalización de la gestión. Constituiría un avance para el próximo quinquenio, en el marco de la reforma del Estado, la profundización de acciones que conlleven a la optimización de la gestión de la ANEP. Las medidas adoptadas en este sentido necesariamente deberán ser fruto de la negociación colectiva con los trabajadores del ente.

10. Por último, la conflictividad entre autoridades y gremios de la educación tuvo niveles de intensidad muy bajos en este período. Ello respondió a una conducción democrática del ente. La amplia participación de docentes en el diseño y ejecución de planes y programas, así como en la propuesta e implementación de las políticas educativas, supuso que la conflictividad descendiera notoriamente. Atrás en el tiempo quedaron modos de conducción autoritarios que excluían los aportes académicos y de políticas educativas de los docentes, y se inauguró un período de cooperación entre autoridades y funcionarios en pos de una educación pública de calidad para todos los uruguayos y acorde al proyecto del país.

Referencias bibliográficas

ANEP (2005): *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2005-2009*, Montevideo.

ANEP / CODICEN (2009): *Políticas educativas y de gestión 2005-2009*, Imprenta Rosgal, Montevideo.

Apple, Michael (1987): *Educación y poder*, Paidós, Barcelona

Cámara de Representantes (1999): *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Imprenta Rosgal, Montevideo.

Parrilla, D; Chargonia, P.; Cultelli, G.; Tajam, H.; Pedretti, S.; Visconti, S. (2005): "Capítulo I. Derechos sindicales en la actividad docente" en CTERA, CNTE, Colegio de Profesores, AFUTU-FENAPES, LPP, *Las reformas educativas en los países del Cono Sur: Un balance crítico*, CLACSO LIBROS, Buenos Aires.

ROU/BM (2005), *Acuerdo del Préstamo Modificado y Declarado* (Tercer Proyecto para el Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Primaria).

Tiramonti, Guillermina (2001): "Capítulo IV: Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en la América Latina de los 90" en Tiramonti, Guillermina y Filmus, Daniel (coords.) *Sindicalismo docente y reforma en América Latina*, FLACSO, Buenos Aires.

UDELAR-Facultad de Ciencias Económicas y Administración (2006), *Informe sobre estructura administrativa del CODICEN*, Montevideo.

TRES POLÍTICAS PARA EL APOYO DE LA GESTIÓN DE LA ANEP

Beatriz Guinovart[1]

Resumen

La organización de los lineamientos, objetivos y acciones en un plan estratégico, la elaboración de proyectos educativos y de inversión como base para la solicitud de recursos y el fortalecimiento de las capacidades de los centros educativos para la gestión y ejecución de partidas financieras fueron tres líneas de política priorizadas por la ANEP 2005-2009. Las dos primeras líneas de política fueron consideradas claves para impulsar la capacidad de rendición de cuentas del ente y facilitar el seguimiento de la gestión. La tercera se entendió relevante para fomentar procesos de tomas de decisiones que ubicaran como protagonistas a los centros educativos y sus comunidades. Continuar impulsando estas líneas de trabajo requerirá aumentar las capacidades organizacionales para priorizar y ordenar objetivos, resultados y acciones, así como para identificar los indicadores cuantitativos y cualitativos que permiten realizar el monitoreo. También será imprescindible continuar con la mejora en la generación y sistematización de los datos de manera de construir sistemas de información oportunos y fiables. La capacidad de aprendizaje institucional y de administración de tensiones, acuerdos y diversidades resultarán claves para viabilizar mayores avances en estas líneas de política.

[1] Asesora de la Presidencia del CODICEN. Coordinadora del programa MEMFOD (2005-2010).

Introducción

El capítulo tiene como objetivo presentar tres políticas de gestión institucional priorizadas y desarrolladas por la ANEP durante el período 2005-2009: a) organización de los lineamientos, objetivos y acciones en un plan estratégico; b) elaboración de proyectos educativos y de inversión como base para la solicitud de recursos; c) fortalecimiento de las capacidades de los centros educativos para la gestión y ejecución de partidas financieras.

Las dos primeras líneas de política fueron consideradas claves para impulsar la capacidad de rendición de cuentas del ente y facilitar el seguimiento de la gestión. La tercera resulta relevante para fomentar procesos de tomas de decisiones que ubiquen como protagonistas a los centros educativos y sus comunidades.

Plan estratégico

La Administración 2005-2009 inició el proceso de elaboración de su plan estratégico en el marco de la presentación del presupuesto quinquenal. Se consideró que esta presentación, así como la de las sucesivas rendiciones de cuenta, constituían los hitos fundamentales de planificación y seguimiento de la gestión.

En relación al presupuesto, no se lo concibió únicamente desde el punto de vista económico financiero, sino fundamentalmente como: a) un plan de mediano plazo que debía especificar lineamientos y objetivos estratégicos, metas y formas de seguimiento y monitoreo; b) una secuencia de niveles de recursos y utilización de estos para el logro de los lineamientos definidos; c) una base estratégica para la administración de la ANEP que requería del desarrollo de sistemas informáticos de información, comunicación y gestión.

Con respecto a las rendiciones de cuenta, se las entendió como un derecho de la ciudadanía y como instancias de responsabilidad social por las cuales una institución comunica y pone a disposición de la sociedad los resultados de su gestión y la forma en que utilizó los recursos asignados. Por otra parte, se las concibió como una instancia de aprendizaje institucional en la que se compara lo planificado con lo realizado, explicando los desvíos y presentando propuestas de ajustes.

Al respecto, el análisis de los desvíos entre lo planificado y lo realmente sucedido proporciona información valiosa para incorporar a la gestión. En términos generales, el desvío puede interpretarse como la consecuencia natural de una realidad dinámica y un plan que es una proyección estática realizada en un momento determinado. Desde esta perspectiva, el ajuste a los planes es natural y necesario. Ahora bien, es posible que desvíos importantes estén reflejando una debilidad en cuanto a la capacidad de diagnosticar la realidad y evaluar la real capacidad de incidir sobre esta. Expresado de otra forma, desvíos importantes pueden significar que la planificación no fue realizada de manera adecuada. Más que nunca, entonces, las rendiciones de cuenta se hacen imprescindibles y dan sentido al proceso de planificación estratégica y operativa.

Desde el punto de vista normativo, la Constitución[2] establece que distintos organismos públicos, entre ellos los entes autónomos, deben proyectar el Presupuesto Nacional que regirá para el período de Gobierno. El Presupuesto Nacional se presenta y discute en el seno del Parlamento. Se indica, además, que dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual se deberán presentar al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondientes. En esa oportunidad, además, se podrán proponer modificaciones tanto en el monto de recursos financieros como en los programas por razones debidamente justificadas.

Los procesos de elaboración del Presupuesto quinquenal y de las rendiciones de cuenta se realizaron en base a cuatro consideraciones básicas.

La primera consideración refiere al hecho de que estos procesos requieren vincular el pasado, el presente y el futuro. Ello implica partir de un diagnóstico sobre la situación actual —diagnóstico que incorpora los resultados de acciones del pasado— para proyectarse hacia el futuro de acuerdo a los lineamientos y objetivos estratégicos identificados por la Administración. En síntesis, se deben identificar las principales características del punto de partida, definir qué hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo, cuáles y cuántos recursos destinar y cómo medir los avances.

En segundo término, y desde un enfoque que reconoce a la complejidad como una característica de la realidad, se entendió que la elaboración y seguimiento del plan estratégico debe realizarse en un contexto participativo y en el marco de una administración adecuada de tensiones, acuerdos y

[2] Artículos 214 y 220 de la Constitución.

diversidades (Jorge Etkin, 2003). Al respecto, deben coordinarse los objetivos comunes, pero también los objetivos específicos, intereses y capacidades diversas, lo que contribuiría a la cohesión institucional.

En tercer lugar, debía tenerse en cuenta la restricción presupuestal y contar con estimaciones en relación a esta. Es claro que los recursos son finitos y que hay que administrarlos para el logro de los objetivos que se persiguen. Por ende, es preciso gestionar la razonable tensión entre los objetivos deseados y los recursos disponibles para lo cual se requiere la realización de priorizaciones.

Finalmente, se dio especial relevancia a la transparencia que, entre otros aspectos, requería organizar la información de manera que fuera comprensible tanto por los actores internos como por los externos a la organización.

De acuerdo a la primera consideración, la ANEP 2005-2009 realizó y presentó en la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto 2005-2009 una síntesis de la situación de la educación pública uruguaya, el marco conceptual de las políticas para el quinquenio, así como las estrategias y objetivos prioritarios para el período.[3] En oportunidad de cada una de las rendiciones de cuenta se realizaron ajustes que, sin cambiar las políticas acordadas, viabilizaban que la planificación se acompasara con la realidad.

En el marco de la segunda consideración, la construcción del plan se realizó de forma participativa. Para ello, el CODICEN convocó a las autoridades de los distintos subsistemas para definir el plan estratégico, realizar su costeo y estimar diversos escenarios sobre los posibles recursos a obtener. Los distintos subsistemas, a su vez, convocaban a las ATD. Los sindicatos de la enseñanza fueron consultados tanto a través de los respectivos subsistemas como a nivel del CODICEN.

El primer punto a acordar se vinculó a la metodología de trabajo. Esta se basó, tal como se señaló anteriormente, en la identificación de los puntos de partida, los lineamientos y objetivos de mediano plazo (cinco años), las metas anuales y las responsabilidades institucionales. Este proceso implicó la realización de múltiples encuentros y jornadas de trabajo en los cuales se discutían las orientaciones estratégicas y los distintos borradores de trabajo que iban siendo elaborados.

Ahora bien, también se debía realizar el costeo de las principales metas definidas. Ello implicó que, para cada una de ellas, debía dimensionarse el

[3] ANEP, Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones 2005-2009, Exposición de motivos, Tomo I.

costo de personal, de los gastos de funcionamiento y de las inversiones. Es de destacar que dentro de las metas debían incluirse aquellas vinculadas a la política salarial como a la política de inversiones. En relación a la política salarial se identificaron los niveles de incrementos y recuperación salarial. También debieron definirse el número y tipo de cargos a los que se aspiraba. Con respecto a la política de inversiones se establecieron puntos intermedios y de llegada en relación a la construcción, adecuación, ampliación y reparación de centros educativos, así como de mobiliario. También se estimaron las inversiones en tecnologías de la información y la comunicación, tanto en términos de equipamiento informático como de sistemas.

Con respecto a la restricción presupuestal los aspectos relevantes considerados para incluirla en la planificación fueron: a) análisis de la información sobre los recursos solicitados en años anteriores y su destino; b) construcción de distintos escenarios considerando la participación de la ANEP en el total del presupuesto a destinarse a la educación, la evolución del PIB, la evolución del ratio Gasto en ANEP/ PIB para el período 2006-2010; c) estimaciones sobre la evolución de la recaudación y de los ingresos de libre disponibilidad, especialmente el Impuesto de Primaria.

A los efectos de contribuir a la transparencia se organizó la información de manera que cada acción estuviera enmarcada dentro de los lineamientos y de los objetivos prioritarios. Al respecto, en oportunidad de la primera rendición de cuentas se realizaron jornadas de reflexión y balance de gestión que llevaron a una revisión del plan elaborado para el presupuesto quinquenal, a su sistematización y a la construcción de un sistema informático de información que recogiera los lineamientos estratégicos y sus objetivos, metas e indicadores asociados. Esta modalidad se repitió para cada rendición de cuentas que se sucedieron.

Los procesos de definición de lineamientos, objetivos, metas y responsabilidades institucionales, costeo, confección de distintos escenarios para la restricción presupuestal, tanto en las instancias de presupuesto quinquenal como en las de rendiciones de cuentas, son complementarios y se deben retroalimentar hasta llegar a un primer punto de convergencia entre lo deseado y lo entendido como posible desde el punto de vista económico. Logrado esto y realizada la presentación definitiva ante los principales actores involucrados con el ente, el presupuesto y las rendiciones de cuentas están prontos para ser presentados y negociados fuera de la organización.

Elaboración de proyectos para la solicitud de recursos

Las solicitudes de recursos pueden ser realizadas desde dos modalidades básicas. Una modalidad implica establecer objetivos generales y específicos y un monto de recursos global para su cumplimiento. La otra requiere la presentación de proyectos que identifiquen, además de los objetivos y los montos de recursos financieros, los plazos, los beneficiarios, las metas y los responsables institucionales.

En relación a lo anterior importa destacar que el artículo 476 de la Ley de Presupuesto Quinquenal[4] estableció una partida financiera anual adicional para la ANEP y la UDELAR destinada a financiar proyectos de inversión. Estos proyectos debían presentarse en cada Rendición de Cuentas junto con una evaluación de sus avances. Por otra parte, el artículo n.º 453 de la misma ley asigna partidas presupuestales para el desarrollo de proyectos educativos con impacto social por parte del ente. Luego, el artículo n.º 272 de la Ley de Rendición de Cuentas n.º 18.172 del 31 de agosto del 2007 asignó recursos para la participación de la ANEP en el Plan de Equidad.

Estas disposiciones fueron administradas por parte de las autoridades de la ANEP considerando que los proyectos eran herramientas que podían incentivar una mayor participación de los actores educativos, impulsar la formación para la planificación, la gestión y el seguimiento y promover la transparencia a través de la identificación detallada de objetivos, metas y costos.

Al respecto, se elaboró una metodología para la confección y seguimiento de proyectos y se realizaron jornadas de intercambio. La ANEP presentó y ejecutó 77 proyectos durante los años 2008 y 2009 de acuerdo al siguiente detalle: 10 CODICEN, 22 DFPD, 13 CEP, 12 CES, 20 CETP.

Partidas financieras a los centros educativos

Ante la necesidad manifestada por parte de escuelas, liceos, escuelas técnicas e institutos de formación docente en relación a contar con una herramienta para cubrir en forma autónoma, participativa y oportuna necesidades en términos de mantenimiento edilicio y bienes de inversión, la

[4] Ley n.º 17.930 del 19 de diciembre de 2005.

ANEP autorizó el otorgamiento de partidas financieras descentralizadas a ser ejecutadas directamente por estos centros.[5]

Durante el período 2005-2008 se otorgaron 4.250 partidas por un monto global de $ 263.559.220 (a precios del 1º de enero de 2009).

La evaluación realizada sobre esta política presentó resultados positivos. Los directores de los centros educativos manifestaron que se dio una respuesta a las múltiples necesidades particulares de sus establecimientos, lo que redundó en un uso más racional, eficiente y contextualizado de los recursos. Al respecto señalaron que esta política favorece el desarrollo de capacidades para el cambio institucional, guardando una relación con la propia historia de las escuelas, enmarcadas en un determinado contexto social y comunitario. Algunos calificaron la estrategia como una modalidad interesante e innovadora y manifestaron sentirse valorados y respetados al permitírseles la toma de decisiones. Señalaron que la necesidad de determinar el destino de las partidas produjo que se pusieran en juego procesos que involucraron a todo el centro educativo, por lo que sus integrantes percibieron que este volvió a ser el núcleo fundamental del sistema.

El cuadro que sigue sintetiza las fortalezas percibidas de la política:

Conceptos	% de veces elegido según orden					
	1	2	3	4	5	6
Facilita el vínculo institucional porque sirve de canal de comunicación	5,2%	3,7%	9,2%	19,3%	21,9%	38,0%
Se valora al director como profesional para la toma de decisiones	10,9%	8,6%	15,8%	9,9%	27,8%	27,0%
Permite la adecuación a las necesidades del contexto de la institución	68,8%	13,9%	8,2%	5,5%	1,8%	1,2%
Favorece la atención a las demandas de los docentes	6,8%	35,8%	26,1%	18,8%	11,2%	1,8%
Permite una distribución equitativa de los recursos	5,7%	24,1%	25,0%	19,3%	16,0%	9,8%
Acorta los plazos para la compra de materiales	2,6%	13,9%	15,8%	27,1%	21,3%	22,1%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

[5] Resoluciones del CODICEN del 11 de julio, 25 de julio, 31 de agosto y 7 diciembre de 2006, 3 de julio y 2 de octubre de 2007, 30 de diciembre de 2008, 27 de enero y 16 de junio de 2009.

Perspectivas para el próximo período

La elaboración de un plan estratégico claro y de un sistema de información que lo alimente constituyen herramientas básicas de gestión que logran su potencialidad si se integran a la cultura organizacional de la institución y a sus prácticas cotidianas.

En efecto, el sistema servirá en tanto se lo utilice, no solo en oportunidad de los presupuestos quinquenales y las rendiciones de cuenta anuales previstas en la normativa, sino también para el monitoreo de la gestión dentro del año. Para ello resulta imprescindible fortalecer dos áreas.

Por un lado, es relevante el área vinculada a las capacidades organizacionales para priorizar y ordenar objetivos, resultados y acciones, así como para identificar los indicadores cuantitativos y cualitativos que permiten realizar el monitoreo. En este sentido, se entiende que la definición de proyectos educativos y de inversión resulta útil para sistematizar las solicitudes de recursos y facilitar su seguimiento. Consistente con lo anterior es el impulso al desarrollo de una mayor autonomía y responsabilidad directa de los centros educativos para proveerse de los bienes de inversión requeridos en su gestión combinando el proceso de compras centralizadas con el de compras descentralizadas.

Por otro, es crucial continuar con el área vinculada a la generación y sistematización de los datos de manera de construir sistemas de información oportunos y fiables. Ello implica seguir avanzando en los sistemas informáticos vinculados a las tres líneas básicas de gastos destinados al desarrollo de las políticas educativas (remuneraciones, gastos e inversiones) así como en los sistemas que permiten monitorear el estado de las inversiones en infraestructura y los resultados educativos. Importa destacar que el sistema de seguimiento de lineamientos, objetivos y metas que intentó integrar la información de definición de políticas con la que permite su monitoreo, debería seguirse impulsando por constituir un apoyo importante para la toma de decisiones.

Tres ámbitos deben acoplarse para lograr mejoras organizacionales: el institucional, el económico y el tecnológico (Carlota Pérez, 2004). En una primera etapa pueden obtenerse aumentos en los niveles de recursos y en las disponibilidades de tecnologías. Pero estos recursos adicionales y estas nuevas tecnologías no pueden trabajar en su máxima potencialidad si no se producen cambios institucionales. La convergencia de los tres ámbitos es lo que permite el surgimiento y la generalización de un nuevo sentido común y de una nueva cultura institucional que empiece a predominar sobre la que la precedió. El

nivel de consenso, de acuerdos y desacuerdos, de respeto y de construcción positiva hará que los cambios sean más lentos o más veloces. Una cosa es clara, la construcción de la nueva institucionalidad no implica destruir la anterior, sino apoyarse en los principios básicos, universales y atemporales de esta para lograr una unión simbiótica y dar lugar a un nuevo modelo. Para ello la capacidad de aprendizaje institucional resulta clave.

Referencias bibliográficas

ANEP (2005): *Formulación del presupuesto quinquenal*, disponible en www.anep.edu.uy.

ANEP (2006-2008): *Rendiciones de cuentas anuales*, disponibles en www.anep.edu.uy.

Etkin, Jorge: "La capacidad de gobernar en las organizaciones complejas", disponible en www.comunicaccion.com.co/articulos/18.

Higuerey, Ángel y Duran, Yosmary (2007): *Presupuesto público (en elaboración y revisión)*, Universidad de los Andes.

Pérez, Carlota (2004): « Technological revolutions, paradigm shifts and socio-institutional change », en Reinert, E. (ed.) (2004), *Globalization, Economic Development and Inequality: An alternative Perspective*.

TRANSFORMACIONES EN LA FORMACIÓN Y EL PERFECCIONAMIENTO DE LOS DOCENTES

Oruam Barboza[1]

Resumen

En el período 2005-2009 la política educativa desarrollada por CODICEN con respecto al área de Formación y Perfeccionamiento Docente determinó un salto cualitativo importante al permitir, en primer lugar, la unificación de las distintas instituciones formadoras de grado y posgrado dentro de la Dirección de Formación Docente, solicitud que realizaba el cuerpo docente desde hacía ocho años. En segundo lugar, se definió una política de mayor autonomía y democratización de la gestión, lo que permitió convocar a los actores institucionales del área (docentes, estudiantes, egresados y funcionarios) para diseñar y participar en la aplicación de transformaciones curriculares, en cumplimiento del lineamiento estratégico democratizador planteado por CODICEN. Esta participación permitió la unificación curricular de la formación de grado y el desarrollo de políticas nuevas en la formación continua de los docentes. La unificación planteó retos de gestión como por ejemplo la informatización, que fueron enfrentados debidamente. En tercer lugar, el mayor apoyo económico permitió que esas políticas educativas, de gestión e inversión, se llevaran a cabo con éxito.

[1] Director Ejecutivo de Formación y Perfeccionamiento Docente (2005-2010).

Grandes ejes del proyecto 2005-2009

Democratizar el gobierno y descentralizar la gestión fueron dos de los objetivos estratégicos definidos por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en el proyecto de Presupuesto 2005-2009. Ambos constituyeron los cimientos sobre los cuales se comenzó a desarrollar la transformación del área de formación y perfeccionamiento docente, constituyéndose en condición necesaria para ese proceso de transformación.

En ese marco fue que la formación docente alcanzó los mayores niveles de autonomía financiera desde su creación y, aunque en menor medida, también de autonomía de gestión. Estos, a su vez, permitieron el desarrollo de la autonomía intelectual que fue condición imprescindible para tener voluntad de creación de proyectos educativos que respondieran a las necesidades reales pero, más importante aún, hicieron a la credibilidad y validez de la participación de los educadores, estudiantes y funcionarios en tanto órdenes de una institución de nivel terciario.

En suma, nunca como en este período el área tuvo un ambiente de libertad para pensarse a sí misma y desarrollar los planes que colectivamente se creyeron necesarios para el mejoramiento tanto particular (de un instituto) como el global (de todo el sistema). Esto sobre todo contrasta con situaciones anteriores en las que la autonomía era negada y la participación era una ficción legitimadora, por lo que había un gran desánimo y el conflicto era la tónica.

Creación y evolución de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente

Por sus características el área es de carácter terciario (se exige la educación media completa para ingresar) aunque en nuestro país, dado su nacimiento dentro de la ANEP, no es universitaria, situación que a mi juicio favoreció el desarrollo en la formación y profesionalización de los docentes, hasta el punto actual cuando el salto cualitativo es hacia una institución autónoma de carácter universitaria. Veamos algo de esa historia.

La Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD) es la institución más recientemente creada en la ANEP. Su aparición como tal es del año 1986 (aunque los institutos existían desde antes) y su funcionamiento ha sido desde entonces de directa y estricta dependencia del CODICEN, por

lo que está supeditada a los avatares de cambios de administración y sus correspondientes orientaciones en política de formación de los docentes.

Según lo dispuesto por la Ley de Presupuesto de abril de 1986, se creó, por acta n.° 92, resolución 45, del 4 de diciembre de 1986, del Consejo Directivo Central, la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, sobre la base de la Inspección General Docente dependiente directamente del Consejo Directivo Central.

Por acta n.° 47, resolución n.° 87, del 23 de agosto de 1990, del Consejo Directivo Central (Boletín 28/90), se creó el cargo de director ejecutivo, al que se le encomendó la administración del Área de Formación y Perfeccionamiento Docente, con la particularidad de ser designado por el Consejo Directivo Central, con tres votos conformes, y removible sin expresión de causa por simple mayoría.

Por acta n.° 44, resolución n.° 35, del 2 de agosto de 1995, del Consejo Directivo Central, se modificó la estructura, y se crearon dos Subdirecciones: Subdirección, Área Media y Técnica; Subdirección, Área Magisterial.

En el año 2005 se creó el Área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (APES)[2] y el responsable del área tiene igual prerrogativa, jerarquía y potestades que las Subdirecciones del Área Magisterial y de Media y Técnica.[3] A su vez, el local sito en la calle Asilo, hasta entonces llamado Centro de Capacitación y Perfeccionamiento de Docentes (CECAP), fue redefinido y denominado Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES), y pasó a depender de la Subdirección del Área.

La ley 18.437, aprobada por el Parlamento el 10 de diciembre de 2008, dice en su artículo 84: "Créase el Instituto Universitario de Educación (IUDE) en el ámbito del Sistema Nacional de Educación Pública que desarrollará actividades de enseñanza, investigación y extensión. Formará maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores y otorgará otras titulaciones que la educación nacional requiera". Por este artículo se creó un nuevo ente autónomo de carácter universitario y por tanto con cogobierno. Falta para completar esta creación la elaboración de una ley orgánica que luego de su aprobación parlamentaria (con las mayorías necesarias) se instalará de pleno derecho.[4]

[2] CODICEN, acta n.º 30, resolución n.º 25, del 10 de mayo de 2005.
[3] CODICEN, acta n.º 39, resolución n.º 7, del 9 de junio de 2005.
[4] ‹www.dfpd.edu.uy›.

Esto significará un gran paso hacia la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Educación (UNAE), planteo originario de esta administración. El crecimiento del área, su maduración institucional y académica ha hecho tomar conciencia de la necesidad de pasar a instancias superiores de organización (de tipo universitario), por lo que hoy se está desarrollando el proceso de construcción del Instituto Universitario de Educación (ley 18.437), que considero el primer paso hacia la creación finalmente de una Universidad Nacional Autónoma de Educación, como forma de desarrollar de la mejor manera junto con la función de educación, las de investigación y de extensión.

Hay que destacar especialmente en esta dimensión que durante el actual período la DFPD fue considerada a todos los efectos de relacionamiento, participación, opinión y cuando correspondía de resolución, como los demás consejos desconcentrados de la ANEP (Consejo de Educación Inicial y Primaria —CEIP—, Consejo de Educación Secundaria —CES— y Consejo de Educación Técnico Profesional —CETP—), lo que hizo "visible" al área dentro del sistema, cosa que antes no sucedía dada su total dependencia del CODICEN y la sub ubicación estructural con respecto a los consejos.

Mejora presupuestal y mayor autonomía en la gestión

Una de las principales aspiraciones de la DFPD era contar con un presupuesto aumentado, que permitiera cubrir las demandas funcionales y la realización de inversiones para mejorar la dotación de recursos académicos, técnicos e infraestructurales para un mejor desarrollo de sus funciones como institución terciaria.

También era fundamental lograr el manejo de los recursos propios para poder desarrollar políticas educativas con una mayor autonomía y pertinencia. Este es un aspecto de la gestión de esta administración de la ANEP que conviene destacar en toda su importancia. La dependencia en el manejo de los recursos presupuestales fue el principal elemento para mantener al área, en las administraciones anteriores, en la minoridad de sus capacidades de gestión y de desarrollo institucional. Desde su creación esta dirección nunca pudo planificar políticas educativas y de inversiones en función de ellas, dado que no sabía cuáles eran sus recursos y mucho menos manejarlos, pues todo estaba en la órbita del CODICEN. En esta administración se comprendió, al menos por parte de la mayoría del órgano rector, que formación docente debía crecer y lograr mayor grado de independencia para cumplir con mayor eficacia

los fines que la sociedad uruguaya le tiene asignados: la formación de grado y permanente de los docentes de la ANEP, con la calidad y pertinencia social necesarias para la educación pública.

Se apoyó así el crecimiento y maduración de la institución creando, en primer lugar, el Programa 05 a efectos de registrar, por primera vez en la historia del área, todos los rubros de gastos, salarios e inversiones en forma separada del Programa 01 del CODICEN. Antes era imposible saber lo directamente utilizado en el área, por todo concepto, por tanto, tampoco se sabía la disponibilidad a efectos de realizar proyectos de gastos en función de las necesidades reales. Ahora la DFPD, respetando la normativa vigente, resuelve cómo invertir el presupuesto que tiene asignado en el rubro de sueldos, gastos e inversiones, en forma autónoma.

El aumento presupuestal que es posible reconocer a partir de esos registros comenzados en el 2007 (Cultelli et al., 2009) ha significado la asignación de $U 594.771.120 en 2007; $U 779.137.314 en 2008 y $U 1.049.028.513 en 2009. El registro confiable es a partir del 2009, ya que antes se comenzó lentamente con el cambio contable, por lo que en los años 2007 y 2008 pudo haber sub registro.

Dos fueron los rubros de mayor crecimiento. En primer lugar, *la departamentalización académica* que comenzó en el 2008 significó la creación de horas de departamento, y produjo un aumento importante del rubro 0 (salarios). No menos importante fue la posibilidad de manejar recursos para *la inversión en infraestructura*. Entre 2007 y 2010 mediante el sistema de Proyectos se invirtieron recursos propios por cerca de $U 150.000.000 en la mejora sustantiva de la infraestructura edilicia en todo el país. También están incluidos en esta cifra los recursos aportados por el Programa para el Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD), el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Primaria (MECAEP) y la Dirección Sectorial de Infraestructura de CODICEN. Se ha podido disponer de una cifra aún mayor para proyectos educativos (Becarios y Pasantes, Gestión de Bedelías Estudiantiles, Proyectos Concursables de investigaciones, Posgrados, Actualización y Profesionalización Docente, entre otros).

La mayor autonomía en el manejo de recursos permitió mejorar la formación y perfeccionamiento de los docentes, la infraestructura edilicia e informática, el equipamiento mobiliario, las bibliotecas y la dotación de recursos humanos para la administración (cargos técnicos, funcionarios administrativos y de servicio). Se destinó también (período 2007-2010) una cifra aún mayor (más

de $ 150.000.000) para proyectos educativos que fueron totalmente definidos desde la propia DFPD.

Realizaciones en este período[5]

Creación de un Sistema Nacional Integrado de Formación Docente

Cuatro fueron los grandes principios rectores del proceso de reconstrucción del área y que también fueron acordados con CODICEN al comenzar la gestión: un sistema nacional integrado; la participación real de los órdenes en la conducción; la democratización de la gestión y la transparencia; y la informatización de los procesos.

En primer lugar se consideró clave que cualquier cambio estructural debería salir de una negociación mediante la efectiva participación de todos los involucrados. Las reformas neoliberales de la década de 1990 en nuestro país, realizadas por técnicos al margen de los actores solo produjeron conflicto y rupturas. Las nuevas reformas en el siglo XXI deben ser democráticas, en las que la participación no sea una forma de legitimar los diseños tecnocráticos, sino el verdadero lugar de toma de decisiones.

La democratización de la gestión significó para el área la transformación de una dirección unipersonal, que adquiría progresiva e inevitablemente rasgos autoritarios por esa misma razón, en una dirección colegiada y participativa con todos los actores institucionales, directores, docentes, estudiantes, egresados y funcionarios. El colectivo docente ya estaba organizado a través de la Asamblea Técnico Docente (ATD); pero hubo que ayudar a que se constituyeran los Encuentros Nacionales de Estudiantes, Egresados y Funcionarios. A partir del 2008 ya están todos funcionando y tienen delegación en el órgano de conducción de la DFPD.

A su vez, la transparencia es el resultado necesario de la democracia y la participación real. Es importante destacar un aspecto sobre el cual no se ha tomado suficiente conciencia en cuanto al fuerte impacto en la igualación de las oportunidades de acceso a la educación: el Plan 2008 eliminó la prueba de ingreso en lengua y también flexibilizó el ingreso a las especialidades que tradicionalmente tenían prueba de lengua específica. En especial cabe

[5] Dada la gran extensión de este apartado, se tomarán las líneas consideradas relevantes.

mencionar que para los alumnos con credenciales que acrediten un cierto nivel mínimo de manejo del idioma inglés, no pasarán por prueba de ingreso alguna, sino que recibirán, si es necesario, cursos de nivelación durante el primer año. Esto tendrá en el futuro inmediato una gran repercusión porque aumentará el número de egresados en una especialidad en la que existe una gran necesidad de titulados en todo el país. Algo similar ha sucedido con Comunicación Visual, Educación Musical, Italiano y Portugués.

Dimensión institucional

El primer acto administrativo del CODICEN en abril del año 2005 fue la unificación de todas las áreas vinculadas a la formación, capacitación y perfeccionamiento de los docentes en la DFPD. Se revirtió así el proceso comenzado en 1996 cuando se gestó una estructura paralela (CECAP-CERP) a la existente en la DFPD (IPA-IINN-IFD-INET).

En un breve repaso se puede decir que en el interior se fueron creando progresivamente (1996-2000) seis centros regionales de profesores (CERP) dedicados a carreras presenciales de profesores de educación media, en casi todas las especialidades, particularmente las vinculadas al primer ciclo de ese nivel. El primero en crearse fue el CERP de Salto el 13 de febrero de 1997 y el último el de Florida el 4 de mayo de 2000. Se estableció un plan único para los seis centros (Salto, Rivera, Colonia, Maldonado, Atlántida y Florida) con presupuesto diferente, por ejemplo con cargos docentes de 40 horas en 7º grado y de dedicación exclusiva (20 horas de docencia directa y 20 horas de departamento); todo ello diferente a lo existente en Montevideo en el Instituto de Profesores Artigas (IPA) y también en los institutos normales (IINN) de Montevideo y los institutos de formación docente (IFD) del país (solo horas de clase sin horas de departamento, pagas al grado escalafonario correspondiente según antigüedad). También se creó en aquel entonces (1996) el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento de Docentes (CECAP) con el fin que indica su nombre. Ambos tipos de instituciones dependían directamente de CODICEN, sin ningún vínculo formal con la DFPD.

Esta situación produjo entre los años 1996 y 2004 una fractura en el sistema de formación docente, no exenta de enfrentamientos. Tanto por razones políticas como académicas, era necesario proceder a su unificación, medida que se tomó en los comienzos de esta Administración, siendo objeto de una fuerte resistencia al cambio por parte de quienes habían disfrutado de

situaciones privilegiadas comparadas con el resto, sobre todo por el temor de perder dichos privilegios. Finalmente, superados esos momentos, parece haberse entendido que la verdadera causa es la defensa en común del crecimiento y desarrollo de la formación docente, lo que beneficia por igual a la educación pública, a toda el área y a sus integrantes.

El primer acuerdo del nuevo CODICEN y la actual DFPD fue unificar el sistema mediante dos procedimientos. El primero, de tipo administrativo, debía colocar a los CERP y el CECAP en la órbita de la DFPD y ya en abril del 2005 el CODICEN incorporó a los CERP y el CECAP a la DFPD. Esto permitió el comienzo del proceso de unificación de la gestión y habilitó también a la transformación del CECAP en el IPES, haciendo así un giro importante desde el énfasis en la capacitación de los docentes (cursos breves e instrumentales) hacia la formación permanente (posgrados), sin que esto significara la desaparición de lo anterior.

La segunda etapa, de carácter académico, debía ser la construcción de un plan nacional integrado para todas las carreras de profesorado, magisterio y maestros técnicos con programas comunes para las carreras de profesorado (puesto que en magisterio ya existía), a efectos de lograr la misma calidad y pertinencia de la formación a nivel nacional. Culminado el diseño del Plan, todas las salas de docentes del país, se dedicaron a la creación de los Programas de las materias del Plan. Esta tarea involucró a los 1.800 docentes en distintos niveles de participación: salas por centro, salas nacionales, encuentro de delegados, comisiones redactoras de programas. Dada la extensa y dificultosa tarea por la dispersión de centros en todo el país, en este año 2009 se terminaron los últimos programas de los terceros (que comienza en el 2010) y cuartos años (2011).

Dimensión académica

En el año 2006 se convocó por segunda vez[6] a los actores institucionales: directores de centros, docentes, estudiantes y técnicos que junto a la Dirección de Formación Docente y las Subdirecciones tenían como propósito crear el mencionado Plan integrado para las carreras del área, cuyo objetivo era la equidad del acceso a la formación inicial y de posgrado mediante el aumento de la oferta educativa y la mejora de la calidad de la enseñanza, para dar

[6] La primera vez fue a comienzos de 2005, cuando se realizó el Proyecto de Presupuesto 2005-2009 de la DFPD.

mejores respuestas cuantitativas y cualitativas a la necesidad de la educación básica nacional (inicial, primaria y media). Se instalaron siete comisiones: Coordinadora Central; de Tronco Común; Magisterial; Educación Técnica; Profesorado; Departamentalización, Investigación y Extensión; Posgrados y la Comisión de Normativa y Currículo, todas ellas con representantes de los actores mencionados.

Estas Comisiones debatieron durante el 2006 y 2007, y culminaron en setiembre de este último año con la propuesta del Plan Nacional Integrado de Formación Docente. Fue aprobado por CODICEN en noviembre de ese último año y comenzó a implementarse a partir del 2008; de ahí proviene su denominación más conocida: Plan 2008. A su vez, en el mismo plan se estableció que el IPES debía reorientar sus cursos hacia la formación de posgrado con la creación de diplomas y maestrías, para lo cual fue firmado por parte del CODICEN un convenio con la Universidad de la República a efectos de su realización conjunta (ver el capítulo sobre la Cooperación ANEP-UDELAR). Ya a fines de 2007 se comenzó con el primer posgrado: Educación y Desarrollo, al que siguen otros siete, cuatro de los cuales ya están en curso (Gestión de Centros y Didáctica para especialidades de educación primaria, media y ambiental). Esto no significó descuidar las demás necesidades del sistema ANEP: cursos específicos para directores e inspectores, actualización disciplinar, formación en atención a discapacitados, etc.

Aceptando que los directores e inspectores son los cuadros técnico-pedagógicos de cada subsistema de la ANEP y por tanto fundamentales para la aplicación integral de las políticas educativas y especialmente en la implementación y mantenimiento de una educación de calidad y pertinencia, para ellos, entonces, consideramos relevante la formación permanente a través de especializaciones y de maestrías. Se busca con ello superar los cursillos de actualización que se realizaban en administraciones anteriores (desde el cierre del IMS en el año 1996) a efectos de cumplir con ese requisito para poder concursar por los cargos, pero que no producían efectos positivos reales en la formación de los docentes que luego concursaban.

A su vez, en el Área de Posgrados la confección de las mallas curriculares de los posgrados, los llamados a docentes para dictar los cursos y la selección de los cursillistas se realizó por los Comités Académicos integrados por delegados de la Universidad, de la ATD de Formación Docente y cuando correspondía también de ATD de los subsistemas (Posgrado en Didácticas de Profesorado y Magisterial) y de los consejos respectivos.

Dimensión política y de gestión

También se democratizó la gestión. Desde el 2005 funciona el Acuerdo de Directores, actual órgano de conducción de la DFPD al que están integrados en forma permanente los docentes, los estudiantes, los egresados y los funcionarios. Todos con voz pero sin voto, aunque las resoluciones trascendentes se toman por consenso. Además de que el sistema democrático de gestión signifique una estructura de funcionamiento imprescindible para una institución terciaria universitaria como va a ser formación docente, también significó, como ya se dijo, la transparencia de la gestión. Los temas importantes fueron presentados, discutidos y acordados por los colectivos que garantizaron con su presencia que todos los docentes, alumnos y funcionarios del área recibieran por sus representantes toda la información de lo que acontece en la Dirección. Ya al final del período de esta administración, se puede decir que el Acuerdo de Directores con todos los representantes, que funciona semanalmente, es el verdadero órgano de conducción de la DFPD.

Desarrollo de una oferta de formación inicial y permanente de mayor equidad y calidad

La matrícula de alumnos de formación docente se ha elevado de unos 19.000 en el año 2004 a más de 22.000 en el 2009. Este incremento de ingresos y/o retención de alumnos lo podemos asociar a una mayor equidad en el acceso, pero debe complementarse ahora con la búsqueda de la necesaria mejora en la calidad de la enseñanza. Estos fueron los objetivos buscados con el Sistema Nacional Integrado de Formación Docente, Plan 2008. Esto se complementa además con la educación permanente, para lo cual se está creando progresivamente una oferta importante en posgrados. Todos ellos se cursan gratuitamente.

Mejorar la formación de maestros

En Uruguay, desde la década de 1970, todos los docentes de educación primaria y común, tanto en el sistema público como privado, son titulados. Las cantidades de maestros que egresan de los institutos son suficientes, más

allá de algunas oscilaciones puntuales en el tiempo y en el espacio, para cubrir las necesidades del sistema. El gran reto para esta área es la mejora en todo el país de la calidad de la formación. En este sentido es que la Subdirección del Área Magisterial mantiene una gran actividad en la formación continua de los docentes de los institutos, lo que a su vez se ve reflejado en las actividades dentro de las comunidades respectivas. En este período se han realizado cursos de actualización en Ciencias de la Naturaleza (en convenio con el Instituto Clemente Estable) durante el 2008; también en Lengua, en Didáctica para sus profesores y los maestros adscriptores; en Investigación Educativa; en Educación Rural; actualización disciplinar; etc.

Actualmente y debido al removedor Plan Ceibal (ya culminado en su etapa de distribución de máquinas en Enseñanza Primaria) el Área se ha dedicado a la formación de sus docentes en el uso educativo de las XO durante el 2008 y el 2009. Por ello ya se está en condiciones de incluir en los programas de magisterio cursos en el mismo sentido para que a partir de la generación 2008 todos los egresados tengan formación en el uso de esta herramienta.

En el mismo sentido se gestiona desde el área el novedoso programa *Cine Educa*, con el fin de desarrollar las capacidades de los docentes y alumnos en la producción de material filmado en todos los aspectos académicos que se consideren relevantes, como son, por ejemplo, la historia local o investigaciones sobre didáctica.

En este mismo contexto y a propuesta de la Asamblea Técnico Docente (ATD), se diseñó, y está en plena ejecución durante el 2009, un curso de Actualización en Investigación Educativa con dos grandes cometidos; primero actualizar conocimientos para el dictado de las materias que corresponde a esta temática y, en segundo lugar, continuar el impulso por el desarrollo de una cultura de investigación y producción de conocimientos que es necesaria al área para su definitiva constitución como una Institución Universitaria. Esta actividad también involucra a los docentes del Área Media.

Como forma de extensión se comenzó a implementar un plan de *Acompañamiento a docentes noveles* que permite que los recién egresados que están haciendo sus primeras experiencias en el campo laboral tengan apoyo de los docentes de los institutos de referencia local para optimizar sus desempeños en esos primeros años en busca de estabilizar y mejorar el desarrollo futuro del ejercicio profesional.

Potenciar cuantitativa y cualitativamente la formación presencial y semipresencial de profesores

En el área de formación de profesores todavía quedan pendientes algunas respuestas de tipo cuantitativo, pues faltan docentes titulados en ciertas materias, sobre todo en el interior del país. Esto no impidió la búsqueda de la calidad actualizando el currículo y los programas de todas las especialidades.

Esta administración siempre ha creído que la formación presencial de profesores es todavía la mejor modalidad para formar a estos profesionales. Por eso, en primer lugar, ha creado a propuesta del Área Media y Técnica varios nuevos profesorados presenciales en el interior del país: Inglés en los CERP que aún no lo tenían; Comunicación Visual en los CERP de Colonia y Salto; Filosofía en el CERP de Salto; Matemática, Física e Inglés en el IFD de Paysandú; Inglés en el IFD de Tacuarembó; Física y Matemática en el IFD de Treinta y Tres; en el CERP de Rivera y en el IPA en Montevideo se creó el profesorado de Portugués, y también en el IPA se creó el profesorado de Francés (en convenio con la Universidad de Lyon). Estas creaciones apuntan a aumentar la cantidad de egresados en especialidades en la cuales existe un importante déficit de titulados en todo el país.

Además de la modalidad presencial para la formación de profesores, también se ha dado un fuerte impulso a la modalidad semipresencial en esa misma área, como forma de aumentar la cantidad de titulados en ciertas especialidades. En este sentido cabe destacar la emigración de todo el funcionamiento del Semipresencial hacia una plataforma de código libre (Moodle), accediendo así al uso de una mejor herramienta además de lograr un importante ahorro al abandonarse una plataforma a la cual se pagaba una importante suma como arrendamiento anual. También se han realizado durante los años 2008 y 2009 cursos para tutores a efectos de lograr mejores aprendizajes y mayor retención de alumnos en una modalidad que se caracteriza en todo el mundo por la alta deserción. Se han incorporado bibliotecas virtuales para uso de los alumnos y se han confeccionado todas las guías para el plan 2008. En la actualidad ya existen más de 60 egresados en esta modalidad, precisamente en las materias que tienen mayor déficit de titulados (Matemática, Física, Química, Comunicación Visual, Música, Biología e Idioma Español).

Refundación de la carrera de maestro técnico

En el año 2007 se recomenzaron los cursos para maestros técnicos. Estos habían sido cerrados hacia el 2000 debido a una política educativa que no tenía entre sus prioridades el desarrollo técnico en vista a un país productivo. Durante el 2006 se formó una comisión integrada por delegados del CETP-UTU, del Colegio de Egresados del INET, de la ATD y de la Universidad de la República junto a representantes de formación docente. Del trabajo de este grupo salió el diseño curricular de cuatro carreras de maestros técnicos: Electrónica, Electrotecnia, Mecánica Industrial y Mecánica General. Se llegó a esta propuesta luego de una investigación que arrojó como resultado que estas cuatro especialidades atravesaban el 70% del currículo del CEPT-UTU. En el año 2008 se creó la carrera de Profesorado de Informática, como forma de brindar profesionales al sistema educativo en un área de expansión acelerada y que no cuenta aún con suficientes profesionales.

Formación permanente, posgrados y cursos

Comenzado el primer posgrado en el 2007, se implementaron tres más en el 2008 y en el 2009 se están implementando cuatro más, actualmente en distintas etapas de desarrollo. Todos ellos mediante convenio con la Universidad de la República, que permitirá otorgar en primera instancia un diploma y para quienes cursen la segunda etapa un título de magister. Es importante destacar que se ha dado también el primer paso hacia la descentralización creando dos centros para cursos de posgrados, uno en Montevideo y otro en Salto.

Ya están funcionando: Educación y Desarrollo, Gestión de Instituciones Educativas, Didáctica para Enseñanza Primaria, Didáctica para Enseñanza Media y Diploma en Educación Ambiental. Comienzan próximamente: Aprendizajes, Didáctica para la Enseñanza Media II y Lenguas Extranjeras. En total estos cursos de posgrado tendrán más de 500 alumnos.

A su vez se ha continuado con otros cursos de formación permanente: Diploma Superior en Geografía (en trámite), Actualización en Investigación Educativa, Actualización para docentes UTU, Curso en Actualización en Nuevas Tecnologías, Curso para la Mejora de la Inclusión Educativa, Curso de Profundización Disciplinar para profesores de Educación Media, Curso de Actualización Disciplinar para maestros y Cursos para Directores e Inspectores de Educación Media y Primaria.

Como resumen final se han contabilizado más de 11.000 docentes al año que realizan alguna actividad de formación o actualización en el IPES.

Actividades de los Departamentos

La creación de los Departamentos Académicos a partir del 2008 tiene como clara intención la construcción de formación docente como institución de carácter terciario universitario, ampliando la función de educación con las de investigación y extensión. En este sentido la actividad de los Departamentos orientadas y cohesionadas por un coordinador nacional fue considerada prioritaria.

La incorporación de 12 coordinadores de departamentos, por especialidades, áreas y materias según el caso ha sido fundamental en la progresiva construcción de una cultura de investigación y una práctica de extensión más madura y eficaz. Complementariamente se otorgan a todos los docentes horas de docencia indirecta (de Departamento) para poder cumplir con esas dimensiones. Actualmente, a fines del 2009, están incorporados mediante concursos los coordinadores nacionales de: Área Sociológica; Área Pedagógica; Área Psicológica; Literatura; Matemática; Geografía; Derecho; Filosofía; Sociología; Área de Lenguas Extranjeras; Áreas Técnicas del INET; Biología.

Si bien la mayoría ha comenzado hace pocos meses, ya se han hecho encuentros nacionales de cada Departamento Académico, se ha hecho un relevamiento de las distintas necesidades de los mismos, se han coordinado temáticas a nivel nacional, se han hecho cursos de actualización y educación permanente, se han editado libros con trabajos del departamento, se han hecho páginas web con información y publicaciones, se han realizado conferencias con invitados extranjeros y nacionales.

Además del apoyo en tareas de investigación, formación y extensión, el hecho de que los actuales coordinadores nacionales y los futuros coordinadores regionales sean auténticos referentes académicos les permite ser orientadores de la actividad dentro de los centros, tendiendo a dar coherencia y pertinencia en todo el país al desarrollo de la docencia en las aulas, tanto en cuanto a los programas como en cuanto a las políticas educativas globales de la ANEP.

Congresos

Continuando con la búsqueda de generar espacios que impulsaran el crecimiento académico del área y especialmente el desarrollo de la investigación se realizaron dos Congresos Nacionales e Internacionales de Formación Docente. El primero se realizó en setiembre del 2006 y contó con la participación presencial en el Congreso (Sala de ANTEL) de más de 300 profesores y alumnos. Se retransmitieron las conferencias a tres departamentos del interior del país (Salto, Treinta y Tres y Tacuarembó) mediante la red de salas virtuales de ANTEL, lo que permitió que otro significativo número de alumnos y docentes pudieran participar. El segundo se realizó en octubre del año 2009, con la misma modalidad en la operativa. En forma presencial (salas de conferencias del Ateneo) participaron cerca de 500 docentes y alumnos. Para este Congreso se convocó, además de los conferencistas internacionales invitados, a la presentación de ponencias con investigaciones o trabajos académicos en el área de la educación. Se presentaron más de 150 ponencias. De ellas fueron seleccionadas 100 que fueron leídas en el Congreso con el sistema de agrupamiento por temas presentados en salas simultáneas. La trasmisión a salas virtuales se hizo hacia los mismos tres departamentos: Treinta y Tres, Tacuarembó y Salto. En ambos Congresos a los estudiantes que participaron directamente (elegidos por sorteo) se les cubrieron todos los gastos (transporte, alojamiento y comida).

Proyectos concursables

En el 2008 y el 2009 se lanzó la modalidad del concurso de Proyectos de Investigación Educativa, y se creó para los seleccionados un fondo que permitiera la realización de la investigación.

En el 2008 las líneas de investigación sobre las cuales debían presentarse los proyectos fueron: Didáctica de la educación media; Los sujetos de la educación; Derechos humanos y educación; Historia de la formación docente. Las investigaciones finalmente realizadas están publicadas en el Portal de la ANEP Uruguay Educa, y además ya están publicados en un libro que próximamente será distribuido a todo el país.

En el 2009 las líneas de investigación son: Didáctica de la educación media, técnica y superior; Didáctica de la educación primaria en el área de las

Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Educación Artística; Nuevas tecnologías; Gestión de las instituciones educativas; Los adultos como sujetos de aprendizajes; Educación en la primera infancia; Las instituciones educativas frente a las múltiples formas de violencia e Inclusión-integración en las instituciones educativas. Los trabajos ya han sido entregados y están siendo evaluados por los tribunales respectivos.

Mejorar el sistema de bibliotecas, informatizando e incorporando libros

Se ha creado en el 2008 un proyecto específicamente destinado a la mejora de las bibliotecas de todos los institutos, por lo que se compraron cientos de libros que fueron enviados a esas bibliotecas. En segundo lugar, en el 2009, se realizó un proyecto específico para la informatización del fondo editorial de las bibliotecas. Se comenzó por Montevideo (IPA, IINN, INET, IPES) y cinco bibliotecas del interior. En el 2010 deberá terminarse con el resto de las bibliotecas del interior del país.

Profesionalización de la docencia en el área

Además de la departamentalización como medio de lograr un mayor desarrollo profesional de nuestros docentes en tanto pertenecientes a una institución que tiende en el corto plazo a una estructura universitaria, se consideró necesaria la efectivización de los docenes por medio del concurso a efectos de logar una mayor estabilidad en los desempeños. En razón de la magnitud de las propuestas desarrolladas y de una estructura aún pequeña y con escasos funcionarios en la Dirección de Formación Docente, solo fue posible realizar los siguientes concursos: Didáctica para las carreras del Área Media y Lengua y Matemática en el Área Magisterial.

De todas formas estas especialidades tienen una gran relevancia en la estructura del currículo de ambas formaciones, cubren áreas esenciales y hacen a la identidad profesional del ejercicio docente en cada rama. La primera etapa de este concurso culminó en diciembre de 2009 y la última se realizará en los primeros meses del año 2010.

Mejora de la gestión

Todos los cambios realizados en el ámbito académico deben relacionarse necesariamente con cambios y mejoras en el área de gestión, pues de lo contrario corren el riesgo de anularse por las inercias y trabas burocráticas creadas en el sistema.

Concursos para estabilizar y profesionalizar la gestión

Uno de los primeros aspectos que se consideraron como fundamentales para lograr procesos de mejora en la gestión, fue consolidar un cuerpo de dirección mediante concursos con tal fin.

Durante el año 2007 se realizó un concurso para secretarios docentes de institutos y en el 2008 para directores y subdirectores de institutos (IPA, IINN, IFD). Esto ha permitido que al momento actual todos los directores y subdirectores de institutos sean efectivos por concurso.

Informatización de la gestión

La modernización de los procedimientos de gestión mediante la informatización de todo el sistema administrativo y de la comunicación mediante la creación de una red nacional a la que están integrados todos los institutos ha permitido empezar a formalizar una gestión actualizada, ágil y eficiente.

a. Programa de contralor docente
   Desde el 2008 existe un programa informático de gestión docente, que permite que todas las acciones que se desarrollan en este tema sean realizadas en línea para una mayor eficiencia y reducción de papeleos y trámites intermedios. En línea se realizan, por ejemplo, la inscripción para un llamado a aspiraciones o concurso, la asignación de horas, las altas y bajas, etc. Esto ha permitido, entre otras cosas, la creación de un formulario que solucionó un problema de vieja data en el área: el cobro en tiempo de los salarios docentes.

b. Programa de expedientes
   Internamente en formación docente se desarrolló un programa

informático que permitió trabajar en red a las oficinas centrales de la Dirección en cuanto a la entrada, seguimiento y salida de expedientes. Ya a fines del año 2009 se incorporó este sistema a un programa similar desarrollado por CODICEN (MEMFOD) que permite también, además de todas las funciones anteriores, el seguimiento de los expediente desde todo el país tanto en la DFPD como en las oficinas centrales de CODICEN. Estos programas han permitido una gestión más eficiente y transparente de los expedientes y por tanto han dado mayor seguridad a los procesos administrativos.

c. Programa de gestión de bedelía estudiantil
Este programa, que aún no se ha terminado, es el más ambicioso comenzado en este período. Significará la posibilidad para todos los institutos de la gestión informatizada de los actuales planes de enseñanza en todas sus dimensiones, permitirá la obtención de datos estadísticos en tiempo real, dará más seguridad a la información registrada en las fichas estudiantiles y agilizará el funcionamiento de las oficinas de cada instituto al permitir que los estudiantes consigan información y realicen la mayor parte de los trámites en línea, utilizando la página web de cada instituto. Ya en el 2010 las inscripciones para los ingresos a primer año se realizan en la página web.

Dotar de funcionarios a la administración (becarios)

Con el doble propósito de apoyar a estudiantes de formación docente con necesidades económicas a efectos de que no abandonaran sus estudios y también a efectos de brindar mayor soporte a las administraciones de cada instituto, se desarrolló desde el 2007 un amplio programa de becas estudiantiles que permitió ingresar cerca de 150 becarios para cumplir dichas tareas en todos los institutos (administrativas y de servicio). En el mes de diciembre de 2009 se lanzó el concurso para el ingreso de funcionarios administrativos y del escalafón F en una cifra similar a la anterior y al cual podrán presentarse los becarios que han trabajado en los últimos dos años.

Con las Direcciones efectivas y personal administrativo capacitado, se busca solucionar una de las más acuciantes necesidades de los institutos y centros: la falta de personal para desempeñar tareas fundamentales, máxime cuando la mayoría tienen tres turnos funcionando.

Mejorar la infraestructura edilicia

En este período y especialmente en los últimos tres años, se realizó la más importante política de inversiones en infraestructura edilicia desde la creación de la DFPD. Tomando del 2007 al 2010 se invertirán, como se dijo al comienzo, cerca de $ 150.000.000, cifra absolutamente desconocida para cualquier período anterior.

Los centros que han sido parcialmente remodelados (ampliaciones y mejoras en las instalaciones existentes) son: Florida, Tacuarembó, Rosario, Durazno, Trinidad, Artigas, San Ramón, Rivera, Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores, Fray Bentos, Canelones, San José y el Instituto Normal de Enseñanza Técnica. En estos casos se ampliaron aulas y espacios para departamentos, se mejoraron bibliotecas y laboratorios, sanitarios, red eléctrica y pintura.

En otros institutos se realizaron obras de mayor porte, agregando alas nuevas además de las refacciones dentro de los edificios existentes. Estos edificios son el Instituto de Profesores Artigas, Institutos Normales de Montevideo, e Instituto de formación Docente de Carmelo.

En Pando se construyó un edificio nuevo y en Paysandú y Melo se están construyendo edificios prácticamente nuevos. Todas estas ampliaciones y mejoras se entregan con equipamiento mobiliario nuevo.

En el caso de los institutos de Rocha, Maldonado y Minas existen diseños y las obras de ampliación y mejoramiento comenzarán en el 2010. En Treinta y Tres las obras de ampliación no comenzaron porque parece más prudente conseguir un terreno y hacer un edificio nuevo.

Para el futuro

Consolidar líneas de desarrollo actual

Consideramos que algunas líneas de política educativa y de gestión deben continuarse hasta su consolidación.

Las fundamentales son:

a. El sistema nacional integrado de formación docente. La construcción del primer estadio de este sistema ha sido un gran logro (Plan 2008).

Primero porque en lo curricular permite la búsqueda de la homogeneidad en la calidad de la formación de los docentes en todo el país. Se debe mantener una vigilancia permanente sobre los cambios en la educación nacional a efectos de dar respuestas curriculares rápidas a necesidades nuevas en la formación de los docentes, por ejemplo en el área de las NTIC y de segundas lenguas. También se deberá atender prioritariamente a los profesorados que aún tienen un índice muy bajo de titulados en la enseñanza media.

b. Continuar impulsando la creación de una cultura de investigación y producción de conocimientos en el área educativa porque ella es esencial para la educación en el país. Asimismo y asociada a ella, el desarrollo del vínculo con la comunidad y especialmente con los subsistemas destinatarios de nuestra formación profesional (educación primaria y media). La departamentalización ha sido un factor fundamental y necesita adecuarse a una regionalización (coordinadores regionales de departamento) funcional al país y a la realización de proyectos de investigación y extensión.

c. Promover una política fuerte de formación en posgrados de los docentes de área de formación docente dado el peso creciente que los mismos tendrán en el futuro para el acceso a los grados académicos universitarios del IUDE.

d. Mantener y ampliar la formación continua de los docentes de todos los sistemas a través de cursos de capacitación, actualización y de posgrados, como los que actualmente se realizan en el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES). Especialmente se deberá atender a la formación de los docentes de DFPD en el interior, para consolidar la descentralización en este nivel.

   Se deberán desarrollar en forma permanente los cursos de especialización y las maestrías que necesita el sistema ANEP en general. En el caso de las especializaciones requieren atención prioritaria las de educación primaria: inicial, especial, etc. En el caso de los directores e inspectores es fundamental que tengan una formación sólida en posgrados (especializaciones y especialmente maestrías), adecuados a las necesidades de cada subsistema, pues de ellos depende en buena medida la suerte en la creación y aplicación de las propuestas innovadoras en educación, dada la influencia muy directa que tienen sobre los docentes de aula en todo el país.

e. Creación de un programa nacional de becas para estudiantes.

f. Continuar con una fuerte política de inversiones en áreas fundamentales:

   i. Mantenimiento, mejoramiento y ampliación de capacidades locativas en todo el país, sobre todo en aulas, salas de informática, bibliotecas y laboratorios.

   ii. Mantener la inversión en mejoramiento del sistema informático y de nuevas tecnologías en todos los institutos y en la red nacional.

   iii. Desarrollo de los programas de gestión estudiantil y de docentes en primer lugar, como así también el de expedientes.

La Universidad Nacional Autónoma de Formación Docente

Como meta necesaria de un proceso interno de maduración y del análisis de los procesos educativos de nuestro país y de la región, surgió en formación docente la convicción que había llegado el momento de transformarse en una Universidad Autónoma de Educación. Así, en el año 2007 la ATD desde Salto lanza oficialmente la propuesta de transitar hacia ese objetivo. CODICEN entiende y asume como propia esta propuesta luego de algún debate interno y su aceptación por parte de todos los consejos desconcentrados de la ANEP. A partir de ese momento expuso y defendió esta idea en todas las instancias públicas o más acotadas en las que le fue posible hacerlo. El primer y más importante lugar donde se planteó oficialmente la idea fue ante la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). Finalmente, la aprobación de la Ley General de Educación (n.º 18.437), que culminó este proceso de debate, tradujo esa demanda, empobreciéndola, en la creación de un Instituto Universitario de Educación (IUDE). Muchos factores e intereses jugaron en contra en ese momento. Creemos que ellos no han invalidado la propuesta, solamente la han diferido.

Especialmente mantiene la validez de dicha propuesta la necesidad de construir un espacio donde la mejora de la calidad de la formación inicial de docentes sea una realidad en permanente evolución y adaptación a las necesidades; donde la titulación tenga una proyección nacional e internacional de jerarquía; donde la producción de conocimientos que alimenten ese proceso de mejora y respuesta pertinente se realice con autonomía y continuidad; donde la formación de posgrado mejore y se expanda equitativamente por

todo el país. Estas dimensiones de desarrollo educativo sobre todo impulsarán hacia adelante toda la educación nacional, dada la repercusión que tiene la formación de los docentes en todos sus ámbitos.

Realizada una autoevaluación del área a través de todos los institutos, se detectaron las necesidades fundamentales que permitieron dar los primeros pasos hacia una institución universitaria: la departamentalización, el impulso a la investigación y la mejora de la formación inicial; la formación continua de los docentes; la inversión en equipamiento informático y tecnológico en general; las mejoras edilicias para adecuarlas a una institución terciaria universitaria; la inversión en equipos de laboratorio y en material bibliográfico; entre otras.

La concreción de esa Universidad Nacional Autónoma de Educación deberá ser un objetivo altamente prioritario para todas las administraciones de la DFPD hasta su concreción definitiva.

Referencia bibliográfica

Cultelli, C. et al. (2009): *Gastos y Salarios. 1985-2009,* Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP, Montevideo.

LA COOPERACIÓN ANEP UDELAR EN EL PERÍODO 2005-2009

Marisa García[1]

Resumen

La cooperación entre la ANEP y la UDELAR es esencial para estructurar un Sistema Nacional de Educación Pública capaz de ofrecer a todos los ciudadanos la posibilidad de educarse a lo largo de toda su vida, condición necesaria para su desarrollo humano y para el desarrollo del país. La formación terciaria, universitaria o no, es considerada un derecho humano fundamental. Es necesario crear una oferta educativa amplia, diversificada, adecuada a las necesidades del país. En este capítulo se describen las acciones realizadas en los últimos cinco años: los convenios firmados, la ampliación de la oferta educativa compartida a nivel de la enseñanza técnica terciaria mediante la creación de nuevas carreras, la estructuración de actividades de posgrado para docentes, incluyendo en un futuro próximo maestrías y doctorados, las acciones desarrolladas a nivel de la interfase ANEP-UDELAR. Este camino recorrido permitirá allanar dificultades en la creación del Instituto Universitario de Educación y del Instituto Terciario Superior.

[1] Vice Presidenta del CODICEN de 2007 a 2009.

Introducción

La construcción de una sociedad más próspera, justa y solidaria, con un modelo de desarrollo humano integral sostenible, tiene como uno de sus pilares básicos la educación de todos los ciudadanos. La educación, en particular la superior, está concebida como derecho humano y bien público social. Debe ser accesible a todos a lo largo de toda la vida. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar ese derecho. Se trata de *"configurar un escenario que permita articular de forma creativa y sustentable, políticas que refuercen el compromiso social de la educación superior para todos y todas, tener como meta el logro de una mayor cobertura social con calidad, equidad y compromiso con nuestros pueblos"* (UNESCO-IESALC, 2008). La Ley Gene-ral de Educación, aprobada en diciembre de 2008, establece, en el artículo 7, la obligatoriedad de completar la enseñanza media superior. Aunque aún se está muy lejos de esa situación, es necesario proponerse metas más ambiciosas.

La expresión "educación de calidad para todos, para toda la vida", de uso frecuente en el discurso educativo, implica, entre otras cosas, el compromiso del Estado de ofrecer opciones para que profesionales, trabajadores, jóvenes y adultos encuentren posibilidades de mejorar su formación, imprescindible para su desarrollo humano e indispensable para el desarrollo del país. Asimismo, para los actores de la educación (autoridades, docentes, funcionarios, estudiantes) conlleva asumir un compromiso trascendente, valorando la misión que han asumido, que lleve al país en su conjunto a una situación que hoy estamos lejos de alcanzar. No hay desarrollo del país sin desarrollo humano de su población.

Es fundamental incentivar la formación de tipo profesional y terciario. Si bien los aprendizajes se dan en distintos ámbitos, aquí se trata de hacer algunas reflexiones sobre la educación formal.

Es claro que para una oferta educativa amplia, diversificada y adecuada a las necesidades del país es imprescindible una estrecha coordinación e interacción entre la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República (UDELAR), los dos entes autónomos a los que hoy la Constitución atribuye la responsabilidad de la educación formal y que integran el Sistema Nacional de Educación Pública.

Ya en la solicitud presupuestal de la ANEP (2005) para el período 2005-2009 se estableció que el Consejo Directivo Central de la ANEP (CODICEN)

"impulsará un conjunto de proyectos de cooperación entre la ANEP y la UDELAR con el objetivo de contribuir a la existencia de un Sistema Educativo Nacional articulado, procurando reforzar los entes autónomos y la complementariedad de ambos". Se indica que *"en el actual marco normativo existen amplios espacios de cooperación que pueden desarrollarse sin menoscabo de la autonomía de los dos entes educativos del país"*. Se proponen distintas áreas en las que trabajen en conjunto la ANEP y la UDELAR a lo largo del quinquenio.

También en el Debate Educativo se presentaron propuestas en este sentido. En el informe de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE, 2007), presentado en abril del 2007, se señala que la Comisión que trabajó sobre el Sistema Nacional de Educación aprobó *"manifestar la imperiosa necesidad de construir en el marco del Sistema Nacional de Educación Pública, un sistema integrado de enseñanza terciaria universitaria y no universitaria que habilite salidas laborales diversas, formación técnica de calidad, movilidad horizontal y posibilidades de acceso a instancias de formación de grado y posgrado universitarios"*. La concreción de una propuesta de este tipo requiere una fuerte cooperación entre la ANEP y la UDELAR.

Asimismo, en la exposición de motivos de la Ley General de Educación[2] se propone un sistema coordinado que contemple todos los niveles de educación: inicial, primaria, media básica, media superior, terciaria (en sus tres vertientes: la profesional, la universitaria y la formación para la educación), maestrías y doctorados. El requerimiento de la cooperación entre la ANEP y la UDELAR es esencial para lograr este sistema coordinado.

Las relaciones entre la UDELAR y la ANEP han variado a lo largo de los momentos históricos y no siempre han sido fluidas ni enriquecedoras. Existe una larga tradición de desencuentros entre ambas instituciones. Cada una se desarrolló con sus culturas, sus tradiciones, sus visiones y con un profundo celo por sus respectivas autonomías. Posiblemente esto se deba al largo proceso histórico de separación, que produjo un alejamiento que se considera fundamental revertir.

Cabe recordar que el Reglamento Organizativo de 1849 establece que *"La Universidad de la República abraza a toda la enseñanza pública, que en esta se da, y se divide en enseñanza primaria, enseñanza secundaria, y enseñanza científica y profesional"*.

[2] Ley General de Educación n.º 18437, del 12 de diciembre de 2008.

En el correr de los años, las distintas ramas de la enseñanza se fueron separando y construyendo su autonomía:

- la enseñanza primaria se separó definitivamente en 1877 (decreto ley de educación común);
- la separación de enseñanza secundaria de la Universidad se produjo en 1935;
- en 1942, tras más de medio siglo de historia, la ex Escuela de Artes y Oficios, creada en 1878 en el ámbito del Ministerio de Guerra y Marina para menores infractores, quedó constituida como ente autónomo de enseñanza. Luego pasó a denominarse Universidad de Trabajo del Uruguay (UTU).

Los Consejos de Educación Primaria (CEP), de Secundaria (CES) y UTU fueron académicamente autónomos hasta que la ley de educación de 1973, posteriormente sustituida por la de 1985, creó la actual Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), como ente autónomo y se mantuvieron los consejos como desconcentrados, con el máximo grado de autonomía posible dentro de los entes autónomos. La defensa de las respectivas autonomías ha dificultado en muchos casos el diálogo entre las partes.

Es importante señalar también que en el tema de la formación docente ha habido desencuentros entre la UDELAR y lo que hoy es la ANEP. La creación de instituciones cuyo cometido es la formación de docentes fue un largo proceso:

- Formación de maestros: entre 1880 y 1890 se crearon el Instituto Normal de Señoritas y el Instituto Normal de Varones, que se unificaron en 1935. Asimismo, se fueron creando los institutos de formación docente (IFD) en todos los departamentos del interior. La oferta para magisterio se completó en la década de 1960 con la creación del Instituto Magisterial Superior (IMS) que brindaba cursos de especialización y postítulo para docentes, directores e inspectores. Fue disuelto en 1994, cuando se creó el Centro de Capacitación (CECAP).
- La formación específica de profesores de enseñanza media fue mucho más tardía. En 1949 se creó por ley el Instituto de Profesores Artigas (IPA) y empezó a funcionar dos años más tarde. La expansión de la educación secundaria aumentaba la necesidad de docentes y hasta la creación del IPA no hubo formación sistemática. La mayoría de los docentes eran profesionales egresados de la Universidad o destacados

autodidactas que permitían cubrir las necesidades de un estudiantado reducido. Existía un sistema muy limitado de agregaturas. A partir de la creación del IPA se instaló una polémica, cuyos resabios aún subsisten, respecto al papel que deben cumplir las instituciones de nivel terciario y las competencias que corresponden al IPA y a la Universidad.

- Para la formación de maestros técnicos se creó en 1972 el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET).
- En 1973 se unificaron los centros de formación de Montevideo en el INADO, en 1986 se creó la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD), en 1990 se creó el cargo de director ejecutivo del Área de Formación y Perfeccionamiento Docente y en 1995 dos de las subdirecciones actuales.
- Entre 1997 y 2000 se crearon en el interior los primeros centros regionales de profesores (CERP), que dependían inicialmente del director nacional de educación pública. Cuando se creó a fines de la década de 1990 el Centro de Capacitación para docentes en actividad, pasaron a depender él.

Actualmente todos estos institutos de formación docente dependen de la Dirección de Formación Docente y el Centro de Capacitación se transformó en el Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores (IPES), que cambió sus objetivos en lo que respecta al tipo de actividades que se ofrece a los docentes en servicio.

Durante este largo proceso las instituciones educativas no universitarias fueron de alguna manera divergiendo inicialmente, afirmándose cada una de ellas en el área de su especialidad, defendiendo siempre sus autonomías, variables en el tiempo. Por su parte, la UDELAR, autónoma desde hace más de 50 años, y también muy celosa de su autonomía, construyó su identidad sin establecer coordinaciones con los organismos que rigen la enseñanza preuniversitaria.

Hay que destacar, sin embargo, que ha habido permanentemente acciones coordinadas, que, aunque aisladas, han sido muy positivas, como por ejemplo el diseño conjunto del bachillerato (microexperiencia), que mereció opiniones muy favorables y múltiples actividades puntuales.

Cuando en el 2005 asumió la nueva administración, se planteó que, dada la situación en la que se encontraba la educación pública en el país, el deterioro que había experimentado en las últimas décadas y el papel cada vez más importante que juega el conocimiento en las sociedades actuales, no había

otro camino que no fuera el de aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones colectivas. Si se piensa en la necesidad de tener ofertas educativas de nivel terciario o universitario, múltiples, variadas, distribuidas en todo el país, es imprescindible construir acuerdos entre la ANEP y la UDELAR, en los que cada una aporte sus fortalezas para que, según las necesidades de formación detectadas, se elaboren propuestas educativas de alto nivel.

Acciones emprendidas por la ANEP al comienzo de la gestión

Se planteó el objetivo de extender y profundizar la cooperación existente entre ambas instituciones, para facilitar el propósito común de establecer una asociación estratégica que permitiera avanzar hacia la conformación de un sistema educativo nacional articulado, sinérgico y complementario. Desde el comienzo de esta administración, en mayo de 2005, el CODICEN resolvió proponer al CDC de la UDELAR la creación de una Comisión Mixta ANEP-UDELAR.[3] En el Proyecto de presupuesto quinquenal 2005-2009 presentado por cada una de las instituciones se afirmaba esta decisión de trabajo conjunto. Se consideraba que la construcción de dicho sistema educativo nacional podía concretarse dentro del marco normativo existente en ese momento, preservando la autonomía de ambos entes, sin desmedro de las iniciativas que pudieran surgir en el marco del debate educativo nacional. La UDELAR propuso que la Comisión Mixta trabajara sobre tres áreas:

- El desarrollo conjunto de una oferta terciaria de carreras cortas no universitarias a nivel nacional, con la posibilidad de que el egresado pueda continuar su formación a nivel de grado universitario y eventualmente de posgrado. En el Proyecto de Presupuesto Quinquenal 2005-2009 se plantea que se procurará la conformación coordinada de políticas públicas de educación terciaria, en particular en el área tecnológica, con especial énfasis en el desarrollo local y el desarrollo productivo del país. Se generará un espacio terciario de carreras cortas que ofrezca una importante gama de orientaciones en consonancia con las demandas del desarrollo productivo del país. Se propuso un sistema que opere, por una parte, con carreras transversales, en áreas necesarias en múltiples procesos productivos y, por otra parte, con carreras

[3] CODICEN, resolución n.º 23, acta n.º 34, del 24 de mayo de 2005.

relacionadas a cadenas agroindustriales que, de acuerdo a las investigaciones realizadas, estarían radicadas en distintas zonas del país

- Colaboración en materia de formación docente. Esta temática es particularmente delicada tanto por su importancia fundamental en la posibilidad de éxito de cualquier propuesta educativa, como por las diferentes concepciones y tradiciones de ambas instituciones, fundamentalmente en materia de formación de grado. En el Proyecto de Presupuesto Quinquenal 2005-2009 se propuso proyectar en forma coordinada espacios de formación docente en los niveles de grado, posgrado y educación permanente (actualización y perfeccionamiento), en los aspectos disciplinares y pedagógico-didácticos. Se propone recurrir a la potencialidad académico-disciplinar de la UDELAR y a las fortalezas en lo pedagógico-didáctico y de práctica docente de la ANEP.

- Interfase enseñanza media-enseñanza universitaria. Se trata de generar políticas educativas conjuntas que permitan un tránsito fluido de egresados de la educación media superior a la educación superior, que incluyan la evaluación de aprendizajes, capacidades, intereses y aptitudes para la formación terciaria.

En el 2005 se integró la Comisión Mixta y tres subcomisiones que trabajan sobre las áreas propuestas por la UDELAR. Se produjeron informes periódicos, que fueron elevados a las autoridades correspondientes.

En marzo del 2006 se firmó un convenio marco entre la UDELAR y la ANEP[4] en el que se establece que las partes contratantes elaborarán y ejecutarán de común acuerdo programas y proyectos de cooperación, los que serán objeto de acuerdos complementarios que especificarán objetivos, metodología de trabajo y obligaciones de cada una de las partes. A lo largo de estos años se han firmado varios acuerdos específicos, tanto para la creación de carreras tecnológicas terciarias, como para la cooperación en materia de formación y titulación de posgrados.

Hoy, la existencia de la Comisión Mixta ANEP-UDELAR y las actividades desarrolladas a la largo de estos años demuestran una clara intención de acercamiento, tanto desde las autoridades de la ANEP como de las de la UDELAR. No es claro que esta intención sea compartida ni acompañada de una nueva postura de muchos docentes frente a algunos de los viejos problemas

[4] ANEP-UDELAR, Convenio Marco, 27 de marzo de 2006.

que enfrentaban a ambas instituciones. Estos podrían resumirse muy brevemente en las percepciones que tienen sobre este relacionamiento muchos docentes de la ANEP que sienten una postura de "soberbia" de los docentes de la Universidad en su acercamiento a la problemática de la educación media y su cuestionamiento con respecto a la formación de los docentes en las áreas específicas de conocimiento. También perciben que los docentes universitarios no valoran lo que consideran su fuerte, que es su formación en el área de la didáctica específica y la práctica docente. Si bien se reciben positivamente muchas actividades realizadas por docentes universitarios, se destaca que la Universidad no toma en cuenta la formación de los docentes de educación media y formación docente en actividades desarrolladas para sus docentes porque a nivel universitario no se le da la jerarquía que entienden que esta formación tiene en la carrera de un docente, cualquiera sea el ámbito en que se desempeñe. Por su parte, muchos docentes universitarios no solo cuestionan la poca profundidad de conocimientos en las áreas específicas, sino también la falta de formación en actividades de investigación de los docentes, sobre todo en los de formación docente. Será necesario un intenso trabajo para superar las susceptibilidades instaladas durante tantos años para consolidar un imprescindible trabajo conjunto. De acuerdo con la experiencia exitosa de muchos años de trabajo en el área de la Química, en la que participaron juntos docentes universitarios, del IPA y de educación secundaria en la realización de múltiples actividades, tanto en Montevideo como en el interior, se entiende que es imprescindible buscar estrategias para acercar a los docentes de clase de los dos subsistemas. No alcanzan la mejores intenciones de las autoridades si no se llega al cuerpo docente, usualmente muy alejado de las resoluciones de las comisiones centrales y de las altas jerarquías de la educación. La participación comprometida y convencida de los docentes es imprescindible para el éxito de la tarea educativa. De las actividades compartidas, de la vivencia conjunta de experiencias, en general enriquecedoras para todos, se va produciendo un acercamiento humano fundamental, que permite ir acortando las distancias entre las posiciones inicialmente fuertemente encontradas, en un diálogo distendido durante el desarrollo de las actividades compartidas. Es claro que estas estrategias son más difíciles de implementar a nivel de la ANEP, no solo por el gran número de docentes de cada asignatura, sino también por su dispersión territorial. Sin embargo, el uso de las herramientas informáticas puede ayudar a disminuir estas dificultades.

Avances en las diversas áreas

Educación tecnológica terciaria

En el año 1999 la ANEP y la UDELAR firmaron un acuerdo general para el desarrollo conjunto de carreras tecnológicas terciarias, de corta duración, dirigidas a egresados de la educación media superior, a los que se les brindaba la posibilidad de insertarse directamente en el mundo del trabajo o continuar estudios universitarios.

Al comienzo de la administración actual funcionaban en Montevideo dos carreras de tecnólogo con responsabilidades académicas compartidas entre la UDELAR y la ANEP, y el título era expedido por las dos instituciones simultáneamente: Tecnólogo Mecánico (desde 1994, carrera compartida entre la UTU y la Facultad de Ingeniería) y Tecnólogo Químico (desde 2001, compartida entre la UTU y la Facultad de Química), ambas carreras terciarias, de corta duración (tres y dos años respectivamente). Los egresados de dichas carreras tuvieron una inserción laboral muy bien evaluada por sus empleadores y varios continuaron sus estudios universitarios.

La ANEP y la UDELAR han implementado en este período varias carreras que quedan bajo la supervisión de la Comisión Mixta. Cada una de las nuevas carreras desarrolladas motivó la firma de un convenio específico, dentro del convenio marco firmado en 2006.

En el marco de la Ley de Presupuesto Quinquenal y de la Rendición de Cuentas 2005, la UTU presentó y se aprobó un proyecto con el objetivo de crear un sistema educativo, "Educación Tecnológica Terciaria", ofrecido por la educación pública uruguaya a través de la ANEP y la UDELAR a los efectos de diversificar las propuestas educativas, previa identificación de necesidades tecnológicas en distintas regiones del país. El proyecto se ejecutaría conjuntamente con la UDELAR. A su vez, la Universidad incluyó en su presupuesto la solicitud correspondiente para la co-financiación, con consideraciones del mismo tenor que las expresadas por la ANEP.

La puesta en funcionamiento del proyecto constituyó un gran desafío, porque se trata de un proyecto emprendido y llevado adelante por dos instituciones públicas de educación de tradiciones muy diferentes, porque está vinculado a las estrategias de desarrollo del gobierno, porque constituye un importante salto cualitativo en lo que a pertinencia de la educación implica. Ha sido

necesario un trabajo arduo para sortear los problemas de coordinación y operativos que se generan.

El proceso de selección de las regiones del país y de las áreas se define en función de la pertinencia en relación a las características sociales, culturales y productivas de cada zona. Se han puesto en funcionamiento los tecnólogos mecánico y químico en Paysandú, y los tecnólogos informáticos en Montevideo, Maldonado y Paysandú. Además, se han desarrollado carreras tecnológicas para determinadas áreas productivas, previo estudio de las necesidades y posibilidades de distintas regiones: el tecnólogo agroenergético (sucroalcoholero) en Bella Unión (que podría desarrollarse en otras zonas a partir de materias primas diferentes a la caña de azúcar), el tecnólogo cárnico (de inminente inauguración en Tacuarembó), el tecnólogo en madera (que será instrumentado en Rivera para atender necesidades detectadas en la zona norte del país). En estos casos, se trata de carreras tecnológicas que apuntan a formar recursos humanos en diversos aspectos relacionados con una determinada cadena productiva. Es novedosa, además, la participación comprometida del territorio y de algunas instituciones en el desarrollo de la propuesta: ALUR/ANCAP respecto al agroenergético, INIA en el cárnico y productores en el de la madera, así como las intendencias.

Se tratará de atender a todo el país, siguiendo una firme política de descentralización que involucra las funciones de investigación científica y tecnológica, enseñanza y extensión en todos sus niveles, buscada con ahínco por ambos organismos patrocinantes.

Se transcribe parte del informe de la Comisión Mixta de 2009: *"los cursos tecnológicos son considerados parte sustancial de los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria, PRET, impulsados por la UDELAR, que, con carácter regional, vienen definiéndose en trabajo interinstitucional, en las respectivas Comisiones Consultivas. En estas es fundamental el papel de los gobiernos municipales y otros actores sociales locales, junto a los educativos"*.

Para la administración académica de las carreras tecnológicas conjuntas, la Comisión Mixta conformó una Subcomisión de Enseñanza Tecnológica Terciaria. Las Comisiones de Carrera y los coordinadores, que están previstos en los respectivos convenios, elevan sus propuestas a la Subcomisión, la que, a su vez, las eleva a la Comisión Mixta. En 2007 se revisó la estructura orgánica y funcional de la Subcomisión. En 2008 se resolvió dotar a esta Subcomisión de un coordinador ejecutivo que fue provisto, previo llamado a aspiraciones, en mayo de 2009 a los efectos de mejorar su contacto con los coordinadores y Comisiones de Carrera, realizar el seguimiento permanente del

funcionamiento de los cursos y la recolección de información oportuna para la toma de decisiones, funciones cada vez más complejas en la medida de la apertura de nuevos cursos.

Se transcribe parte del informe 2009 de la Comisión Mixta:

> *"... paralelamente, las dos Instituciones han puesto en marcha otra ambiciosa propuesta, el Sistema Nacional de Enseñanza Técnica y Superior Agraria (SINETSA). En este caso la UDELAR está representada por las Facultades de Agronomía y Veterinaria y la ANEP por la UTU.*
>
> *Con el fin de identificar necesidades, definir estrategias educativas y coordinar esfuerzos con otras Instituciones, se han constituido Consejos Consultivos por áreas de producción, donde encuentran representación, junto a la UDELAR y la UTU, otros sectores involucrados en las mismas.*
>
> *Este Proyecto propone revisar los procesos de formación en todos los niveles educativos en relación a cadenas productivas agroveterinarias, mejorando y complementando las acciones desarrolladas por UTU y la UDELAR en todo el país. Incluye ampliar la oferta educativa de grado y posgrado, desarrollar un sistema de equivalencias entre los cursos desarrollados y facilitar el tránsito de estudiantes entre carreras, compartir la infraestructura existente e instalar nuevas en coordinación con terceros, interconectar los programas de formación con los de investigación, fortalecer los recursos docentes (Educación Permanente, Posgrados, PEDEAGRIND). Se iniciaron acciones respecto a producción lechera, producción vitivinícola (incluye nueva Licenciatura en Viticultura y Enología), el desarrollo de un Bachillerato Técnico en Sayago, producción ganadera, incluyendo una Tecnicatura en Producción Animal, Tecnólogo en cultivos con riego, involucrando espacios de formación de las Instituciones participantes en diversos puntos del país".*

Todas estas actividades han sido coordinadas y desarrolladas entre la UTU y las facultades del área agraria de la UDELAR.

Formación docente

La formación de los docentes es un factor esencial para tener una oferta educativa de alta calidad. Sin ignorar la importancia de los múltiples factores que inciden en el resultado de un proceso educativo, un centro docente cumple tanto mejor su misión cuanto más elevada sea la capacidad profesional de su personal. La profesión docente, al igual que otras, implica un proceso continuo de formación que, obviamente, no se termina con la culminación de una adecuada formación inicial, sino que es una construcción permanente. Si bien siempre ha habido una amplia oferta de actividades de capacitación para que los docentes pudieran mejorar desde el punto de vista profesional, la formación inicial, tanto de maestros como de profesores de enseñanza media, fue siempre considerada una educación terciaria no universitaria, por lo que prácticamente no se incluyeron en los planes de estudios actividades de investigación y extensión, características de una enseñanza universitaria. Esto impidió, en muchos casos, que docentes egresados de los institutos de formación pudieran realizar maestrías y doctorados, ni en el país ni en el exterior. La construcción continua de la profesión implica que el sistema educativo deba tener una oferta amplia de actividades de formación permanente y de titulaciones de posgrado, que incluya la actualización permanente tanto en el conocimiento disciplinar como en el análisis de la práctica. Esto ha sido un reclamo permanente de los docentes egresados de las instituciones de formación docente.

En educación primaria todo el universo de maestros en ejercicio es titulado. La situación es muy diferente en educación media, nivel que no cuenta con docentes con formación profesional para cubrir todas sus necesidades, si bien en el Censo realizado en el 2007 se determinó que el número de profesores con formación docente había aumentado notoriamente en relación a relevamientos anteriores (ANEP, 2008). Por esta razón, mientras la enseñanza primaria requiere del mejoramiento de los niveles de formación de los maestros en servicio, en la enseñanza media, tanto secundaria como técnico-profesional, se agregan problemas importantes de formación docente anterior al servicio.

En el 2005 la situación en formación docente era muy compleja: por una parte porque en formación inicial coexistían diversas modalidades, divorciadas entre sí, fundamentalmente en lo que se refiere a la formación de docentes de educación media. En el 2008, la DFPD propuso crear un Sistema único de Formación Docente, que incluía la reformulación de los estudios de grado, la

propuesta de consolidar una política para la titulación y la formación permanente, impulsar la formación de posgrado y de maestría, y transformar la institucionalidad de la DFPD.

La reformulación de los estudios de grado fue un proceso complejo, que levantó muchas resistencias en algunos ámbitos, pero que actualmente se está desarrollando con normalidad. Hoy existe una vasta oferta de cursos para la formación inicial de docentes, tanto presenciales como semipresenciales o semilibres, en todo el país.

La transformación institucional implica la evolución de la actual DFPD hacia una institución de carácter universitario, autónoma y cogobernada. Como una primera etapa, previa a esta transformación y preparándose para ella, se propuso que los docentes comenzaran a realizar tareas de investigación, asignándoles horas para desarrollar esa tarea, y se crearon departamentos por asignatura (o por área) de carácter nacional, con coordinadores de reconocida jerarquía, cargos provistos por llamado a aspiraciones. Se pretende con este mecanismo construir un germen para llegar a consolidar una red de institutos de formación docente, con una comunidad académica fuerte, en la que se integren docentes en formación, formadores de formadores y egresados, con vínculos fluidos con otros ámbitos de la cultura y con otras instituciones de nivel superior. Asimismo, en ese proceso de acercamiento a un funcionamiento universitario, se realizó una autoevaluación del área de formación docente, que involucró a más de 30 institutos, cuyos resultados fueron elevados al CODICEN.

En cuanto a la formación en servicio, la orientación de la oferta del IPES, dependiente del Área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores, ha cambiado sustancialmente. Si bien se siguen desarrollando algunas actividades de capacitación, se ha puesto el énfasis en la realización de actividades de formación. No solo en el área de enseñanza, con la oferta de actividades de posgrados y educación permanente (actualización y perfeccionamiento), también se han realizado tareas de investigación, extensión y proyección cultural, y otras actividades, tales como jornadas e intercambios académicos. Estas actividades implican un cambio muy importante en lo que se refiere a las capacitaciones que se realizaban anteriormente. Los datos de 2009 no están terminados de procesar; en 2008 se realizaron diversos tipos de actividades de perfeccionamiento y actualización a solicitud de los consejos desconcentrados, CODICEN y otras organizaciones públicas tales como el INAU, los CAIF, en las que se contó con 11.056 participantes, entre maestros, adscriptos, profesores, tutores, directores e inspectores tanto de Montevideo

como del interior. Las actividades, de duración variable, tuvieron, en general, evaluación.

Con respecto a los posgrados, en el documento elaborado conjuntamente por la ANEP y la UDELAR[5] se acuerda en avanzar en la coordinación y la complementación de los diversos niveles de la actividad educativa, lo cual supone programar nuevas actividades conjuntas e intensificar las varias líneas de trabajo ya existentes. En particular se ha trabajado en el área de posgrado para docentes y en la formación en servicio de docentes de ambas instituciones, tanto en materia disciplinar como educativa. Asimismo, se acuerda impulsar un programa conjunto para la formación de docentes de todos los niveles de la enseñanza, reconocidos por títulos de ambas instituciones, lo que ayudaría a consolidar el carácter universitario de formación docente, necesario para su evolución hacia una Universidad de Educación autónoma, fuera del ámbito de la ANEP. Además, en julio de 2009 se firmó un convenio con la UDELAR[6] cuyo artículo 4 establece: *"ambas partes contratantes, de común acuerdo podrán organizar conjuntamente cursos de posgrados (Diplomas, Especializaciones, Maestrías o Doctorados) dirigidos a docentes titulados del Sistema Nacional de Educación Pública"*. Si bien el convenio fue firmado recién en el 2009, ya desde el 2007 se están desarrollando los cursos de diploma en diversas áreas, en los que participan 354 docentes, que quedarían, una vez culminada la formalización de las propuestas, dentro del marco del convenio, cuyos títulos serían expedidos conjuntamente y generarían créditos para una posterior maestría.

La cooperación ANEP-UDELAR es fundamental tanto por el fortalecimiento académico de las actividades a desarrollar, como porque la ANEP no está facultada para expedir títulos de posgrado (maestrías y doctorados).

Si bien en cada una de la instituciones se han realizado múltiples actividades tendientes a mejorar la formación de sus docentes, las diferencias de criterios entre la ANEP y la UDELAR en lo que tiene que ver con la formación inicial no han permitido llegar aún a acuerdos concretos. A nivel de actividades de perfeccionamiento y posgrado, en cambio, la relación ha sido muy fluida y se han concretado múltiples actividades.

[5] CODICEN, resolución n.º 88, acta n.º 38, del 10 de julio de 2008
[6] Convenio ANEP-UDELAR, 29 de julio de 2009.

Acciones en la interfase

Para que un sistema educativo funcione efectivamente como un sistema es necesario que en las distintas etapas de su formación el estudiante esté apoyado para superar los obstáculos y dificultades que implican el pasaje de un nivel a otro de su proceso formativo. Asimismo, es importante que pueda recibir asesoramiento y orientación con respecto a su proyecto de vida, sobre todo cuando se encuentra con incertidumbres u opciones respecto a su futuro que no puede resolver solo.

En este sentido es importante que, tanto entre los consejos desconcentrados de la ANEP, como entre la ANEP y la UDELAR, haya una fuerte coordinación vertical y horizontal, que permita al estudiante transitar sin traumas las distintas etapas de su formación. Asimismo, es importante la coordinación de los equipos que intervienen en la orientación de las transiciones educativas en la ANEP y en la UDELAR.

La Subcomisión de Interfase propuso, en el 2006:

- organizar un sistema de orientación vocacional ocupacional;
- crear un espacio de coordinación que facilite el pasaje de los estudiantes de un sistema a otro e incluso el pasaje horizontal, en los casos en que el estudiante comprenda que no ha elegido el camino que satisface sus aspiraciones o que no está en condiciones de seguir el camino elegido.

En el informe que la Subcomisión de Interfase realiza en 2007 se indica:

- en lo que respecta a la orientación vocacional se intentó acercar a los grupos que trabajaban en ambas instituciones, el PAPOVO de la ANEP y la Facultad de Psicología de la UDELAR. Se realizaron talleres con la participación de una destacada profesional argentina, se realizaron encuentros con directores de todo el país que demostraron gran interés en que se desarrollaran estas actividades, había buen entendimiento en los aspectos teóricos, pero el proyecto conjunto no se concretó. Ambos grupos siguen trabajando cada uno desde su institución: el PAPOVO ha elaborado material para distribuir entre docentes y estudiantes y la Facultad de Psicología ha trabajado en el apoyo a estudiantes que buscan ingresar a la UDELAR (talleres en liceos realizados con participación de estudiantes y docentes universitarios, Expo-Educa, actividades planificadas en la esfera del INJU);

- en lo que respecta a la coordinación entre las instituciones existen numerosas y variadas actividades coordinadas entre los consejos de ANEP y distintos servicios universitarios.

Algunas de estas actividades se están desarrollando desde hace varios años y constituyen verdaderos programas de larga duración, otras son actividades relativamente puntuales, pero sostenidas.

En el primer grupo cabe destacar que se están realizando trabajos de carácter longitudinal en las áreas Educación Musical, Educación Artística y Matemática, con una visión del concepto de interfase que involucra al conjunto educativo nacional en todos sus niveles, desde educación primaria hasta bachillerato, desde hace varios años. Se plantea la necesidad de integrar otros grupos de trabajo y algunas actividades interdisciplinarias, ya que ha habido acercamientos no institucionalizados pero frecuentes en Física, Matemática, Química y Biología.

Con respecto a actividades de duración más reducida, cabe destacar, a manera de ejemplo:

- En Educación Musical desde al año 2004 se organizaron cursos de actualización para profesores del CES con docentes de la UDELAR. En los últimos años se privilegió la actualización para los profesores de los bachilleratos de arte. Se elaboró un Programa Nacional de Educación Musical que involucra a todas las ramas de la enseñanza. Se inició un proyecto para la creación de un Liceo Musical, que sería la continuación de las escuelas de música de primaria, para darle continuidad a la formación musical de los jóvenes. Se realizó un foro organizado por la UDELAR al respecto en noviembre de 2007.

- En el marco de la Comisión Mixta se realizaron dos jornadas en el 2007 con los integrantes de la UDELAR, el CES y la UTU, en las que se trabajó sobre los resultados de las evaluaciones diagnósticas que se aplicaron en algunos servicios de la UDELAR a los egresados de educación media. De esos encuentros se conformaron grupos de: Matemática, Física, Química y Biología, que se han reunido en varias oportunidades.

- En el área Química hubo intercambios entre profesores de la UDELAR (facultades de Ingeniería, Medicina y Ciencias) y del CES en relación a las pruebas diagnósticas utilizadas en la Universidad en los últimos años. A partir de dichos intercambios se elaboró un informe, en el que se

realizaron varias propuestas de trabajo conjunto, tanto para el diseño como para la elaboración de actividades de evaluación:

- En el área Física se implementaron cursos extensos, semipresenciales, con las facultades de Ingeniería y Ciencias para los profesores del CES. Entre otros, se realizó un curso sobre Microscopía Electrónica a los docentes de Ciencias Biológicas del CES.

- Ante los resultados de las pruebas de Matemática aplicadas a los estudiantes al ingreso de la UDELAR se reunieron profesores del CES, la UTU y la UDELAR (de las facultades de Ingeniería, Ciencias y Medicina) para estudiar esta problemática. Eso ayudó para la elaboración de los nuevos programas de bachillerato, de la Reformulación 2006, con la participación de un profesor de Matemática de la UDELAR.

Ejemplos de otros proyectos que se están realizando actualmente y que implican una coordinación entre la ANEP y la UDELAR:

- Informe Temático Ciencias sobre pruebas PISA. Este Proyecto conjunto ANEP UDELAR propone realizar una contribución interdisciplinaria a la reflexión sobre la enseñanza y el aprendizaje de las Ciencias en la educación media del Uruguay.

- Se están desarrollando varios proyectos de coordinación y trabajo conjunto a nivel territorial (zona de Facultad de Ciencias, Aguada y Cerro) que contribuyen a fortalecer las acciones de interfase.

- El Proyecto Flor de Ceibo de apoyo al Plan Ceibal, que viene desarrollando la UDELAR desde 2008. Este proyecto de carácter interdisciplinario involucra a estudiantes y docentes universitarios de diferentes carreras. Incluye acciones de trabajo en comunidad e investigación, en acuerdo con los maestros comunitarios y el personal de las escuelas involucradas en cada caso, para contribuir con el proceso de apropiación de la herramienta tecnológica por parte de los niños, su familia y la comunidad. Se llevan a cabo acciones en escuelas de todo el país seleccionadas en acuerdo con los responsables del Plan Ceibal; se continuarán estas acciones a nivel de secundaria, donde se está instrumentando a partir de este año el Plan Ceibal.

La Subcomisión de Interfase está desintegrada desde el 2007, pero se han seguido desarrollando actividades que habían sido propuestas en su momento y otras que son directamente instrumentadas por los consejos desconcentrados en coordinación con distintos servicios universitarios.

Entendemos que estas actividades de coordinación acerca de la Interfase deben profundizarse, procurando la definición de una política educativa conjunta, que facilite el tránsito fluido de egresados de la educación media a la educación superior.

Situación actual y perspectivas

La reiteradamente expresada voluntad de cooperación entre la ANEP y la UDELAR se ha visto reflejada en la firma de convenios, en la elaboración de documentos sobre políticas educativas a nivel de enseñanza terciaria y, como se ha señalado, en múltiples actividades, algunas ya realizadas y otras en vías de realización.

Es de interés transcribir algunos párrafos de la declaración conjunta[7] elaborada a fines del 2007, aprobada por el CODICEN en julio de 2008, previa consideración de los consejos desconcentrados, la DFPD y las ATD. Se tomaron elementos del documento elaborado por la Asamblea General del Claustro de la UDELAR en agosto de 2007, de modo que ambas instituciones aportaron sus visiones, frecuentemente coincidentes, en los temas centrales de una política de cooperación. En este documento se acuerdan las bases fundamentales en que se resuelve desarrollar la cooperación en el futuro. Allí se indica:

> *"El país necesita transformar su educación pública para responder con éxito a los desafíos que supone la construcción de un proceso nacional de desarrollo humano y sustentable. Para alcanzar este propósito, tanto ANEP como la UDELAR consideran imprescindible conjugar sus esfuerzos, orientados al fortalecimiento del la Educación Pública. Esa convergencia se funda en el objetivo mayor de promover la más profunda democratización de conocimiento, impulsada por la generalización de la enseñanza avanzada y permanente a lo largo de la vida, y creativamente combinada con el trabajo.*
>
> *En esa dirección, ambas Instituciones entienden necesario contribuir a la creación de un Sistema Nacional de*

[7] CODICEN, resolución n.º 88, acta n.º 38, del 10 de julio de 2008.

> *Educación Pública, coordinado, flexible, promotor de movilidad horizontal y vertical, diversificado, de alcance nacional y de real calidad. De esta manera se procura fortalecer la autonomía de ambos entes, potenciando la complementariedad de los mismos.*
>
> *En tal sentido, se acuerda avanzar en la coordinación y la complementación en los diversos niveles de actividad educativa. Esa tarea debe partir del reconocimiento de dos importantes tradiciones institucionales. La ANEP posee una valiosa tradición en materia de formación didáctico-pedagógica de los docentes de los diversos sub sistemas que conforman la Educación pública; la UDELAR posee, por su parte, una vigorosa tradición en materia de investigación disciplinaria y una incipiente, pero prometedora, investigación en materia educativa. Dada esta realidad, es vital elaborar alternativas que sepan conjugar ambas tradiciones".*

Más adelante se expresa que:

> *"Estos avances dan cuenta del propósito de fortalecer el Sistema Nacional de Educación Pública, construyendo para eso más y mejores nexos de colaboración, creando sinergia mediante nuevas acciones, nuevos marcos normativos si fuera necesario, y nuevas alianzas curriculares de formación inicial y continua en el marco de la Educación Permanente".*

Asimismo, en las Bases de acuerdo sobre Educación Terciaria aprobadas por el CDC de la UDELAR se expresa que *"…esa cooperación apunta, en particular hacia la necesaria diversificación institucional de la Educación Terciaria Pública, incluyendo el carácter autónomo, gratuito, laico y cogobernado de los Institutos a crear".*

Se propone la creación de una subcomisión que actuaría como ámbito coordinador del Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública en el ámbito de la Comisión Coordinadora del SNEP, a la que se le asignan diversos cometidos, tales como: *"impulsar Programas de enseñanza Terciaria que reúnan en distintas regiones los esfuerzos de las Instituciones educativas públicas, de*

otras Instituciones Públicas y de actores de la sociedad civil, (...) proponer a la ANEP y la UDELAR la celebración de convenios para la creación de Institutos y Programas Nacionales y regionales de Enseñanza Terciaria Pública (…) avanzando en la vinculación entre Educación Permanente y trabajo".

El CODICEN en un documento paralelo[8] propuso, además, la creación de dos entes autónomos: el Instituto Terciario de Formación Docente y el Instituto Terciario de Educación Tecnológica, previa integración de una Comisión de Implantación para cada uno de ellos con el cometido, entre otros, de proponer a la Comisión Coordinadora del SNEP la organización y funciones de los entes creados.

La Ley General de Educación, hoy vigente, recoge de algún modo algunas de estas posibles líneas de acción; se dispone la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE), que funcionará en la órbita de la ANEP y desarrollará actividades de enseñanza, investigación y extensión. Formará maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores y otorgará otras titulaciones que la educación nacional requiera (artículo 84).

La Comisión de Implantación del IUDE, integrada por un representante del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), uno de la ANEP, uno del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y uno de la UDELAR, deberá elaborar, antes del 30 de abril de 2010, una propuesta de estructura y funcionamiento del IUDE. El órgano de conducción de esta nueva institución deberá incluir representantes electos por los docentes, estudiantes y egresados, y representantes de la ANEP y la UDELAR. La Comisión Coordinadora del SNEP, con la información proporcionada por la Comisión de Implantación decidirá los plazos de puesta en marcha del IUDE. El Poder Ejecutivo elevará al Parlamento el Proyecto de Ley Orgánica del IUDE en un plazo no menor a 120 días posteriores a la presentación del informe. La Comisión de Implantación propondrá a la ANEP y a la UDELAR programas conjuntos para la formación de docentes de todos los niveles de la enseñanza pública (artículo 85).

Se destaca muy especialmente la participación de docentes, estudiantes y egresados en los órganos de conducción del IUDE, lo que ha sido presentado reiteradamente como una aspiración.

[8] CODICEN, resolución n.º 10, acta n.º 52, del 2 de setiembre de 2008.

Asimismo, se crea el Instituto Terciario Superior (ITS) en el ámbito del SNEP, el que estará constituido por una red de instituciones ubicadas en diferentes lugares del país, que desarrollarán actividades de educación terciaria, integrando enseñanza, investigación y extensión. Los conocimientos y créditos adquiridos serán reconocidos o revalidados por las demás instituciones terciarias o universitarias, de forma de facilitar la continuidad educativa de sus estudiantes y egresados (artículo 87). En el artículo 88 se constituye una Comisión de Implantación, con los mismos objetivos y plazos que los establecidos para la del IUDE. Esta Comisión impulsará programas regionales de enseñanza terciaria que reúnan en distintas regiones los esfuerzos de las instituciones educativas públicas, de otras instituciones públicas y de actores de la sociedad civil. La comisión consultará a las organizaciones representativas de los trabajadores, empresarios y movimiento cooperativo, así como a las intendencias, ministerios y otras entidades públicas y privadas cuyo aporte se entienda necesario.

De acuerdo con los documentos mencionados hay una razonable coincidencia entre la ANEP y la UDELAR en los grandes objetivos de la educación terciaria, que ya se han plasmado en las actividades llevadas a cabo conjuntamente a lo largo de estos años. Aún hay muchas diferencias, en particular respecto a la aspiración de la ANEP de que el IUDE evolucione hacia un ente autónomo. Será necesario continuar el diálogo permanente para el mejor futuro de nuestra educación.

Si bien las propuestas de la Ley de Educación no coinciden enteramente con las aspiraciones de ambas instituciones, la creación de las Comisiones de Implantación con la participación de la ANEP y la UDELAR, que han estado reuniéndose a lo largo del 2009, habilitan ámbitos de diálogo e intercambio que han permitido llegar a algunos acuerdos, aunque algunas diferencias aún no han podido ser salvadas. Hay un largo trayecto por recorrer para alcanzar las metas propuestas, pero se está en un camino de acercamiento y coordinación muy auspicioso.

Referencias bibliográficas

ANEP (2005): *Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones 2005-2009*, Montevideo.

ANEP (2008): *Censo Nacional Docente 2007*, Montevideo.

CODE (2007): *Informe Final*, Montevideo.

UNESCO-IESALC (2008): *Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe*.

4

NUEVAS ÁREAS CURRICULARES

LA EDUCACIÓN PÚBLICA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Martín Prats[1]

Resumen

Definir una política transversal de derechos humanos para la educación requiere de herramientas conceptuales que permitan entender su significado actual y elaborar distintas estrategias de abordaje. El sistema educativo debe desarrollar un plan de educación en derechos humanos que incorpore una educación en valores, pero la complemente y supere a partir de las nociones de exigibilidad y responsabilidad. Además, debe propiciar una política educativa general en clave de derechos que fomente mejores prácticas y una cultura en la que todos los actores involucrados sean respetados en su dignidad como personas. Desde un plano conceptual y crítico, este capítulo describe las políticas llevadas a cabo por la ANEP en este sentido durante este período y las actividades realizadas por la Dirección de Derechos Humanos del CODICEN en cuanto espacio institucionalizado para su promoción. Por último, reflexiona a partir de la experiencia acumulada y propone cuáles deben ser las líneas de acción para el futuro.

[1] Director de la Dirección de Derechos Humanos del CODICEN de la ANEP (2006-2010).

Introducción

Uruguay como Estado reconoce el valor de los derechos humanos y los ha incorporado con valor normativo en la Constitución Nacional[2] y a través de la aprobación de múltiples Tratados Internacionales.[3] Destaca entre estos la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la cual señala que la Educación *"… tendrá como objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz"*.[4] En este contexto, la Asamblea General de Naciones Unidas obliga a sus países miembros a elaborar Planes Nacionales de Educación en Derechos Humanos.[5] A partir del 2005, las autoridades de la ANEP dispusieron avanzar en este camino y considerar a los derechos humanos, no solamente como un contenido de planes y programas a abordar, sino como una política educativa transversal expresa que era preciso desarrollar a partir de los fundamentos teóricos, históricos, sociales y jurídicos que impregnan la materia y aplicarlos a las prácticas educativas a través de diversas acciones específicas. La opción fue desarrollar una política educativa transversal que incorporara a la educación en derechos humanos —que a su vez incluyera la educación en valores— para aplicarla en todas las prácticas educativas y explorara otro tipo de iniciativas que refirieran también a lo institucional.

En este capítulo se expondrán los fundamentos de la política de derechos humanos de esta administración y se hará referencia a las acciones realizadas, su balance y las perspectivas que se abren hacia el futuro.

[2] Constitución Nacional, artículos 7 al 72 y 332.

[3] La Carta de las Naciones Unidas de 1945, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los Convenios de Ginebra de 1949 fueron los primeros instrumentos jurídicos internacionales que plasmaron este nuevo paradigma, hoy constituido por muchos más, entre los cuales podemos mencionar entre otros a los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención de Derechos del Niño. La Organización de Estados Americanos también a partir de 1948 en consonancia con el sistema de Naciones Unidas creó su propio sistema regional de protección cuyo instrumento fundacional es la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de ese año, consolidado por la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el Protocolo Facultativo en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"), entre otros instrumentos.

[4] Art. 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948. Artículos concordantes: 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las UN y 13.2 del Protocolo a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador")

[5] Resolución 59/113/A de 1994 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Fundamentos de una política de derechos humanos para la educación

Los derechos humanos son considerados como un sistema de valores formulados a través de una construcción social consensuada y reconocida jurídicamente que establece un ideal al cual se aspira en cuanto reconocimiento de la dignidad humana, aspiración que requiere de una línea de acción progresiva de transformaciones que se constituya en un gran proyecto que involucre a todo el colectivo. Planteados éticamente con las características de universalidad, interdependencia e inclusión requieren no obstante de un soporte jurídico institucional para su concreción real. Imaginar una sociedad consustanciada con una cultura de derechos humanos obliga a proponer planes de acción concretos que permitan que los valores éticos consensuados como derechos y plasmados en normas jurídicas se traduzcan en prácticas que lleven a una dignificación de las personas integrantes de un colectivo social.

En Uruguay, a partir de su incorporación normativa en la Constitución, tratados internacionales y legislación nacional, los derechos humanos constituyen una base jurídica objetiva de protección que obliga a todos los estamentos del Estado y conforma los fundamentos de todo el sistema jurídico político. Naturaleza jurídica que brinda definición, alcance, exigibilidad y mecanismos de asunción de responsabilidades.

Así entendidos, se definen como un conjunto de garantías indivisibles, interdependientes y progresivas, que establecen la necesaria protección de ciertos valores inherentes a toda persona humana sin distinción de edad, raza, sexo, religión, nacionalidad, clase social, posición económica o cualquier otra condición. Garantías que poseen las características de ser universales, inalienables, indivisibles e interdependientes. Estas bases normativas apuntan al reconocimiento de las condiciones sobre las cuales debe constituirse la dignidad humana, entendiendo que una cultura de derechos humanos solo puede ser aquella en la que impere la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los sexos, la no-discriminación, la paz y la amistad entre todos los grupos sin ningún tipo de distinción, la participación sin exclusiones y el respeto, protección y promoción de todos los derechos y libertades. Para lograrlo, al traducirse en normas jurídicas de carácter obligatorio, establecen límites claros al poder de las autoridades frente a las libertades y derechos de las personas y los pueblos. Además, asignan para los gobiernos responsabilidades concretas de protección y promoción, en cuanto lograr niveles óptimos de satisfacción en las condiciones de vida, para que, transformando las necesidades en derechos, se garantice su pleno desarrollo.

Comprendidos como principios fundacionales del orden jurídico-político, el Estado debe legislar, administrar y juzgar acorde a ellos. Exigibilidad normativa que resulta en un efecto concreto, externo y regulable, cuyo incumplimiento apareja responsabilidades legales. Los derechos solamente pueden ser limitados por razones de interés general reconocidas legalmente por procedimientos democráticos y constitucionales y en casos de conflicto se deben regir por el principio pro homine, *"en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria"* (Pinto, 2004).

Las "garantías primarias" que comprenden los derechos humanos[6] imponen entonces un conjunto de obligaciones positivas y negativas dirigidas al Estado en su triple función legislativa, administrativa y jurisdiccional. Significan una obligación negativa de no regresividad (Zaffaroni, 1996), pero como complemento atribuyen el deber positivo de progresividad, esto es, no solo la obligación de mantener el bienestar obtenido, sino además la obligación de promover su satisfacción positiva y gradual (Pisarello, 2001). En el mismo sentido, se señala que los progresos alcanzados en un Estado en la protección de los derechos son irreversibles, de modo que siempre será posible *"expandir el alcance o el contenido del derecho, pero no restringirlo, y la evolución no podría orientarse en un sentido distinto al de aumentar el vigor de la protección ofrecida por el régimen internacional"* (Nikken, 1987: 128).

De esta forma, el Estado posee cuatro clases de obligaciones con respecto a su responsabilidad de cumplir con los derechos humanos:

1.- la obligación de respetar *"…ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público"* (Pinto, 2004);

2.- la obligación de tomar todas las medidas de protección necesarias para que, evitando injerencias arbitrarias, las personas puedan ejercer y gozar de sus derechos;

3.- la obligación de promover, desarrollando políticas públicas que constituyan un conjunto coherente y sistemático de acciones promotoras de derechos;

[6] Según la terminología adoptada en Ferrajoli (1999).

4.- la obligación de garantizar, organizando *"... todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre ejercicio de los derechos humanos"*.[7]

Una política de derechos humanos debe resultar, entonces, en una planificación y desarrollo de estrategias integrales que permitan cumplir con estas cuatro obligaciones que, en el marco jurídico constitucional y de derecho internacional de los derechos humanos, conformen el amplio compromiso de brindar mayores y más eficientes medios de protección a través de mejores soluciones normativas y la concreción de mejores prácticas institucionales. En base a estos fundamentos, el sistema educativo nacional, como parte integrante del Estado, debe formular para sus ámbitos y dentro de sus competencias una política pública general de respeto, protección y promoción de los derechos humanos, no como una opción programática coyuntural, sino como cumplimiento de una obligación estatal asumida.

Impulsar esta política pública como un "curso de acción"[8] para la obtención de un objetivo determinado implica entonces crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos y de los diversos grupos sociales implicados en sus actividades desde una perspectiva de derechos. Esto es un alto desafío para cualquier ámbito de la esfera pública, pero lo es más cuando se intenta desde el sistema público de educación, el cual promueve como objetivo institucional el diseño y ejecución de políticas que permitan el pleno goce y ejercicio de un derecho en especial como es el derecho a la educación, el cual fundamenta su existencia en la construcción del conocimiento, promoción y obtención de todos los demás derechos.

Desarrollar una política pública de derechos humanos con y desde la educación precisa revisar las obligaciones normativas que el derecho a la educación comprende y, según el grado de cumplimiento de cada una, pensar qué políticas concretas se pueden realizar para seguir avanzando desde un enfoque de derechos. Esto significa básicamente no definirlo como un servicio que pueda brindar productos económicos, sino entenderlo en su potencialidad como instrumento para ejercer los otros derechos humanos. Son los derechos humanos la esencia misma de la educación y debe ser entonces su promoción uno de sus objetivos centrales. En este sentido, como contenido transversal

[7] CtIDH; Caso Velásquez Rodríguez, párr. 166.
[8] Definición aportada por Eugenio Lahera y citada por Roberto Carretón (2004: 9).

debe ser tenido en cuenta en todos los momentos y espacios de las propuestas y acciones educativas. Este compromiso significa desarrollar una política educativa integral que los conciba como eje y que tenga como objetivos no solo garantizar el acceso a la educación, sino incluir, dentro de los límites de la legislación vigente, la necesaria construcción de canales de expresión y participación de los actores directamente involucrados y de la sociedad en su conjunto para construir un sistema educativo más democrático, más participativo y de mejor calidad.

Promover el derecho a la educación comprende avanzar en un proceso por el cual las personas puedan optimizar sus capacidades, adquirir conocimientos, crear hábitos, desarrollar su memoria, su inteligencia, socializarse y obtener un desarrollo personal pleno. De esta forma, partiendo de los principios de gratuidad y obligatoriedad, la educación desde un enfoque de derechos debe permitir a cada uno dar respuesta a sus necesidades de acuerdo a las exigencias de su entorno, dignificando a la persona y habilitándola para ejercer todos los otros derechos en condiciones de igualdad y no discriminación, concibiendo a la educación como el derecho a aprender a lo largo de toda la vida.

Educación en derechos humanos

Por todo lo señalado todo sistema educativo debe poseer una política explícita de derechos humanos, lo que plantea diversas exigencias. En primer lugar, significa incorporar la dimensión de derechos en el análisis de todas sus prácticas y decisiones. En segundo término, implica la construcción de distintas herramientas de promoción de una educación en y para los derechos humanos entendida no como un mero espacio disciplinar o, menos aún, como un contenido de una asignatura específica, sino por el contrario, como un eje central del proceso educativo. Como tal, tiene que ser un plan de acción general que diseñe los caminos necesarios para que los contenidos y procesos del aprendizaje puedan conducir al conocimiento y praxis de los derechos humanos. Requiere pensar el funcionamiento interno del sistema educativo, las relaciones que se entablan entre sus distintos actores y la forma en la cual se resuelven los conflictos desde una perspectiva de derechos, construyendo un entorno donde la enseñanza en derechos humanos vaya más allá del aprendizaje cognitivo e incluya el desarrollo social y emocional de todos los actores implicados.

Educar en derechos humanos es fomentar una cultura en la que esos derechos puedan ejercerse en el contexto de la actividad diaria de la escuela y mediante la interacción con la comunidad más amplia que la rodea. El entorno de aprendizaje debe sustentarse en prácticas que conduzcan a que la organización de los centros educativos sean compatibles con los valores y principios de los derechos humanos, apuntando al entendimiento, el respeto y la responsabilidad mutua, al sentido de pertenencia, la autonomía, la dignidad y la autoestima. Se debe internalizar la responsabilidad de la educación en todos los miembros de la comunidad educativa, entendiendo a los derechos humanos en su triple dimensión de valores, normas y conductas, apostando a la participación de todos los actores del proceso educativo y teniendo en cuenta fundamentalmente la opinión de los más directamente interesados que son los niños y adolescentes. Hay que avanzar en la elaboración participativa de las políticas de educación, así como la normativa que la regula y la formulación de los planes de estudio y programas de asignaturas específicas. Se debe capacitar en derechos humanos a los docentes y a todos los funcionarios del sistema. Se debe ampliar las oportunidades para que los niños y adolescentes tengan la posibilidad de expresar sus opiniones con libertad y participar en las decisiones que le conciernen.

Los centros educativos deben ser espacios donde se respeten y promuevan los derechos humanos y las libertades fundamentales; donde no exista ninguna forma de discriminación e intolerancia y se realice plenamente la dignidad humana, donde el educando pueda construir su identidad personal y donde los docentes y funcionarios puedan realizarse profesional y laboralmente. Así entendida, la educación en derechos humanos supera largamente al mero contenido disciplinar y comprendiendo a la educación en valores, le agrega, a partir de la incorporación normativa de los derechos al orden jurídico vigente, especificidad, exactitud, obligatoriedad y capacidad de asignar responsabilidades.

Educar en derechos significa educar también en su exigibilidad y en las responsabilidades que supone su debido goce y ejercicio. Es educar en valores que han obtenido un reconocimiento normativo, que expresan consensos pero también reconocimientos sociales a una dignidad humana universal, inalienable, indivisible e interdependiente en sus distintos aspectos y cuya inobservancia debe ser prevenida y en caso de ello no lograrse habilitar procesos de investigación, sanción, reparación y garantías de no repetición. Los derechos humanos considerados normativamente representan, además, conquistas de distintos grupos sociales que han ido logrando históricamente el reconocimiento

jurídico a su dignidad humana. Por lo cual, la educación en derechos debe incorporar también el estudio de las tensiones sociales y culturales involucradas en estos procesos históricos y la relación existente entre democracia, libertad y derechos humanos.

Política de derechos humanos desarrollada por la ANEP (2005-2009)

Los derechos humanos en la educación

Para el seguimiento, coordinación, asesoramiento y fortalecimiento de la política de derechos humanos asumida por el CODICEN, se creó en el año 2006 la Dirección de Derechos Humanos y la Comisión Asesora de Derechos Humanos,[9] integrada por representantes de todos los consejos, Formación Docente y sus respectivas ATD.[10] La Dirección coordinó la Comisión en la elaboración de un Informe sobre Educación y Derechos Humanos que fue presentado al propio CODICEN en el 2007.[11] En él se presentaron las bases conceptuales y un programa general de propuestas de medidas concretas de promoción de una política de derechos humanos para la educación que incluyera planes de educación en derechos humanos que en el contexto institucional y legal resultaban más conducentes. Se presentaron, así, orientaciones, sugerencias y potenciales acciones derivadas surgidas en gran parte del intercambio y la acumulación de experiencias hasta el momento dispersas en esta materia.

[9] La resolución del CODICEN del 11 de mayo del 2006 la crea bajo su dependencia directa (acta n.º 31, Res. 17). Junto a esta Dirección se creó también la Comisión Asesora de Derechos Humanos de la ANEP por Resolución 36 del acta n.º 46 del 4 de julio del 2006, integrada por representantes de las Asambleas Técnico Docentes, de los consejos desconcentrados y de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente. Su cometido es proponer planes y medidas concretas de promoción de una política de derechos humanos para la educación que incluya planes de educación en derechos humanos.

[10] La Comisión contó con la participación de Martín Prats por el Consejo Directivo Central y en carácter de coordinador, Mtras. Daina Varela y Verónica Verges (Consejo de Educación Primaria), Mtro Raúl Quintans (ATD del Consejo de Educación Primaria), Profs. Elizabeth Álvarez y Elida Aquino (Consejo de Educación Secundaria), Prof. Emma Zaffaroni (ATD del Consejo de Educación Secundaria), Dr. Pablo Chargonia y Prof. Beatriz Bello (Consejo de Educación Técnico Profesional), Profs. Elena Bicera y Mario Guigou (ATD del Consejo de Educación Técnico Profesional), Prof. Rosario Caticha (Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente) y Rita Cultelli (ATD de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente).

[11] Comisión Asesora de Derechos Humanos de la Administración Nacional de Educación Pública. Informe 2007. Presentado al CODICEN en diciembre de 2007.

A partir de él se entendió la necesidad de ir trabajando en coordinación con los consejos desconcentrados y con diversos organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, en un proceso gradual que hiciera viable la obtención de los objetivos planteados como centrales.

Para ello, se definió una estrategia basada en los siguientes puntos:

a.- El asesoramiento permanente y directo al CODICEN, tanto sea en políticas generales de derechos humanos como en situaciones puntuales en las que estuvieran en juego. En estos últimos casos, se entendió importante enriquecer el análisis jurídico administrativo a partir de la perspectiva más amplia que pueden aportar los compromisos asumidos por el Estado uruguayo en materia de derechos humanos, tanto sea por su Constitución Nacional como por la ratificación de tratados internacionales.

b.- La interacción permanente con las distintas instancias, ya sea en el ámbito del CODICEN como con los distintos consejos de la ANEP, así como con la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, asesorando y asistiendo en la incorporación del enfoque de derechos humanos en distintas instancias formativas a través de cursos, talleres, charlas y conferencias.

c.- La optimización de los recursos humanos y materiales existentes, aprovechando cuanta instancia de participación se abriera ya tanto a nivel intra como interinstitucional.

d.- La conformación de un equipo que llevara adelante las actividades definidas y para las cuales se obtuvieran recursos.

e.- La generación de una red de referentes en derechos humanos en los distintos ámbitos de la ANEP, que fuera creciendo paulatinamente sobre la base del compromiso y una conceptualización clara y definida del alcance y significado de los derechos humanos.

f.- La atención a los funcionarios de la ANEP, en cuanto al planteo de situaciones en las que sus derechos puedan estar siendo vulnerados, sea por razones de discriminación, acoso laboral o abuso de autoridad. Atención entendida como un asesoramiento primario y no vinculante con el objetivo de realizar educación en derechos con los funcionarios involucrados e intentar llegar a una solución satisfactoria sin necesidad de denuncias formales.

Líneas de acción y actividades desarrolladas

A partir de esta estrategia formulada por la Comisión se priorizaron tres grandes líneas de acción que fueron ejecutadas por la Dirección. Para ello se conformó un equipo de docentes, seleccionado a partir de un llamado a aspirantes entre los funcionarios de la ANEP,[12] el cual se sumó al equipo estable de la Dirección[13] y a docentes o especialistas invitados para determinadas actividades.

Estas líneas de trabajo fueron:

1.- La formación de docentes en la amplia temática de los derechos humanos y educación en derechos humanos.

Para ello se recurrió en primera instancia a docentes referentes en los subsistemas que componen la ANEP, procurando acudir al rescate de la experiencia que en este sentido existe dentro del ámbito educativo, intentando sistematizarla y ordenarla con base en el intercambio y la evaluación crítica de la práctica educativa.

2.- La incorporación de ejes transversales de derechos humanos para el análisis de distintas problemáticas vinculadas a la educación.

Los ejes priorizados para las primeras acciones a realizar fueron los derechos del niño y el concepto del interés superior del niño, la igualdad de género, violencia doméstica, participación, concepto de exigibilidad de derechos y el valor de la memoria. Para esto se orientó el trabajo hacia el asesoramiento a docentes en situaciones y eventos de diversa circunstancia con relación a los derechos humanos y la educación en derechos humanos, que, eventualmente, se presentan en los centros, promoviendo la adquisición de herramientas de análisis e instrumentos de trabajo.

Con el fin de desarrollar las dos primeras líneas se apostó a la promoción del interés y la sensibilidad de los y las docentes, recurriendo al trabajo realizado y al cúmulo de experiencias diarias en las aulas y en los centros. Fue necesario crear instancias en las que poder conocer las necesidades, expectativas y

[12] Resolución 47, acta n.º 54 del 30 de agosto del 2007, el equipo docente estuvo integrado por Francisco Bustamante, Celsa Puente, Olga Beltrand, Montserrat Santana, Álvaro Fernández, Mirta Fernández, Álvaro Berro, Gabriela Joanicó, Luisa Ayerza, Rosa Escondeur y Alicia Onetto.

[13] Equipo conformado por la Soc. Mariangeles Caneiro y las Psic. Mtras. Alicia Fernández y Mariana Durán, estas dos especializadas en temas de violencia doméstica.

recursos existentes en los equipos docentes y favorecer el intercambio de ideas y propuestas. Siempre con la intención de propiciar la formación de multiplicadores/as y referentes, así como el desarrollo de herramientas e instrumentos que posibiliten climas educativos acordes a la promoción y el respeto de los derechos de quienes conviven diariamente en los centros de enseñanza.

En estas dos líneas se llevaron adelante las siguientes actividades concretas:

a.- **Curso para docentes 2008 "Derechos Humanos y Educación en Derechos Humanos".** En coordinación con la Dirección de Formación y Perfeccionamiento se formuló e implementó durante el 2008 un curso destinado a docentes de toda la ANEP que tuvo como objetivos brindar una formación integral transdisciplinaria, formar en ejes transversales y brindar herramientas para la elaboración de material didáctico y formulación de proyectos. La convocatoria fue exclusiva a interesados/as presentados en el llamado especialmente realizado por la Dirección de Derechos Humanos, a fin de conformar un grupo de referencia y multiplicación para las actividades previstas en las etapas subsecuentes.

b.- **Proyecto Derechos Humanos y Género como Herramientas para el trabajo en contextos críticos.** Formulado y ejecutado por la Dirección de Derechos Humanos en coordinación con el CES y la FENAPES durante todo el 2009, tuvo como objetivos sensibilizar y capacitar a docentes en base al enfoque de derechos humanos, género y memoria buscando conformar una red de trabajo en las áreas de derechos humanos y género de alcance nacional. En él se relevaron experiencias y dificultades para la aplicación de este enfoque en los centros educativos. El Plan general del proyecto incluyó instancias en todos los departamentos del país dirigidas a docentes de enseñanza secundaria, y alcanzó una convocatoria promedio de cincuenta docentes por departamento.

c.- **Curso 2009 de Educación y Derechos Humanos para docentes de la ANEP.** En este curso desarrollado durante el 2009 el objetivo fue formar capacidades en los docentes de los distintos niveles de la ANEP tendientes a la problematización, comprensión e intervención educativas en un marco de derechos humanos, con énfasis en la comprensión de los elementos concernientes al campo de los derechos humanos a nivel conceptual y la evaluación de la situación actual a través de las herramientas disponibles vigentes y las diferentes aportaciones

disciplinarias, con especial énfasis en el sistema educativo; la introducción de algunas de las áreas transversales de derechos humanos como equidad de género, construcción de ciudadanía y convivencia democrática y el desarrollo de estrategias de evaluación e intervención a nivel de aula. Se desarrollaron dos instancias, una en Montevideo y otra en Paysandú, en las que participaron cuarenta docentes designados especialmente por sus consejos.

d.- **Elaboración del Protocolo de Intervención en Situaciones de Violencia Intrafamiliar de los y las Adolescentes en los centros de Enseñanza Media.**[14] Este instrumento posee como fin orientar las intervenciones ante situaciones de violencia doméstica detectadas en los centros educativos. Para su aplicación resulta imprescindible la familiarización y sensibilización para su empleo por parte de sus destinatarios —equipos técnicos y docentes— y por ello se han desarrollado distintas instancias de consultas a los docentes de enseñanza media y se prevén talleres de apropiación y empleo, que se realizarán en el primer semestre de 2010.

e.- **Realización del Concurso de Creaciones Originales "Todos y todas por nuestros derechos",** dirigido a las alumnas y alumnos de ecuación primaria y ciclo básico de educación media, el cual a partir de la propuesta de presentación de afiches o producciones audiovisuales intenta constituirse en motivador para que a partir de la participación y el ejercicio de la libertad de expresión se pueda reflexionar sobre la temática de género y el relacionamiento entre varones y mujeres.

3.- Promoción de una política general de derechos humanos que pudiera orientar las decisiones y las prácticas de la ANEP.

La Dirección de Derechos Humanos se constituyó en una instancia de consulta tendiente a incluir la perspectiva de derechos en las consideraciones necesarias para tomar resoluciones, perspectiva que, incluyendo lo jurídico-legal, abarcara también la dimensión de análisis derivada de los compromisos asumidos por nuestro Estado en la materia. Esto obligó a pensar en el desarrollo de herramientas e instrumentos institucionales que tuvieran como fin posibilitar climas educativos acordes a la promoción y el respeto de los derechos de quienes conviven diariamente en los centros de enseñanza, incluyendo los

[14] La elaboración del Protocolo fue dirigida por las Psic. Mtras. Alicia Fernández y Mariana Durán, con la asistencia de los Lics. Wilson Ubal y Adrián Silveira.

procesos de interacción entre sus actores y su diseño y funcionamiento como organización.

En esta línea las principales acciones fueron:

a.- **Asesoramiento Directo al CODICEN.** La Dirección de Derechos Humanos asesora directamente al CODICEN sobre conflictos suscitados en dependencias de la ANEP con el propósito de comprender el problema, más allá de lo estrictamente jurídico administrativo en la perspectiva más amplia que puede aportar la normativa de los derechos humanos. En este sentido, también se ha atendido a funcionarios del CODICEN y de los consejos que plantean situaciones laborales propias en las que sus derechos humanos podrían estar siendo vulnerados, ya sea por razones de discriminación, acoso laboral o abusos de autoridad. En estos casos, se brinda un asesoramiento primario intentando en algunas ocasiones realizar algunas acciones de mediación con las autoridades del servicio u oficina involucrada. El objetivo aquí es realizar educación en derechos con los funcionarios involucrados e intentar, cuando no se constatan ilícitos, llegar a una solución satisfactoria sin necesidad de transitar por denuncias formales.

b.- **Asesoramiento y asistencia a la incorporación del enfoque de derechos humanos.** La Dirección de Derechos Humanos ha participado en diferentes instancias formativas dirigidas a docentes, a través de presentaciones, charlas, foros y mesas de debate organizadas por distintos programas del CODICEN o los consejos de educación, como son, entre otros, la Dirección de Planificación Educativa, el Programa de Educación para la Salud, el Programa de Educación Sexual, el Programa de Prevención de la Violencia en Centros Educativos y los espacios de Coordinación Docente de distintos centros educativos. Estas instancias se centraron en la conceptualización de los derechos humanos y la correspondiente sensibilización docente en el tema, buscando a través del intercambio de ideas y propuestas la formación de multiplicadores/as y referentes que lideren el proceso de implementación de una política de derechos humanos y con ello de respeto, protección y promoción de ellos en los centros y las aulas.

c.- **Red Perspectiva de Género en la Educación.** Una de las líneas de trabajo actualmente en desarrollo es la incorporación del enfoque de género en el sistema educativo, como dimensión obligatoria no solo a nivel teórico sino a nivel de líneas de acción, prácticas y evaluaciones a la hora de pensar la educación oficial en clave de derechos humanos.

Para ello se conformó una red de agentes a nivel de los distintos subsistemas con el fin de articular acciones y generar el espacio que albergue un plan de trabajo para la incorporación de la perspectiva de género para nuestro sistema de educación formal. Este se fundamenta en las siguientes premisas: a) la representación y participación más fluida en las acciones desarrolladas en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) a fin de asumir las responsabilidades que de él se desprenden para el sistema en su conjunto; b) la propuesta de incorporar —en el seno de la Dirección de Derechos Humanos y propiciando la articulación con otras Comisiones relacionadas— el espacio específico para el análisis, la evaluación y el tratamiento que la temática requiere.

d.- **Propuesta para la constitución de referentes de centros educativos en derechos humanos.**

La Dirección de Derechos Humanos, a partir de las experiencias recogidas en los múltiples cursos y talleres de sensibilización en derechos humanos realizados en todo el país, recibió la demanda de que exista a nivel de los centros educativos una especial atención a las situaciones de vulneración de derechos o de riesgo de que ello ocurra en la cotidianeidad y que sufren alumnas, alumnos o los propios docentes. También se muestra presente la necesidad de discutir, elaborar y aplicar por parte de todos los actores educativos códigos de convivencia que permitan prevenir, atender y resolver los conflictos que se puedan suscitar y donde estén en juego los derechos humanos. Por ello, a partir de los insumos recogidos, se está trabajando en la propuesta de la creación a nivel de centros educativos de referentes en derechos humanos que puedan atender esta problemática, propuesta aún en elaboración pero que de plasmarse significará un instrumento fundamental para la política de protección y promoción de derechos que se quiere implementar y que coadyuva también con las estrategias de participación y construcción de ciudadanía.

4.- Actividades de cooperación en promoción de DDHH

También desde la Dirección de Derechos Humanos se puso énfasis en el trabajo en red con otras instituciones públicas nacionales y de países del MERCOSUR a fin de que a partir de designaciones expresas por parte del CODICEN y en su representación se pudieran coordinar acciones, lograr insumos y aprovechar recursos. Estas instancias poseen naturaleza legal, fueron

creadas por decretos del Poder Ejecutivo o surgieron de distintos espacios de coordinación de políticas públicas. Al desarrollarse en ellas el diseño de estrategias de promoción de derechos, así como de instrumentos de prevención, la ANEP entendió conveniente que su Dirección de Derechos Humanos ejerciera su representación.

Estas acciones que posibilitaron el trabajo en redes interinstitucionales han sido:

a.- **Comisión Nacional para un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (ley 18.437 art. 110).** En el ámbito de esta ley se creó esta comisión que integra la ANEP, junto al Ministerio de Educación y Cultura y la Universidad de la República. Esta Dirección participa en carácter de representante de la ANEP. Se ha delegado a la Comisión en el ámbito de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (CCSNEP) la elaboración de líneas generales para la educación en derechos humanos. Esta Comisión sucede, ahora con rango legal, a la Mesa de Trabajo por un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos que había sido convocada por el Ministerio de Educación y Cultura y funcionó desde el año 2005 y en la cual ya la Dirección de Derechos Humanos del CODICEN representaba a la ANEP.

b.- **Comité de Erradicación del Trabajo Infantil.** La Dirección de Derechos Humanos, conjuntamente con representantes del Programa de Aulas Comunitarias del Consejo de Educación Secundaria,[15] integra este comité que funciona bajo la coordinación de la Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En él se promueven acciones de sensibilización y capacitación, así como se atienden denuncias y se formulan recomendaciones de reformas normativas. Integran el Comité representantes de organismos públicos y privados, así como organizaciones de la sociedad civil.

c.- **Proyecto "Construyendo Futuro con Trabajo Decente".** A partir de un Convenio firmado en diciembre del 2006 con los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Educación y Cultura y con el apoyo de CINTERFOR/OIT se desarrolla el Proyecto "Construyendo el Futuro con Trabajo Decente". Su objetivo es fortalecer la cultura del trabajo a través de la formación de los jóvenes en las nociones de los derechos

[15] Las representes de la ANEP por el Programa de Aulas Comunitarias son las Mtras. Lizza Toledo y Lorena Villegas.

fundamentales del trabajo y los principios del trabajo decente y en el marco de la promoción de una sociedad de valores y comprometida con el respeto integral de los derechos humanos, buscando concretamente cómo trabajar estas nociones en los programas oficiales de enseñanza primaria, media y técnico profesional. Se han realizado distintas instancias de formación con docentes y estudiantes de todo el país de los Consejos de Educación Secundaria y Educación Técnico Profesional.[16]

En la primera etapa desarrollada en el 2007 se realizó una experiencia piloto en seis centros educativos del país, tres de Montevideo y tres del interior. Este proyecto se enmarcó en el programa de la Organización Internacional del Trabajo sobre Trabajo Decente y fue financiado por la OIT y los organismos nacionales involucrados. En este marco se publicó un manual para los docentes, se dictó un taller de capacitación para los docentes de los seis centros de estudio seleccionados y se trasladaron los conceptos al aula logrando una amplia repercusión en el alumnado. Se realizó una evaluación que estuvo a cargo de un evaluador externo al proyecto,[17] el que remarcó los buenos resultados obtenidos.

Durante el año 2009 se ejecutó la segunda etapa del proyecto. En ella se publicó el libro *Construyendo el Futuro con Trabajo Decente*, escrito por el Soc. Marcos Supervielle y el Dr. Héctor Zapirain (2009), en el que se incluyó un capítulo sobre la situación de déficit de trabajo decente en nuestro país. Se realizó un taller en el mes de julio al que concurrieron dos docentes por departamento y que fue trasmitido por video conferencia a todo el país (abarcó un total de 600 docentes).

Para el 2010 el objetivo general de la tercera etapa del proyecto es continuar difundiendo los derechos fundamentales del trabajo y los principios del trabajo decente mediante la capacitación de todos los docentes del país pertenecientes a las asignaturas de educación secundaria que incorporaron la temática a sus programas de estudio, y de todos los docentes de educación técnica pertenecientes a los dos talleres transversales que incorporaron la temática a sus programas de estudio.

[16] En el Comité Coordinador del Proyecto representan a la ANEP el Dr. Martín Prats por la Dirección de Derechos Humanos del CODICEN, el Consejero Lic. Mtro. Juan José De los Santos por el Consejo de Educación Técnico Profesional y la Insp. Prof. Elizabeth Álvarez por el Consejo de Educación Secundaria.

[17] Dr. Pedro Guglielmetti. Consultor de la OIT.

d.- **Inmujeres**. Desde el año 2008 se viene desarrollando una fructífera coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres del MIDES. Se están desarrollando acciones en pro de la incorporación del campo temático género en tanto es una de las dimensiones fundamentales para una educación en derechos humanos.

e.- **Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica**. Desde 2005, tal como lo establece el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, se han instalado comisiones en los departamentos de todo el país, con representantes de la ANEP. A partir del 2007 se desarrollan estas actividades en el marco de esta dirección en coordinación con las demás áreas de trabajo. En este marco, existe un contacto permanente con cada departamento para que los representantes puedan tener un rol de difusión de estas temáticas en la educación.

f.- **Comisión Honoraria contra el Racismo, Xenofobia y Toda Otra Forma de Discriminación (ley 17.817).** Esta comisión funciona bajo la órbita del MEC y allí además de la ANEP hay representantes del Ministerio de Educación y Cultura, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio del Interior y de organizaciones no gubernamentales con competencia en la materia. Esta Comisión atiende denuncias, desarrolla actividades de sensibilización y capacitación, así como realiza propuestas de reformas normativas.

g.- **Participación en el MERCOSUR Educativo.** La Dirección de Derechos Humanos del CODICEN, por solicitud del Ministerio de Educación y Cultura y designación del CODICEN, participa también en distintas instancias del MERCOSUR Educativo, las cuales representan oportunidades de intercambiar ideas, proyectos, experiencias con los responsables en la región de las políticas de educación en derechos humanos y memoria, insumos de fundamental importancia para poder ser volcados luego en los distintos proyectos y actividades realizadas en nuestro país.

De esta manera se está participando del Proyecto OEA-FEMCIDI "Memoria y Derechos Humanos en el MERCOSUR". Tiene como objetivo fortalecer la capacidad de los sistemas educativos para la formación democrática en los países del MERCOSUR, mediante la construcción de la memoria del pasado reciente y el respeto por los derechos humanos. Para lograrlo, uno de los medios acordados ha sido la construcción de

una biblioteca común que recupere diferentes producciones sobre los derechos humanos y memorias del pasado reciente; así como el diseño y puesta en funcionamiento de una página web que permita profundizar el intercambio de información en pos de reducir las distancias existentes y favorecer el acceso a ella entre los países de la región. Asimismo, se ha previsto la selección de experiencias pedagógicas sobre memoria y derechos humanos en el nivel primario y el nivel medio, a fin de propiciar el intercambio y la construcción colectiva. También se prevé como insumo indispensable para estos puntos la capacitación de los equipos docentes nacionales y zonales para la profundización de las estrategias pedagógicas y la utilización de los materiales.

También se participa en un Grupo de Trabajo del MERCOSUR Educativo que tiene como tarea la elaboración de material de referencia para el abordaje a través de objetos culturales sobre derechos humanos, memoria y pasado reciente en el MERCOSUR. Participan en este proyecto las áreas de derechos humanos y educación formal de los ministerios de educación de Argentina, Brasil y Paraguay.

No se puede culminar este somero repaso de las acciones realizadas en el ámbito de la ANEP en cuanto a impulsar una política educativa centrada en los derechos humanos si no se hace mención a los esfuerzos realizados por los distintos consejos de educación en cuanto a otorgarle a los derechos humanos una mayor presencia como contenido curricular. Es claro que una educación centrada en los derechos humanos requiere de prácticas, pero también exige darle mayor énfasis en los distintos planes y programas de todos los niveles de la educación nacional. Su presencia concreta, ya sea como objetivo o como un contenido especial, permite su mayor visibilidad, exige al docente buscar estrategias y recursos didácticos para impartirlos en clase y busca que el estudiante logre conceptualizarlos en su triple dimensión de valor, norma y práctica.

Durante este período, los consejos de educación transitaron por fecundas fases de revisión, análisis, propuestas y reformulación de planes y programas, y en este proceso estuvo presente la preocupación por centrar la educación en un marco de derechos humanos, lograr su debida conceptualización e incorporarlos como contenido específico. De esta manera, los consejos de educación en estos años adoptaron nuevos programas de estudio fundamentados especialmente en los derechos humanos. Por ejemplo, el Programa Escolar del Consejo de Educación Primaria *"… se centra en los Derechos Humanos, lo que significa que los alumnos son sujetos de derecho y*

el derecho a la educación debe garantizar el acceso de todos a una cultura general y plural"[18] y entiende que *"… La centralidad del hombre exige que los derechos humanos impregnen el proceso educativo. Para ello debe conocerlos, lo que implica descubrirlos en la práctica social para comprender que no son neutros, que suponen opción, que significa no aceptar cualquier comportamiento social, político cultural, que exige valorar situaciones, posiciones, prácticas y relaciones..."*.[19]

El Consejo de Secundaria, a su vez, en el Plan "Reformulación 2006" ha jerarquizado la presencia de la conceptualización, valorización y práctica de los derechos humanos en diversas asignaturas y el Consejo de Educación Técnico Profesional incorporó el concepto fundamental de derechos humanos y el de "Trabajo Decente" en sus distintos cursos.

Por su lado, la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, en su Documento "Sistema Nacional de Formación Docente 2008" también señala que: *"… Hoy se necesita un concepto de ciudadanía basada en los Derechos Humanos. Este nuevo marco para el desarrollo de las personas solo puede realizarse dentro de un Estado que los garantice mediante la justicia social, la igualdad de derechos y oportunidades y el respeto de las diferentes opciones de vida que no sean contradictorias con los principios mencionados. Los docentes deben educar, junto a la familia y la sociedad, para que los niños y jóvenes accedan plenamente a la comprensión y al ejercicio de sus derechos…"*[20] *y que la formación docente debe lograr un educador "…Capaz de desarrollar autonomía en la toma de decisiones, en el marco de las prácticas democráticas, y el compromiso con la construcción de una sociedad más humanizada, justa y solidaria fundada en el ejercicio pleno de los Derechos Humanos…"*.[21] Cabe resaltar en este nuevo Plan Nacional Integrado la creación dentro de los Seminarios Núcleo de Formación Profesional Común del espacio para Seminarios en Derechos Humanos.

[18] Programa Escolar del Consejo de Educación Primaria Año 2008, Introducción, p. 7
[19] Ibídem, "Fundamentación General y Fines". p. 18.
[20] Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, Sistema único Nacional de Formación Docente, Documento Final, 2008, p. 8.
[21] Ibídem, p. 18.

Balance y perspectivas

Con la creación de la Dirección de Derechos Humanos, el CODICEN de la ANEP por primera vez ratificó su voluntad de desarrollar una política de derechos humanos para la educación creando un referente institucional en la materia. Dicho espacio acompañó y sin dudas reforzó la línea transversal de concebir a todo el proceso educativo desde un enfoque de derechos y la explicitó de manera tal que dejara de ser una mera aspiración programática y se plasmara en acciones concretas. Esto es de por sí positivo pues, tal y como ya se señaló, la educación pública posee la obligación no solo de incorporar los derechos humanos en sus contenidos educativos, sino también la de crear y reforzar una institucionalidad garantista de ellos. No obstante, como toda área institucionalizada, su creación debe ser solo el comienzo de un largo proceso tendiente a la construcción real de la línea transversal propuesta y la asunción de lo que ella significa por parte de todos los actores involucrados en el sistema educativo. Esta definición de lo que significa la perspectiva de derechos humanos, su conocimiento y su difusión involucra dimensiones y etapas distintas de un camino continuo en el cual se consoliden instancias amplias de participación.

La formación y la sensibilización docente, la implementación de verdaderos espacios de participación para todos los actores, la revisión permanente de la normativa y la práctica institucional en clave de derechos deben ser objetivos conocidos y asumidos por parte de todos: autoridades del sistema, educandos, docentes, funcionarios, familias y comunidad referente de cada uno de los centros educativos. Todas las actividades realizadas en el período 2005-2009 han apuntado hacia esos objetivos y los resultados son alentadores: hoy se expresa de manera clara la política de derechos humanos decidida por el CODICEN y se han recibido múltiples insumos que pueden servir de base para acciones futuras.

Sin embargo, la implementación de esta política ha despertado mayores exigencias para el sistema educativo. Por un lado, ha despertado expectativas docentes que demandan más formación en el tema y creación de distintos espacios de intercambios de experiencias y por otro, se reclaman nuevas y mayores instancias de participación y debate sobre cómo ir instrumentando nuevas acciones y cómo convertir los centros educativos y la institucionalidad toda en ámbitos donde impere una cultura de respeto a los derechos humanos

Estos desafíos requieren indiscutiblemente del diseño de una estrategia general de trabajo que oriente las acciones en próximos períodos. Consolidado el espacio institucional dentro del CODICEN, resulta necesario trabajar más en

las líneas de coordinación con los distintos consejos, clarificar en mejor medida sus competencias, alcance y potencialidades en su capacidad de asesoramiento. La política general de derechos humanos que asumió el organismo y que su Dirección especializada debe implementar adquiere precisamente legitimidad a partir de una visión y abordaje integrador y transdisciplinario del sistema en el que lo educativo debe coadyuvar con lo jurídico y lo social. De esta manera, la Dirección como articulador de una línea transversal debe potenciar su capacidad de asesoramiento en el diseño de las políticas generales del organismo. A su vez, la evaluación de las acciones ya realizadas ha permitido conocer distintas prácticas, necesidades, expectativas y estrategias puestas en juego por parte de los distintos actores de los procesos educativos. Estos hallazgos configuran un punto de partida insoslayable para considerar y ordenar en un diseño coherente y evaluable las futuras líneas de trabajo.

Así, en primer lugar, se debe conocer con mayor sistematicidad nuestro contexto educativo desde este enfoque, en cuanto a capacidades instaladas, problemas, buenas prácticas y potencialidades. Conocer la realidad en la que se pretende intervenir es siempre un paso obligado para optimizar recursos y obtener resultados más eficaces. El trabajo realizado ha permitido un acercamiento rico en aprendizajes con la realidad de los centros educativos y sus actores. Si bien ha sido posible utilizar estos insumos para ajustar las acciones realizadas y proyectar nuevas, es indispensable conocer con mayor profundidad y rigurosidad nuestro sistema educativo desde un enfoque de derechos humanos. Esto en el entendido de que existe en todos los niveles educativos, en todos los consejos y en todo el país cierta acumulación y saberes que se vienen poniendo en juego, muchas veces en forma asistemática y desorganizada, así como necesidades específicas a los diferentes niveles, contextos y grupos sociales. Para esto se deben implementar investigaciones que permitan conocer más y mejor el campo y sistematizar los resultados.

También se debe seguir avanzando en la sensibilización de los colectivos docentes y las comunidades educativas, buscando la movilización y el compromiso que aliente la construcción conjunta de un ambiente de responsabilidad tanto por el rumbo de los aprendizajes, como el clima de los centros y las relaciones personales. Para esto, la participación activa en el diseño y funcionamiento de los centros educativos en permanente relación con la comunidad resulta clave. El trabajo con los espacios de coordinación docente, así como la realización de talleres de sensibilización en los centros educativos de todo el país debe ser ampliado, buscando a través de la implementación de estrategias descentralizadoras y participativas la consolidación de referentes en el tema.

Para reforzar este propósito se debe también trabajar por un lado en capacitación en competencias de planificación y gestión educativas desde la perspectiva de derechos que contemple la participación de sus actores, para lo cual deben instrumentarse también espacios y oportunidades de perfeccionamiento docente.

Estas capacidades del sistema resultan imperiosas para el componente fundamental de toda educación en derechos que es abrir espacios de participación en base a propuestas concretas de la comunidad educativa, para lo cual es necesario no inhibir la acción de profesionales, padres, madres y estudiantes con estructuras rígidas y acabadas. Esta apertura requiere no obstante de acuerdos en cuanto a metas, objetivos y acciones, lo que lleva obligadamente a procesos de sensibilización y formación en la temática.

Este camino a largo plazo en el perfeccionamiento y ampliación de una educación en derechos humanos desde y para el sistema educativo, como todo proceso de largo alcance en tiempo y espacio, necesita de la formación de una vasta red de agentes multiplicadores que los sustenten. Estos actuarán como nodos articuladores de las demandas locales e inmediatas y de los contextos particulares, así como de aquellos temas o problemáticas específicas, con las orientaciones generales del sistema. Para ello son necesarios dos conjuntos de acciones: por un lado, echar a andar, aprovechando las oportunidades que las nuevas institucionalidades brindan, dispositivos de organización y funcionamiento acordes a esta lógica; y por otro, formar y adecuar capacidades técnicas para el desarrollo de este rol.

Por último, resulta imprescindible también desarrollar debidamente los conceptos y la incorporación vivencial de los derechos humanos en la práctica diaria de la gestión de los centros educativos y el funcionamiento de los grupos. Tarea que trascienda de la mera enunciación de contenidos y que escapando de la rigidez de los planes y programas busque abrirse camino a través de distintas experiencias didácticas y de relación entre los distintos actores del sistema educativo.[22]

Para ello se debe profundizar en los ejes de conceptos y prácticas transversales para una perspectiva de derechos, avanzar más allá de la pertinencia de un trato a nivel general y lograr estrategias de intervención más amplias que aborden contenidos pero que se integren con prácticas en los

[22] Comisión Asesora de Derechos Humanos de la Administración Nacional de educación Pública. Informe 2007.

planos de saber, saber hacer y saber ser. Es preciso que los centros de interés que se desarrollan en todos los derechos posean una preferencia transversal en los contenidos específicos y en las prácticas cotidianas. Todos los derechos para poder desarrollarse plenamente, tanto en el plano individual como grupal, requieren de una especial atención en ciertas dimensiones como ser género, edad, etnia o clase social y atender cómo se protegen o se garantizan los derechos en los grupos más vulnerables de la sociedad y cómo a partir de la búsqueda de la equidad se contribuye a la construcción de ciudadanía y calidad democrática de una sociedad. Dada la coyuntura actual del nuestra sociedad es preciso delinear estrategias de tratamiento preferencial a ciertas líneas transversales como pueden ser la protección integral del niño, niña y adolescente, la perspectiva de género, el eje de la no discriminación por cualquier causa, origen o condición, la participación y la libertad de expresión, el trabajo digno, la educación para la prevención de violaciones masivas a los derechos humanos y el valor de la memoria, el medio ambiente sano y el desarrollo sustentable.

Sobre estas es preciso trabajar, sensibilizar y actuar, teniendo en claro que la educación es un proceso activo y de construcción permanente de representaciones mentales que cada persona va formando en su interacción con los demás. *"Los derechos más que saberse, se viven. Más que decirse se practican"* (Rodino, 2002), esto nos obliga a pensar la cuestión metodológica de la educación en derechos humanos y cómo trabajar estos ejes transversales.

La obtención de todas las capacidades señaladas para lograr la debida sustentabilidad de una educación en y para los derechos humanos requiere de docentes con sólida formación en estos conocimientos y prácticas. Los centros de formación docente deben constituirse entonces en espacios privilegiados para la generación de estos saberes a partir del estudio conceptual, la reflexión crítica y el intercambio de experiencias. Trabajar la educación desde una perspectiva de derechos no es algo que pueda quedar librado a la improvisación. Tampoco puede estar sujeto a la voluntad o sensibilidad de cada docente. Así como el sistema educativo debe brindar a los maestros y profesores una sólida formación y respaldo para consolidar y perfeccionar sus saberes específicos, deben también recibir apoyo en este tema. El concepto de derechos humanos, su exigibilidad, los valores y normativa sobre los cuales descansan, su abordaje en clase, su especial didáctica, la gestión del centro educativo bajo sus parámetros, son conocimientos que deben estar presentes en los cursos de los centros de formación docente. En los cursos de grado ya se ha dado un paso adelante con la incorporación del tema en uno de los

Seminarios Núcleo de Formación Profesional Común. Sin embargo, es deseable que también se vayan incorporando en futuros cursos de postgrado y perfeccionamiento, para que los docentes egresados bajo otros planes puedan a su vez sensibilizarse y formarse en estas temáticas y enriquecer así sus experticias logradas en todos sus años de ejercicio y que su realización sea considerada especialmente como mérito tanto en los concursos como en el ordenamiento de las listas de prelación.

La definición de los derechos humanos como política transversal del sistema educativo y la creación de un espacio institucionalizado que la articule ha sido un firme propósito de esta administración. No obstante, a partir del nuevo marco normativo establecido por la Ley General de Educación,[23] la formulación e implementación de esta política ha dejado de ser una decisión coyuntural de las autoridades de turno y ha pasado a ser un mandato legislativo respaldado por los instrumentos internacionales de derechos humanos que nuestro país ha ratificado y en los principios generales de nuestro orden constitucional y sistema educativo. El desafío es entonces profundizar las líneas hasta aquí exploradas, abrir otras y seguir avanzando en una política de derechos humanos para la educación que incorpore pero trascienda a la educación en valores al agregarle los contenidos de exigibilidad y responsabilidad y que a partir de la sensibilización y la acción permanente de estudiantes, docentes y comunidad educativa toda, instrumente una política integral de respeto, protección, promoción y garantías de los derechos humanos para todos los actores involucrados en el sistema educativo. Concebir simultáneamente a los derechos como valores, como normas y como prácticas concretas conduce a entender que no basta con la mera inclusión de contenidos en planes y programas y que es preciso extender su incidencia a todas las prácticas educativas. Juan José Mosca y Luís Pérez Aguirre señalaron, ya hace mucho tiempo, segundo libro *Derechos Humanos: Pautas para una Educación Liberadora,* que las luchas por establecer a los derechos humanos *"…firmemente en la conciencia de los individuos y de los pueblos pasa obligatoriamente por el proceso educativo"* (Mosca y Pérez, 1986). La ANEP así lo ha entendido y ha obrado en consecuencia. No obstante, como siempre, en derechos humanos aún quedan muchas cosas por hacer.

[23] Ley General de Educación n.º 18.437, sancionada el 12 de diciembre de 2008. Ver especialmente sus artículos números 1, 4, 8, 9, 13, 18, 40 y 110.

Referencias bibliográficas

Albistur, Mariana y Silva, Alberto (2006): *Educación y Derechos Humanos. Relato de una propuesta*, Serpaj, Montevideo.

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002): *Los Derechos sociales como derechos exigibles,* Trotta, Madrid.

ANEP (2009): *Políticas Educativas y de Gestión 2005-2009. Informe a las comunidades educativas sobre las acciones desarrolladas y los principales resultados obtenidos en el cuatrienio*, CODICEN, Montevideo.

Autores Varios (1994): *Antología Básica en Derechos Humanos*, IIDH, San José de Costa Rica.

Autores Varios (1997): *El Uruguay de los 90: Entre políticas Sociales y Políticas Criminales*, IELSUR, Montevideo.

Autores Varios (2004): *Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR. Un Compromiso Regional*, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos humanos en el MERCOSUR, Montevideo.

Autores Varios (2006): *Hacia un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Aportes para una Educación en Derechos Humanos*, MEC, Montevideo.

Bidart Campos, Germán (1984): *La interpretación del sistema de Derechos Humanos*, Ediar, Buenos Aires.

Brewer-Carías, Allan (1998): "Hacia el Fortalecimiento de las instituciones de protección de los Derechos Humanos en el ámbito interno", en González Volio, Lorena (ed.), *Presente y Futuro de los Derechos Humanos: ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, IIDH, San José de Costa Rica.

Buergenthal, Thomas; Norris, Robert y Shelton, Dinah (1994): *La protección de los derechos humanos en las Américas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, reimpresión de la 1ª ed. 1990, Madrid.

Carretón, Roberto (2004): "Derechos Humanos y Políticas Públicas", en *Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR. Un Compromiso Regional*, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR, Montevideo.

Comisión Asesora de Derechos Humanos de la ANEP (2007), *Informe 2007*, Montevideo.

Corte Interamericana de Derechos Humanos: Opinión Consultiva OC-6/86.

Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Velásquez Rodríguez.

Dulitzky, Ariel (2004): "La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado", en Abregú, Martín y Courtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales,* CELS, Editores Del Puerto, Buenos Aires.

Ferrajoli, Luigi (1999): *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid.

IELSUR (Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay) (1998): *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*, IELSUR, Montevideo.

IELSUR (Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay) (2006): *Estudio sobre Armonización legislativa conforme a los Tratados de Derechos Humanos ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante*, OACDH-PNUD-IELSUR, Montevideo.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (1999): *Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos*, IIDH, Buenos Aires.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2004): *Módulos para la vida en Democracia,* 5 Tomos, IIDH, San José de Costa Rica.

Klainer, Rosa (1993): *Educación en derechos humanos. Módulo 3*, Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos, Buenos Aires.

Magendzo, Abraham (1990): "Los Derechos Humanos como Concepción Educativa", en *Educación para la Paz, la Democracia y los Derechos Humanos*, IIDH, San José de Costa Rica.

Magendzo, Abraham (1993): "Bases para una concepción pedagógica para educar en y para los derechos humanos", en *Carpeta de Materiales*

para Educación en Derechos Humanos, IIDH, San José de Costa Rica.

Magendzo, Abraham (1993): *Educación formal y derechos humanos en América Latina*, Santa Fe de Bogotá.

Magendzo, Abraham (2003): *Educación en Derechos Humanos: Un Desafío Para Los Docentes de Hoy*, Lom Ediciones, Santiago.

Mosca, Juan José y Pérez Aguirre, Luis (1985): *Derechos Humanos. Pautas para una educación liberadora*, IIDH, TRILCE, MEC, Montevideo.

Nikken, Pedro (1987): *La Protección Internacional de los Derechos Humanos: Su Desarrollo Progresivo*, Civitas, Madrid.

Pérez Aguirre, Luis (1991): "Carta a un grupo de audaces que quiere educar en Derechos Humanos", en *Revista Educación y Derechos Humanos*, n.º 12, SERPAJ, Montevideo.

Pérez Aguirre, Luis (1993): "Educar en Derechos Humanos es al revés", en *Revista Educación y Derechos Humanos*, n.º 19, SERPAJ, Montevideo.

Pinto, Mónica (2004): "El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", en Abregú, Martín y Courtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS, Editores Del Puerto, Buenos Aires.

Pinto, Mónica (2004): *Temas de derechos humanos*, 3ª reimp., Editores Del Puerto, Buenos Aires.

Pisarello, Gerardo (2001): "Del estado social legislativo al estado social constitucional. Por una protección compleja de los derechos sociales", en *Isonomía*, n.º 15, octubre 2001.

Rodino, Ana María (2002): "Desafíos y estrategias de la educación en valores en América Latina: Educar en y para los derechos Humanos", en *Violencia y peligrosidad en la sociedad de hoy,* Fundación Konrad Adenauer, Montevideo.

SERPAJ (Servicio Paz y Justicia-Uruguay) (1989-2000): Colección de revistas *Educación y Derechos Humanos*, Cuadernos para Docentes, Montevideo.

SERPAJ (Servicio Paz y Justicia-Uruguay) (2006-2007): Colección de revistas *Si decimos Derechos Humanos*, Montevideo.

Squella, Agustín (2000): *Introducción al Derecho*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.

Supervielle, Marcos y Zapirain, Héctor (2009): *Construyendo el Futuro con Trabajo Decente*, FCU, Montevideo.

UNESCO: "Educación de Calidad para Todos. Un Asunto de Derechos Humanos", documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), 29 y 30 de mayo del 2007, Buenos Aires, Argentina

ZAFFARONI, Eugenio Raúl (1996): "La Justicia como garante de los derechos humanos en México y América Central", en AA.VV, *La Justicia como garante de los derechos humanos. La independencia del juez*, ILANUD, Unión Europea, San José de Costa Rica.

LA ENSEÑANZA DE LA HISTORIA RECIENTE: DEBATES Y RESULTADOS

Carlos Demasi[1]

Resumen

A partir de noviembre de 2005 comenzó a ponerse en práctica una política vigorosa para la incorporación de la enseñanza de la historia reciente en escuelas y liceos. Estas medidas apuntaban a lograr efectos en el largo plazo, a través de la modificación de los planes de estudio y los programas en todos los niveles, desde la formación docente hasta la enseñanza en las escuelas primarias; pero también buscaban un efecto inmediato para capacitar a los docentes en servicio. A pesar de la premura en la aplicación de estas decisiones, igualmente se mantuvo la preocupación por preservar la autonomía docente y la libertad de los alumnos. Pese a eso y a que formalmente no era una novedad (el tema ya aparecía en los programas de Historia de secundaria desde 1988), las medidas despertaron una fuerte polémica. En este capítulo se trata de analizar la necesidad de la medida y de los mecanismos de su implantación, en un contexto de creciente interés social por el conocimiento del tema, para evaluar a continuación las características de la polémica y los resultados (provisorios) del proyecto.

[1] Docente de Historia del Uruguay (1830-1930) y de Historia Nacional IV (Instituto de Profesores "Artigas"). Profesor Agregado (Universidad de la República).

Introducción

La enseñanza de la historia reciente fue un compromiso suscrito por las autoridades que asumieron en 2005 y su implantación despertó una fuerte polémica. Sin embargo, resulta curioso que la enseñanza del proceso de la crisis y recuperación de la democracia como un contenido de enseñanza haya tenido que esperar para ser instrumentada por el Consejo Directivo Central (CODICEN) instalado en 2005 y que no se hubiera iniciado mucho antes, pese a que en ese sentido hay decisiones del CODICEN desde finales de la década de 1980; y es también llamativo que fuera esta última iniciativa (y no la mayoría de las decisiones anteriores) la que despertara tan fuertes protestas en algunos sectores de la sociedad. Es decir, que hay algo de paradojal en la aplicación de esta política y en las reacciones que provocó, lo que reclama un análisis atento.

Antecedentes. La historia reciente como objeto de enseñanza

La enseñanza de la historia reciente parece la continuación natural de los programas de Historia en la enseñanza inicial o en el nivel medio, y se incluye sin dificultad dentro de la misma definición de objetivos de los programas respectivos. Parece indiscutible el hecho de que los programas de Historia incorporen a sus contenidos los acontecimientos y procesos más recientes, y a medida que el tiempo transcurre realicen una suave transición entre el relato del pasado y la descripción del presente. Este proceso se realiza de manera normal en muchos países, y en ellos no llama la atención la inclusión de los episodios recientes como último capítulo de las sucesivas ediciones de los manuales escolares. No debe creerse que esta es una peculiaridad de los "países más adelantados": también era la práctica común en nuestro país, donde cada nueva edición del "Manual de Historia Patria" de HD incorporaba una viñeta biográfica de los últimos presidentes y una breve descripción de los acontecimientos de su mandato. El Dr. Eduardo Acevedo, cuando publicó el último tomo de sus "Anales Históricos" en 1936, hizo llegar su relato hasta la elección de Gabriel Terra en 1930. La incorporación gradual completaba así la construcción de identidades y la incorporación de herramientas críticas para la comprensión de la realidad presente.

Esta relación tan fluida entre pasado y presente se transforma en un problema en la enseñanza en Uruguay a partir de la década de 1960. La puesta en

marcha del llamado "Plan Piloto" en 1963 fue la primera opción por una enseñanza centrada en la realidad presente y sus antecedentes inmediatos. Fue también la única vez que esa opción fue implantada por autoridades democráticas antes del golpe de Estado; y si bien este Plan tuvo una vigorosa puesta en marcha con carácter de "experiencia piloto", luego no se extendió al conjunto del sistema. El inicio de su aplicación terminó definiendo su identidad: la denominación de "Plan piloto", como se la conoce, describe una experiencia circunscripta a un conjunto de institutos, que despertó muchas resistencias hasta que finalmente fue eliminada cuando ya se había producido el golpe de Estado. Las resistencias que despertó el Plan de 1963 ya eran una señal evidente de las dificultades que encontraba la incorporación del pasado inmediato a los contenidos de enseñanza. Los años siguientes permitieron definir con mayor precisión las características del "problema" del pasado reciente, en términos que tenían mucho más que ver con la política que con la epistemología o con las posibles dificultades pedagógicas. Las autoridades de la enseñanza que se instalaron luego de la aprobación de la ley 14.101[2] también incorporaron la historia reciente a los contenidos programáticos, pero como era previsible, con un perfil fuertemente autoritario: los episodios del pasado reciente eran presentados como la culminación de un proceso de caos y desorden social provocado por agentes externos o por minorías enemigas de la nación. Su relato era el antecedente necesario para la descripción del presente, dedicado a exaltar el despliegue del "Nuevo Uruguay" orientado por el nuevo régimen cívico-militar (MEC/CNE-CEP, 1980).

Esta lucha simbólica continuó ya vuelta la democracia cuando el primer CODICEN de la ANEP, presidido por el Prof. Juan E. Pivel Devoto, dispuso la incorporación del estudio de la dictadura cívico-militar como contenido de los programas de tercer año de ciclo básico de la enseñanza media. En este caso y un tanto sorpresivamente, la incorporación de este capítulo a los programas fue objeto de un debate (que llegó al Parlamento y a la prensa), en el que se discutió la pertinencia de esta inclusión con argumentos similares a los que se escucharon casi veinte años más adelante. La tardía aparición de este debate y el rechazo a la historia reciente impulsado desde sectores del gobierno y acompañado desde medios que habían aplaudido la medida cuando fue adoptada por la dictadura puso en evidencia la existencia de grupos que ven un peligro en la enseñanza de la historia reciente cuando no pueden imponer una determinada versión del pasado. Allí se marcaron con nitidez los

[2] La Ley de Educación, 14.101, fue aprobada en enero de 1973 y se mantuvo vigente durante toda la dictadura hasta sususti tución, en marzo de 1985, por la ley 15.739, conocida como "Ley de emergencia de educación".

límites de la enseñanza del pasado reciente, ya que si bien los programas lo incluían en la lista de sus contenidos, los docentes debían ser conscientes de que lo enseñarían a su propio riesgo: si eran objeto de alguna denuncia por parte de algún padre "lesionado" por lo que se le enseñaba a su hijo, ninguna autoridad de la enseñanza defendería al acusado; este sería sometido a sumario y separado de su cargo por seis meses. Luego, las rutinas burocráticas harían su obra; como no hay falta funcional posible cuando se enseña lo que establece el Programa de la asignatura, el docente terminaría recuperando su puesto; pero aunque para entonces el escándalo mediático ya habría caído en el olvido, los docentes tendrían motivos para recordar la lección.[3] Esta situación parecía plenamente satisfactoria para las autoridades, ya que alejaba del debate social todo lo referido a la dictadura y a la instalación del gobierno en 1985, en coincidencia con la actitud de displicencia en la aplicación de la Ley de Caducidad aprobada en 1986, y de radical negacionismo respecto de todas las denuncias sobre desaparición de personas y de apropiación de menores en la dictadura uruguaya. Se abrió así una etapa de indiferentismo ético en la que el reclamo por el conocimiento del pasado fue estigmatizado en nombre de un "futuro" cada vez más vidrioso, y que enfrentaba al país con el cumplimiento de compromisos internacionales asumidos de tiempo atrás. También la educación aparecía omisa respecto a decisiones y recomendaciones formuladas por organismos internacionales, que han insistido especialmente en la enseñanza de los derechos humanos y de los pasados traumáticos salvaguardando la objetividad y atendiendo a los avances del conocimiento histórico. Ya desde 1968 el Bureau International d'Éducation recomendaba:

> *"La historia nacional y la historia de otros países deben presentarse con la mayor objetividad posible, teniendo en cuenta las diferencias de opiniones y de interpretaciones, e inspirándose en las últimas conclusiones de la investigación histórica. […]* Debe prestarse atención especial a la historia de la lucha por los derechos humanos, *inclusive la lucha por la liberación nacional y la justicia social" (Soler, 2009).*

[3] En Uruguay, como en muchos países, es la enseñanza de la historia la que suscita la intervención de autoridades del más alto nivel político. Pero el caso producido en abril de 1988 tiene como peculiaridad la brutal desproporción institucional entre el denunciante (el entonces vicepresidente de la República Dr. Enrique Tarigo) y la denunciada, una profesora de Historia.

En la misma línea, la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, creada en el marco de la UNESCO y presidida por Jacques Delors, expresaba en su informe de 1996:

> *"Se trata sobre todo de ayudar al alumno a entrar en la vida con la capacidad de interpretar los hechos más importantes relacionados con su destino personal y con el destino colectivo. En este sentido, la contribución de las ciencias sociales y humanas es esencial, por cuanto se relacionan con la existencia misma y con los hechos sociales. ¿Es necesario añadir que esa investigación pluridisciplinaria daría amplia cabida a la historia y la filosofía? La filosofía, porque forma el sentido crítico indispensable para el funcionamiento de la democracia; la historia, porque es irremplazable en su labor de ampliación de los horizontes del individuo y de sensibilización a las identidades colectivas. Sin embargo, su enseñanza debería rebasar el ámbito nacional y comprender una dimensión social y cultural, de modo que el conocimiento del pasado permita comprender y juzgar mejor el presente".*[4]

Solo desde la perspectiva estrictamente formal podía decirse que la educación uruguaya se mantenía actualizada respecto a las recomendaciones y las conclusiones de los debates internacionales, ya que en la práctica existía un divorcio profundo entre la textualidad de las decisiones y la aplicación en las aulas.

Esta situación de pasividad, que fue la característica hasta mediados de la década de 1990, estaba llegando a su fin desde 1996, cuando comenzó a percibirse un reclamo creciente por la reanudación de las investigaciones para esclarecer los asesinatos y la desaparición de personas. Este era un compromiso establecido en el artículo 4º de la ley de Caducidad, pero las demandas se dirigían contra la aplicación de la ley que se realizó durante el primer gobierno del Dr. Julio M. Sanguinetti. Coincidiendo con este impulso, aunque apoyada en otros fundamentos, en ese año comenzó a aplicarse la "reforma educativa"

[4] Citado por Soler, 2009. Un resumen del informe en http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF.

impulsada por el CODICEN presidido por el Dr. Germán Rama, que realizaba una fuerte opción por la enseñanza del pasado inmediato. Esta reforma (que fue acusada de "presentista" por su rechazo a la inclusión de contenidos propiamente históricos en los primeros años de enseñanza media) incluyó la etapa de la dictadura en los contenidos de los cursos de tercer año del primer ciclo de secundaria, e incluso promovió la elaboración y publicación de un manual para uso de los estudiantes (Gutiérrez y Cabanillas, 2000) que se utilizó en los "liceos de reforma". Cuando en marzo de 2000 se anunció en Montevideo la aparición de la nieta del poeta argentino Juan Gelman (apropiada en Montevideo por los perpetradores que asesinaron y desaparecieron a su madre) puso a la vista la falacia de las actitudes negacionistas mantenidas por los sucesivos gobiernos democráticos desde 1985. El recién asumido presidente Jorge Batlle admitió públicamente la aparición de Macarena Gelman, lo que representó un cambio radical en la postura oficial de los gobiernos uruguayos y actualizó los reclamos por el esclarecimiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos por la dictadura en Uruguay. El 9 de agosto de 2000 el presidente Batlle dispuso la formación de una "Comisión para la Paz" con los cometidos de "recibir, analizar, clasificar y recopilar información sobre las desapariciones forzadas ocurridas durante el régimen de facto".[5] Aunque la prolija enumeración eludía el verbo "investigar", igualmente la Comisión cumplió una tarea muy importante en el proceso de construcción de la verdad sobre los episodios de la dictadura. En su "Informe Final", publicado el 10 de abril de 2003, además de reconocer por primera vez la existencia de prácticas de desaparición de personas y la responsabilidad del Estado en esos hechos, incorporaba como "Sugerencias generales" algunas medidas que consideraba de primordial importancia. En esa enumeración, los literales a y b se referían al papel que debía cumplir la educación, y en la primera señalaba especialmente la incorporación de la enseñanza de la dictadura en los programas de estudio. Allí recomendaba:

"Se promueva y fomente, a todo nivel, con especial énfasis en los planes de estudio en general y en los procesos de formación de docentes y educadores en particular, un análisis objetivo y global de la triste realidad que vivió el país desde la década de los años sesenta y hasta mediados de los años ochenta, que rescate y valore una realidad completa y veraz y permita entender, asumir y reconocer, en toda su dimensión, las causas y los factores complejos y múltiples que incidieron para generar uno de los períodos más duros y trágicos de nuestra historia nacional".[6]

[5] Ver http://www.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2000/agosto/2000080912.htm.
[6] Ver http://www.presidencia.gub.uy/sic/noticias/archivo/2003/abril/Informe_final.doc (consultada el 13/04/2003).

La difusión del "Informe" fue seguida de su aceptación formal (decreto del 16 de abril de 2003) en términos particularmente rotundos, "asumiendo que las mismas constituyen la *versión oficial* sobre la situación de los detenidos-desaparecidos durante el régimen de facto".[7]

Es claro entonces que la demanda por la enseñanza del pasado reciente en los programas es uno de los aspectos vinculados a un proceso de maduración social de la temática donde aparece vinculada al esclarecimiento de los delitos y al castigo de sus culpables, y que se manifestó de diferentes maneras: recuérdese que un punto alto en este proceso se alcanzó a fines de 2002 cuando se produjo el primer procesamiento de un civil por su participación en el gobierno "cívico-militar".[8] De esta forma, la decisión adoptada en noviembre de 2005 por el CODICEN se alineaba con la tendencia internacional y significaba la efectiva continuación de una tendencia iniciada desde la instalación del primer gobierno democrático en 1985 y mantenida en decisiones adoptadas (pero no necesariamente aplicadas) por cada uno de los consejos que actuaron desde entonces; lo novedoso de esta decisión radicaba en la inclusión del tema en los programas de los últimos años del ciclo escolar.[9]

La evidencia de este reclamo y la falta de argumentos técnicos o pedagógicos que justificaran su ausencia explican la continuidad de las decisiones favorables, pero esto no había contribuido a la acumulación de experiencias educativas ni a la construcción de un discurso pedagógico sobre el tema. Las decisiones globales asumidas (a veces con gran difusión mediática) resultaban bloqueadas luego por sutiles mecanismos institucionales. La desgana mostrada por las autoridades para transformar estas decisiones en una realidad aplicada en las aulas instaló el tema en los territorios del doble discurso. Hacia el interior del sistema el mensaje era inequívoco: la enseñanza de estos contenidos implicaba la posibilidad de problemas para los docentes; de allí que un natural reflejo defensivo aconsejó a muchos abstenerse de ingresar en territorios tan hostiles.

[7] "Se aceptan conclusiones del Informe Final de la Comisión para la Paz". Este curioso decreto que expresa con tanta franqueza la intención de instituir una "versión oficial" del pasado puede consultarse en http://www.presidencia.gub.uy/decretos/2003041605.htm (visitada el 16 de abril 2003). Énfasis mío.

[8] El 18 de octubre de 2002, el Dr. Juan C. Blanco fue procesado con prisión acusado de coautoría del secuestro en 1976 de la maestra Elena Quinteros, que todavía permanece desaparecida.

[9] Ver Programa para Educación Inicial y Primaria, en http://www.cep.edu.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=664&Itemid=226, p. 206 (consultada el 30 de setiembre de 2009).

¿Qué clase de historia es la "historia reciente"?

Si la enseñanza del pasado reciente era una continuación natural y casi rutinaria de los programas de enseñanza, ¿por qué razón dejó de parecer natural y se transformó en una "cuenta pendiente" de la educación uruguaya? La experiencia muestra que la continuidad de la enseñanza de los hechos del pasado con los datos del presente aparece como un proceso natural cuando las comunidades viven períodos de estabilidad o cuando el presente se percibe como parte de un largo proceso de fortalecimiento económico y político. En esos casos, la versión del presente aparece como una etapa más de un proceso ininterrumpido de perfeccionamiento, y supone la construcción de un futuro igualmente tranquilizador: lo que pasará no difiere de lo que ha pasado o de lo que está pasando. A los uruguayos del presente puede costarnos imaginar a este país con las características que acabamos de describir, porque la experiencia de los complejos procesos sociales del último medio siglo nos ha llevado a pensar a la crisis como un dato constitutivo de la realidad uruguaya. Pero si pensamos la peripecia del Uruguay en la perspectiva del largo plazo, desde el final de la Guerra Grande hasta mediados del siglo XX, no puede negarse que la visión optimista tenía sólido fundamento: al cabo de más de un siglo de vida independiente los arbitrajes electorales habían sustituido a las guerras civiles, la riqueza pública se incrementaba permanentemente y la convivencia social se desarrollaba sin mayores sobresaltos. Pero la perspectiva cambia radicalmente cuando se trata de describir las raíces del presente en un contexto de crisis y de conflicto social.

Esta situación pone a la vista un cambio de status epistemológico de la historia reciente que no depende de la "distancia" con el pasado; si fuera cierto, como se ha argumentado, que los acontecimientos recientes no pueden enseñarse por la falta de perspectiva histórica, entonces esta enseñanza nunca hubiera sido posible y no encontraríamos ningún ejemplo de su práctica en el pasado. Lo que ha ocurrido es que el presente ya no es visto como la simple continuación del pasado, sino que se configura como un espacio conceptual propio con una temática particular; como resumen Franco y Levín (2007), el pasado reciente se ha transformado en un *"campo de estudios con problemáticas específicas y propias"*. Esta transformación se produce como consecuencia de episodios traumáticos vividos por la sociedad: así vemos cómo en Europa se plantea como contenido de enseñanza inmediatamente después de finalizada la primera guerra mundial y se replanteó luego de finalizada la segunda guerra, para mantenerse desde entonces. Tal vez el caso

más notable sea el del medievalista Marc Bloch que, pocos meses después de la derrota francesa a manos de los alemanes en junio de 1940, se sintió impulsado a escribir un análisis de "los trágicos sucesos" que provocaron tal resultado (Bloch, 1940). Historiador de profesión, Bloch declaraba: *"La atención especial que he prestado, en mis trabajos, a las cosas rurales ha terminado por convencerme de que sin ocuparse del presente, es imposible comprender el pasado"*, y asumía su tarea de historiador del presente *"con los mismos hábitos de crítica, de observación y, espero, de honestidad"* (Bloch, 1940: 30).

Es cierto que (como pasa con cualquier otro período histórico) el pasado reciente presenta dificultades particulares; se trata entonces de analizar cuáles son, para encontrar la forma de resolverlas o evitarlas. Franco y Levín (2007) señalan tres argumentos que son generalmente invocados para sostener que el estudio de la "historia reciente" presenta dificultades insuperables: la falta de una "necesaria" distancia temporal, los problemas metodológicos que plantean las características de las fuentes, y el carácter inconcluso del proceso que se estudia. Si bien las autoras relativizan dos de estas "dificultades" (las que invocan la falta de distancia temporal y la ausencia de un "final" en el proceso estudiado) que se vinculan más con una manera de entender el carácter del conocimiento histórico que con la investigación histórica en sí misma, concluyen que ninguno de los tres deja de tener importancia para el historiador.

Aquí también es una buena ayuda la experiencia de M. Bloch, quien aún en medio de los avatares de la acción clandestina contra la ocupación alemana también encontró tiempo para poner en orden sus ideas sobre la investigación histórica. En su "Introducción a la Historia", Bloch analiza las dificultades específicas de la historia reciente y las separa de aquellas dificultades que son solo aparentes para concluir: *"…entre la encuesta de los tiempos pretéritos y la del pasado inmediato no hay más que una diferencia de grado, que en nada afecta al fondo de los métodos empleados para estudiarlos"* (Bloch, 1952: 49). Pero eso no significa que la diferencia sea irrelevante: la indefinición de los resultados de los procesos históricos del presente o la ausencia de documentos representan dificultades nada despreciables; pero este es el tipo de dificultades que están implícitas en el trabajo del historiador. Correlativamente, M. Bloch también alertaba sobre las aparentes ventajas de la investigación de acontecimientos cercanos; particularmente sobre la engañosa persuasividad del relato de los testigos, uno de los recursos más utilizados por el historiador del pasado reciente:

> *"¿qué nos queda de esa famosa observación directa, pretendido privilegio del estudio del presente? Y es que este privilegio en realidad no es casi nunca más que un señuelo, por lo menos en cuanto se amplía un poco el horizonte del observador. Toda información sobre cosas vistas está hecha en buena parte de cosas vistas por otro" (Bloch, 1952: 49).*[10]

Por lo tanto, puede sostenerse que la aplicación de la metodología de la investigación histórica a los acontecimientos del pasado reciente genera conocimientos tan válidos como los que surgen del estudio de cualquier otro período; y la diversidad de relatos que surgen de las investigaciones no es un obstáculo sino una ventaja, como dice A. Frega citando a Hobsbawm:

> *"es probable que existan distintas interpretaciones sobre los mismos hechos, su selección, combinación o inferencias. Sin embargo,* 'para todo el que participe en el discurso científico', *afirmaciones o conclusiones deben ser fruto de* 'procedimientos no controvertidos para verificar o refutar los datos, y procedimientos no controvertidos de argumentación sobre ello'. *Ello las ubica en el mismo plano de conocimiento y habilita una enriquecedora discusión" (Frega, 2008).*

Son los traumas de la segunda mitad del siglo pasado los que llevaron a interrumpir la acumulación histórica y a constituir un campo específico de estudios para el período que se encuentra entre el pasado y el presente. Como el objeto de estudio se refiere a experiencias traumáticas, necesariamente provoca reacciones en la sociedad porque muchas de las respuestas de los sujetos de estudio invocan identidades sociales que involucran compromisos emocionales muy fuertes, ya que se incluyen necesariamente dentro de las lógicas de las víctimas, de los victimarios o de los sobrevivientes. Resumiendo estas dificultades, Franco y Levín señalan:

> *"En cualquier caso, los controles sobre el trabajo en la historia reciente se centran en la necesidad de un gran rigor en la*

[10] Más adelante advierte: "Debería ser superfluo recordar que testimonios irreprochables en cuanto a su proveniencia no son, por necesidad, testimonios verídicos", p. 74.

selección de fuentes; en mayores esfuerzos de contrastación y verificación; en la puesta en perspectiva del objeto en una dimensión temporal más amplia; en la puesta en perspectiva horizontal a través del trabajo interdisciplinario con las ciencias sociales, en fin, en el esfuerzo permanente por mantener una distinción consciente entre compromisos sociales o políticos y la tarea profesional, y en la particular vinculación con los sujetos de estudio" (Franco y Levín, 2007: 54-55).

En el caso de Uruguay, la experiencia de la crisis y la dictadura fueron la vía de ingreso a una "historia reciente" distinta de la mera crónica del presente. La evidencia de la crisis económica y social en los sesenta volvió imposible la transmisión de una historia acumulativa porque el duro presente contrastaba de manera demasiado chocante con la prosperidad de los años anteriores; y este desajuste se acentuó mucho más cuando fue necesario incorporar a los programas de enseñanza la ruptura institucional de 1973-1985 y sus secuelas. Puede resultar llamativo que fuera precisamente la dictadura la que incorporó a los programas el estudio del pasado inmediato (y fue entonces cuando comenzó a circular la denominación "pasado reciente" para aludir a ese período[11]), si bien esta actitud no es incoherente con las políticas educativas del régimen y con sus pretensiones fundantes.

Pero por su misma existencia, el golpe de Estado y la dictadura cuestionaban toda la historia anterior, y en el contexto de la democracia restaurada la construcción del relato progresivo de la historia uruguaya entró en crisis: a la descripción de aquella sociedad tan auto satisfecha, era necesario incorporar la aparición de los factores que promovieron las prácticas sistemáticas de la tortura y la desaparición de personas. Esto supone una fractura del relato del pasado que involucra un grave conflicto en la construcción de la comunidad social. La enseñanza de la historia ha tenido como una de sus dimensiones la construcción de la nación y esta no admite fracturas, sino que reclama continuidades; por esa razón la aparición de una discontinuidad traumática exige la recomposición del relato. Es del caso señalar que procesos similares de recomposición ya ocurrieron en este país, cuando (en un pasado que parece muy lejano) fue necesario sustituir un relato de la nación en el que las guerras civiles aparecían como instancias traumáticas, para transformarlas en etapas

[11] Ver Demasi, C., "2006, el año de la historia reciente", en Rico (2005: 39).

necesarias para el perfeccionamiento político de la comunidad. La reconstrucción del relato del pasado es tarea de los historiadores, y aparentemente fueron Pivel Devoto y Alcira R. de Pivel quienes con su estudio sobre la amnistía (1984) iniciaron la tarea de recomponer el relato de la historia después del golpe de Estado de 1973. Pero los historiadores no pueden realizar esta tarea en solitario; por el contrario, si bien desde la investigación se pueden elaborar sucesivas versiones del pasado, estas deben someterse a la prueba de su difusión en la sociedad, y esa es una de las funciones que cumple el sistema educativo.

La relación profesor-alumno constituye una instancia inmejorable para la circulación y discusión de estos relatos, y por consiguiente para su progresiva transformación. Con la mediación del docente y en el marco de normatividad propia de las situaciones de aula, la enseñanza proporciona uno de los escenarios privilegiados para el intercambio social y para promover la actitud crítica en los educandos; así *"el alumno debe estar habilitado para defenderse de la deformación o interpretación tendenciosa que le proporcionan extra-cátedra"*,[12] como argumentaba Pivel Devoto en 1988. El aula se transforma en un espacio de encuentro para las diferentes versiones del pasado que recorren el entramado social, en el que forman parte de memorias particulares y que deben tener oportunidad de integrarse a la memoria social. La permanente coexistencia de versiones diversas hace imposible la presentación del temido "relato único" que se transforme en la versión "oficial" de la historia; por el contrario, el probable resultado de este proceso de interacción dinámica entre historia y memoria será una redistribución de los recuerdos (y de los olvidos), la aparición de múltiples relatos de la historia, diferentes pero no contradictorios.

Para que este sea un resultado posible deben cumplirse algunas condiciones, y no todas dependen de la educación. En primer lugar, es imprescindible la libre circulación de los relatos en el espacio social. Esta condición es lo que diferencia de manera radical la experiencia de la enseñanza del pasado reciente en la época de la dictadura de la que se realiza a partir de 1985. Pero también la autonomía docente es una premisa fundamental, y este es uno de los roles que juega la institución educativa: un proyecto de estas características solo puede ponerse en marcha cuando el docente percibe que hay un cambio en el talante de las autoridades, y que puede internarse en estos territorios sin riesgo de verse expuesto en la picota pública o de verse privado de sus medios de vida.

[12] Búsqueda, 28 de abril de 1988, p. 16.

El giro de 2005: desafíos y decisiones

El progresivo incremento del reclamo social por la inclusión de estos contenidos en la enseñanza se volvió ineludible en el año 2005, cuando se sucedieron un conjunto de acontecimientos que incorporaron nuevos aspectos al problema. El 1º de marzo asumió el nuevo Ejecutivo, y en su discurso en la escalinata del Palacio Legislativo el Dr. Tabaré Vázquez (ahora como presidente) reiteró su compromiso de iniciar la búsqueda de restos de los desaparecidos. Para ello solicitó informes a los comandantes de las tres armas. El contenido de alguno de estos informes y la ratificación de que la búsqueda se realizaría en predios militares incrementó aún más el interés público. Mientras tanto, todo el proceso era seguido de cerca por los medios; por primera vez las temáticas de la tortura y la desaparición de personas en la dictadura uruguaya fueron tema de programas televisivos, y se pudo ver y escuchar el relato de algunas de las víctimas. Paralelamente, en diarios y semanarios se esparcían rumores que informaban del "malestar en los jefes militares" que eran sistemáticamente desmentidos. La operación continuó el 20 de junio de 2005 con el acceso de un equipo universitario de arqueólogos a los predios militares;[13] la investigación arqueológica fue acompañada por una revisión tanto de archivos públicos (que se abrieron por primera vez a la investigación) como de recopilaciones documentales realizadas por instituciones privadas. No era imaginable que todo el impacto social de estas iniciativas dejara de tener su efecto en las aulas; por el contrario, cada noticia que aparecía en la prensa funcionaba como un disparador que inmediatamente activaba las preguntas de los alumnos a sus docentes de Historia. En ese momento el CODICEN encaró un conjunto de medidas que apuntaron a introducir efectivamente la enseñanza del pasado reciente en las aulas como forma de cubrir una carencia cada vez más notoria en la educación. Esta resolución, que devolvía a la enseñanza su rol clásico como agente de intervención social, estaba enmarcada por un fuerte compromiso con la educación y con la ética: la historia que se enseñara debía cumplir las condiciones de validez académica que la hicieran insospechable de sesgos político-partidistas, y en su instrumentación debía salvaguardarse la autonomía de los docentes y el derecho a aprender de los alumnos.

[13] El 6 de mayo de 2005 se firmó un convenio entre la Presidencia de la República y la Universidad, que derivó en la formación de un equipo de arqueólogos (coordinado por el Dr. J. López Mazz) y de un equipo de historiadores coordinado por el Dr. Álvaro Rico y con la supervisión académica de José P. Barrán y Gerardo Caetano. Ver República Oriental del Uruguay (2007).

La puesta en marcha del proyecto implicó varios pasos sucesivos, necesarios porque en la práctica de la enseñanza la innovación no se produce por una simple decisión de la autoridad; es necesario que los docentes tengan lineamientos claros y dispongan de los elementos (bibliografía para preparar sus clases, y documentos y otros recursos para su manejo didáctico) necesarios para un enfoque verdaderamente profesional de la temática en el aula.[14] Por esa razón las resoluciones del CODICEN cubrieron tres aspectos: por un lado, el 25 de octubre de 2005 encomendó a los consejos desconcentrados y a la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente la adecuación de los programas para incluir la historia mundial, regional y nacional en el último medio siglo. Esta resolución significaba la puesta en práctica de la recomendación realizada más de dos años antes por la Comisión para la Paz, pero sin la pretensión de instaurarla como "versión oficial" como pretendía el decreto de abril de 2003; por el contrario, previó la implementación de cursos sobre ese período histórico dirigidos a maestros y profesores, y encargó también la recopilación de un repertorio de material bibliográfico de libre acceso en la web de ANEP, que diera cuenta de las diferentes visiones académicas y que aportara variedad de documentos. De esa forma se introducía la temática en los programas, y a la vez se permitía el acceso de los docentes a los materiales necesarios para estructurar sus cursos y preparar sus clases. La simultánea puesta en marcha de estos tres aspectos es el punto central de todo el proyecto, ya que permite la incorporación de los nuevos contenidos programáticos salvaguardando la libertad de cátedra y la autonomía docente.

El primer paso es la incorporación de la historia reciente a los Programas de estudio; pero no debemos olvidar que estos no son otra cosa que un listado de temas (y así aparecen definidos en todas las publicaciones oficiales[15]), muy importantes en cuanto delimitan el espacio temático que se incluye en el curso, pero que no deben confundirse con un repertorio factual de todo lo que se enseña, ni con la indicación de cómo se debe enseñar. Simplemente designa los temas que cada docente debe incorporar y desarrollar en sus cursos, y a este corresponde la tarea de transformar esa lista de temas en contenidos

[14] Ver un análisis de las dificultades específicas de la enseñanza de pasado reciente elaborado en otro contexto histórico en Demasi (2004).

[15] En el Programa aprobado por el Consejo de Primaria se lo define como "un conjunto de conocimientos para ser enseñados a todos los alumnos". Ver http://www.cep.edu.uy/archivos/programaescolar/Programa_Escolar.pdf). En la Reformulación 2006 del Programa de Bachillerato, aparece definido como "un marco oficial y general para la organización del desarrollo del curso, a ser interpretado y enriquecido por los docentes". Ver http://web.ces.edu.uy/ces/images/stories/reformulacion2006primerobd/hist4.pdf.

concretos para la enseñanza en el aula. Así aparece enunciado expresamente en los documentos; a título de ejemplo recordemos que el Programa de Primaria establece:

> *"La presentación de los contenidos no implica orden, jerarquización ni relaciones; estas son decisiones didácticas que le corresponde hacer al docente como aspecto fundamental de sus actividades profesionales: planificación, coordinación e investigación".*[16]

Es decir que el programa es una orientación para el docente, quien en todos los casos preserva su autonomía para planificar sus clases. Siempre son los docentes, en cuanto agentes centrales de la acción educativa, los que deben realizar la estructuración y la "puesta en aula" de los contenidos programáticos. Conviene insistir en esta característica de los programas, porque es frecuente que desde el exterior del sistema educativo se los reduzca a sus componentes fácticos y se los interprete como un manual de instrucciones, asumiendo que la enunciación de los temas resume lo que se debe enseñar y cómo debe enseñarse (y por oposición supone que *no debe* enseñarse aquello que no aparece expresamente mencionado). La incorporación del tema en el programa legitima su abordaje en el aula; esta inclusión define su existencia para la enseñanza, pero es solo un primer paso insuficiente por sí solo porque no establece ninguna de las modalidades de su aplicación: recordemos que el período de la dictadura integra los Programas desde 1988, pero su enseñanza no había avanzado mucho desde entonces. Para que un tema se transforme en contenido de enseñanza, la inclusión en los programas debe acompañarse de otras acciones.

El paso principal consiste en la incorporación de la temática en los programas de formación docente, para que se integre como un aspecto formativo y de contenido a la actividad de los futuros enseñantes. En el proceso de la modificación de planes de los institutos de formación —el Plan Nacional Integrado de Formación Docente 2008— el tema se incorporó a los nuevos programas tanto para la formación de maestros como para la de profesores. En el programa de Historia (Curso único) para Magisterio se hace especial

[16] Ver Programa para Educación Inicial y Primaria, p. 9. Énfasis mío. Más adelante dice (p. 11): "Serán los Maestros en su Escuela, quienes como profesionales autónomos realicen la contextualización necesaria…".

hincapié en la enseñanza del pasado reciente. Más adelante el tema es retomado en los "Talleres de Profundización Teórica y Apoyo a la Práctica Docente" de tercer y cuarto año, en los que la "Historia reciente" aparece en primer lugar en la lista de sugerencias temáticas. En lo referente a la formación de profesores de Historia, el programa del curso de cuarto año ("Historia del Uruguay de 1930 a nuestros días") incorpora como unidades temáticas el estudio de "La dictadura (1973-1984)" y de "La democracia recuperada (1985-2004)". Además, el programa abre la posibilidad de profundizar algunos aspectos que se incorporen como eje temático de los seminarios-taller previstos en el nuevo plan.[17]

Pero también es necesario atender a la capacitación de los docentes en actividad, algo que parecía urgente visto el retraso que existía en la enseñanza de la temática; y a los efectos de impulsarla se previó la realización de cursos y la recopilación de materiales para su acceso en la web. Para eso se realizó la convocatoria para dictar cursos para los maestros y profesores que manifestaran interés (ya que no en todos los cursos de primaria o de secundaria se incluyen estas temáticas). En noviembre de 2005 se realizó un llamado abierto a los docentes que aspiraran a dictar estos cursos y a elaborar una guía didáctica con bibliografía y documentos para apoyo de los docentes. Como resultado de este llamado fueron seleccionados nueve docentes para el dictado de los cursos, y tres para encargarse de la elaboración de la guía.

Aquí, como muchas veces ocurre, la realidad obligó a modificar los planes. La convocatoria a interesados para recibir los cursos movilizó rápidamente al cuerpo docente de todo el país y en poco tiempo se registraron más de 2.000 inscripciones, lo que volvió imposible la realización de clases presenciales; por esa razón se decidió difundir las clases por televisión, algo que no estaba en el proyecto original. Por la fuerza de la necesidad el curso que estaba pensado para realizarse en forma presencial se transformó en un ciclo de 34 programas de poco menos de una hora de duración que fueron difundidos por el canal estatal en la segunda mitad del año 2006. Con el título "Medio siglo de Historia, Uruguay y el Mundo 1945-2004", se organizó en tres partes: "Historia del Mundo Actual", "Historia del Uruguay: 1945-1971" y finalmente "Historia del Uruguay: 1971-2004". Así se facilitó a los docentes los medios para iniciar la aplicación inmediata de la resolución, actualizando su información y su formación, sin que eso implicara fijar una interpretación. La clase transmitida

[17] Ver:http://www.dfpd.edu.uy/web_08/estudiantes/planes_program/magisterio/prog2008_magisterio.html, y http://www.dfpd.edu.uy/web_08/estudiantes/planes_program/plan2008/programas_prof/historia/cuarto/historia_uruguay_1930.pdf.

por televisión brindó un relato que cumplía una doble función: por un lado proporcionó un curso de actualización que acercó a los docentes los resultados de investigaciones recientes y resumió algunos debates académicos sobre los temas; pero a la vez podía utilizarse como un relato de base a partir del cual el docente podía armar su clase de acuerdo a sus propias opciones didácticas y metodológicas.[18] Por otra parte, este proceso de adaptación/transformación de los contenidos es una instancia ineludible ya que no es posible trasladar el discurso didáctico tal como aparece enunciado en los programas televisivos, al formato de una clase de aula.

Lo importante es que para realizar esta necesaria adaptación los docentes no tendrían que limitarse a las explicaciones y los ejemplos proporcionados en las clases; podrían recurrir a la guía para procurarse los elementos necesarios para estructurar su propia clase de acuerdo con su personal abordaje del tema. El repertorio de referencias bibliográficas y de documentos utilizables por el docente no se limita entonces a aquellos que se usaron en las clases televisadas; por el contrario, cada uno dispone del repertorio de materiales incluidos en la guía de apoyo disponible en internet,[19] de la que puede seleccionar los documentos y la bibliografía que considere adecuados para el soporte epistemológico de su propia lectura del tema.

De la combinación de estos tres elementos (enunciación programática, cursos de apoyo, materiales accesibles) surge la propuesta de aula de cada docente. Como puede imaginarse, esta será tan variada como puede serlo la diversidad de situaciones de aula en cada lugar del país. La guía le aporta a los docentes una amplia muestra de las posiciones académicamente sostenibles (que son muchas y diversas en sus opciones metodológicas e interpretativas), y también encuentra un repertorio de documentos con los que puede apoyar los análisis y propuestas de ejercitación que le parezcan convenientes. Pero así como no se incluyó dentro de ese repertorio ninguna señalización que haga pensar a los docentes que alguna interpretación sea "mejor" que otra, tampoco se aplicó ningún tipo de censura ni de descarte de interpretaciones que circulan en el ámbito académico. Corresponde a cada docente la tarea de elaborar su curso, con los apoyos que le proporciona la institución para todos en general, sobre la que se superpone la selección de opciones que haga cada

[18] El Programa para Educación Inicial también incluye ejemplos de clases, presentadas como "un aporte al Maestro para pensar y crear su propia propuesta de enseñanza", p. 11, énfasis mío.

[19] Materiales de Apoyo para la enseñanza de la Historia Reciente, organizado en dos partes: (I) "Ficha Bibliográfica" (443 pp.) con una recopilación de análisis teóricos, y (II) "Selección Historiográfica y Documental" (442 pp.) de cronología, historiografía y documentos. Ver http://www.anep.edu.uy/historia/.

uno. Por su parte, los docentes no permanecieron pasivos: se reunieron en salas y organizaron encuentros y charlas a los efectos de resolver dudas y ampliar la información sobre temas específicos, como se recomienda, por ejemplo, en los nuevos Programas de Historia (Reformulación 2006):

> *"Se han formulado propuestas que permitan al docente actuar con autonomía y desarrollar su creatividad. Se considera que el programa es un marco oficial y general para la organización del desarrollo del curso, a ser interpretado y enriquecido por los docentes. Un adecuado uso del espacio de coordinación permitirá potenciar estas reformulaciones programáticas, en la medida en que los docentes se apropien de las mismas e introduzcan a partir del análisis colectivo las modificaciones pertinentes. Esto se va a producir en la medida que sean analizados y discutidos en las salas docentes".*[20]

De esta manera la institución define un marco de libertad necesario para el ejercicio de la tarea docente. Ciertamente no alcanza con la decisión de la autoridad jerárquica para crear un espacio que esté a cubierto de presiones, porque son múltiples las instancias que pueden ejercer influencia sobre los docentes; pero es importante que la jerarquía institucional defina que son libres de tomar sus decisiones para establecer el recorrido de sus propias prácticas de enseñanza. Este es un punto central para salvaguardar la autonomía docente, lo que hace imposible cualquier pretensión (desde cualquier instancia social o institucional) de imponer un relato único a partir de un modelo preestablecido. La propuesta instituye al docente como agente principal de la instancia educativa; la autoridad administrativa brinda las condiciones, proporciona los medios y establece los marcos generales de la actividad de enseñar, pero la enseñanza deriva de la actividad de aula de cada maestro o profesor. En este sentido, siguiendo la mejor tradición de la educación uruguaya, las decisiones se abstienen de invocar los elementos típicos de "autoridad" estatal. Por este medio la opción política instrumentada por el CODICEN privilegia la profesionalización docente y la libertad de cátedra, y apunta a la mejora de la calidad de la enseñanza por la vía de la capacitación

[20] Ver Historia. Primer año de Bachillerato – Reformulación 2006, en http://www.ces.edu.uy/ces/images/stories/reformulacion06primerocb/hist1cb.pdf.

de los enseñantes. Esto significa eludir el fácil camino de la normatividad y del control para apostar al compromiso y a la vocación de cada docente, lo que también implica aceptar la falibilidad de quienes en su clase se enfrentan al dictado del tema "La dictadura militar". Es legítimo que el docente pueda tener confusiones o errores en la planificación o en la utilización de los recursos didácticos, y que tenga oportunidad de descubrir que aquello que funciona bien en el papel no tiene el mismo rendimiento en el aula. Estas dificultades representan una etapa importante en el camino de superación de las rutinas pedagógicas, y son el recorrido necesario para cualquier cambio en la enseñanza: la decisión de implementar una innovación pedagógica implica la necesidad de experimentar, y esto supone el riesgo de cometer errores. La experiencia del error no es grata a los docentes que la viven como un pequeño fracaso profesional, pero el estímulo para el tratamiento de estos temas y la posibilidad de capacitación para realizar mejor la tarea representan mensajes muy claros que van en la dirección inversa del doble discurso ya tradicional.

En la puesta en práctica de esta iniciativa correspondió un papel relevante a quien por entonces desempeñaba la vicepresidencia del CODICEN, el Prof. José Pedro Barrán. Con su enorme prestigio intelectual y su experiencia y vocación docente logró superar los escollos que surgen cuando se trata de poner en práctica una iniciativa tan novedosa. Como referente visible y habitual portavoz de las decisiones adoptadas para la puesta en marcha de este proyecto y de sus fundamentos, reforzó la legitimidad de la iniciativa ante la opinión pública y desactivó muchos de los ataques que se le formularon. Sin duda alguna, a su empeño se debió buena parte de la aceptación que tuvo el proyecto, superando las desconfianzas iniciales y los ataques directos que las siguieron.

Impactos inmediatos: el "debate" de la historia reciente

La decisión de incluir los contenidos de la historia reciente en la enseñanza despertó reacciones y algunos sectores manifestaron su desacuerdo desde que en noviembre de 2005 se hizo pública la convocatoria para dictar los cursos y elaborar la guía, y que alcanzó su punto máximo a mediados del año siguiente cuando el tema estuvo en el centro de la preocupación de los medios; si bien estas reacciones sociales no se vinculan directamente con las decisiones educativas, forman parte de la realidad sobre la que la educación puede intervenir.

La polémica no era del todo inesperada, ya que ha sido una característica en todas las sociedades donde se ha instalado una relación conflictiva con el pasado inmediato; basta recordar para mencionar solo los más recientes, la "querella de los historiadores" alemanes a fines de la década de 1980, o el debate sobre la "identidad francesa" que aún se encuentra en curso. A la vista de los antecedentes, no era difícil de imaginar la perspectiva de un debate sobre el tema, ya que inmediatamente se vería involucrada la construcción de identidad realizada en muchos sectores de la sociedad. Pero además, es del caso recordar que:

> *"Todo discurso histórico es susceptible de usos políticos, ya sea por su autor, por los destinatarios, o por la relación que los segundos mantienen con el primero. Relatos de los orígenes, […] relatos apologéticos o también vacíos en el relato que durante mucho tiempo han permitido eludir o hacer olvidar los momentos difíciles del pasado. […] Obviamente que estas modulaciones diferentes se entrecruzan, se entreveran en el seno de discursos históricos infinitamente más complejos y más sutiles de los que deja entender este repaso elemental" (Hartog y Revel, 2001: 14).*

En una época como la que vivimos, en la que "memoria" es sinónimo de "identidad" y donde para cualquier colectivo las transformaciones de la identidad son vistas como la amenaza de desaparición, toda política que involucre a la memoria despierta múltiples reacciones. Para el caso de la sociedad uruguaya, donde los partidos políticos son las comunidades identitarias más poderosas, era de esperar que el debate se politizara inmediatamente porque es una de esas situaciones, como dice E. Jelin (2002: 67), "en que el investigador/historiador puede tornarse agente público, y sus posturas pueden tener consecuencias políticas que van más allá de los saberes disciplinarios y los debates académicos". Podía esperarse que ese debate incluyera dos dimensiones diferentes: por un lado, la reacción identitaria de quienes defienden una visión del pasado construida a partir de su memoria grupal, a la que ven amenazada por la intrusión de la "historia" académica; por otro, cuando son los problemas del presente los que encuentran su expresión a pretexto del debate sobre el pasado. Estas dos dimensiones fueron recorridas de manera desigual: la primera estuvo casi ausente, mientras que la segunda concentró casi todas las intervenciones. De esta forma, si bien a aparición de este debate mostró la permanencia de la problemática de la dictadura en la

democracia, también ha servido para canalizar algunos problemas que son propios de la realidad actual.

Si bien el repaso de los episodios recientes son objeto de una permanente polémica, en este caso no percibieron como un riesgo la implantación de esta política educativa ni las organizaciones de derechos humanos ni tampoco los familiares de las víctimas y los colectivos de ex-presos políticos; por el contrario, la reconocieron como una forma de satisfacción de sus permanentes demandas por el conocimiento del pasado. Por otro lado, aquellas organizaciones que podían promover la visión opuesta se mantuvieron en silencio o expresaron sus protestas por otras vías, lo que no permitió la formalización de un debate explícito. Puede pensarse que la decisión de evaluar principalmente los antecedentes académicos de los postulantes para dictar los cursos, si bien abrió un espacio para formular cuestionamientos político-partidarios a los investigadores seleccionados, también cerró el camino a cualquier cuestionamiento de carácter técnico, ya que la selección incluyó a muchos de quienes habían producido buena parte del conocimiento académico que estaba disponible en la sociedad.

En esta ausencia de debates sobre la memoria incidió también el peso que en esta temática (como en cualquier configuración de la esfera pública en Uruguay) tienen los partidos políticos; si bien son los que invocan más frecuentemente los episodios del pasado en su discurso predomina un perfil más estratégico, por lo que la aparición o la ausencia del tema se relaciona con complejas dinámicas de factores entre los que no siempre la memoria ocupa el lugar más importante. Por esas razones el debate sobre la historia reciente en el Uruguay se centró más en las dudas o rechazos a la pertinencia de la implementación de la enseñanza, que en un enfrentamiento sobre qué pasado enseñar. Curiosamente no se expuso una supuesta "verdad histórica" que era necesario defender de la amenaza del error, sino que los críticos postularon la equivalencia de todas las versiones del pasado y reclamaron que se les diera espacio a todas por igual, algo imposible en cualquier diseño didáctico.

Esto colocó el debate en otro plano, más vinculado con los conflictos de su presente y menos con diferencias en las visiones del pasado. Como ha dicho Krzysztof Pomian, "Una época pasada, funciona, cuando llega su momento, como una pantalla sobre la cual las generaciones posteriores pueden proyectar, objetivándolas, sus contradicciones, sus desgarramientos, sus conflictos".[21]

[21] Citado por Rousso (1990: 13). Traducción mía.

En este caso se trató más de arrojar dudas sobre la idoneidad de los docentes o sobre las intenciones de las autoridades que sobre los contenidos de lo enseñado. Esto aparece reflejado en los ritmos temporales del debate: muy intenso en la segunda mitad del 2006, cuando se acercaba el momento de la puesta en marcha del programa, luego fue sustituido por otras temáticas en el debate público precisamente cuando comenzaron a difundirse las clases televisadas; y prácticamente había quedado en el olvido cuando se difundieron los programas correspondientes al período 1971-2004, que son los que debieron haber despertado más atención si el interés se hubiera centrado efectivamente en los contenidos enseñados. Por entonces el tema de la historia reciente había desaparecido del debate, sustituido por el cuestionamiento a las intenciones (supuestamente político-partidarias) de las autoridades; pero situado en este plano el tema quedó como un insumo más dentro de la dinámica del relacionamiento político entre gobierno y oposición. De allí han derivaron muchas críticas que se centraron en las modalidades de enunciación del Programa o en un inventario de "ausencias" de determinados contenidos que se consideran "mejores" que los que están mencionados, lo que refleja una posición respecto de la educación *"como si la enseñanza de la historia siguiera siendo el vehículo para la enseñanza de un relato único que es necesario hacer adquirir cueste lo que cueste"* (Laville, 2000: 152). Así la enseñanza de la dictadura perdió su efímero protagonismo en la esfera pública, y los nuevos temas del presente devoraron al pasado.

Este cuestionamiento devenido en sustitución evidencia la constitución de la enseñanza (y no solo la del pasado reciente) como uno más de los territorios en disputa político partidaria, en el que toda la argumentación está orientada a defender su control, o a deslegitimarlo si parece controlarlo el adversario: decisiones similares pueden ser criticadas o defendidas según la ubicación del comentarista con relación al poder de turno.[22] Como resultado aparece una ambigüedad profunda en los argumentos utilizados, ya que los mismos principios cambian de sentido según quien los enuncie y en qué momento lo haga; y esto influye directamente en el efecto social del debate.

Es muy llamativo que mucho del repertorio argumental utilizado en el debate sobre la enseñanza de la historia en Uruguay coincida con el que se desplegó años antes en un debate similar en Chile. A pesar de que los procesos históricos que desembocaron en la instalación de la dictadura en cada caso

[22] Para el caso, conviene recordar lo que decían durante la dictadura algunos de los críticos más duros de la enseñanza de la historia reciente; ver Demasi (2008: 39).

son profundamente diferentes (lo que significa que eran muy distintas las historias a enseñar), y que también las opciones educativas mostraban diferencias importantes con el caso uruguayo, sin embargo, en los dos aparecen discursos muy similares. Según resume L. Reyes, en Chile se aplicó un criterio (que también se reclamó para el caso uruguayo) de integración "plural" de las comisiones que elaboraron los programas. Como era previsible, en los hechos esta propuesta redujo toda la gama de la diversidad social a las diferencias político-partidarias, excluyendo por ejemplo las opiniones de los agentes educativos formales. El objetivo proclamado era evitar la imposición de una versión oficial, pero el resultado estuvo fuertemente afectado por los compromisos tácticos que asumieron sus autores (Reyes Jedlicki: 65-94). En definitiva quedó de manifiesto la contradicción entre el reclamo (hecho en nombre del desarrollo crítico de la personalidad de los educandos) opuesto a la "imposición de una verdad oficial", y su resultado, la reducción de la historia a un relato único y cerrado destinado a moldear adhesiones y comportamientos (Laville, 2000: 162). De la comparación puede extraerse una conclusión inmediata: de haber seguido las propuestas de algunos de sus críticos, poco hubiera mejorado la enseñanza uruguaya.

Como resumen del episodio puede extraerse un saldo positivo; en cierta medida (bastante limitada), se abrió espacio para un debate social sobre los episodios del pasado reciente que estimuló el cotejo de diferentes visiones de los hechos. Por un momento pareció que se iniciaba esta instancia largamente demorada en la sociedad uruguaya, cuando columnistas de opinión y ciudadanos anónimos comenzaron a contraponer sus visiones. Pero ese momento pasó muy rápido, y el debate, tal como se instaló (fuertemente condicionado por estrategias político-partidarias), no contribuyó a aclarar los problemas relativos a la enseñanza del pasado reciente ni a jerarquizar la calidad de la enseñanza.

Elementos para un balance

Si bien todavía es muy pronto para intentar un balance, de la experiencia recogida ya pueden adelantarse algunos aspectos de importancia, todos ellos vinculados con la centralidad que adquirió el tema y la preocupación por su enseñanza. Esto configuró una nueva jerarquización en el espacio discursivo donde mostraron su dinamismo algunos agentes que hasta entonces habían sido claramente marginados.

En principio es de destacar el amplio espacio de participación que tuvieron los docentes en la instrumentación de las políticas impulsadas desde el CODICEN, algo que tiene particular relevancia en este caso porque mostró al cuerpo docente que la opción por la autonomía y la profesionalización iba más allá de los discursos. Este espacio fue rápidamente aprovechado; no por las organizaciones gremiales sino por grupos de docentes reunidos espontáneamente. Se trata de un tema socialmente muy sensible y muchas veces los docentes habían demandado la posibilidad real (no solamente verbal) de incorporarlo efectivamente a la enseñanza; lo que había creado un compromiso importante de los docentes con la temática en cuestión. Desde la perspectiva docente este voto de confianza puede verse como una reivindicación luego de tantos años de destrato de las autoridades, lo que fortaleció el impulso para su aplicación y multiplicó el reclamo por información sobre el periodo. Se han formado grupos de profesores y de maestros con el propósito de estudiar los temas y preparar las clases, que reclaman el apoyo de docentes universitarios (en charlas, mesas redondas o instancias de discusión informales) para aclarar dudas, contraponer versiones o actualizar la bibliografía. Este impulso ha sido acompañado por las Salas docentes y por la Asociación de Profesores de Historia, y apoyado desde la Universidad. Así se ha configurado un amplio espacio de encuentro en el que han establecido un fructífero diálogo horizontal los investigadores universitarios y docentes de escuelas y liceos. Esta experiencia permite instalar ámbitos de fluidos intercambios que, puede esperarse, contribuyan al mejoramiento de la formación docente y de la calidad de enseñanza de todos sus participantes.

Simultáneamente, la enseñanza del pasado reciente obligó a ordenar y difundir algunos relatos que circulaban en comunidades más reducidas, y que debieron hacerse públicas para no correr el riesgo de desaparecer. Desde la reinstalación de la democracia en 1985, comenzó a construirse un sentido común societal que daba por sobreentendida una determinada forma de ver el pasado inmediato y que a la vez implicaba una forma de distribuir y ejercer el poder social. Este se apoyaba en una modalidad de restauración del relato tradicional de la excepcionalidad uruguaya, que rescata la recomposición de la identidad sin reparar en sus aspectos chocantemente contradictorios con la evidencia (por ejemplo, si se supone que existe una permanente "vocación democrática" en el Uruguay, entonces se vuelve inexplicable el fenómeno del autoritarismo). Como dice Álvaro Rico:

> *"Su capacidad de significar o explicar distintos fenómenos de la realidad política nacional como únicos, racionales o verdaderos*

se acompaña con su capacidad de negar, ocultar o tratar como irracionales otros fenómenos, interpretaciones o sujetos que denuncian como contradictorio ese relato dominante, lo critican o niegan radicalmente". (Rico, 2005: 17).

La incorporación del pasado reciente a la enseñanza de aula alteró de manera radical esta situación y obligó a poner en palabras y a comparar en términos de igualdad la capacidad de cada una para explicar los episodios del pasado. La demanda docente y la incorporación del tema a la enseñanza cuestionaron radicalmente la posición dominante mantenida hasta entonces por una visión del pasado que casi nunca era explícita. Así se produjo una interesante multiplicación de ensayos, investigaciones y de publicaciones de divulgación sobre la historia de la dictadura y sus secuelas. Como resultado, actualmente existe una disponibilidad mayor de publicaciones (de muy diversa calidad) sobre el período, multiplicadas por la realización de seminarios, cursos y conferencias. De esa forma los estudios del pasado reciente salieron del aislamiento en el que permanecieron durante los largos años, para transformarse en tema de análisis permanente en sectores cada vez más amplios de la sociedad.

Por otro lado, el contexto social que impulsó la puesta en marcha de esta política (marcado por el comienzo de las investigaciones en los cuarteles, el hallazgo de restos de desaparecidos, la apertura de archivos, etc.) también generó dos publicaciones de gran importancia para la historiografía y la educación: la *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos* ya citada, y la *Investigación Histórica sobre la Dictadura y el Terrorismo de Estado*.[23] Además de su valor como producto académico por el acopio y las características de la información que contienen, estas publicaciones introducen un cambio relevante en la bibliografía disponible al reforzar con documentación oficial las denuncias y los relatos que ya circulaban en la sociedad. Así contribuyen a desmantelar una de las críticas que desde algunas concepciones de matriz positivista se formulan a la historia reciente, y refuerzan su margen de credibilidad ya que cuando es el propio Estado el que describe sus acciones terroristas no deja espacio a la contraposición de versiones diferentes, como ocurre cuando las descripciones de las violaciones a los derechos humanos se basan en la recopilación de relatos de testigos.

[23] Ver los datos en las referencias bibliográficas. A lo largo de la investigación reunida en estas publicaciones, el equipo de investigadores consultó 19 archivos, 14 de ellos en el Uruguay (11 archivos estatales, 1 universitario y 2 archivos privados) y 5 en el exterior.

Por último, pero no menos importante, la modificación de planes y programas puso a la enseñanza uruguaya a tono con las definiciones de los organismos internacionales que se han ocupado de dilucidar y explicitar los problemas de la enseñanza, y de sugerir caminos y estrategias para mejorar su impacto en la sociedad. La coincidencia entre los criterios internacionales y las definiciones a nivel nacional representan también un paso en dirección a la modernización de la enseñanza, un objetivo siempre proclamado pero que durante dos décadas permaneció postergado.

El resultado visible del impulso inicial es ampliamente favorable, pero no debe perderse de vista lo que aún falta. La efectiva introducción de la historia reciente en las aulas es un proceso lento que todavía debe superar obstáculos poderosos en todas las instancias intermedias del sistema educativo y en la sociedad, antes de transformarse en una rutina en permanente perfeccionamiento; pero la promesa de sus resultados es un estímulo importante para mantener el esfuerzo. Esto es particularmente importante en el caso del Uruguay, donde el debate social sobre el tema del pasado reciente estuvo paralizado durante años. La circulación y contraposición de relatos en el aula permite reconstruir una relación armoniosa en la que la memoria se constituya sin conflictos en *"matriz de la historia, en la medida en que sigue siendo guardiana del vínculo representativo del presente en relación con el pasado"* (Ricoeur, 2000: 106). Como señalara Habermas, la enseñanza de pasados traumáticos encierra desafíos importantes para las sociedades:

> *"la cuestión es si podemos aprender de aquellos* acontecimientos *en los que se refleja el fracaso de tradiciones. […] Me refiero a esas situaciones de desengaño en las que los horizontes de expectativas —y, por tanto, las tradiciones mismas estabilizadoras de expectativas— entran en crisis. Si la historia en general vale como* magistra vitae *, habrá de serlo a fuer de instancia crítica ante la que, o contra lo que, fracasa lo que hasta ahora habíamos tenido por correcto a la luz de nuestra herencia cultural. Entonces la historia actúa como instancia que no nos invita precisamente a imitaciones, sino a revisiones" (Habermas, 1997: 45-46).*

Es la construcción y puesta en funcionamiento de esa instancia crítica la que requiere de tiempo para la acumulación y el intercambio de experiencias, algo que recién está poniéndose en marcha y —como ya se sabe— en el

marco de una sociedad siempre cambiante, las respuestas tendrán la marca de lo efímero. Pero esa ha sido la característica permanente de toda la práctica de la enseñanza a lo largo de la historia.

Referencias bibliográficas

Bloch, Marc (1952): *Introducción a la historia,* FCE, México.

Bloch, Marc (2004): *L'étrange défaite*, [1940], Gallimard, París.

Demasi, Carlos (2004): "Entre la rutina y la urgencia. La enseñanza de la dictadura en Uruguay", en Jelin, E. y F. Lorenz (comps.), *Educación y memoria. La escuela elabora el pasado*, Buenos Aires-Madrid Siglo, XXI Editores.

Demasi, Carlos (2008): "2006, el año de la historia reciente", en A. Rico (comp.), *Historia reciente, historia en discusión*, Montevideo, PNUD-UDELAR-CEIU.

Franco, Marina y Levín, Florencia (comps.) (2007): *Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*, Paidós, Buenos Aires.

Franco, Marina y Levín, Florencia: "El pasado cercano en clave historiográfica", en Franco y Levín, (compiladoras), *Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*, Paidós, Buenos Aires.

Frega, A: "Combates por la historia reciente", en Rico, Álvaro (comp.), *Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*, Paidós, Buenos Aires.

Gutiérrez, Marcos y Sandra Cabanillas (2000): *Historia Tercer año del Ciclo Básico. Comprender el Uruguay actual*, Editorial Monteverde.

Habermas, Jürgen (1997): "¿Aprender de la Historia?", en *Más allá del Estado nacional*, Trotta, Madrid.

Hartog, F. y Revel, J. (2001) : "Note de conjoncture historiographique", en Hartog, F. y Revel, J. (dirs.), *Les usages politiques du passé*, EHESS, Enquête, París.

Jelin, E. (2002): *Los trabajos de la memoria*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires-Madrid.

Laville, Christian (2000) : "La guerre des récits : Débats et illusions autour de l'enseignement de l'histoire", en Moniot, H. y Serwanski, M., *L´Histoire et ses fonctions*, L'Harmattan, París-Montréal-Torino.

Pivel Devoto, Juan E. y Ranieri de Pivel Devoto, Alcira (1984): *La Amnistía en la tradición nacional*, Biblioteca "Por la Patria", Montevideo.

República Oriental del Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura. Consejo Nacional de Educación. Consejo de Educación Primaria (1980): *Historia Nacional. Sexto Año*, Talleres Gráficos de A. Monteverde y Cía.

República Oriental del Uruguay, Presidencia de la República (2007): *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos en cumplimiento del Artículo 4º de la Ley 15.848*, Presidencia de la República-IMPO, Montevideo, 5 vol., disponibles en http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2007/06/2007060509.htm.

Reyes Jedlicki, Leonora: "Actores, conflicto y memoria: reforma curricular de Historia y Ciencias Sociales en Chile, 1990-2003", en Jelin, E. y Lorenz, F. (comps.), *Educación y memoria. La escuela elabora el pasado*, Buenos Aires-Madrid Siglo, XXI Editores.

Rico, Álvaro (2005): *Cómo nos domina la clase gobernante*, Trilce, Montevideo.

Rico, Álvaro (coord.) (2009): *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de estado en el Uruguay (1973-1985)*, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Montevideo, 3 tomos. Accesibles en http://www.universidad.edu.uy/bibliotecas/publicaciones_2009.htm.

Ricoeur, Paul (2000): *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Seuil, París.

Rousso, Henry (1990): *Le syndrome de Vichy*, Seuil, París.

Soler, Miguel (2009): *Miguel Soler: lecciones de un maestro*, Colección de Clásicos de la Educación Uruguaya, ANEP-CODICEN.

LA EDUCACIÓN SEXUAL: UNA POLÍTICA ESTRATÉGICA PARA EL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO URUGUAYO

Stella Cerruti Basso[1]

Resumen

La educación sexual ha sido una de las políticas estratégicas definidas por las autoridades de ANEP. El capítulo destaca esta decisión en la historia del país y señala aspectos de la resolución adoptada que dan cuenta de la perspectiva conceptual y legal que la origina. Ofrece también el marco teórico que sustenta la educación sexual en el sistema educativo público, y señala su ubicación en el espacio construido por la confluencia de tres vertientes conceptuales: sexualidad y su significación en la constitución de la identidad personal y establecimiento de vínculos; desarrollo como estrategia clave para el bienestar y logro de la salud integral; proceso educativo como formador de sujetos autónomos y base de democracia, ciudadanía y convivencia, instalado en el escenario conformado por la bioética y los derechos humanos. Finalmente, reseña las distintas etapas por las que ha transcurrido el Programa de Educación Sexual del CODICEN y posibles desafíos futuros.

[1] Coordinadora del Programa de Educación Sexual CODICEN/ANEP.

Introducción

Con fecha 14 de diciembre de 2005 las nuevas autoridades de la Administración Nacional de Educación Pública resolvieron la incorporación de la educación sexual y el inicio de las acciones que ponen en marcha una de las cuatro políticas definidas como estratégicas para el transcurso de su gestión.[2] De este modo, se brindó una respuesta concreta a un siglo de avances y retrocesos en la incorporación de la educación sexual al proceso educativo integral en la niñez y la adolescencia, con lo que se dio cumplimiento a los deberes que le asigna la Constitución de la República y a los compromisos asumidos por nuestro país al firmar numerosos convenios y declaraciones a nivel internacional que resultan vinculantes. A la vez, esta decisión tomó en cuenta las múltiples exigencias al respecto surgidas desde los sectores docentes y profesionales, la sociedad civil y las expectativas de adolescentes y jóvenes expresadas en múltiples formas.

La educación de la sexualidad en Uruguay: un siglo de marchas y contramarchas

El siglo pasado ha sido testigo de diversos intentos frustrados de abordar la educación sexual en el espacio del sistema educativo formal en el país y los avances y retrocesos trasuntan de forma dramática el lugar que asignaban las autoridades de la educación a la temática de la sexualidad humana en el proceso educativo. Extensa y prolífica para un análisis de las ideologías existentes resulta la revisión histórica sobre los esfuerzos encarnados primero por Paulina Luisi en las primeras décadas del 1900, seguidos por pedagogos de fuste como Reina Reyes, Julio Castro, Miguel Soler y la lucha por llevar adelante el Plan Estable. Los debates originados a propósito en el Parlamento en la década de 1950 constituyen piezas antológicas cuya lectura resulta conveniente para quienes deseen una aproximación al contexto nacional de ese período y hacen posible encontrar semejanzas y similitudes con nuestros días. En 1985, con la recuperación democrática, se iniciaron acciones desde la Inspección General Docente de CODICEN, con la creación de una Comisión de Educación Sexual que comenzó a trabajar en el tema y en conjunto con la OPS/OMS se iniciaron acciones dirigidas a los docentes de los institutos de

[2] Resolución CODICEN, acta n.º 35, res. n.º 4 14/12/2005.

formación docente de todo el país. Estas se extendieron durante 1987 y 1988[3] y quedaron interrumpidas a finales de ese año sin resolución expresa al respecto.

La siguiente administración del CODICEN propuso y aprobó la ejecución de un Programa Nacional de Educación de la Sexualidad que retomaba parte del trabajo efectuado en los años 1987-1988 y las actividades se llevaron a cabo entre los años 1991 y 1995. La evaluación de este programa en la que participaron autoridades técnicas de los distintos sub-sistemas, docentes, padres y alumnos mostró un alto grado de satisfacción con las acciones llevadas a cabo.[4] A pesar de ello, fue clausurado por las autoridades de la educación que asumieron en 1995. No existió resolución expresa referida a la interrupción del Programa, esta se produjo por la vía de los hechos al desaparecer del nuevo Presupuesto nacional y señalarse la adjudicación de la tarea de educación sexual a los integrantes de la Dirección de Salud y Bienestar Estudiantil,[5] resignando la labor a nivel del aula y la institución educativa por parte del personal docente. Las Actas de la Comisión de Educación del Poder Legislativo dejan constancia de las apreciaciones de las autoridades de CODICEN de entonces en las que fundamentan sus decisiones.[6]

En el año 2003 fue impulsado por el INAME y elaborado de modo interinstitucional un Plan Nacional de Educación Sexual que recibió la aprobación y el apoyo de las Autoridades de ANEP de ese momento, pero la iniciativa nunca se concretó.

En el transcurso del 2004 y a principios de 2005 se inició un movimiento, en el que participaron grupos de la sociedad civil, profesionales, instituciones públicas y privadas, que generó una fuerte corriente de opinión respecto a la incorporación curricular de la educación sexual. Al respecto se efectuaron diversas acciones públicas en la IMM y en el Palacio Legislativo que culminaron con la producción de un libro y de un documento dirigido a las nuevas autoridades de educación que asumieron en el 2005.

Este recorrido en el tiempo resulta un insumo necesario para valorar los caminos transitados por la educación sexual en nuestro país y de este modo comprender, contextualizar y resignificar la actual definición de esta temática como una de las políticas estratégicas del sistema educativo nacional. Como

[3] Resolución CODICEN 1/440/86.
[4] Informe al CODICEN Evaluación del Programa de Educación de la Sexualidad 1991-1994.
[5] Resolución Presupuestal 1995.
[6] Actas Sesiones Parlamentarias Comisión de Educación 1995.

corolario de esta reseña se comparten los argumentos que sustentan la resolución de las autoridades de ANEP:

- *"la sexualidad es una dimensión constitutiva de los seres humanos, integrante de la personalidad, en estrecha conexión con la vida afectiva, emocional y familiar de las personas, que se proyecta y expresa en relaciones sociales y en los diversos vínculos que establecen los integrantes de la sociedad".*
- *"la educación sexual es ya una exigencia de la sociedad al sistema educativo público, manifestada por los padres, los educandos, los docentes a través de las Asambleas Técnico Docentes y por un conjunto significativo de actores del sistema político..."*.
- *"se debe cumplir con los compromisos asumidos por nuestro país al suscribir y ratificar la Carta Universal de los DDHH; la Convención de los Derechos del Niño y la Convención contra toda forma de discriminación de la mujer, entre otros".*
- *"es voluntad del Consejo Directivo Central atender a la brevedad las demandas emanadas de la sociedad y cumplir con las obligaciones resultantes de los compromisos asumidos en convenios suscriptos por el Estado uruguayo en el campo de la educación sexual".*

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE EDUCACIÓN DE LA SEXUALIDAD? ¿POR QUÉ EN EL SISTEMA EDUCATIVO?

Estas dos interrogantes interpelan y signan el diseño y la planificación de una propuesta de educación de la sexualidad a nivel del sistema educativo. Un primer desafío es en qué escenario instalar la educación de la sexualidad y con qué mirada abordarla para que se proyecte como estrategia válida por excelencia para favorecer el desarrollo y la salud integral de las nuevas generaciones: ¿desde el paradigma tradicional vinculado al riesgo o desde una perspectiva integradora y crítica, relacionada con el desarrollo humano?, ¿como conducta identificada con el "hacer", es decir, sexualidad entendida como actividad sexo-genital?, ¿con acciones educativas dirigidas a la prevención de patologías o problemas, que ignoran la dimensión cualitativa y la relación con el bienestar individual y social?

Un **abordaje integrador y crítico** caracteriza a la sexualidad humana como:

- un eje clave del desarrollo en la niñez y la adolescencia,
- un derecho humano inalienable,
- un aspecto clave en el proceso de organización de la identidad de las personas y en el establecimiento de los vínculos.

Marco conceptual del Programa de Educación Sexual

El abordaje teórico en que se sustenta su incorporación al sistema educativo ubica la educación de la sexualidad en el espacio de confluencia de tres vertientes conceptuales, que desde las últimas décadas del siglo pasado se sustentan en nuevos paradigmas y que se instala en el escenario que ofrecen la bioética y los derechos humanos:

a. sexualidad y su significación en el proceso de constitución de la identidad personal y establecimiento de vínculos;

b. la perspectiva del desarrollo como estrategia clave para el bienestar y logro de la salud integral;

c. el proceso educativo como formador de sujetos autónomos y base de la construcción de democracia, ciudadanía y convivencia.

a. La sexualidad y su significación en el proceso de constitución de la persona y establecimiento de vínculos

La sexualidad humana constituye una dimensión de las personas, resulta inseparable de su ser y existir, lo que le otorga profunda resonancia en la construcción de la identidad y en el establecimiento de vínculos entre las personas.

La sexualidad es un elemento inherente al ser humano desde el momento de la concepción hasta la muerte; integrante de la personalidad, es la *"función orgánica que más repercute y está influida a la vez por el contexto social en el que está inmersa y se desarrolla"*. Un abordaje educativo debe tener en consideración los aspectos cualitativos de la sexualidad humana que le dan su perfil propio y la hacen intransferible a otras especies:

- **placentero**, contribuye al bienestar individual, al enriquecimiento de la personalidad y al desarrollo del vínculo con los otros;
- **afectivo**, la capacidad de amar constituye un componente eminentemente humano y es un elemento sustantivo en la plenitud y profundidad de las relaciones entre las personas;
- **comunicacional**, constituye un modo de expresión integral de las personas y resulta la forma de comunicación de mayor profundidad y trascendencia entre los seres humanos;
- **creativo**, como forma de expresión integral, potencia la creatividad en la que se conjugan elementos estéticos y lúdicos;
- **ético**, como toda dimensión humana, la sexualidad se estructura en un marco de valores que resultan patrimonio de cada grupo y sociedad y repercute en sentimientos, actitudes y conductas;
- **procreativo**, esta potencialidad debiera entenderse como un logro de dos personas que consciente, libremente y con responsabilidad compartida asumen la procreación de un nuevo ser humano. En este sentido, se rescata el concepto de que la procreación no es una función orgánica más, sino que *"es una extraordinaria y privilegiada potencialidad de los seres humanos"* (Cerruti, 1996).

Otro aspecto sustantivo a considerar cuando se incorpora la educación sexual en el ámbito educativo es **el proceso de sexuación**, entendido como aquel en que se constituye un ser humano varón o mujer y se establecen sus comportamientos como seres sexuales. Es un complejo proceso, en el que confluyen distintas vertientes —biológica, psicológica, social, cultural y axiológica, entre otras— que se articula con la elaboración de la identidad total, psico-social de la persona y para muchos autores se constituye en su elemento organizador.

Diversas teorías aportan nuevas perspectivas acerca del proceso de sexuación y las identidades sexuales, por lo que son espacios dinámicos que se encuentran en continua reformulación teórica. La consideración de distintos componentes en la identidad sexual reforzó la idea de que la sexualidad como dimensión humana se vive y expresa a través de una multiplicidad de formas: reconocerse y asumirse como varón o mujer, orientación sexual, preferencias para establecer vínculos sexo-eróticos, rol de género (comportamiento de acuerdo a las normas de lo masculino y femenino establecido por el grupo y sociedad). La constitución de la identidad total, es decir, la posibilidad de que

cada ser humano perciba su mismidad, resulta un hecho básico para la salud mental y para la salud integral, al igual que la elaboración de un referente axiológico propio, que lo convalide como sujeto moral y le posibilite articular un proyecto de vida. Estas son tareas que si bien comienzan en la niñez se intensifican y culminan en la adolescencia, por lo que el sistema educativo posee un enorme potencial para favorecer y dinamizar estos procesos básicos para la constitución de las y los futuros ciudadanos, así como incorporar el respeto por las diversidades en sus distintas modalidades de expresión.

Por ello, es fundamental tener presente que la sexualidad se encuentra constituyendo un todo con la vida misma, y particularmente en la niñez y adolescencia se expresa con espontaneidad y adquiere diferentes modos de expresión acordes con el proceso de desarrollo psicosexual que viven las y los educandos. Con frecuencia repercuten en las dinámicas de aula y de las instituciones, aspecto que debe ser conocido y considerado por docentes y personal de las instituciones, lo que hace posible comprenderlos, contextualizarlos y actuar de forma positiva.

b. La perspectiva del desarrollo como estrategia clave para el bienestar y logro de la salud integral

Nuevos paradigmas ofrecidos desde las Ciencias de la Salud fueron propuestos en las últimas décadas por la OMS y la OPS. La salud —como elemento esencial para el bienestar y desarrollo de las personas— no puede estar fuera de los programas educativos de niñas/os y adolescentes.

Como expresa la Carta de Ottawa de 1986 la *"salud se construye y se vive en el marco de la vida cotidiana"*. En la práctica, esto exige la creación de alianzas estratégicas para la salud en pie de igualdad entre los diferentes sectores y actores sociales (Organización Mundial de la Salud). La salud así entendida es el medio que sustenta y defiende la vida y al mismo tiempo es el fin o la expresión de las capacidades de las personas para auto realizarse. Dicho en otros términos, poder construir proyectos vitales, ser felices.

Reconociendo que los determinantes sociales de la salud contemplan en gran medida factores que están fuera de la atención médica y del sector salud, surge la Promoción de la Salud como una estrategia de carácter poblacional orientada a promover mejores niveles de salud a través de un mayor control sobre ella. Ello implica contar con conocimientos y habilidades para decidir en forma autónoma. En este sentido, la revisión de Programas de Salud de la Niñez y Adolescencia efectuados por la OPS con el objetivo de tomar las lecciones aprendidas ha concluido que los programas dirigidos a estos grupos

etarios *"han estado centrados, en conductas o situaciones específicas y particulares: embarazo en la adolescencia; ETS/ VIH/ SIDA; consumos y adicciones; violencia, entre otros"*; *"por lo general efectúan un abordaje individual de las distintas problemáticas y actuaron con criterio de reparación o rehabilitación (...) cuando las conductas y sus consecuencias ya estaban establecidas"*. También plantean *"el abordaje lineal e independiente de diversas situaciones problemas que reconocen una multicausalidad común, lleva a la fragmentación y duplicación de Programas, que en numerosas evaluaciones han demostrado ser costosos y de baja eficacia"* y *"los Programas de Salud centrados exclusivamente en la resolución de problemas, evitan que los/las adolescentes de las zonas más carenciadas tengan acceso a programas y actividades que los motiven e incentiven y promuevan conductas saludables"* (OPS/OMS). Surge de este modo el paradigma de desarrollo y la consideración de las habilidades para la vida como estrategias de enorme significación. Se entiende que el desarrollo humano integral se convierte en otra estrategia clave de prevención de los problemas.

La OMS ha considerado que las habilidades esenciales son: capacidad de pensar en forma crítica, capacidad para tomar decisiones, habilidad para resolver problemas, capacidad de pensar en forma creativa, conocimiento de sí mismo, habilidad para comunicarse en forma efectiva, habilidad para mantener relaciones interpersonales, capacidad de establecer empatía, habilidad para manejar las propias emociones, habilidad para manejar las tensiones y el stress.

El sistema educativo tiene un rol de singular importancia para la adquisición de estas habilidades que se vinculan tan profundamente con sus objetivos de formación integral de las personas, pero se requiere la modificación del paradigma que lo ve como "blanco" pasivo de las acciones del sector sanitario y como espacio de "reclutamiento de población cautiva" (lugar que se le ha asignado para las acciones de educación sexual), para transformarse en un actor privilegiado que genera y habilita mediante la formación a largo plazo una cultura de autocuidado y protección incorporada al quehacer cotidiano.

c. El proceso educativo como formador de sujetos autónomos y base de ciudadanía: los alcances de la educación de la sexualidad en este contexto

Desde las ciencias sociales, las ciencias de la educación y la psicología se ha enfatizado la importancia del proceso de socialización en la transmisión de valores en las primeras etapas de la vida de las personas. De modo particular, en lo relativo a la sexualidad humana se extiende este proceso a la

etapa previa a la concepción, en la que el proyecto del hijo comienza a cobrar realidad en el imaginario de los padres e imprime características específicas en lo atinente a la identidad sexual del futuro ser.

La socialización forma la base de la educación informal, a través de la que se incorporan en las personas creencias, valores y normas, sin que exista un proceso activo y reflexivo acerca de ellas. La educación formal y la no formal son los procesos educativos activos, intencionales, a través de los cuales se produce el *"verdadero proceso de crecimiento interior y la formación de la autoconciencia"* (Behar, 1997).

En materia de educación sexual, una educación que no promueva la consideración de los valores o que exclusivamente los transmita desde "el afuera", sin generar un espacio de reflexión y problematización, podría encontrarse en la génesis de muchas situaciones en que se aprecian dicotomías e incoherencias entre "el pensar" y "el actuar" en situaciones concretas, particularmente vinculadas a la salud.

En este sentido se considera que la educación constituye un instrumento excepcional para propiciar el desarrollo de un razonamiento moral que, entre otras cosas, sería sustancial en la génesis de conductas responsables y autogestoras en el diario vivir. La Psicóloga Renée Behar (1997) afirma que un proceso educativo en el ámbito de la sexualidad debiera implicar las siguientes "ideas generadoras":

- **Participativa:** en la que el alumno se trasforma en el **actor principal** de la "obra educativa". Construye el conocimiento a través de las acciones dinámicas en que se trasforma la clase. La participación se logra en el plano individual como en el grupal.
- **Permanente:** el ser humano se educa desde la gestación hasta la muerte. El concepto de educación se proyecta a través de toda la vida y se integra a ella. Se trasforma, bajo esta óptica, en una **necesidad básica.** Es imposible no aprender.
- **Autogestora:** solo en el marco de una pedagogía autogestora el hombre se prepara para enfrentar día a día la necesidad de decidir. Aprender a expresarse, a escuchar a los demás, a pensar por sí mismo, permite reciclar constantemente las motivaciones para organizar un pensamiento autónomo.
- **Criticista:** una educación que promueva, desde sus inicios, la capacidad crítica en sus educandos, construye seres capaces de ejercer

la libertad. Una persona formada en una educación criticista no aceptará verdades absolutas. Todo lo tamizará por su prisma analizador contextualizado en la realidad social.

- **Mediatizada por el afecto:** la educación se efectiviza cuando entre el educador y el educando prevalece el afecto. Desde su gestación el niño percibe las voces de sus progenitores y necesita sentirse querido para desarrollarse y querer vivir. En el acto educativo el afecto constituye un imperativo insustituible, es "el medio privilegiado" para el desarrollo y crecimiento de los seres humanos.

- **Significante:** cada humano es una creación única, las diferencias individuales se manifiestan en todos los actos. Cada persona tiene un ritmo diferente para respirar, para caminar, para aprender, para amar, y esta idea promueve la necesidad de respetar cada individualidad. A su vez, los diversos grupos son portadores de características diversas —tomando a su vez identidades distintas adquiridas en la dinámica de trabajo— que deben ser tenidas en cuenta en el proceso educativo. Respetar es promover el crecimiento personal y eso dinamiza el proceso educativo.

Por lo general, el mundo adulto no ha sido permeable a la participación de niñas, niños, adolecentes y jóvenes en la elaboración de los programas educativos dirigidos a ellos. No obstante, distintas propuestas participativas llevadas a cabo a lo largo de las dos últimas décadas en la región han llamado la atención por sus logros y el impacto obtenido. Se considera fundamental la activa participación de los protagonistas ya que:

- reconoce como sujetos de derecho y favorece la asunción de la titularidad de ellos a niñas, niños, adolescentes y jóvenes;

- rescata los valiosos aportes de este grupo, resaltando su creatividad, dinamismo y capacidad transformadora;

- potencia su conocimiento y el análisis crítico de la realidad;

- posibilita el diálogo intergeneracional, la solidaridad y búsqueda común de soluciones compartidas;

- fortalece el ejercicio de la ciudadanía, al promover la convivencia, el respeto hacia las diversas cosmovisiones, la libertad de conciencia y, por lo tanto, de la democracia

Resumiendo los puntos claves desde el que debiera sustentarse un Programa de Educación Sexual se propone la necesidad de un cambio de paradigma que:

- trascienda la educación sexual tradicional y mayoritariamente centrada en los aspectos biológicos, las conductas sexuales, el hacer sexo-genital y sus consecuencias para la salud en los ámbitos reproductivo e infecto-contagioso, como muestran la mayor parte de las evaluaciones de los programas efectuados en la región;
- incorpore una perspectiva más abarcativa, basándose en que la sexualidad constituye un aspecto legítimo e imprescindible para el desarrollo saludable de las personas y es un derecho humano inalienable, de importancia sustantiva para la construcción misma del "ser" y de los vínculos que establece;
- suscriba la posición de que niños y adolescentes debieran ser apoyados por el mundo adulto, para lograr un desarrollo pleno y armónico de su sexualidad como elemento necesario y fundamental para favorecer su proceso de desenvolvimiento integral;
- parta de la premisa que desde **el "ser, se fundamenta el hacer y se ubica el tener"**, particularmente en lo atinente a la sexualidad humana, para lo que es sustancial la existencia de un proceso educativo que explícitamente en este ámbito promueva la construcción de sujetos morales, desarrolle la autonomía y el pensamiento crítico, y genere un espacio de reflexión y problematización sobre los valores involucrados en lugar de transmitirlos acríticamente desde "el afuera".

Con la base conceptual presentada, se sostiene que la educación de la sexualidad en el sistema educativo formal es el proceso educativo vinculado estrechamente a la formación integral en la niñez y adolescencia que:

- apunte al desarrollo de un pensamiento crítico y autogestor,
- aporte información científica actualizada, veraz y oportuna y
- ofrezca un espacio de reflexión de modo de incorporar la sexualidad de forma plena, enriquecedora, saludable y responsable en los distintos momentos y situaciones de vida, en un ámbito que posibilite y estimule la expresión y desarrollo de sus potencialidades como sujetos de derecho y ciudadanos activos y participativos en la sociedad.

Sus objetivos son:

- lograr el desarrollo de un pensamiento crítico que posibilite incorporar la sexualidad humana como una dimensión de las personas, como elemento inherente al ser humano, más que la acumulación de contenidos e información per se;
- favorecer el proceso a través del cual es posible reconocerse, identificarse y aceptarse como ser sexual y sexuado durante toda la vida, sin temores, angustias ni sentimientos de culpa;
- favorecer el desarrollo de roles sexuales en el marco de una dialéctica de valores basada en los derechos humanos, que propicie relaciones de respeto y equidad entre las personas, superando toda discriminación de género;
- revalorizar la importancia del componente afectivo en la vida de las personas y de sus relaciones entre sí, más allá del vínculo de la pareja;
- favorecer un mayor conocimiento y relación con el propio cuerpo, como elemento de autoestima y de sustento del auto cuidado de la salud;
- favorecer la asunción de conductas sexuales libres, placenteras, conscientes y responsables hacia uno mismo y los demás;
- propiciar la comunicación en la pareja y en la vida familiar promoviendo relaciones equitativas y horizontales dentro del hogar, destacando el respeto y consideración que en tanto personas merecen todos los integrantes, cualquiera sea su sexo, edad y condición;
- promover criterios equitativos y conductas de responsabilidad compartida en la pareja, tanto en la procreación y el cuidado de la descendencia como frente a la decisión y empleo de métodos anticonceptivos;
- promover conductas de responsabilidad recíproca en la prevención de las enfermedades de transmisión sexual.

Dentro de este marco conceptual, la educación de la sexualidad contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas, aporta a su bienestar individual y colectivo y constituye una estrategia privilegiada del desarrollo humano.

En el plano ético y legal:

- Da cumplimiento a lo expresado en la Constitución de la República referido al derecho a la educación; la salud y la misión del sistema educativo formal en el logro de estos objetivos, los deberes asumidos por nuestro país al suscribir y ratificar la Carta Universal de los Derechos Humanos, así como la Convención de los Derechos del Niño, la Convención contra toda Forma de Discriminación de la Mujer, el Pacto de Derechos Humanos de Viena, el Plan de Acción de la Conferencia de Población y Desarrollo de El Cairo, la Plataforma de Acción de la Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing y la Resolución de la Conferencia de Belén do Pará para la Prevención de la Violencia contra la Mujer.

- Da vigencia a los derechos humanos contribuyendo a la formación de ciudadanía promoviendo la democracia, equidad y el respeto a la diversidad, afirma los derechos de la niñez y adolescencia reafirmados en el Código y atiende la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos.

- **La mirada desde la bioética** hace posible la incorporación del ámbito valórico en el proceso educativo, proceso insustituible para aportar calidad y reforzar una mirada interdisciplinaria, que haga posible incorporar las distintas cosmovisiones en un espacio de respeto irrestricto, favoreciendo la deliberación y el diálogo y que promueva una ética del bien común, basada en principios de justicia, equidad y solidaridad entre las personas.

- **Desde lo político** responde a las responsabilidades de decisores, profesionales y técnicos y a los compromisos éticos de los profesionales de las distintas vertientes que trabajan con la población infantil y adolescente.

¿Por qué su incorporación al sistema educativo?

El sistema educativo constituye un espacio democrático privilegiado por la naturaleza de su alcance y sus características específicas en la formación de niños, niñas y adolescentes y en la construcción de la convivencia social, la ciudadanía y la participación en un ámbito de respeto y equidad. Dada su amplia penetración y el tiempo de permanencia de los educandos, es la

institución que tiene una extraordinaria potencialidad para promover la reflexión crítica de las actitudes y los valores en los que descansan las motivaciones y la toma de decisiones, así como para la adquisición de habilidades y competencias que propicien conductas saludables, de autocuidado y responsables para con uno mismo y los demás.

Las actividades que se desarrollan en el aula resultan insustituibles para la adquisición de conductas saludables, pues se instalan en la cotidianeidad. Su carácter universal posibilita que un gran número de adolescentes y jóvenes accedan a niveles de información y reflexión en temas poco abordados por otras instancias de la sociedad. Su repercusión en la comunidad educativa favorece el encuentro y la comunicación familiar, y actúa como agente dinamizador de un proceso vincular intergeneracional.

La incorporación de la sexualidad humana en el proceso educativo legitima una dimensión de la persona que ha permanecido marginada, condenada al silencio académico. Su omisión en ese espacio ha privado a las y los educandos, particularmente a aquellos de menores recursos, de acceder a elementos pedagógicos que pudieran aumentar la comprensión del momento de vida por el que transcurren y favorecer el proceso de la construcción de su identidad personal apoyando el proceso de maduración sexual. Sin duda, esta omisión ha repercutido y repercute también en las causas de la morbi-mortalidad en la infancia y adolescencia, entre las que el embarazo y parto en la adolescencia, las enfermedades de transmisión sexual y el VIH/Sida, la accidentalidad, consumos y otras adicciones, bajo rendimiento escolar, intentos de autoeliminación y otras situaciones que repercuten seriamente en la calidad de vida de la joven generación están vinculados directa o indirectamente con las dificultades de información, diálogo y comunicación en la materia.

El sistema educativo no es la única institución de la que depende la salud y calidad de vida de los alumnos, pero, al mismo tiempo, no puede permanecer omiso ante su posibilidad de aportar desde su propio espacio elementos que contribuyan al bienestar actual y futuro de la población.

Algunas ideas acerca de lo que no debería ser la educación de la sexualidad:

- **no debe ser monopólica;** ninguna institución o grupo puede adjudicarse "el derecho en exclusividad";
- **no debería ser hegemónica,** e instalarse en el dogmatismo maniqueo, en el que desde "lo externo" se quieran imponer "los valores, las propias ideas sustantivas del bien y el marco axiológico que determina como sujeto moral a cada persona";

- **no debería ser patrimonio de un grupo privilegiado**, al que acceden desde sus recursos y posibilidades económicas, culturales y sociales. Debe garantizarse su accesibilidad, como base de los derechos humanos, según lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño;
- no debería ser improvisada ni abandonada a la libre gestión.

Del mismo modo, la experiencia acumulada orienta a sostener que:

- la educación de la sexualidad debe mantener niveles de *calidad*, lo que requiere *compromiso y formación* del personal involucrado docente y no docente de los distintos sectores desde los que se acomete la tarea;
- como *proceso educativo*, debiera privilegiar el *pensamiento crítico* y ofrecerse en un *ámbito de comunicación y fluidez,* que parta y recoja las *motivaciones, experiencia y vida cotidiana* de los educandos, así como su *propio lenguaje*;
- debe brindar *información veraz*, oportuna y adecuada al momento de vida de las y los alumnos *sin manipulación, coacción, tergiversación, fragmentación, ni omisión de la realidad*;
- como responsabilidad inherente a su función, el equipo docente debe haber *reflexionado profundamente acerca de sus propias ideas y representaciones sobre la sexualidad, así como acerca del propio marco axiológico para no trasladarlo como verdad única y absoluta en el accionar cotidiano.*

La formación de los docentes

Como ha recogido la Propuesta de Incorporación de la Educación Sexual al Sistema Educativo, la formación de las y los docentes resulta un punto sustancial para el sostén y calidad del proceso educativo que se ofrece: *"... De modo universal, todos las y los docentes, cualquiera sea el subsistema en el que estén inscriptos y cualquiera sea la asignatura que dicten, debieran recibir una formación que les permitiera:*

- *tomar conciencia y tener la posibilidad de incorporar a su quehacer profesional la valoración de sus alumnas/os y él/ella como personas sexuadas, reconociendo que esta dimensión de la existencia está presente y se expresa también en el espacio pedagógico del aula y de la institución educativa;*

- *reconocer que la sexualidad está manifiesta explícita o implícitamente en todas las formas de comunicación: verbales/gestuales/actitudinales y permea los propios procesos de intercambio conceptual y la dinámica de relacionamiento del grupo en la intimidad del aula, con repercusión directa en el proceso de enseñanza-aprendizaje;*

- *conocer las características y las formas de expresión más comunes del momento evolutivo del desarrollo biológico, psicológico, social, sexual y moral por el que transitan sus alumnas/os, para poder interpretarlo, comprenderlo y favorecer el proceso de maduración que están viviendo".*

Es de gran importancia: reivindicar el lugar de la educación formal en la vida de las personas; jerarquizar la labor de los docentes, resigniûcando su rol en la construcción de la sociedad, la democracia y la convivencia; hacerlos partícipes de primer orden en la toma de decisiones; dignificar sus condiciones de trabajo y brindar oportunidades reales a su formación continua.

Reflexiones para un abordaje ético de la educación de la sexualidad[7]

Una propuesta relativa a educación de la sexualidad en el sistema educativo debiera propiciar algunos de los aspectos destacados por el Prof. Diego Gracia Guillén al referirse a los requerimientos éticos a considerar en la instalación de programas públicos:

I - ***Una ética civil,*** acorde con la real diversidad social, cultural y religiosa existente en nuestro país, que respete el derecho a la libertad de conciencia de todas las personas. Por tanto, un programa educativo en el ámbito público relativo a la sexualidad debe *promover y responder a un mínimo moral común exigible a todos por igual, a establecerse desde "criterios estrictamente civiles o racionales".*

A lo largo de la historia existieron diversas posturas y concepciones acerca de la sexualidad humana, que perviven hasta nuestros días. Los distintos aspectos que a través de los tiempos estructuraron la sexualidad de hombres

[7] CERRUTI, Stella. Extraídos de la tesis Abordaje Bioético de La Educación de la sexualidad en el ámbito de la Salud y Desarrollo en la Adolescencia, para optar por el Magíster de Bioética en la Universidad de Chile. Agosto, 1996.

y mujeres han sido y son celosamente establecidos y normatizados por cada cultura y religión en un momento y lugar determinado.En este contexto no puede escapar a la consideración de que a nivel regional somos tributarios de la cultura occidental y de la religión judeocristiana, que se instalaron sobre grupos humanos con su propia cultura y valores, lo que ha determinado, sin duda, el sincretismo cultural.

Sobre esta realidad se produjeron aportes de otros grupos y culturas que llegaron al continente americano en distintas situaciones y circunstancias de vida. Desde la incorporación de grupos humanos procedentes de África y Asia varios siglos atrás, con carácter de esclavos, hasta distintas corrientes migratorias —fundamentalmente europeas— desde fines del siglo pasado hasta mediados del actual. En el presente, numerosos países de la región reciben aportes migratorios de diversos confines, particularmente del sudeste asiático, con lo que la dinámica de aporte e integración resulta permanente, a lo que se añaden los efectos de la globalización y las posibilidades de comunicación impensables en otros tiempos.

El derecho a la libertad de conciencia hace que cada persona deba ser respetada en sus valoraciones acerca de la sexualidad. Diversidad y cambio parecen constituir la dinámica de nuestras sociedades, en un desafío constante por mantener la identidad nacional dentro de un proceso cada vez más acentuado de integración regional. En esta dinámica social se considera que solo desde una ética civil que posibilite la diversidad se puede articular un programa educativo de la sexualidad a nivel público. Cualquier otro marco elegido dejaría excluida a parte de los ciudadanos que no profesaran determinada religión o tuvieran determinada ideología, con lo que no sería respetada su libertad de conciencia.

II - ***Una ética pluralista***, que pueda integrar la multiplicidad de posiciones relativas a la sexualidad que existen en cada país.

Desde este punto de vista, las estrategias educativas a implementar en el ámbito de la educación de la sexualidad tienen que *sustentar posturas éticas universalizables, con lo que se les confiere la categoría de acciones morales.* En este sentido se señala que *el derecho a la libertad de conciencia* hace que cada persona *deba ser respetada en sus valoraciones acerca de la sexualidad, como legítimo aspecto de su intimidad y privacidad.* Cada persona es libre de valorar la sexualidad como un elemento enriquecedor de su potencial humano o como elemento de conflicto al que hay que negar y reprimir.

Del mismo modo, podrá sustentar posiciones en las que la sexualidad y la procreación sean una misma entidad o, por el contrario, sostener que son dos ámbitos diferenciados de la existencia humana. También en el ejercicio de la sexogenitalidad existirá diversidad de opiniones entre quienes opten por la abstinencia y el no ejercicio del vínculo sexoerótico, hasta quienes asuman su importancia como legítimo espacio humano desde el cual construir una pareja y una familia.

Múltiples pueden ser las situaciones referidas como multidimensionales en la vida humana, pero todas estas situaciones, que responden a la privacidad y a la intimidad, *serán éticamente válidas si se articulan en una ética social en la que todas las personas sean tratadas con igual respeto, dignidad y consideración, sea cual sea la posición que sustenten.* Del mismo modo, *nadie debiera ser sometido a trato inhumano e indigno por su sexo, opiniones u orientación sexual.* En este sentido la marginación, coacción, discriminación, el abuso y la violencia sexuales, así como la utilización de prácticas que resultan inhumanas y mutilantes, deben ser consideradas injustificables e inaceptables desde el punto de vista ético.

III - ***Una ética autónoma***, construida desde el *"sí mismo"* como producto del análisis y desarrollo personal.

Solamente una ética de estas características puede promover la autogestión responsable en el ámbito de la salud y la sexualidad, que propicie el desarrollo personal como producto "eminentemente humano" y como verdadero favorecedor del crecimiento personal y social. En el momento actual, niños y adolescentes viven en un mundo permeado e impregnado de modelos construidos y transmitidos "desde el afuera". Esto, que podría considerarse beneficioso para la riqueza y diversidad humana si existiera un ámbito para la reflexión crítica, generalmente es presentado a los jóvenes "como imperativo de acción" y "única vía de o para".

En materia de sexualidad humana son innumerables los modelos que llegan desde los más variados espacios sociales y, particularmente, a través de los medios de comunicación. En este sentido es que se valora imprescindible rescatar el valor de una ética autónoma. *El proceso educativo* deberá tener en su base la capacidad de problematizar y analizar críticamente los modelos propuestos, con la consiguiente posibilidad de que los adolescentes puedan elaborar los propios, evitando la manipulación y la coacción. Debe ser un espacio en el que se reflexione acerca de las diferencias entre el *"tener", "hacer" y "ser" y desde el que, a la vez, se promueva que "todas las personas deben ser consideradas como fines en sí mismos y no como medios de o para".*

IV - ***Una ética racional***, que se incorpore al doble nivel operativo y secuencial de la racionalidad ética:

a. Momento *a priori*, principialista o deontológico.

b. Momento *a posteriori*, consecuencialista o teleológico.

Desde este punto de vista, la propuesta en educación de la sexualidad debe propiciar en las personas la reflexión referida a las actitudes y prácticas en el plano de la salud y sexualidad. En este sentido resulta sustancial que el análisis valore la perspectiva de una *ética de la responsabilidad*.

En la propuesta educativa es oportuno propiciar la reflexión acerca de:

a. Principios y derechos universales que constituyen la base de la convivencia humana y digna entre las personas.

b. Principios y valores personales que constituyen el propio sistema de referencia moral.

c. Los vínculos humanos y las relaciones recíprocas que se establecen entre las personas, en las que todos los individuos merezcan el mismo respeto y consideración.

En este sentido resulta importante que niños y adolescentes puedan, a través de la educación, tomar conocimiento y vincularse con su cuerpo, sus sentimientos y percepciones, lo que les posibilitará incorporar el autocuidado. Del mismo modo es fundamental que puedan reflexionar acerca de los requisitos que implica el ejercicio de la sexogenitalidad, en cuanto generar responsabilidad por las consecuencias que podrían surgir hacia uno mismo y hacia los demás.

V - ***Una ética que "aspire a ser universal"***.

En este sentido la propuesta de educación de la sexualidad debiera apuntar al establecimiento de normas de vigencia universal, que se mantuvieran en permanente proceso de convalidación y abiertas a una posible dinámica de cambio.

En el plano de la moral sexual, como en otros ámbitos humanos, la racionalidad moral se instala sobre una matriz de creencias y presupuestos, a los que, sin duda, deberá someterse a un permanente análisis crítico, como aspecto irrenunciable de su esencia propia. Es en este lugar donde se produce la revisión de las creencias y supuestos acerca de la sexualidad y desde donde

se realizan las modiûcaciones históricas en base a un proceso crítico que pone en marcha la propia racionalidad. Este proceso explica las modiûcaciones del contenido valórico de una persona, de un grupo o toda la sociedad en el devenir. Y es en este nivel en el que se promueven los cambios de actitudes y conductas a través del proceso educativo. Por lo tanto, un proceso educativo referido a la sexualidad debiera estar sustentado en la misma racionalidad moral que las restantes dimensiones de la existencia.

Aspectos éticos acerca del rol del educador

Quienes intentan efectuar una labor en el campo de la educación de la sexualidad debieran, en primera instancia, tomar conciencia de la diversidad de opiniones y valores que existen entre la población referidos al tema. Por otra parte, es vital tener presente el derecho de libertad de conciencia y el principio de tolerancia como elementos básicos de convivencia y de integración social.

Con estos puntos cardinales es básico articular aspectos éticos que remitan a una profunda reflexión acerca de los alcances y límites de la gestión en esta materia. Ello implica estar ubicado en un contexto ético individual, referido a una ética personal y profesional de compromiso con la tarea, desde la que se respeten los derechos de las personas a decidir libre y autónomamente en base a una información adecuada, veraz y oportuna. En este sentido, resulta sustantivo efectuar una concientización acerca de las propias ideas y representaciones relativas a la sexualidad para poder, en lo posible, separar los valores personales de las informaciones y orientaciones a realizar en el plano de la educación y la atención sanitaria.

A la vez, es fundamental mantener la perspectiva de una ética social del bien común, que haga posible los principios de justicia y equidad. Es real que en el universo de la educación de la sexualidad aparecen múltiples dilemas éticos. En muchas oportunidades los educadores pueden verse enfrentados a situaciones en las que sus propios valores estén implicados. Conocer el alcance y los límites de la labor resulta sustancial para no transmitir a otro sus propias valoraciones personales y para, en caso necesario, tomar distancia de ellas si pueden vivirse como inaceptables éticamente en lo personal.

Nunca el educador puede dar la solución e imponer su criterio personal o profesional; deberá promover el análisis de los valores que sustenta cada posición y favorecer que cada educando escoja, en el curso de la deliberación,

sus propias opciones, acordes con su propio contexto de vida. De este modo se efectúa el análisis en varios planos de la existencia, lo que encauza y organiza el camino de la toma de decisiones. Por otra parte, resulta sustancial que los profesionales vinculados a estas acciones estén consustanciados con una *ética de la virtud*, en la que se conjugue "el ser bueno y el actuar bien".

Resulta una labor de compromiso para con los otros. Este compromiso se acrecienta cuando el otro se encuentra en un momento de la vida en el que, nada más ni nada menos, está construyendo su identidad. Respetar la dignidad de las y los educandos propiciando la elaboración y definición de sus propios caminos de vida es promover su formación como sujetos morales. Asumir esta postura resulta un imperativo ético sobre el que deberían reflexionar profundamente quienes, voluntariamente, han decidido asumir tareas en el ámbito de la educación sexual.

Lo hecho: diseño, planificación, implementación

Cuatro años han transcurrido desde que el CODICEN de la ANEP decidió la incorporación de la educación sexual como una de las líneas políticas prioritarias y constituyó la Comisión de Educación Sexual con el cometido de *"elaborar un proyecto programático que apunta a la incorporación de la educación sexual en el proceso educativo integral de las y los alumnos, basado en un contexto de Desarrollo, Salud y Derechos que potencie la construcción de ciudadanía".*

Desde entonces, se han ido cumpliendo en forma sucesiva y creciente las líneas de acción planificadas, desde la elaboración de la "Propuesta de Trabajo", aprobada por las autoridades en noviembre de 2006, hasta la implementación de las estrategias para el corto y mediano plazo.

A modo de síntesis se pueden anotar logros sustantivos en los objetivos de trabajo propuestos:

- Legitimación. La educación sexual se ha legitimado como espacio pedagógico de validez sustantiva en el proceso de formación en la niñez y adolescencia, respondiendo a los fines que establece la Constitución de la República en materia de educación y a los compromisos asumidos por el Estado en materia de derechos humanos, la Convención por los Derechos de la Niñez y la Convención contra toda forma de Violencia hacia la Mujer (CEDAW).

- Institucionalización. El Programa de Educación Sexual se incorporó a la Dirección Sectorial de Planeamiento Educativo, con lo que quedó instalado en la matriz institucional y en el ámbito de construcción de políticas educativas para el sistema y cuenta con un organigrama que destaca dos ámbitos confluentes: Implementación Curricular y Producción de Conocimiento.

- Ámbito de Implementación Curricular:

  - todos los niveles del sistema educativo cuentan con Comisiones de Educación Sexual;

  - se han conformado espacios en todos los niveles del sistema educativo para su abordaje concreto con elaboración de los diseños curriculares correspondientes;

  - se cuenta con una masa crítica de docentes comprometidos con la tarea, dispuestos a continuar formándose en la temática para desarrollar su actividad docente en los espacios áulico, institucional y comunitario;

  - se desarrollaron y desarrollan múltiples cursos iniciales y de profundización en diferentes modalidades: presenciales, semipresenciales, a distancia para los docentes de todos los niveles del sistema.

- Ámbito vinculado a los procesos de producción, difusión de conocimiento en el campo de la educación sexual y conocimiento del contexto social en que esta transcurre.

- Área de Investigación: Desarrollo de tres líneas de investigación:

  - *"Una aproximación a las construcciones subjetivas de niños y niñas en torno a la sexualidad y el género a partir de su interacción con el ciberespacio, y su impacto en el proceso de enseñanza-aprendizaje".*

  - *"El cuidado de sí en niñas, niños y adolescentes. Discursos y prácticas cotidianas sobre sexualidad y derechos en el sistema educativo nacional".*

  - *"Medios masivos de información y comunicación y concepciones sobre la sexualidad de niños/as y jóvenes uruguayos/as escolarizados".*

- Instalación y funcionamiento del Centro de Referencia y Documentación de Montevideo y los 18 centros departamentales en el interior de país.

- Ingreso del Centro del Programa de Educación Sexual (PES) a la Biblioteca Virtual de OPS/OMS de BIREME. BINAME/CENDIM
- Creación y puesta en funcionamiento de la Plataforma Educativa Moodle del PES que posibilita la ejecución de los distintos cursos a distancia y semi presenciales y el sostén de los foros virtuales departamentales.
- Producción de abundantes materiales bibliográficos y de consulta: publicación del libro *Educación Sexual: su incorporación al Sistema Educativo*, elaboración de los Documentos Curriculares (documentos de especialistas de UDELAR y otros centros de investigación), intercambio de documentos y materiales producidos en Iberoamérica. Todos los documentos y materiales mencionados se encuentran en la página web del Centro de Referencia y Documentación (http://www.anep.edu.uy/sitio/anep.php?identificador=237).
- Intercambio y relacionamiento interinstitucionales.
- Conexiones e intercambio con Programas de la Región.
- Ejecución de Proyectos con apoyo de Agencias Internacionales.
- Evaluación.
- Sustentabilidad: se están constituyendo exitosamente los espacios para la sustentabilidad del trabajo de educación sexual a nivel local, de forma articulada y armónica en todos los niveles del sistema en base a los grupos de trabajo departamentales, cuya constitución quedó establecida con la gira del PES los meses de octubre y noviembre de 2009 y la reunión final con todos los representantes departamentales efectuada en el mes de diciembre del mismo año. Están en marcha los foros virtuales departamentales, en los que los centros de documentación y referencia constituyen una sólida base para el crecimiento teórico, profundización, extensión e intercambio de experiencias para enriquecimiento recíproco.

Desafíos futuros

Construir e integrar al sistema educativo una política en materia de educación de la sexualidad presenta desafíos permanentes.

En primer lugar, es fundamental el sostenimiento de esta política educativa y su necesaria articulación con otras instancias institucionales públicas, privadas y de la sociedad civil, que contribuyan a la construcción de una política pública efectiva, en la que la sumatoria de esfuerzos aporte a lograr mayor cobertura y calidad, sin superposiciones que resultan finalmente tan costosas como ineficientes.

Hacia la interna del sistema es sustancial la continua planificación de intervenciones de calidad creciente, articuladas y coherentes, en las que se logre mayor cobertura y diseñadas en permanente convalidación con las realidades en que están insertos las y los educandos y que fluyan a través de su transcurrir por el sistema. Del mismo modo, resulta imprescindible construir en los espacios curriculares la confluencia de saberes que conforman la interdisciplinariedad, superando ghetos o "endogamias" que distorsionan o parcializan la necesaria multidimensionalidad de la sexualidad humana y su necesaria consideración en el proceso educativo.

Estos procesos requieren la permanente producción de conocimientos y saberes que dinamicen y enriquezcan los programas que se ofrecen para evitar todo anquilosamiento inmovilizador. El fantasma de creer que en esta temática todo se resuelve con la incorporación curricular y la existencia de talleres, seminarios o varias unidades temáticas en cada subsistema o en formación docente es "una sombra que acecha" y que amenaza con desnaturalizar la esencia que da sustento a esta construcción pedagógica, que intenta aportar nuevas miradas y resignificaciones en lo cotidiano del aula y en el quehacer educativo que impregna todas las áreas y disciplinas. Múltiples evaluaciones efectuadas a los programas de educación sexual de países de la región a los años de iniciados mostraron que paulatinamente fueron quedando "exhaustos" al no ser recreados ni convalidados con los procesos de vida y el contexto social de las y los estudiantes y al no haber mantenido los procesos de formación y actualización docente.

Finalmente, para la sustentabilidad del Programa resulta de significativa importancia el desarrollo y afianzamiento de los grupos departamentales respaldados en el funcionamiento de los centros de documentación y referencia, los que constituyen sólidos anclajes para contribuir al crecimiento y consolidación definitiva del PES aportando la riqueza, creatividad y perspectivas locales aunándolas en una perspectiva nacional.

Referencias bibliográficas

Abbate, María (1957): *Discurso sobre los Nuevos Programas de las Escuelas Urbanas*, Federación Uruguaya del Magisterio, Montevideo.

Aberastury y Knobel: *Adolescente Normal*, Paidós, Buenos Aires.

Barker, Gary y Fontes, Miguel (1996): *Revisión y Análisis de la Experiencia Internacional con Programas Dirigidos a los Jóvenes en Riesgo*, Banco Mundial.

Becker, Julie y Leitman, Elizabeth (1997): *Integrando la Sexualidad en la planificación familiar. La experiencia en tres proyectos de VIH/SIDA en América Latina y el Caribe*, Quality-Population Council Quality, edición en español n.° 8.

Behar, Renee y Cerruti, Stella (1997): *La Travesía de la Vida,* OPS/OMS, Montevideo.

Blum, Robert (1996): *Hacia un Nuevo Milenio: un Modelo Conceptual para la Salud de los Adolescentes en las Américas. Documento de discusión. Taller de Salud integral de Adolescentes y Jóvenes de América Latina y el Caribe OPS/OMS*, Fundación Kellog, Washington D.C.

Cerruti, S. y Rodríguez Lima, I. (1993): *Adolescencia y Salud*, Monteverde, Montevideo.

Cerruti, Stella (1995): *Sexualidad y Adolescencia. La Salud del Adolescente y el Joven*, OPS/OMS, Publicación Científica n.° 552, Washington D.C.

Cerruti, Stella (1996): *La Educación Sexual en el Contexto de la Salud Integral en la Adolescencia,* OPS/OMS, Montevideo.

Cerruti, Stella (1998): *Educación de la sexualidad en el contexto de la salud integral en la adolescencia,* OPS/KELLOGG.

Cerruti, Stella et al. (1990): *Sexualidad Humana. Aspectos para desarrollar docencia en Educación Sexual,* OPS, Montevideo.

Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal (1949): *Programa para Escuelas Rurales*, Montevideo.

Cook, Rebecca (1994): *La Salud de la Mujer y Los Derechos Humanos: Publicación Científica n.° 553*, OPS/OMS, Washington D.C.

Donas, Solum (1995): *Marco Epidemiológico-Conceptual de la Salud Integral del Adolescente. Adolescencia y Juventud. Aportes para una Discusión,* OPS/OMS, Representación Costa Rica, Costa Rica.

Estable, Clemente (1957): *Conferencia sobre Programa de Escuelas Urbanas,* Federación Uruguaya del Magisterio, Montevideo.

García Alonso, Luz (1995): *Ética o Filosofía Moral*, Diana, México.

García Núñez, José (1996): *Guía para la evaluación de programas y proyectos en salud. Reproductiva*, Serie de Documentos Técnicos, n.° 4, UNFPA, Chile.

Gracia, Diego (1990): *La Bioética Médica,* Bol Of Sanit Panamericana.

Gracia, Diego (1991): *La Estructura de la Racionalidad. Ética en Procedimientos de Decisiones en Ética Clínica*, Eudema, Madrid.

Gracia, Diego: *La Bioética Hoy: Reflexiones a los Veinticinco años.*

Iniciativa Latinoamericana (2005): *Educación sexual en Uruguay: la materia pendiente,* Miradas desde El Sur, Montevideo.

Karuskopf, Dina (1995): *Familia y Adolescencia. Adolescencia y Juventud: Aportes para una discusión,* OPS/OMS, Representación Costa Rica, Costa Rica.

Knobel, M. (1988): *Desenvolvimiento psicológico en Adolescencia e Saude. Comissao de Saude o Adolescente,* París, Sao Paulo.

Lain Entralgo, Pedro (1988): *Teoría y Realidad del Otro*, Alianza Universidad, Madrid.

Luisi, P. (1922): *Plan y métodos de enseñanza sexual*, CNEP y N, Montevideo.

Luisi, P. (1950): *Pedagogía y conducta sexual*, Siglo Ilustrado, Montevideo.

OMS (1986): *Carta de Otawa para la Promoción de la Salud.*

OMS: *The Second Decade. Improving Adolescent Health and Development. Adolescent Health and Development Programme. Family and Reproductive Health*, WHO/FRH/ADH/98.18.

OMS/FNAUP/UNICEF: *Actividades a Favor de la Salud de los Adolescentes. Hacia un programa común. Recomendaciones de un Grupo de Estudio conjunto.* WHO/FRH/ADH/97.9.

OPS/OMS (1992): *Declaración de Santa Fe de Bogotá.*

OPS/OMS (1996): *En Busca de la Equidad. Informe Anual del Director. Documento Oficial n.° 277*, Washington D.C.

OPS/OMS (1998): *Plan de Acción de Desarrollo y Salud de Adolescentes y Jóvenes en las Américas. 1998-2001*, OPS, Washington D.C.

OPS/OMS: *Educación para la salud en el Ámbito escolar: una perspectiva integral*, HSS/SILOS-37.

OPS/OMS: *Proyecto Kellogg-OPS/OMS Lineamientos para la Planificación.*

OPS/OMS-Fundación Kellogg: *Lineamientos para la Programación de la Salud Integral del Adolescente y Módulos de Atención*, Washington D.C.

OMS: *Declaración de Yakarta sobre la Promoción de la Salud en el Siglo XXI*.

Pérez Delgado, Esteban et al.: *La Psicología del desarrollo moral: Historia, teoría e investigación actual*, Siglo XXI, México.

Reyes, Reina (1957): *Conferencia Programas de Escuelas Urbanas-Reformas y Contrarreformas de los Programas*, Montevideo.

Rodríguez, Federico (1957): *Discurso Programas de Escuelas Urbanas-Desagravio a la Escuela Pública*, Montevideo.

LAS POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS DE LA ANEP: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Claudia Brovetto[1]

Resumen

Uruguay tiene una ya larga tradición de enseñanza de lenguas extranjeras en la educación pública. Sin embargo, hasta este período, las políticas lingüísticas en relación a la primera lengua, segundas lenguas y lenguas extranjeras no habían sido pensadas y formuladas en un conjunto sistemático que permitiera visualizar objetivos claros de corto, mediano y largo plazo. Esa política lingüística comprehensiva de todo el sistema educativo fue formulada en este período, se establecieron rumbos y se realizaron acciones para concretarla. El objetivo último es lograr ciudadanos lingüísticamente libres y seguros en su vinculación con su lengua de origen, competentes en las variedades escritas y formales del español y plurilingües, con conocimiento instrumental de lenguas extranjeras, algunas establecidas como obligatorias, y otras a elección de acuerdo a los intereses individuales y de la comunidad. Es un objetivo ambicioso pero posible. Las bases están sentadas, las estrategias para alcanzar esta realidad son variadas y requieren del trabajo en equipo desarrollado transversalmente.

[1] Integrante de la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública (2006-2007), integrante del Programa de Políticas Lingüísticas y responsable del Grupo Operativo en Políticas Lingüísticas (2008-2009).

Antecedentes. Situación de las políticas lingüísticas antes del 2005

En lo que hace al uso de las lenguas, Uruguay es uno de los países en los cuales no ha habido, en ningún momento de su historia, políticas o actos de planificación lingüística explicitados en lo legal-jurídico. No son pocos los países que han hecho esta opción, a diferencia de otros en los cuales secciones de la Constitución, leyes y decretos específicos establecen los alcances y límites de la actividad lingüística en el seno de las sociedades. No obstante, no es posible suponer que Uruguay carezca completamente de políticas y planificación lingüísticas. Se ha afirmado que las posee en forma tácita, dispersas en decisiones no explicitadas o explicitadas en documentos que regulan ciertas actividades sociales específicas.

A modo de ejemplo de la ausencia de legislación en materia lingüística en Uruguay, puede mencionarse que Uruguay no tiene lengua oficial, ya que para ello debería estar declarada como tal por la Constitución o por alguna ley complementaria. El uso obligatorio del español en diversos ámbitos se encuentra regido por algunas disposiciones particulares y, sobre todo, por su fuerte asentamiento como lengua mayoritaria de la sociedad uruguaya, es decir, por la historia y la costumbre.

Por otro lado, en Uruguay las políticas lingüísticas han estado estrechamente vinculadas a las políticas educativas y, por lo tanto, vinculadas a los programas y diseños curriculares del sistema educativo. Sin embargo, estas políticas no se encontraban reunidas en un conjunto sistemático y comprehensivo de la totalidad del sistema, sino que se hallaban dispersas en diversos documentos. La educación pública de Uruguay carecía de una propuesta global y comprehensiva de las políticas lingüísticas que permitiera dar sentido y unidad a un diverso conjunto de acciones llevadas adelante desde distintos componentes.

Desde los campos académicos especializados, el caso uruguayo ha sido ampliamente estudiado. La investigación en el campo de las políticas y planificación lingüística puede sintetizarse en las siguientes tres afirmaciones fundamentales:

1. Uruguay produjo un imaginario político de sociedad monolingüe (en un contexto de sociedad pensada como homogénea en todos los sentidos), a pesar de que su proceso constitutivo fue histórica y societariamente de naturaleza fuertemente plurilingüe.

2. El peso de las políticas lingüísticas llevadas adelante por el Estado, principalmente desde 1877, aunque en forma muy inespecífica y dispersa, recayó siempre sobre ciertos componentes de las políticas educativas y, mejor aún, en las prácticas curriculares y didácticas de estas.

3. Especialmente en el siglo XX, las tendencias hacia el diseño lingüístico de la sociedad uruguaya —principalmente en el ámbito educativo— se pueden caracterizar como orientadas teórica, ideológica y prácticamente en direcciones extremadamente eclécticas y en muchos casos contradictorias.

Las políticas lingüísticas en la ANEP en el período 2005-2009

Por resolución del CODICEN se constituye en el ámbito de la ANEP la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública (CPLEP).[2] En el mes de setiembre de 2007, la CPLEP presentó una serie de documentos e informes técnicos que fueron aprobados por el Consejo Directivo Central de la ANEP.[3] Estos documentos e informes técnicos se encuentran publicados en versión digital y en papel.[4] En las próximas secciones de este capítulo se presentan los contenidos fundamentales incluidos en los documentos de la CPLEP y los avances realizados en esta administración. Antes de eso, sin embargo, es importante resaltar que el hecho mismo de la conformación de la CPLEP (integrada de forma amplia por especialistas de distintas lenguas y componentes de la ANEP y de la Universidad de la República) y el trabajo realizado para ofrecer una mirada conjunta —desde distintos componentes, lenguas y tradiciones pedagógicas de la ANEP— constituye un hecho fundamental e innovador, si se tiene en cuenta que viene a llenar un vacío histórico. Su impacto puede verse también en tanto los documentos de la CPLEP sirvieron de inspiración para la inclusión de un artículo en la nueva Ley General de Educación (n.º 18.437), promulgada en 2008, en el que se incluye una breve, pero densa en contenidos, referencia a las cuestiones lingüísticas. En esta ley la "educación lingüística" es una de las nueve líneas transversales a contemplar en el Sistema Nacional de Educación:

[2] Resolución n.º 25, acta n.º 90, del 18 de diciembre de 2006. La CPLEP estuvo integrada por: Luis Behares (coordinador), Carmen Caamaño, Claudia Brovetto, Marta Peñalva, María Elena Aguerre, Ana Gómez (titulares), Norma Quijano, Stella Vallarino, Ana María Lolli y Antonio Stathakis (suplentes).
[3] Resolución n.º 41, acta n.º 55 del 6 de setiembre de 2007.
[4] Documentos de la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública de la ANEP, 2008 y www.anep.edu.uy.

> *"La educación lingüística tendrá como propósito el desarrollo de las competencias comunicativas de las personas, el dominio de la lengua escrita, el respeto de las variedades lingüísticas, la reflexión sobre la lengua, la consideración de las diferentes lenguas maternas existentes en el país (español del Uruguay, portugués del Uruguay, lengua de señas uruguaya) y la formación plurilingüe a través de la enseñanza de segundas lenguas y lenguas extranjeras" (capítulo VII, artículo 40, inciso 5).*

Si se tiene en cuenta lo planteado anteriormente en relación a la casi total ausencia de legislación en materia de lengua en Uruguay, este artículo resulta muy significativo.

Documentos de políticas lingüísticas en la educación pública. Contenidos principales

En esta sección se presenta una síntesis de los principales postulados propuestos por la CPLEP aprobados por el CODICEN. A modo de introducción, es pertinente definir qué se entiende por *políticas lingüísticas* y *planificación lingüística*.

Las *políticas lingüísticas* son el conjunto de las elecciones nacionales en relación a las lenguas que se definen en objetivos generales de largo plazo. Tienen intención de modificar distintos niveles de funcionamiento institucional de una sociedad (educativos, profesionales, medios de comunicación) en relación a las funciones y estatus de las lenguas de una sociedad para obtener resultados concretos. Involucra necesariamente la primera lengua, segundas lenguas y lenguas extranjeras. Una vez formulada, una política lingüística para la educación incluye un conjunto de postulados, opciones y objetivos acerca del dominio lingüístico en la educación pública.

Por otro lado, por *planificación lingüística* se entienden todas las operaciones cuyos objetivos son la instauración y la programación a corto, mediano y largo plazo de los objetivos definidos por las políticas, en función de los medios disponibles para su realización. Se trata de la planificación de cambios deliberados acerca del lugar de las lenguas en el sistema educativo, lo cual supone decisiones de política y filosofía educativa sobre la base de realidades lingüísticas específicamente descritas. En este sentido, la planificación

lingüística debe partir de un análisis de la realidad y representar una solución viable de ser implementada.

La propuesta de la CPLEP ofrece un diagnóstico detallado y un plan de mediano y largo plazo en relación a la educación en el dominio lingüístico. En este sentido, constituye una formulación de políticas lingüísticas como nunca antes se habían establecido en el Uruguay moderno. Por otro lado, el actual Programa de Políticas Lingüísticas, cuya conformación y acciones se presentan más adelante, constituye el agente planificador de las políticas en la educación pública.

A continuación se presenta una síntesis de la propuesta de la CPLEP en sus dos aspectos fundamentales: (a) principios rectores (objetivos de largo plazo de las políticas y trasfondo conceptual) y (b) objetivos específicos para cada componente y cada lengua particular, en el contexto de la sociedad uruguaya (estos últimos están apoyados e inspirados en los principios rectores y apuntan a su concreción).

a) Principios rectores

La ANEP ha definido los siguientes principios rectores de sus políticas lingüísticas:

1. Lengua, libertad e integración. La experiencia de los alumnos y los docentes en relación a la dimensión lingüística de la educación debe propender al ejercicio de la libertad, en tanto sujetos sociales integrados a comunidades, ciudadanos abiertos al conocimiento e individuos singulares.

2. La lengua escrita. La lengua escrita y las variedades formales del lenguaje deben ser los objetivos centrales en el proceso de enseñanza. Para el individuo, este proceso ocurre a lo largo de toda su experiencia en el sistema educativo.

3. La lengua de origen. Se debe reconocer y respetar la condición de hablantes de docentes y alumnos y el vínculo singular con las variedades lingüísticas que cada uno trae consigo.

4. El uso de la lengua y el saber sobre la lengua. En el proceso de enseñanza es necesario establecer una distinción entre el uso de la lengua oral y escrita y las lenguas como objeto de análisis y conocimiento metalingüístico. Ambas dimensiones de trabajo con lo lingüístico deben tener lugar en ese proceso.

5. El lenguaje posibilita el conocimiento. Más allá de las asignaturas específicamente lingüísticas, se considera que el lenguaje es el soporte y el articulador transversal de la producción y la enseñanza del conocimiento en cualquier área.

6. Uruguay lingüísticamente heterogéneo. Existen en Uruguay normas lingüísticas disímiles entre sí (una norma "rioplatense" en el sur, otra "litoraleña" en el oeste y otra en contexto de bilingüismo con el portugués en el noreste) y disímiles respecto a las del español peninsular o a las de un posible español general. Existen también variedades lingüísticas no españolas, entre las cuales se destacan el portugués de Uruguay, hablado en el noreste, y la lengua de señas uruguaya (LSU) propia de las comunidades sordas, que tienen el carácter de lengua materna para determinados grupos humanos.

7. Las lenguas extranjeras. Las segundas lenguas y las lenguas extranjeras constituyen un componente fundamental en la formación del individuo, en virtud de sus potenciales papeles en la ampliación del acceso a la información, de la participación social y cultural y de su contribución al desarrollo cognitivo. La oferta plurilingüe, con las modalidades y flexibilidades que cada subsistema permita, es la que se considera deseable, tomando en cuenta la variedad de situaciones, regiones, grupos humanos e intereses.

8. Articulación y coherencia. El sistema educativo deberá asegurar la articulación y la coherencia de los principios rectores de la educación lingüística a lo largo de todo el proceso formativo.

b) Principales definiciones y objetivos específicos

1. Español primera lengua (L1). La profundización del trabajo con el español como L1 se define como prioritaria y se propone su ampliación y extensión en la enseñanza media. En relación a los principios planteados, el objetivo de la educación en materia de enseñanza del español como L1 se centra en los niveles formales y altos de la lengua, típicamente asociados a la escritura. Sin perjuicio de esto, se propone la enseñanza explícita del manejo del discurso oral, aspecto que no ha sido contemplado en la tradición educativa uruguaya. También en relación al español, se considera fundamental pensar a la lengua como el articulador de los aprendizajes de todas las disciplinas. En este sentido, es fundamental que los docentes de las disciplinas no lingüísticas asuman como propia la tarea de enseñanza de los discursos específicos de sus disciplinas.

2. Enseñanza de lenguas extranjeras. En materia de enseñanza de lenguas extranjeras, ANEP ha definido la enseñanza de inglés y de portugués como lenguas obligatorias, y la enseñanza de una tercera lengua extranjera a elección. El inglés se enseñará desde primer año de educación primaria (o inicial 5) y a lo largo de todo el ciclo de primaria y media básica y el portugués desde quinto año de primaria por tres años. Las justificaciones y fundamentaciones para esta propuesta se encuentran detalladas en los documentos de la Comisión, de modo que no se considera pertinente repetirlas en esta presentación sintética. Es importante resaltar en este espacio que se trata de una propuesta esencialmente plurilingüe, en su concepción y sus objetivos, así como en su capacidad de albergar propuestas específicas provenientes de intereses de comunidades particulares.

3. Educación en región fronteriza. Para la región fronteriza con Brasil, dada su condición de sociedad bilingüe ampliamente estudiada desde ámbitos especializados, se recomienda la educación bilingüe español-portugués desde el inicio de la escolarización (educación inicial y primaria), con la posterior introducción de otras lenguas no antes de quinto año de educación primaria.

4. Educación para las personas sordas. En relación a la educación de personas sordas, la CPLEP reafirma la importancia del trabajo con la lengua de señas uruguaya en todos los niveles educativos. Esta área también ha sido profusamente estudiada a nivel local y fuera del país.

Principales acciones desarrolladas en políticas lingüísticas

En julio de 2008 se conformó el Programa de Políticas Lingüísticas (PPL)[5] con el objetivo de llevar adelante las propuestas de la CPLEP. Para esto se constituyeron dos espacios estables de trabajo transversal: 1) la coordinación entre todos los responsables de programas de lenguas extranjeras en los distintos subsistemas, y 2) un grupo de trabajo operativo integrado por un

[5] Resolución n.º 114, acta n.º 37, del 1º de julio de 2008. Integración del Programa de Políticas Lingüísticas: Laura Motta (coordinadora), Claudia Brovetto, Gabriela Casal, Shirley Romano, Ana María Lolli, Anamaría Moreno, Antonio Stathakis, Gabriel Díaz, Rosario Estrada. Integración del Grupo Operativo en Políticas Lingüísticas:Claudia Brovetto (responsable de la conducción), Graciela Bilat, María Isabel Rodríguez, Carmen Vaucheret, Ana Radesca, Gabriela Kaplan.

docente de cada subsistema y de conformación plurilingüe. Como primer paso hacia la concreción de las políticas lingüísticas, se realiza una amplia difusión de los objetivos de la ANEP en materia de enseñanza de lenguas extranjeras, formulados como "Misión" y "Visión":

> **"MISIÓN:** La MISIÓN de la ANEP en materia de Políticas Lingüísticas es formar ciudadanos plurilingües que puedan, por medio del uso de las lenguas, interactuar en ámbitos sociales, académicos y/o laborales. Para alcanzar la calidad de plurilingües los ciudadanos conocerán una lengua extranjera de comunicación internacional (inglés), una lengua de comunicación regional (portugués) y una tercera lengua extranjera vinculada a sus intereses personales (italiano, francés, alemán u otras).
>
> ***VISIÓN**: Por primera vez en la historia de la educación pública uruguaya, la ANEP cuenta con un conjunto de documentos aprobados que constituyen una propuesta comprehensiva de políticas lingüísticas para todo el sistema educativo. Esta propuesta incluye a todos los componentes de la educación y a todo el "dominio lingüístico", en particular: la enseñanza del español, de segundas lenguas y de lenguas extranjeras, en los distintos contextos educativos del país, así como la consideración de situaciones lingüísticas especiales, como la educación en área fronteriza y la educación de personas sordas. Con el cometido de llevar adelante estas propuestas se ha conformado en 2008 un Grupo de Trabajo en Políticas Lingüísticas que nuclea a los directores de departamento, coordinadores de programas e inspectores que tienen responsabilidades directas en programas de lenguas. La visión que este Grupo de Trabajo en Políticas Lingüísticas propone para la ANEP en materia de enseñanza de lenguas es la siguiente:*
>
> *En el año 2030, todos los ciudadanos uruguayos que transiten o hayan transitado por la Educación Pública, en cualquiera de sus modalidades podrán comunicarse por medio de tres lenguas:*
>
> 1. *Podrán comunicarse en **Inglés** oral y escrito en calidad de usuarios competentes (Nivel B2). La enseñanza de Inglés se extenderá durante todo el ciclo de educación básica (Inicial 5, Primaria y Media).*

2. *Podrán comunicarse en* ***Portugués*** *oral y escrito en un nivel de usuario intermedio (Nivel B1), luego de haber tomado cursos de Portugués durante 3 años (final del ciclo de Educación Primaria y comienzo de Enseñanza Media).*
3. *Podrán comunicarse en un nivel de usuario intermedio en una* ***tercera lengua a elección*** *(Nivel B1), por la cual habrán optado durante la Enseñanza Media y la que habrán cursado por tres años".*

A continuación se presentan las principales acciones desarrolladas en el área de la enseñanza de lenguas tendientes a la concreción de estas políticas.

1) Generación de un marco y objetivos comunes a todos los docentes de lenguas extranjeras.

Los miembros del PPL coincidían en el diagnóstico de la falta de sentido de pertenencia y de objetivos de largo plazo entre los docentes de lenguas extranjeras de la ANEP. En ese sentido se realizaron las siguientes acciones:

a) Publicación, distribución y discusión en salas de materiales técnicos acerca de las políticas lingüísticas definidas por la ANEP.

b) Realización de dos foros nacionales de lenguas extranjeras (2008 y 2009), con conferencistas nacionales y extranjeros y con amplia participación de docentes de lenguas de todo el país.

c) Elaboración de un boletín electrónico de cuatro números por año con el objetivo de difundir logros, eventos y acontecimientos en el área de las lenguas extranjeras.

2) Ampliación de la cobertura en segundas lenguas y lenguas extranjeras y avances en la institucionalización de programas de lenguas

Educación primaria

A nivel de educación primaria se han operado en este período dos cambios importantes tendientes a la incorporación estable y sistemática de las lenguas extranjeras en el currículo: en primer lugar, se creó el Departamento de Segundas Lenguas y Lenguas Extranjeras (ex Programa); en segundo lugar, se incorporó en el nuevo programa escolar la enseñanza del inglés y del portugués.

A diferencia de educación media, en la que la enseñanza de inglés está universalizada, en educación primaria la cobertura de enseñanza de inglés es aún modesta (aproximadamente 10% de los niños participan de los programas de enseñanza de inglés). El impedimento más notorio para la expansión de la cobertura no ha sido el presupuestal, sino la falta de docentes. De hecho, la demanda de docentes de inglés, a nivel público y privado, ha crecido en los últimos años y el área de inglés es una de las que tiene mayor porcentaje de docentes sin titulación en la educación pública. A pesar de esta realidad, la enseñanza del inglés ha crecido en educación primaria en este período de manera importante: de 4.000 alumnos en 2005 a 26.000 en 2009.

En relación al portugués, de acuerdo a los documentos de la CPLEP, se continuó el proceso de incorporación de portugués en las escuelas de la zona fronteriza bilingüe en alguna de sus dos modalidades, educación bilingüe por inmersión dual español-portugués (en escuelas de tiempo completo) y enseñanza de portugués por contenidos curriculares (en escuelas de tiempo simple). En este período la cobertura se multiplicó por diez: en 2005 alcanzaba a 660 niños, en 2009 incluye a 6.800.

Enseñanza media

En enseñanza media la oferta del inglés está incorporada en todos los currículos de secundaria y escuelas técnicas. Por otra parte, los centros de lenguas extranjeras (CLE) ofrecen a los estudiantes de enseñanza media básica otras lenguas (francés, italiano, portugués y alemán) en forma optativa, fuera del horario y en otro local. Los CLE han expandido modestamente su cobertura durante este período, con el objetivo de ofrecer esta opción a un mayor número de alumnos de media básica y alcanzar también a los de bachillerato. A su vez, se concretó la institucionalización de los CLE en la órbita del Consejo de Educación Secundaria.

3) Mejora de la calidad de la enseñanza de lenguas

a) Profesores articuladores departamentales (PAD). En enseñanza secundaria se creó la figura del PAD en el área de inglés, con el objetivo de orientar, acompañar y apoyar la labor de los docentes de aula, a través del apoyo sistemático de un docente de inglés con mayor experiencia. Este proyecto, que fue evaluado muy positivamente por directores y docentes, permitió la descentralización de la labor de la Inspección en la orientación técnica a los profesores de inglés.

b) Acreditación de aprendizajes de inglés. A pesar de que la enseñanza de inglés se encuentra universalizada y se extiende durante todo el ciclo de enseñanza media, hasta ahora no era posible certificar los conocimientos de inglés alcanzados. Es decir, no existía una certificación con validez fuera del sistema que permitiera acreditar los aprendizajes de inglés logrados en el sistema público. En 2007 se creó la Comisión de Acreditación en la órbita del Consejo de Educación Secundaria con el objetivo de ofrecer a los estudiantes de enseñanza media la posibilidad de obtener acreditaciones de sus conocimientos de inglés válidas fuera del sistema educativo a través del rendimiento de pruebas estandarizadas que acreditan dos niveles de competencia en inglés (A2 –inicial alto– para los estudiantes de tercero de enseñanza media básica y B1 –intermedio bajo– para los estudiantes de tercero de bachillerato). El objetivo de este programa es poder ofrecer acreditaciones más avanzadas (Nivel B2), que constituyen el nivel de ingreso requerido por formación docente para el comienzo de la carrera de profesor de lengua extranjera.

c) Formación continua para los docentes. En el área de inglés de primaria y media se llevaron adelante proyectos de desarrollo profesional y formación permanente para los docentes en ejercicio: sistema de becas de Fulbright y la Embajada de Estados Unidos, cursos presenciales y a distancia para mejorar el nivel de lengua de los docentes y sus prácticas en el aula. De modo similar, en la enseñanza de las otras lenguas (italiano, francés y portugués) se desarrollaron actividades académicas con especialistas nacionales y extranjeros, que fueron financiadas tanto con fondos de ANEP, como por proyectos de cooperación con instituciones extranjeras (por ejemplo, con la Embajada de Francia y la Universidad de Bourgogne).

4) Formación de docentes de lenguas extranjeras

En el componente de formación docente se dieron transformaciones profundas en materia de lenguas extranjeras en este período, que fueron llevadas adelante por el recientemente creado Departamento de Lenguas Extranjeras. Se espera ver el impacto de estas transformaciones en los aprendizajes en el próximo período. A continuación se presenta una síntesis de los principales proyectos.

a) Creación de nuevas carreras. Se abrió por primera vez la carrera de formación de profesores de portugués, con dos sedes (Montevideo y Rivera), lo que atendió una necesidad e intereses prioritarios para la

educación uruguaya. Además, se reabrió, después de años de ausencia, el profesorado de francés, con un componente de clases presenciales de lengua y otro de formación específica Francés Lengua Extranjera a distancia a cargo de la Universidad de Bourgogne.

d) Certificación de inglés para primaria. En el área de inglés no existía en el sistema formación específica para el tramo de educación primaria. Se crearon en formación docente dos programas de certificación tendientes a formar más recursos humanos para este tramo de la educación: una certificación para maestros de primaria y estudiantes de cuarto de magisterio con conocimientos de inglés; y otra para docentes en ejercicio, con experiencia en el trabajo en educación primaria, con el nivel de lengua adecuado, pero sin formación docente.

e) Año 0. A los efectos de captar más estudiantes para las carreras de inglés, se creó el "Año 0", cuyo objetivo es trabajar en el nivel de competencia en inglés con aquellos estudiantes que están cerca del nivel requerido.

f) Tutorías y Proyecto de rescate y seguimiento. En el área de inglés es frecuente que los estudiantes abandonen sus estudios, a veces faltando pocas materias para graduarse, y se incorporen de lleno al trabajo docente. Con el objetivo de lograr mayores índices de titulación se crearon proyectos de seguimiento y apoyo individualizado, presencial y virtual, a aquellos estudiantes que presentan dificultades o que abandonaron la carrera.

g) Proyecto de Estándares. En el área de las lenguas extranjeras en general, formación docente carecía de objetivos, niveles y criterios académicos comunes a todas las lenguas con carreras de formación a nivel de la educación pública (inglés, portugués, italiano y francés). Por primera vez, se creó el Proyecto de Estándares, con apoyo de especialistas internacionales que trabajaron con las salas docentes nacionales. Este proyecto permitió establecer: i) un objetivo común, consensuado por docentes y alumnos de todas las lenguas extranjeras, ii) un marco referencial a comunicar y utilizar en todas las acciones tendientes a la educación de futuros docentes en el área, iii) estándares escritos en un lenguaje profesional y claro, iv) indicadores de desempeño acompañados de matrices de valoración que ejemplifican posibles logros a alcanzar a lo largo de la carrera. El resultado de este proyecto será publicado en 2010 y constituirá una poderosa herramienta para la profesionalización de la formación docente en lenguas extranjeras.

Perspectivas para el próximo período

En materia de políticas lingüísticas se han realizado importantes cambios y se han llevado adelante proyectos innovadores para la tradición de la educación nacional que han sido incluso tomados como referencia y ejemplo en países de la región y el mundo. El próximo período debe concentrarse en la profundización de estas transformaciones que permitan alcanzar los dos objetivos centrales de una buena educación: ampliación de la cobertura y mejora de la calidad de los aprendizajes.

En cuanto a la ampliación de la cobertura de lenguas extranjeras, y en particular en la enseñanza de inglés en primaria, se espera que los proyectos desarrollados en formación docente, tendientes a la formación de más recursos humanos y mejor capacitados, mencionados en la sección anterior, permitan ir incorporando progresivamente más escuelas y niños al programa a un ritmo de crecimiento mayor que el que ha sido posible hasta ahora. Paralelamente a la incorporación de nuevas escuelas al programa mediante la titulación de más profesores, resulta de vital importancia el objetivo de llegar a las zonas rurales o de difícil acceso, que carecen de docente y donde será difícil llegar con un profesor en el mediano plazo. Para esto, será necesario incorporar nuevas formas de aprendizaje de inglés con apoyatura electrónica en el Plan Ceibal. Un programa de enseñanza de inglés por computadora, parcialmente en línea, permitiría ofrecer a los niños de escuelas rurales, e incluso urbanas sin profesor de inglés, conocimientos básicos de inglés en las cuatro macro-habilidades lingüísticas (hablar, entender, leer y escribir) en forma autónoma, con la conducción del docente de aula formado en el manejo del programa específico y con conocimientos básicos de inglés. El Programa de Políticas Lingüísticas ha elaborado un primer borrador con una posible descripción de este programa y lineamientos básicos. De aprobarse este proyecto, el paso inmediato será el de explorar los programas ofrecidos en el medio mediante un llamado abierto.

En relación a la enseñanza de portugués, también será necesario ampliar la cobertura en forma creciente, a un ritmo más acelerado. Esto será posible en la medida en que comiencen a egresar los docentes de las recientemente abiertas carreras de portugués. En zona fronteriza bilingüe, donde los resultados positivos de la educación bilingüe español-portugués son claros, será necesario universalizar la propuesta y llegar a las escuelas rurales. Por otro lado, es necesario comenzar a introducir la enseñanza de portugués en el sur del país, de acuerdo a las recomendaciones de la CPLEP. La incorporación progresiva

de lenguas extranjeras en primaria será realizable en la medida en que se extienda el tiempo pedagógico (jornada escolar extendida o tiempo completo, ver documentos de la CPLEP).

A nivel de enseñanza media, la enseñanza del inglés está universalizada, pero los resultados en materia de niveles de aprendizaje aún están por debajo de lo deseado. Más adelante nos referiremos a la profundización de los proyectos que permitan mejorar esta realidad. En lo que hace a la cobertura, a nivel de enseñanza media es necesario extender la oferta de otras lenguas diferentes al inglés. El Programa de Políticas Lingüísticas proyecta un crecimiento posible de 20 centros de lenguas extranjeras adicionales en el período 2010-2015, distribuidos en todo el país, con el objetivo de llegar a tener al menos dos CLE por departamento (uno en la capital departamental y otro en la siguiente ciudad más poblada). Paralelamente, los CLE se abrirán en forma progresiva a los estudiantes de bachillerato (experiencia comenzada en 2009 en tres CLE con excelentes resultados). Por último, en el próximo período es necesaria la oferta de cursos de lenguas extranjeras a los estudiantes de formación docente de todas las disciplinas, con el objetivo último de establecer la opción por una lengua extranjera a todos los estudiantes de formación docente como requisito obligatorio.

En relación a la mejora de los aprendizajes, el Programa de Políticas Lingüísticas ha establecido cuatro estrategias fundamentales, que ya se han gestado en este período y que será necesario continuar y profundizar en el próximo:

1) Mejorar los niveles de lengua y de formación inicial de docentes. En la medida en que se logre mayor profesionalización de la labor docente como resultado de los proyectos iniciados, es esperable una repercusión positiva en los niveles de lengua. Será necesario continuar los proyectos y pensar en formas alternativas continuas de formación.

2) Ofrecer a los profesores oportunidades de actualización, formación continua y desarrollo profesional. En este sentido, es de fundamental importancia generar un programa de posgrado en el área de la enseñanza de lenguas extranjeras, con un componente de fuerte investigación aplicada. El Programa de Políticas Lingüísticas considera prioritario para el próximo período la creación de opciones de formación de posgrado para los docentes de lenguas extranjeras.

3) Afianzar y generar nuevos programas de mentorazgo, orientación, acompañamiento docente y supervisión de profesores, que permita a

los docentes mejorar sus prácticas de aula. Resulta clave romper el aislamiento docente y trabajar directamente sobre las prácticas de aula, donde el docente, con la mirada de un colega más experto, pueda revisar sus prácticas y reflexionar sobre la didáctica de la lengua.

4) Extender el programa de acreditación de aprendizajes en lenguas extranjeras para estudiantes y docentes, mediante la creación de un sistema de pruebas estandarizadas de distintos niveles en todas las lenguas que se ofrecen en el sistema público. Este programa, comenzado en el área de inglés durante el actual período, es prioritario y tiene potenciales impactos positivos hacia adentro y afuera del sistema educativo, en tanto incorpora incentivos para el mejoramiento de niveles de enseñanza de lenguas y genera una articulación con el mundo profesional exterior al sistema educativo.

5

REFLEXIONES Y PROPUESTAS

ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

María Teresa Sales

Resumen

En este capítulo se trata de compartir algunas reflexiones teóricas sobre aspectos que nos parece que deberían formar parte, por su incidencia en el diseño de políticas educativas, de la reflexión colectiva plural que sustente la elaboración de un plan de desarrollo de la educación con el horizonte en el 2030. Desde esa perspectiva se plantean algunas razones de ser para un futuro plan que —sin dejar de abordar los problemas educativos actuales del país— se oriente a pensar la educación en sí misma y en su articulación con la sociedad, en clave prospectiva y contextualizada. Frente a no muy lejanos avances instrumentalistas, aparece como indispensable reubicar la elaboración del plan en una reflexión colectiva profunda sobre supuestos filosóficos, antropológicos, sociológicos, ético-políticos y referidos al conocimiento, a la vez que analizar críticamente y en clave pedagógica los contextos culturales y económicos globales en los que se enmarca la educación y la planificación educativa actualmente.

¿Por qué un plan Plan Nacional de Educación al 2030?

Sostener la pertinencia de un plan de educación a largo plazo para el país se puede basar en distintos niveles argumentativos.

En un **nivel sustantivo** la idea de plan está ligada a la concepción de la educación como uno de los derechos humanos, lo que implica necesariamente el diseño de políticas de Estado que por definición están, por un lado, más allá de las coyunturas políticas y, por el otro, tienen como destinatarios naturales, necesarios e irrenunciables a todas las personas que habitan en el país (ley 18.437, art. 1º.). En esta concepción, la educación como derecho debe ser funcional a las personas en sí mismas, en interrelación obligada con sus otros derechos humanos. Se trata de una funcionalidad muy diferente a la de la difundida concepción de educación como servicio, que puede estar ligada a necesidades e intereses exógenos a los de *todas* las personas y ser, además y por lo tanto, coyuntural.

Continuando en un nivel sustantivo de argumentación, es dable pensar que las antiguas aspiraciones de un sistema educativo estructurado alrededor de una concepción antropológica y sociológica de la educación, es decir, de una concepción dinámica de persona y de sociedad/país a construir, solo podrían concretarse en el marco de políticas integrales e integradas de Estado a mediano y largo plazo. La anterior perspectiva no reduce la proyectualidad de la educación a la superación de los problemas que hoy se detecten —muy en línea con la idea de "reforma" educativa— sino que desde una perspectiva de *"transformación permanente de la educación"* (Yarzábal, 2009) implica el desafío de pensar hoy futuros posibles e intervenir para llegar a ellos. Ese sentido de la prospectiva supera la concepción del futuro como simple proyección de tendencias, y recupera por lo tanto la potencialidad de cambiar el futuro, aunque no se enmarca, por supuesto, en un nuevo optimismo pedagógico unilateral. Por el contrario, hace necesario asumir la complejidad de lo social/educativo para el diseño de políticas públicas globales y/o focalizadas —cuando corresponda— así como integradas con lo social, lo económico y financiero, lo cultural e institucional, con visión sistémica y compleja. La Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA) es en ese sentido un antecedente.

La idea de *transformación permanente* lleva a una concepción de plan como una conjunción de grandes líneas de política educativa orientadoras fundamentadas, cuya instrumentación no debería cristalizar, sino por el contrario mantenerse abierta a la complejidad, los cambios contextuales y a

la evolución del propio sistema. Es por demás imperativo pensar en esos términos ante la asunción epistemológica de lo incierto y aleatorio de la realidad social, así como por el correlativo agotamiento/fracaso de la planificación normativa tradicional de que parten más recientes perspectivas de planificación (Aguerrondo, 2007). Ante la insuficiencia constatada de la relación unidireccional positivista de teoría/práctica, es decir, del conocimiento racional como el que presuntamente permitiría controlar y dirigir el futuro de la realidad social mediante el control de variables intervinientes, actualmente se visualiza a la sociedad —con base en la dialéctica— como una sucesión o cadena de situaciones, producto de resultantes transitorias y coyunturales de fuerzas no necesariamente previsibles ni por lo tanto controlables a priori. Las corrientes actuales de planificación —y dentro de ella la educativa— asumen entonces lo situacional como necesario contexto —aunque transitorio—, el que por fuerza irá cambiando.

Eso nos lleva a un segundo nivel de argumentación en relación a la pertinencia de un Plan Nacional de Educación (PNE). Se puede sostener, también desde un nivel de argumentación **contextual,** que un futuro plan nos llevaría a pensar desde el nivel macro el estatus de la educación en las sociedades contemporáneas, en relación dialéctica con lo regional y lo local de nuestra sociedad en particular. En ese sentido, si bien a la educación se le ha reconocido siempre, aunque con distintos alcances, un papel importante en la estructuración de las personas y las sociedades, ha cobrado un papel central en los últimos tiempos, ligado a procesos —para algunos coyunturales, para otros estructurales— de tipo cultural y económico.

Esos cambios, asumidos por algunos como tales, visualizados en cambio desde otros puntos de vista como "más de lo mismo", aceptados y promovidos por algunas corrientes de pensamiento, y cuestionados por otras, tratan sin embargo de procesos que están allí —y por eso de ellos se habla—. En la medida que es así, un PNE no podría desconocerlos. Sí parecería indispensable tomar en cuenta ese contexto actual y adoptar posición, en términos de articularlo con una perspectiva de educación como derecho humano y con las concepciones antropológica, sociológica y ético-política de las que se parta. Esos cambios vienen de alguna manera deslegitimando a la escuela[1] como institución educativa anacrónica, tienen un potencial hegemónico si se los asume acrítica o resignadamente, pero pueden sin embargo tener una

[1] Empleo "escuela" como sinónimo de institución educativa en cualquiera de los diferentes niveles del sistema ANEP.

potencialidad estratégica en clave de desarrollo humano y social, en tanto se (re)construya sus sentidos y se actúe en consecuencia. Me estoy refiriendo al menos a dos procesos contemporáneos de considerable impacto: a la bien o mal llamada posmodernidad y sus efectos constatables en las subjetividades, la ciudadanía, la relación espacio público-privado, la estructuración social, e incluso en aspectos más puntuales como los modelos de planificación, así como a los procesos de globalización del orden económico mundial, en la base de la llamada sociedad/economía del conocimiento.

Si la educación es un derecho humano en interrelación con los demás derechos humanos de antigua y de nueva generación, como la libertad, la autodeterminación, la no exclusión y el desarrollo personal, el contexto actual, de *"modernidad fluida"* como la denomina Bauman (2002), caracterizado por un proceso de individualización creciente, se opone a la ciudadanía en tanto capacidad para elegir, decidir y hacer juntos. Correlativamente el espacio público en el que se construye al ciudadano y a la sociedad pierde peso.

> *Déjenme repetirlo: existe una enorme y creciente brecha entre nuestra condición de individuos* de jure *y nuestras posibilidades de transformarnos en individuos* de facto*, o sea, de tomar el control de nuestro destino y hacer las elecciones que verdaderamente deseamos hacer. Zanjar esa brecha es asunto de la Política con 'P' mayúscula. Se ha dado vuelta la tortilla, por decirlo de alguna manera: se ha invertido la tarea de la teoría crítica. Esa tarea solía ser la defensa de la autonomía privada respecto del avance de las tropas de la 'esfera pública'. Hoy, la tarea consiste en defender la evanescente esfera de lo público. El individuo* de jure *no puede transformarse en un individuo* de facto *'sin primero convertirse en ciudadano' (Bauman, 2002: 45-46).*

La educación —entendida como bien público por un PNE— resignifica su función de construcción de ciudadanía en un contexto cultural individualizante, que limita la habilidad para ejercerla e incluso el interés de las personas por hacerlo. La pertinencia de un PNE se funda así en la defensa del espacio público como espacio de lo colectivo y proyectual. En el mismo sentido, la ley 18.437, así como la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia como espacio público, definen algunas líneas de política educativa, que un PNE podría viabilizar.

Por último, desde un nivel **político** de argumentación, consistentemente con una tradición nacional que asigna importancia a la educación y con su redimensionamiento global, uno de los cuatro ejes que hoy los partidos políticos acuerdan en que es indispensable y prioritario consensuar es el de la educación (junto con la energía, la seguridad y el medio ambiente/cambio climático). Más allá de los resultados concretos en la materia, constituye una coyuntura que avala la pertinencia de un PNE negociado también en el ámbito político, tal como el proyecto Plan Nacional de Educación de la ANEP 2010–2030 lo planteara y por donde comenzara a transitar desde sus orígenes.

Algunos posibles supuestos para la elaboración de un Plan Nacional de Educación

La pertinencia de un PNE no lo valida sin embargo per se. En crisis los sentidos únicos, hoy no hay una única fundamentación posible de las políticas educativas, ni un modelo de plan a seguir, ni una única forma de planificación válida. Creemos que un plan debe ubicarse antes que nada a nivel de la teoría y de las utopías de referencia que lo sustentan, y debe explicitarlas. En ese sentido *"... la educación no puede ser pensada solo en términos instrumentales, relativos a propuestas, ya sea didácticas o de planificación del conjunto del sistema escolar; en cualquier caso la teoría es la que debiera dar razón de la explicación de lo que ocurre allí..."* (Follari, 2008: 9).Un PNE debería entonces partir de una sólida fundamentación de la que se deriven propuestas de corte más operativo.

Los marcos referenciales teóricos de partida claros son los que pueden permitir definir contextualizadamente qué constituye un problema actualmente y en prospectiva y qué no, así como eventualmente seleccionar/construir/priorizar políticas educativas adecuadas, y buscar su articulación con políticas globales. En ese sentido, si partimos de la definición de la educación como derecho humano es necesario re-centrarla en la perspectiva antropológica, filosófica y sociológica que implica tomar posición sobre los "por qué", "para qué" y "para quién/es", luego los "qué" para recién pensar después en los "cómo", que han predominado en el campo educativo crecientemente instrumentalizado desde comienzos del siglo XX.

Por su parte, todo plan en cualquier campo —aún con las salvedades explicitadas anteriormente en relación a modelos de planificación en procesos de cambio— es en sí mismo teoría, en el sentido de que es una idea a priori

(un "eidos" para los griegos), que busca transformar una realidad determinada. Toda planificación en sí misma, en forma explícita o no, se sustenta en metateorías sobre la realidad (supuestos ontológicos), sobre la relación sujeto-objeto y en quién/es radica la capacidad de agencia sobre esa realidad (supuestos epistemológicos), así como los alcances de esa agencia y sobre la educación, lo que nos remite nuevamente a los supuestos del párrafo anterior.

Los supuestos metateóricos definen incluso el propio modelo de planificación que se siga. No es casual en ese sentido que hoy los modelos tradicionales de planificación normativa, entendidos como moldes que se diseñan y aplican externamente y (re)forman la realidad, estén cambiando. El cambio responde al cuestionamiento fuerte de la racionalidad técnico instrumental de corte positivista, desde la perspectiva de la realidad como construcción social (Berger y Luckman, 1969), la que implica necesariamente pensar los cambios en educación desde los universos simbólicos de los actores que la construyen y desde las fuerzas sociales en juego en un momento dado.

Es así que no solo por imperativo democrático sino por definición teórica un PNE debe ser necesariamente elaborado y llevado a la práctica con la participación de los actores que construyen la realidad educativa en lo cotidiano, en procesos interactivo-transaccionales de planificación. Este sustento metateórico es radicalmente distinto de la línea de planificación que ubica a la participación como medio para lograr adhesión a posteriori a un plan preconcebido en algún enclave técnico. Lo anterior no supone, sin embargo, descartar la participación de técnicos que aporten desde su lugar a la elaboración de un PNE.

Si bien no nos ubicamos en el funcionalismo tradicional, en el que la educación da/debe dar respuesta lineal a demandas de otros campos sociales, un PNE no puede desconocer esas aspiraciones formativas de la sociedad, por lo cual no debería ser elaborado unilateralmente desde el sistema educativo, sino negociado y consensuado con el espectro más amplio posible de sectores sociales, políticos y económicos, para lograr no su legitimación a posteriori, sino su apropiación desde el inicio por parte de la sociedad.

Un PNE con miras al año 2030, dado los cambios permanentes ya constatables —aunque no siempre, ni necesariamente sean beneficiosos para el desarrollo individual y social— debería ser concebido como proceso de diálogo y ajuste crítico permanente con esa realidad cambiante y compleja, a la luz de los grandes fines que lo informan, derivados de su fundamentación teórica de partida en torno a la educación como derecho humano. Lo ante-

rior implica una actitud proactiva de la institución educativa, que incorpore internamente el cambio como principio de procedimiento y criterio de (auto) evaluación y no asuma como constitutivos los formatos y modelos que la inercia ha anclado a su origen de institución moderna y la han hecho así furgón de cola de cambios exponenciales externos, lo que la está —entre otros factores— deslegitimando individual y socialmente.

Para Tedesco (1995) los mensajes para cuya transmisión fue creada la institución educativa son los que han cambiado y han constituido nuevos encuadres contextuales. Si bien no se trata de sostener un optimismo pedagógico que pueda siquiera entrever un potencial cambio unilateral de esos encuadres, que son ya estructurales, la institución educativa debería dialécticamente re-pensar(se) no en clave instrumental sino paradigmática y crítica, incorporando esa reflexión en las instituciones, en las prácticas cotidianas de enseñanza y en la evaluación de lo que sucede en la educación en su conjunto. Las políticas educativas deberían habilitar/promover/profundizar espacios institucionales para esa reflexión.

Todo modelo de planificación se asocia explícita o implícitamente con un modelo de evaluación. Una "reforma" suele ser evaluada —en el caso que lo sea— a través de los criterios de eficiencia (el menor y mejor uso de recursos posible) y eficacia (relación objetivos-resultados), lo cual por un lado la ancla en el momento en que se fijan sus objetivos, es decir, en el pasado, y por el otro, implica una evaluación como retroalimentación, a los efectos de adecuar en el futuro los medios empleados.

En cambio, un plan como proceso de transformación permanente, en relación dialógica con la realidad, debería prever un seguimiento y una evaluación de tipo investigación evaluativa de corte cuali-cuantitativo del proceso del propio plan y de los procesos resultantes además de sus resultados, con revisión crítica de los propios objetivos y metas y una documentación sistemática que conforme la historia del plan.

Alineado en torno a grandes políticas rectoras consensuadas, es de suponer que el sistema educativo de la ANEP contribuya a una mayor articulación y coherencia interna, lo que no significa homogeneización. Por el contrario, una mayor coherencia podría precisamente favorecer itinerarios específicos de cada subsistema de mejor calidad.

Algunos contextos actuales de la elaboración de un Plan Nacional de Educación

De la Modernidad al presente

Hoy, la educación institucionalizada se ubica en contextos culturales muy diferentes a los de sus orígenes modernos, aunque por inercia propia sigue orientada a su modelo fundacional. No se trata de que la vocación de control del mundo mediante la racionalidad técnica propia de la modernidad haya desaparecido. Por el contrario, sus efectos desestructuradores constatables sobre los individuos y sobre el medio ambiente se han agudizado, pero su racionalidad de base ha mutado, en un proceso que para algunos autores es de autosustentación. Ya no se cree en el progreso indefinido. La pérdida de los sentidos dados, que de alguna manera lo garantizaban, y la correlativa fragmentación de los discursos opacan en las subjetividades la posibilidad de proyectualidad personal y colectiva. *"Los espectáculos han reemplazado la 'causa común' de la época de la modernidad pesada/sólida/hardware, —situación que da cuenta de una gran diferencia en cuanto a la naturaleza de las identidades actuales, y que explica las tensiones emocionales y los traumas generadores de agresión que suelen acompañar su constitución—"*. (Bauman, 2002: 211).

Sus efectos son constatables en la cultura light, el narcisismo y como contrapartida el desdibujamiento de la solidaridad, la necesidad de cambio permanente que llene el vacío, pero que a su vez condiciona los tiempos e incluso la posibilidad subjetiva de reflexión personal, ligada como está al bombardeo de mensajes instantáneos de múltiple procedencia que con frecuencia banalizan y cosifican la realidad. La fascinación de la imagen, el cambio de valores sociales en los que predomina lo fácil y rápido, entre otros componentes de nuestro cotidiano, son ya lugares comunes en los análisis de autores que tratan la realidad contemporánea.

Vivir el presente en clave propia ya, y lo mejor posible, a costa de lo que sea, sustituye a las utopías y los discursos únicos que de alguna manera daban sentido a la propia existencia. Las nuevas condiciones culturales y la cultura del consumo promovida por las condicionantes estructurales del modelo capitalista de producción se alimentan mutuamente y aparecen como los nuevos "organizadores" individuales y sociales.

Si bien hay rasgos culturales aceptados por la mayoría de autores como característicos de esta época, no hay acuerdo, sin embargo, en su relación

con la llamada modernidad, propia de la racionalidad del siglo XVII y de su heredera, el Positivismo del siglo XIX.

En forma por demás esquemática: mientras para algunos autores —aunque con diferencias valorativas de fondo entre ellos— estaríamos viviendo en la posmodernidad (Lyotard, 1989; Lipovetsky, 1986, 1994), para otros se trata de un rebasamiento por saturación de lo moderno y no su superación (Follari, 1990; Augé, 1993), en un proceso recursivo de causante/causado.

En este último sentido plantea Follari: *"El gigantismo propio de la proyectualidad moderna, fruto de la tecnología y la racionalidad instrumental, lleva a la saturación sobre esa misma racionalidad, a la masificación solipsista y a la atomización de mundos sobrepuestos en las metrópolis, al rechazo de la técnica y la imposibilidad de lo proyectual, derivándose hacia 'el fin del énfasis' y el 'pensamiento dulce', a un debilitamiento de la voluntad política e instrumental. Lo posmoderno no es lo contrario de lo moderno, ni tampoco su continuación homogénea; es la culminación de la modernidad donde esta, a través de su propio impulso, se niega a sí misma"* (Follari, 1990: 14).

En tanto la primera línea de pensamiento se ubica en la perspectiva de describir y/o explicar las características de la vida y la cultura contemporáneas, Follari, al igual que otros autores de la línea crítica como Habermas, va más allá y adopta una postura en lo educativo de intento de recuperación de la promesa emancipatoria incumplida de la modernidad, postura que ha dado en llamarse "neomodernidad".

La postura que se adopte en relación a la naturaleza de la época actual y a su valoración incide directamente en la visualización o no de la posibilidad de los agentes para incidir y promover el cambio y eventualmente en los sentidos a imprimirle, lo que obviamente tiene trascendencia en la potencial proyectualidad que un PNE supone, en la definición de los actores y de las formas de su elaboración y en el alcance y dirección de los cambios que se proyecte.

De todas maneras, la propia proyectualidad se redefine en el contexto actual de "licuefacción de los sólidos" característicos de la modernidad. Mientras *"los sólidos son moldeados una sola vez, mantener la forma de los fluidos requiere muchísima atención, vigilancia constante y un esfuerzo perpetuo… e incluso en ese caso el éxito no es, ni mucho menos previsible"* (Bauman, 2002: 13).

La cita anterior ubica a un PNE en el marco de la incertidumbre y hace que sea necesariamente un "proceso de transformación permanente", que permita pensar críticamente los cambios contextuales y pensar(se) crítica y

dialécticamente en términos de respuesta adaptativa a esas demandas, o como oferta educativa en función de grandes líneas contextualizadas definidas.

> *"En relación al sentido de una proyectualidad contextualizada, no se trata de añorar la modernidad —que a lo largo de tres siglos transformó la racionalidad democratizadora inicial en racionalización totalizante y por lo tanto autoritaria—, ni de desconocer el contexto cultural actual. Menos aún de adherir a perspectivas posmodernas, que resultan funcionales a posturas conservadoras. En ese sentido hemos sostenido que la posmodernidad desde una visión superficial ha sido cuestionada como conservadora. Puede en cambio ser una oportunidad —en tanto crisis de racionalidad— para buscar una racionalidad alternativa a la de la modernidad, recuperando su intención liberadora original" (Sales, 2007: 51).*

Una de las propuestas para la elaboración de un PNE sería la necesidad de repensar la educación en general y la institución educativa en particular a la luz de lo contextual, para pensar qué cambios aparecen como imprescindibles para no profundizar su ya constatable deslegitimación social.

El nuevo estatus plural de la verdad, asociado a las subjetividades y los discursos en juego y no a criterios externos de validación, y su correlativo fin de las certezas, así como posturas éticas livianas — *"la ética indolora"*, al decir de Lipovestky (1994)— llevan a la relativización del arbitrario cultural en la base de la doble función de la escuela.

Para la institución educativa moderna las dos grandes funciones fueron la distribución del conocimiento socialmente aceptado y asimilado a verdad (ambos extremos hoy en tela de juicio) y la socialización a partir de valores compartidos (hoy planteados mucho más por la negativa, "no hacerle al otro lo que potencialmente el otro puede hacerme", que por la imagen positiva del deber, a la cual la educación se adscribía). Ambas funciones fueron la base de la misión homogeneizadora para la cual la escuela fue creada, y que ella viene cumpliendo aunque, por múltiples razones, cada vez menos eficazmente. Los juicios de valor sobre esa misión —como todos sabemos— tienen signos opuestos según el encuadre paradigmático e ideológico del que se parta.

Asimismo, la institución educativa uruguaya, que tradicionalmente se orientó a un alumno abstracto dentro de una población relativamente homogénea en

tanto hijo de una extensa clase media, hoy encuentra dificultad de respuesta a la tensión entre la obligatoriedad de una educación cada vez más extendida —que ha perdido por otra parte gran parte de su valor simbólico— y la fragmentación social profundizada en las últimas décadas neoliberales por la cual la diferenciación a la interna en términos de capital cultural y de códigos también aumenta.

Más allá de la valoración que se haga, en el contexto cultural actual de descalificación/relativización/cambio de los supuestos de base modernos, *"La escuela deja de perfilarse como espacio social privilegiado: se convierte apenas en un lugar más"* (Follari, 2007: 31).

Es claro que la deslegitimación de la institución educativa es un producto histórico y multicausal, que por lo tanto no responde *solo* a la inadecuación de la escuela a cambios culturales globales, pero mientras algunas otras condicionantes pueden eventualmente ser revertidas en cierta medida y en algún momento con voluntad política (como las económico-financieras y las institucionales), sin atención al contexto cultural global, la mejora de la educación en su articulación con el todo social puede mediatizarse.

A pesar de que la institución educativa hoy no conforma, paradojalmente como plantea Gentili *"De ella no se espera nada y de ella se espera todo"* (Gentili, 2007: 77). Por un lado eso es bueno. Muestra que en principio, en la perspectiva de la sociedad, la educación sigue siendo vista como potencial estructuradora individual y social, y lo que se le reclama es que cumpla ese mandato. No se trataría entonces de una deslegitimación genérica de la educación ni de su función de fondo, sino de cómo la está cumpliendo en la actualidad.

El problema es que como toda valoración, la de la funcionalidad de la educación no es neutra y como tal no es unánime, ya que remite a concepciones de persona, de sociedad, de la propia funcionalidad de la educación, es decir, de la articulación en sentido amplio de la relación persona-educación-sociedad, así como del potencial estructurador que se atribuya a lo educativo, en relación a sus condicionantes. El diseño de políticas educativas debería tomar partido necesariamente al respecto, sin perder de vista a los contextos, aunque en clave crítica.

Algunos discursos reclaman a la educación una mayor y mejor adaptación directa a procesos que no necesariamente son compartibles per se, o piden a la institución educativa que dé solución a problemas que no entran en su campo o sus posibilidades.

En el primer caso, la crisis de la escuela deriva de su incapacidad para responder a nuevos desafíos, propios de la llamada "sociedad del conocimiento", los que "son", o "deberían ser" (según el encuadre ideológico de quien opine) apropiados por los medios tecnológicos masivos, conformadores supuestamente sin retorno de subjetividades.

Por otro lado, a la institución educativa se le atribuye responsabilidad directa en males de la sociedad actual que afectan —aunque de distinta manera— tanto a ricos como pobres, incluidos y segregados. Se le adjudica que no prepara para evitar/prevenir, o lo hace deficientemente, el desempleo, la violencia, la droga, la desunión familiar, el individualismo, el consumismo, la degradación del ambiente… Se da así el caso de que la deslegitimación de la educación pasa por el no cumplimiento de fines que —total o parcialmente— no están a su alcance, por tratarse de problemáticas sociales asociadas a causas complejas hoy ya estructurales, y originadas en instituciones y relaciones sociales y económicas en su acumulación histórica.

Lo anterior reafirma la necesidad de la existencia de políticas globales integradas, en el marco de las cuales un PNE debería re-centrarse y hacerlo con modestia en su especificidad: la educación en sus posibilidades *reales* —en tanto factor de *co*-construcción de subjetividades— para *contribuir* a buscar soluciones a los problemas individuales/sociales presentes y prospectados. Ello supone descartar toda perspectiva optimista y unilateral de lo educativo, asumiendo en cambio la complejidad del campo, entendido no como *parte* de lo social, sino como *práctica social* y por lo tanto *situada.* Esa perspectiva nos lleva nuevamente a la necesidad de tomar en cuenta para cualquier plan los contextos globales en que esa práctica tiene lugar, a la vez que reivindicar la necesidad de políticas públicas globales y no solo educativas.

La llamada sociedad del conocimiento[2]

Otro de los macro contextos de consideración necesaria para una educación en el mundo globalizado contemporáneo es la llamada "sociedad del conocimiento". No defendemos una postura adaptativa acrítica a ella, pero sostenemos —al igual que en el caso de los cambios culturales anteriormente

[2] El siguiente apartado es tomado en parte del "Documento base para la elaboración de un Plan Nacional de Educación de ANEP", en el marco del proyecto ANEP-UNESCO "Plan Nacional de Educación". Autores: Nicolás Bentancur, Lucía Forteza, Pablo Martinis y María Teresa Sales.

tratados—, la necesidad de considerarla. No tener en cuenta ese contexto en clave de una educación como derecho humano y bien público implicaría, por la vía de los hechos, dejar el espacio libre a significados, pautas y políticas que tienen su origen fundamentalmente en nuevos requerimientos unilaterales del campo económico internacionalizado, pero que por convicción ideológica o por mecanismos hegemónicos ya están permeando algunos discursos educativos.

Como en el caso de significados provenientes de otros campos que se incorporaron a la educación históricamente o en el presente (evaluación, competencias, calidad, entre otros), la "sociedad del conocimiento" puede ir en camino de colonizar el campo. Sin embargo, su poder de convocatoria no es unánime. Viene provocando desde hace 20 años discursos apologéticos y detractores. Una reseña histórica y teórica puede ayudar a de-construir su sentido, para eventualmente re-significarlo.

Según Mariano Fernández Enguita (Ponencia en el Seminario Internacional sobre Educación y Trabajo; IIPE, Buenos Aires, octubre 2009), mientras en la primera Revolución Industrial la segmentación económica y de poder estuvo ligada a la propiedad de los medios de producción, en las primeras décadas del siglo XX y en los EE.UU., estando ya la propiedad muy fragmentada esta pierde importancia frente a los procesos de burocratización de la producción de alto volumen (taylorismo). En esa segunda Revolución Industrial lo que hacía la diferencia era la situación en la estructura piramidal de las organizaciones (capataces/obreros).

La tercera Revolución Industrial actual, ligada a la globalización de la economía, se basa en cambio en la división del conocimiento y su distribución desigual. La tradicional relación entre el trabajo y el capital se resignifica, en términos de los que tienen un conocimiento que otro necesita.

Los factores de producción de la economía clásica y neoclásica —tierra, capital y trabajo— y la ecuación de poder entre ellos pasan a ser subsidiarios de la información y el conocimiento. Eso llevó a que según Tedesco (2000) autores como Thurow y Toffler fueran optimistas en relación al potencial del conocimiento como democratizador por tres razones: su condición de ser infinitamente ampliable y por lo tanto generador de nuevo conocimiento, porque su producción requiere de ambientes de libertad y creatividad opuestos al autoritarismo y a la burocracia, y porque la distribución del conocimiento a diferencia del capital y del trabajo permite que las clases desfavorecidas puedan acceder a él.

CEPAL y UNESCO, en la *"Estrategia de una Transformación productiva con equidad"*, en la base de las reformas educativas del Cono Sur de la década de 1990 se hicieron eco de ese optimismo. La educación era en ese modelo el pilar del progreso técnico, eje de transmisión del crecimiento económico y de la equidad social.

El tiempo mostró que *"una sociedad y una economía basadas en el uso intensivo del conocimiento producen simultáneamente*[3] *fenómenos de más igualdad y de más desigualdad. De mayor homogeneización y de mayor diferenciación"* (Tedesco, 2000: 15).

La diferencia pasa a situarse entre los "logoricos" que son aquellos capaces de generar nuevo conocimiento que lleve a innovaciones —especialmente en el terreno tecnológico y de la información— y los "logopobres" que en el mejor de los casos "saben qué tuerca ajustar" y en el peor, saben cómo ajustarla (Fernández Enguita en el seminario de referencia).

También el conocimiento se fragmenta en el relevante o de alto status, y el irrelevante, reservado al trabajo rutinario y los servicios personales. En su anclaje economicista, la calidad de relevante o no adquiere sentido en términos pragmáticos, lo que hace decir a autores también de la línea crítica: *"No hay, por lo tanto, una sociedad del conocimiento;*[4] *lo que hay es un capitalismo que hace del conocimiento una fuente de ganancias y valorización. Pero no se trata de 'el' conocimiento en general, sino de aquel que sea tecnológicamente asimilable. Por ello, ciertamente esta es la sociedad planetaria más contraria al conocimiento de que se tenga memoria desde la entrada a la modernidad"* (Follari, 2008: 77).

La realidad, por su lado, muestra que tanto para las actividades económicas como para la vida cotidiana de los ciudadanos, el conocimiento ha pasado a ser potencialmente el gran estructurador/desestructurador social. Durante mucho tiempo el conocimiento fue importante e implicó la posibilidad de movilidad social ascendente, la que en términos generales no era reversible en la vida de la persona. Hoy en cambio el conocimiento de base y el continuo a lo largo de toda la vida, ligado a transformaciones en la organización del trabajo, definen ya no la segmentación en tareas más o menos dignas, mejor o peor remuneradas, sino la inclusión o exclusión de las personas en lo laboral y social, a la vez que tampoco garantizan ciertamente la movilidad ascendente.

[3] En cursiva en el original.
[4] En cursiva en el original.

Lo anterior redimensiona la responsabilidad ética de las instituciones dedicadas a su producción y/o distribución/evaluación, si se parte de la educación como derecho humano y no privilegio de algunos en cantidad y calidad.

Las políticas educativas globales y una implementación adecuada tienen allí un papel fundamental a cumplir. Para que la institución educativa cumpla una función democratizadora y no se instale en la función reproductiva de exclusiones y desigualdades —ahora de nuevo signo—, es imperativa la necesidad de universalización de niveles cada vez más altos de educación. Sin embargo, no es solo con más educación, sino con mejor educación que se puede intentar democratizar el conocimiento necesario en términos laborales y de ciudadanía.

La realidad cambiante y la complejidad de las sociedades actuales, así como la crisis de los sentidos únicos como "verdad", requieren algo más que el conocimiento memorístico, algorítmico e instrumental ligado a contenidos. La capacidad para interpretar y comprender esa realidad compleja, para poder hacer opciones, argumentar e intervenir en ella requieren del análisis y la síntesis, de la abstracción, a la vez que de la contextualización, de la creatividad que pasa por la autonomía, de una visión multidimensional y no atomizada de la realidad, de la importancia tanto de las ciencias como de las humanidades, del trabajo en equipo, entre otras capacidades.

En ese sentido las nuevas demandas de conocimiento derivadas de la complejización del campo económico, de su necesidad de innovación y de la competencia internacionalizada parecen entonces estar hoy próximas de las necesidades del desarrollo humano y social. El momento parece clave en términos de una educación como derecho humano. Al respecto opina Tedesco (1995: 62): "Estaríamos ante una circunstancia histórica inédita, donde las capacidades para el desempeño en el proceso productivo serían las mismas que se requieren para el papel de ciudadano y para el desarrollo personal".

Hoy ese conocimiento no es solo requerido en el campo de los trabajos analítico- simbólicos, desde el que los países del "primer mundo" compiten en la economía mundializada, sino también en el del trabajo productivo, exponencialmente cambiante por el avance tecnológico.

Al respecto, Mariano Fernández Enguita (2009) opina que en la actualidad *todo* trabajo requiere un porcentaje de análisis simbólico. Sin embargo, la sociología del conocimiento escolar, con el enfoque puesto en cómo se produce, se selecciona, se distribuye y se evalúa el conocimiento, ha mostrado

que la lógica del sistema económico capitalista no necesita la generalización del saber que le es necesario. Por el contrario, alcanza con que llegue a aquellos que puedan contribuir directamente a mejorar o desarrollar nuevas tecnologías —básicamente en las comunicaciones y la información— lo que es la base de la competencia por el crecimiento económico hoy internacionalizada. La educación tiene así su parte de responsabilidad —no necesariamente consciente, pero en todo caso producto de impregnación hegemónica— en esa distribución desigual del conocimiento a que se apunta en algunos países desarrollados, lo que desde la década de 1990 está generando la propia segmentación de esas sociedades.

Parecería entonces que si bien no es estratégico para la educación negar a la sociedad del conocimiento per se, la que hoy es una realidad mundial con carácter estructural, es necesario reconocer su potencial como desestructurador y fragmentador social, en la medida que se articule con demandas exógenas a la educación como derecho humano. Tal vez la clave esté —para las políticas educativas ligadas al conocimiento— en buscar los mayores márgenes de poder de negociación para todas las personas y sus sociedades de pertenencia en esa nueva realidad, asignándole por supuesto sentido en clave propia de desarrollo humano y social y no de mero crecimiento económico.

El conocimiento; ¿qué conocimiento?

Sin aspiraciones ni de completitud ni de profundidad de análisis, lo que sigue es un simple punteo de aspectos y características que considero vinculados a un conocimiento "valioso" de acuerdo a algunos de los puntos de partida teóricos antes explicitados.

Pensar en un conocimiento valioso del que el estudiante se apropie en la educación institucionalizada (el "qué conocimiento" del subtítulo) no puede ser separado de las formas de apropiación que la institución promueva. La institución educativa de la modernidad se caracterizó por ser agente de reproducción de relaciones pre-establecidas tanto en las ciencias de la naturaleza como en el campo de lo social, coherente con una concepción de conocimiento acabado, como imagen de una realidad externa al sujeto que conoce, y legaliforme. De esas relaciones surgían sentidos "claros y unívocos a transmitir".

En un contexto de crisis de esa racionalidad de base, la educación tal vez debería transformarse en un proceso de creación de relaciones posibles del que emerjan significados provisionales a reconstruir, en un proceso de aprendizaje

continuo. Esa imagen parece responder mejor que la anterior al contexto contemporáneo cambiante, incierto, heterogéneo, con frecuentes crisis, a la vez que contempla una concepción de persona compleja, que es, piensa, siente, dice y hace en interrelación con esa realidad, en la que ambos se transforman.

Lo anterior llevaría a privilegiar el pensamiento divergente y creativo sobre la repetición de conceptos y relaciones preestablecidas, la generación de preguntas sobre las respuestas, aceptando e incorporando en las prácticas educativas las contradicciones, los desórdenes, los conflictos y la diversidad de la realidad.

La institución educativa tiende a ubicarse en el deber ser y modeliza en consecuencia la realidad. Eso la aleja de la vivencia cotidiana de los estudiantes, que les muestra otra cosa, ya sea en su cotidianeidad o a través de diferentes y múltiples pantallas mediadoras. Un conocimiento al servicio de comprender la realidad —para eventualmente transformarla— puede además contribuir a disminuir el sentimiento de ajenidad que hoy sienten los estudiantes en relación al conocimiento escolarizado y la desmotivación concomitante.

No se trataría, sin embargo, de quedarse allí, sino de tematizar la realidad, incorporarla con rigurosidad en su complejidad intrínseca y no atomizarla para su análisis. No pienso en reformas que combinen sin sustento epistemológico asignaturas curriculares, sino de visualizar desde la formación y el perfeccionamiento docentes formas de trabajo integrador en las prácticas cotidianas de aula que religuen lo que la racionalidad de la modernidad atomizó.

Fragmentación moderna que incluye al propio individuo, a la realidad en su conjunto y a su interrelación, en alternativas antagonistas tales como: cuerpo/mente, sujeto/objeto, general/particular, calidad/cantidad, orden/desorden, causa/efecto, lo uno/lo múltiple, lo local/global, la verdad/lo ambiguo, el trabajo manual/intelectual, los conocimientos/competencias.

Un conocimiento que supere el determinismo y la simplificación transforma a los procesos educativos institucionalizados en instancias de mayor reflexión, análisis y síntesis, lo que puede convertirlos de importantes, en indispensables para toda la vida. Lo anterior implicaría incorporar la historicidad, las incertidumbres propias de cada campo y sus relaciones intrínsecas con otros campos.

No se trataría entonces de aspirar a conocerlo todo, sino de promover la comprensión progresiva y crítica de los problemas claves del mundo en diálogo con nuestra problemática y perspectiva local, teniendo claro su multidimensionalidad y complejidad intrínsecas a los efectos de no simplificarlos, lo que lleva normalmente a la búsqueda de soluciones unilaterales, que dejan por el camino tantas otras dimensiones del problema, con las consecuencias conocidas.

Una de las dimensiones ineludibles en ese sentido es la dimensión ético-política de todo abordaje de la realidad y de toda intervención sobre ella, como forma de que la comprensión crítica sea algo más que un eslogan.

Las líneas transversales de políticas educativas que son impulsadas por esta Administración, la mayoría de las cuales fueron incorporadas en la enumeración no taxativa que plantea el art. 40 de la ley 18.437, podrían ser un buen ejemplo de abordaje de problemas claves presentes y prospectivos. Sin embargo, nuevamente aquí ese conocimiento en sí no es garantía de conocimiento valioso, si su abordaje se hace en forma compartimentada y "transmitiendo-repitiendo" en forma descontextualizada y acríticamente conceptos, teorías y pautas de conducta.

Si partimos de una idea de educación como construcción individual y colectiva del conocimiento —en sentido amplio—, respetando ritmos y características personales de aprendizaje en los años de escolarización, a los efectos de promoverlo a lo largo de toda la vida, se ve como necesario flexibilizar mediante políticas educativas a los procesos de formación, superando la absoluta fragmentación vertical de los recorridos educativos en niveles, ciclos, cursos, semestres, y dentro de cada uno de ellos, como etapas clausuradas en sí mismas que conspiran contra la idea de construcción de aprendizajes en espiral, con avances progresivos en amplitud y profundidad, que convoquen a seguir aprendiendo a pensar.

Con la complejización creciente de las sociedades, el conocimiento dejó de ser solo una necesidad intelectual para pasar a ser, además, una necesidad vital. Sin embargo, cuanto mayor es su importancia, su crecimiento exponencial y la globalización de su acceso lo alejan de sectores importantes de la población, ya sea por carencia de medios electrónicos o por incapacidad personal para su selección en pertinencia y calidad. El acceso a la información y al conocimiento se ha resignificado y requiere profundizar políticas universales consistentes e integradas al respecto.

Con frecuencia, sin embargo, se confunde información y conocimiento. Sin negar la importancia de la primera, las políticas educativas deberían priorizar el segundo *"porque el conocimiento es organizador"* (Morin, 1994: 152), mientras que la información per se no lo es.

Pensar en un conocimiento valioso remite también y sobre todo a repensar al individuo, superando las fragmentaciones a las que la modernidad también lo sometió, y reinsertándolo en la trama de relaciones que lo constituyen. Disponemos desde hace mucho tiempo de antropologías revinculantes (Marx,

Freud, Piaget) que nos habilitan a hacerlo y que permiten dar sentidos diferentes a contenidos, a prácticas educativas y a tradicionales priorizaciones, así como dan lugar a nuevas dimensiones de políticas educativas y/o a cruces entre políticas. En ese sentido el campo de la educación para la sexualidad es un ejemplo paradigmático. El pasaje que el Programa de Educación Sexual impulsa de un enfoque unilateral biologicista y médico-preventivo a un enfoque integrador de la multiplicidad de dimensiones en juego en la sexualidad de una persona, revierte en la articulación de políticas educativas con políticas de género, de salud, de no discriminación, etc.

Para concluir, un plan nacional de educación parece pertinente si responde a las expectativas de la multiplicidad de actores sociales que deben participar de su elaboración, y lo hace en forma contextualizada en las realidades locales y mundiales, en relación dialéctica. Pensamos también que un plan en prospectiva es condición necesaria, en términos de recuperar sueños y utopías que orienten la formación inicial y creen las condiciones subjetivas para la formación durante toda la vida de las personas, con miras a su desarrollo individual integral y colectivo.

Sin embargo, un plan no es condición suficiente para lograrlo. Requiere para serlo de la participación activa y comprometida de los actores en el cotidiano, que es donde se construye la realidad educativa.

Referencias bibliográficas

Aguerrondo, Inés (2007): *Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación (educativa)*, disponible en ‹www.iipe-buenosaires.org.ar/documentos›.

Augé, Marc (1993): *Los "no – lugares"; espacios del anonimato*, Gedisa, Barcelona.

Bauman, Zygmunt (2002): *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Follari, Roberto (2007): *¿Ocaso de la escuela?*, Homo Sapiens, 2ª edición, Rosario.

Follari, Roberto (2008): *La educación en la encrucijada. Valores, espacio público y currículo en debate*, Homo Sapiens, Rosario.

Gentili, Pablo (2007): *Desencanto y utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos*, Homo Sapiens, Rosario.

Lipovetski, Gilles (1986): *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Anagrama, Barcelona.

Lipovetski, Gilles (1994): *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*, Anagrama, Barcelona.

Morin, Edgar (1994): *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Barcelona.

Sales, María Teresa (2007); "Hacia una nueva racionalidad en la base de la educación", en Revista *Conversación*, n.º 20, setiembre 2007.

Tedesco, Juan Carlos (1995): *El nuevo pacto educativo*, Anaya, Madrid.

Yarzábal, Luis (2009): *Cuaderno de aportes para la consulta a docentes*, ANEP, Montevideo.

LA INCORPORACIÓN DE LAS TIC A LA EDUCACIÓN PÚBLICA. REALIDADES Y DESAFÍOS

Pablo Martinis[1]

Resumen

Este capítulo aborda el proceso de incorporación de las TIC en el sistema educativo uruguayo dependiente de la ANEP. En él se pasa revista a algunas de las principales acciones desarrolladas en el período 2005-2009 y se plantean los ejes centrales de la concepción pedagógica desde la cual se ha orientado el proceso. Finalmente, se presentan reflexiones acerca de la necesidad de profundizar la incorporación de las TIC en el sistema educativo como parte de un proceso de resignificación de las instituciones educativas nacionales.

[1] Director Sectorial de Planificación Educativa, CODICEN (2007-2010).

Introducción

El propósito principal de este capítulo consiste en dar cuenta de algunos aspectos vinculados a la relación entre educación y TIC en el marco de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en el período 2005-2009. Para su elaboración se han tenido en cuenta los informes técnicos elaborados por las unidades competentes de la ANEP, así como bibliografía especializada en la temática.

No se pretende abordar el tema de forma exhaustiva, sino presentar algunos elementos en relación a dos ejes: a) principales acciones desarrolladas por la ANEP en el período;[2] b) aportes para un marco conceptual desde el cual comprender los procesos en marcha y potenciar su desarrollo en el futuro.

De acuerdo a lo señalado el capítulo constará de tres partes. En las dos primeras se abordarán los elementos señalados en el párrafo anterior. El tercer apartado será destinado a unas breves reflexiones finales.

Principales acciones desarrolladas

La incorporación de diversas tecnologías a las aulas ha sido un tema recurrente en el desarrollo histórico de los sistemas educativos. Por lo general, la incorporación de una "nueva tecnología" siempre ha venido asociada a la idea de que ello de por sí habría de generar cambios sustantivos y mayores posibilidades de aprendizaje.

Las últimas décadas del siglo XX, en el marco del desarrollo de la llamada *revolución científico técnica* (Batista, Celso y Usubiaga, 2009), reubicaron esta temática al asistirse a progresivos procesos de inclusión de las llamadas NTIC (nuevas tecnologías de la información y la comunicación) en el trabajo educativo. Los países del "Primer Mundo" estuvieron a la vanguardia de este proceso, el cual, fundamentalmente en la última década del siglo XX, se extendió a otros, entre ellos los latinoamericanos.

En este marco, en Uruguay se desarrollaron diversas iniciativas tendientes a la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación,

[2] Un análisis detallado de las acciones desarrolladas puede encontrarse en las diversas Rendiciones de Cuentas e Informes de Gestión elaborados por la ANEP y disponibles en www.anep.edu.uy.

particularmente a partir del año 2000. Entre ellas podría destacarse el Programa INFED 2000, que se propuso crear aulas de informática en centros educativos de los diversos subsistemas que integran la ANEP. De hecho, al asumir las nuevas autoridades en el año 2005, coexistían en el sistema educativo público uruguayo nueve programas diversos que impulsaban la incorporación de TIC y que se basaban en diversos modelos en lo que tiene que ver con su abordaje educativo (Departamento de Tecnología Educativa, 2009).

Si bien la incorporación de las TIC en los diversos ámbitos educativos no estaba presente como una de las líneas transversales integradas en el Plan Estratégico trazado por la ANEP en el año 2005, sí fue cobrando progresiva relevancia a medida que era posible avanzar en la solución de los problemas más acuciantes que aquejaban al sistema.

Básicamente, tres han sido las áreas de trabajo a través de las cuales se ha abordado esta temática en el período 2005-2009:

- construcción de un Portal Educativo acorde a los desarrollos internacionales en la temática;
- implementación del Plan Ceibal y desarrollo de una propuesta educativa asociada;
- potenciación de la educación a distancia.

Desarrollo del portal educativo *Uruguay Educa*

En lo que tiene que ver con el desarrollo de un **portal educativo** es necesario señalar que en la terminología relacionada con Internet, un portal es un sitio web que concentra contenidos y servicios de una cierta temática, que permite a sus usuarios encontrar todo lo que necesitan de la Red sin tener que salir de dicho sitio. Un portal también puede convertirse en una comunidad virtual a través del uso del correo electrónico, los foros y los "chats", que son medios de intercambio entre los usuarios de un mismo portal sin que importe dónde estén.

Específicamente, un portal educativo es un repositorio de recursos y servicios digitales orientados a los diferentes actores del sistema educativo: estudiantes, padres, directivos y, especialmente, maestros y profesores. Ofrece recursos y orientaciones metodológicas que pueden ser utilizados por los docentes para enriquecer sus actividades de enseñanza, así como otros para estudiantes y familias.

Una de las ventajas de los contenidos digitales es que permiten la interactividad de los usuarios con el material, lo que promueve un aprendizaje más activo. Dan también oportunidades de retroalimentación automática, facilitando una mayor personalización de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Además, las herramientas digitales son una vía más de acceso a información y a comunicación con personas de todo el mundo, lo que facilita la investigación y la colaboración prácticamente sin límites.

La creciente infraestructura tecnológica disponible en los hogares y centros educativos facilita el uso de estos contenidos digitales, y los portales educativos tienen como función primordial lograr el acceso a ellos de manera rápida y sencilla. Para eso, los portales organizan sus contenidos de acuerdo a las categorías de la currícula local de las comunidades educativas a las que pertenecen, y les ofrecen sistemas de búsqueda y navegación. Además, cumplen el rol de garantes de la pertinencia curricular y de la calidad de los contenidos.

En el año 2005 la ANEP disponía del portal *Todosenred*, desarrollado en el marco del Programa de Conectividad Educativa suscrito en agosto de 2002 entre ANEP, Presidencia de la República y ANTEL (a través de su consultora HG). El proyecto fue financiado hasta fin de 2004 por el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Fondo Japonés de Consultoría.

La evaluación realizada por las nuevas autoridades, teniendo a su vez en cuenta un informe técnico realizado por el BID en el año 2004, determinó que el citado portal educativo no cumplía con los requisitos mínimos necesarios como para justificar su existencia. En función de ello se resolvió retirarlo de circulación y comenzar a trabajar en la construcción de un portal que efectivamente cumpliera la función de tal, y favoreciera la incorporación de las TIC en el sistema educativo uruguayo en beneficio de estudiantes, docentes y familias.

En el proceso de desarrollo del nuevo portal educativo se contó con el respaldo técnico de Fundación Chile, organismo asesor del gobierno chileno especializado en la temática. En el año 2007 se firmó un convenio de asistencia técnica entre la ANEP y Fundación Chile, el cual fue financiado con rubros del Proyecto MEMFOD. El trabajo en conjunto entre equipos técnicos de ambas instituciones permitió que el 29 de setiembre de 2008 la ANEP pudiera presentar públicamente su nuevo portal educativo, el cual fue denominado *Uruguay Educa* (www.uruguayeduca.edu.uy). En el acto de lanzamiento del Portal se contó con la presencia del señor presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez, así como de diversas autoridades nacionales, representantes diplomáticos y autoridades, docentes y funcionarios de la ANEP.

Durante el proceso de concepción y preparación del portal *Uruguay Educa* la cooperación técnica con Fundación Chile facilitó la capacitación de un conjunto de docentes y técnicos de la ANEP, con el objetivo de permitir la construcción de una identidad propia y su conducción local. Es de señalar que actualmente un conjunto de más de 50 docentes, designados por todos los subsistemas que componen la ANEP, trabaja en la producción de contenidos para el portal, lo cual permite la inclusión de 650 nuevos contenidos por mes. Esta actividad redunda en beneficio, básicamente, de docentes y estudiantes de la ANEP.

Es importante señalar que el portal *Uruguay Educa* ha accedido a la calidad de miembro pleno de la Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE, www.relpe.org) desde el 13 de noviembre de 2008. Esta Red integra a todos los portales educativos públicos y oficiales de los sistemas educativos de América Latina. Ello permite un fluido contacto con responsables y docentes de los diversos portales, así como el intercambio de contenidos e informaciones diversas.

Un elemento relevante a señalar en lo que tiene que ver con la gestión de *Uruguay Educa* es que, en concordancia con las políticas implementadas por la ANEP desde el año 2005, posee un alto nivel de descentralización. En efecto, cada consejo desconcentrado, así como la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFPD), posee equipos de docentes productores de contenidos. Estos contenidos, a su vez, son analizados y validados por las estructuras técnicas de los referidos consejos, lo que asegura su calidad y pertinencia. Cada consejo y la DFPD poseen absoluta independencia técnica para alojar en el portal los contenidos que entiendan pertinentes.

El financiamiento de las actividades permanentes del portal es provisto a través del Proyecto de Inversión 917 del CODICEN de la ANEP, el cual desde el año 2007 provee la cifra de 2.000.000 de pesos uruguayos anuales.

En síntesis, puede afirmarse claramente que *"la ANEP ha realizado un avance en la materia equivalente a más de 10 años de desarrollo en otros países, disponiendo actualmente de un portal educativo con una buena cantidad y calidad de recursos. Más importante aún, la ANEP dispone de un equipo que entiende qué es un portal educativo y se encuentra cada vez más capacitado para hacer de Uruguay Educa una herramienta útil para el sistema educativo. El corto plazo en el que se pasó de un desconocimiento total a la realidad actual permite prever un futuro muy promisorio, en la medida en que se continúe el proceso trazado"* (Di Pascua, 2009: 9).

Actualmente *Uruguay Educa* está trabajando en el afianzamiento de algunas acciones relevantes. Entre ellas merecen destacarse tres: la potenciación de los procesos de educación a distancia a través de la colaboración con la DFPD, la incorporación de recursos específicos para el Plan Ceibal y el desarrollo de un espacio para investigadores sobre temas educativos, que retroalimente y profundice los ya existentes en el marco de la ANEP.

De acuerdo al nivel de desarrollo actualmente alcanzado por *Uruguay Educa*, y en función de lo previsto en la planificación respectiva, en el año 2010 se prevé disponer de un portal con un equipo estable y capacitado, y una experiencia acumulada que permita avanzar hacia nuevos logros. Si bien hay varias propuestas e ideas que deben madurar hasta generar un subproyecto, pueden marcarse algunos puntos como razonablemente esperables y posibles de realizar. De ellos destacamos:

1. Afianzar la **personalización** del portal. En la medida que el portal educativo tenga un entorno cada vez más personalizado, dependiendo del usuario, se logrará un mejor servicio. A partir de la experiencia acumulada en 2009 y el trabajo conjunto con otros portales, se prevé avanzar significativamente en este aspecto.

2. Generar **indicadores** a través de mejores herramientas de medición y de realización de encuestas y relevamientos, de forma de mejorar el producto en función de la real utilidad lograda para apoyar el proceso educativo.

3. Promover el **estudio** sobre cómo las TIC pueden aportar a la calidad y generalización de la educación.

4. Generar **integración con otros medios de comunicación** como radio, televisión, prensa, para lograr cohesión y mayor penetración, y evitar ver al medio como un fin en sí mismo.

5. Incorporar otras herramientas complementarias, presentes en las **redes académicas avanzadas**, como TV educativa de alta definición a demanda, simuladores en línea, bibliotecas interactivas digitales.

Implementación del Plan Ceibal

En lo que tiene que ver con **la implementación del Plan Ceibal y desarrollo de una propuesta educativa asociada**, es importante señalar

que la ANEP ha trabajado incesantemente a los efectos de dotarlo de alcance pedagógico.

Como es sabido, el acrónimo "Ceibal" alude a la iniciativa lanzada por Presidencia de la República en diciembre de 2006 denominada Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea. Dicho Plan se fijó como objetivo distribuir gratuitamente computadoras portátiles entre todos los niños y niñas de 1º a 6º grado de educación común y especial (340.000 aprox.) y sus respectivos docentes (18.000 aprox.) de las escuelas públicas de todo país. Se inscribe en el Programa de Equidad para el Acceso a la Información Digital (PEAID) en el marco del Plan de Equidad, y estableció como meta inicial universalizar, en el primer nivel del sistema educativo uruguayo, el acceso a computadoras portátiles e Internet antes de la culminación del año 2009, como forma de promover la inclusión digital y disminuir la brecha digital, de manera de posibilitar un mayor y mejor acceso a la educación y a la cultura.

Esta iniciativa ha situado a Uruguay como el primer país en todo el mundo en implementar un proyecto de esta naturaleza y magnitud relacionado con la integración curricular de las TIC. La Presidencia de la República y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) son quienes están a cargo de la coordinación central del Plan. A su vez, la co-dirección y co-conducción de CEIBAL le compete a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), al Ministerio de Educación Cultura (MEC), a la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y a la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). Por otra parte, la conducción de los aspectos pedagógicos del Plan es responsabilidad de la ANEP, para lo que cuenta con el apoyo del MEC.

De entre los principales objetivos del Plan se destacan: a) brindar a cada niño y docente de las escuelas públicas acceso universal y gratuito a computadoras portátiles e Internet en orden de reducir la brecha digital en el país; b) promover la justicia social al generar las condiciones para que todos los niños tengan igualdad de acceso a la información y las mismas posibilidades de comunicación; c) favorecer la construcción de nuevos entornos educativos y generar las condiciones para que los niños sean capaces de responder a las exigencias de la sociedad basada en la información/conocimiento; d) estimular la participación activa de estudiantes, docentes y de la comunidad al proveerles nuevas herramientas en procura de ampliar sus aprendizajes, aumentar sus

conocimientos y desarrollar la toma de conciencia acerca de la importancia de la educación permanente.

El Plan Ceibal, además de brindar mantenimiento y conectividad gratuitos a los centros educativos, lo cual asegura las condiciones básicas para el uso efectivo de la tecnología que se pone a disposición de las personas, se ocupa de llevar adelante las acciones pertinentes para implementar el desarrollo profesional y la actualización en servicio de los docentes implicados en el Plan. Las computadoras portátiles les son entregadas en propiedad tanto a los niños como a sus docentes.

Ceibal fue inaugurado oficialmente el 10 de mayo de 2007 con la puesta en marcha de la experiencia en la escuela n.° 24 de Villa Cardal, en el departamento de Florida. De este modo se dio inicio a la primera etapa de expansión del Plan. A la fecha ya se han desarrollado las cuatro etapas de expansión de Ceibal en el primer nivel educativo, ya que se distribuyó una computadora portátil a cada niño y a cada maestro de las escuelas públicas uruguayas. Ello implica que se han distribuido 365.362 computadoras a alumnos y alumnas de escuelas públicas uruguayas en todo el país. A su vez, está en curso la extensión del Plan hacia la educación media y la educación privada, de acuerdo a lo establecido en el decreto presidencial 1.190 del 15 de diciembre de 2008.

Es de destacar que la ANEP ha puesto particular énfasis en afianzar la significación pedagógica del Plan. Para ello ha trabajado en la elaboración de proyectos pedagógicos para su inserción en la enseñanza primaria y media. A su vez, ha desarrollado acciones sistemáticas de formación de sus docentes, para lo que cuenta con el apoyo de todos los organismos participantes del Plan.

Otro elemento que merece especial destaque es que en la ANEP funciona desde el año 2008 el equipo que tiene la responsabilidad de llevar adelante la evaluación de los componentes educativos del Plan. Éste, en estrecha colaboración con el equipo responsable de la evaluación de los elementos de impacto social de Ceibal radicado en el LATU, viene llevando adelante un seguimiento sistemático de la aplicación del Plan. La tarea específica del equipo radicado en la ANEP es brindar elementos que permitan calibrar los efectos educativos que se producen en el proceso de implementación del Plan, desde una mirada amplia y pedagógica que no pretende ubicar efectos inmediatos y mecánicos, sino dar cuenta de niveles de apropiación por parte de docentes y alumnos, estrategias pedagógicas desarrolladas, impacto en los modelos de conducción institucional, entre otros.

Este Equipo de Evaluación de Ceibal ha producido diversos informes que significan insumos muy relevantes para retroalimentar la implementación del Plan en el marco de la ANEP. Entre ellos nos parece importante destacar el presentado el 16 de diciembre de 2009.[3] Se basó en el análisis y la sistematización de la información producida a través de la aplicación de dos tipos de instrumentos: a) una encuesta representativa aplicada a directores, maestros, niños y familias pertenecientes a escuelas públicas de todo el país, y, b) entrevistas en profundidad y grupos de discusión con niños y familias realizados en el marco de un trabajo de campo cualitativo desarrollado en veinte localidades del interior del país.

El informe aborda elementos vinculados a acceso, uso y dominio de las computadoras por parte de docentes y alumnos; cambios producidos a nivel motivacional en el desarrollo de las tareas escolares y en los roles escolares; valoraciones acerca del Plan Ceibal por parte de los propios usuarios; y, conclusiones y recomendaciones acerca de la experiencia en curso.

Si bien no es este el espacio adecuado para presentar las conclusiones de la evaluación, sí es relevante destacar que de ella se desprende claramente la relevancia del desarrollo del Plan a través de las instituciones educativas y el impulso democratizador que supone una política de carácter universal como Ceibal. A su vez, se plantean elementos muy interesantes para el desarrollo de una perspectiva pedagógica acerca de los procesos de incorporación de las TIC en la educación a través de los modelos 1 a 1.

Fortalecimiento de la educación a distancia

Uno de los elementos fundamentales desde los cuales la ANEP desarrolla la educación a distancia es la Modalidad Semipresencial de Formación del Profesorado en el ámbito de la DFPD. Esta modalidad, si bien ya había sido puesta en práctica en la administración de la ANEP que abarcó el período 2000-2004, fue evaluada y modificada a partir del año 2005, introduciéndose ajustes en aspectos de la propuesta. A su vez, la modalidad se encuentra ya plenamente integrada al Plan 2008. Para hacer efectiva esta integración fue necesario redactar nuevamente las guías de apoyo correspondientes a los cursos, adecuándolas a los nuevos requerimientos.

[3] Área de Evaluación del Plan CEIBAL, Dirección Sectorial de Planificación Educativa, CODICEN/ ANEP, diciembre de 2009.

El desarrollo de esta modalidad supone un fuerte impulso a la democratización del sistema educativo, ya que otorga posibilidades reales de formarse como docentes a personas que en otras situaciones tendrían serias dificultades para poder hacer efectiva su vocación. Ello se refleja en los más de dos mil estudiantes que actualmente cursan su carrera bajo esta modalidad y en un número similar de estudiantes de la Modalidad Semilibre que son beneficiados por el acceso a las guías didácticas elaboradas.

A su vez, anualmente se capacitan cien docentes para el desarrollo de tutorías a distancia, lo que redunda en la mejora de la calidad de la formación que se presta. En este aspecto se cuenta con el respaldo del Portal Educativo de las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La formación de posgrado que se desarrolla en el marco del Área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores de la DFPD también ha integrado la modalidad de educación a distancia en apoyo a los cursos, diplomas y maestrías que actualmente imparte.

En definitiva, se trata de una modalidad de integración de las TIC que atiende específicamente la formación y el perfeccionamiento docente, favoreciendo el inicio y la continuidad de sus estudios a personas que de no existir esta modalidad difícilmente estarían incluidas dentro del sistema educativo. A su vez, colabora en la formación de docentes para atender situaciones de carencias de personal formado en diversos puntos de la geografía nacional.

Aportes para conceptualizar los vínculos entre las TIC y sistema educativo[4]

El proceso de incorporación de las TIC en el marco de las instituciones educativas dependientes de la ANEP constituye un fértil campo de reflexión. Me interesa particularmente en esta segunda parte insistir en la presentación de algunas ideas que he venido planteando en diversos ámbitos de debate e intercambio y que entiendo podrían ser relevantes para avanzar en el proceso.

Ante todo es conveniente tomar distancia de cualquier pretensión de adjudicar a las TIC una potencialidad *per se* para el desarrollo de los procesos

[4] Se retoman aquí parcialmente elementos trabajados en Martinis (2009).

educativos. La incorporación de tecnologías de la información y la comunicación tiene sentido en tanto sea pensada desde un proyecto pedagógico en el cual tenga una posición clara y fundamentada. Hay que ser muy claros en este sentido: la mera incorporación de aparatos, programas o conexiones a internet no provee necesariamente más y mejores aprendizajes. Sí puede ser un elemento de suma relevancia en la medida que esté asociado a una intencionalidad pedagógica y a un proyecto didáctico particular y situado.

Hecha esta aclaración, me permito presentar cuatro ejes desde los cuales entiendo cobra sentido el proceso de incorporación de las TIC que la ANEP viene realizando en los procesos educativos.

a. Entender las TIC en tanto formas de acción contra la exclusión, desde políticas universales

Parece muy claro que la incorporación de tecnología en la educación debería ser concebida en tanto una acción fuerte para habilitar el acceso y el uso con sentido a todos los integrantes de una nueva generación. El espacio educativo debe constituir un recinto de democratización no solo para acceder a una herramienta, sino para poder reflexionar y aprender acerca de cómo usarla en función de un proyecto educativo de pleno desarrollo de las potencialidades de cada sujeto.

En este sentido es posible entender la incorporación de las TIC en la educación como una **política de igualdad** (Poggi, 2007: 17). Una política que parte de reconocer que todos los educandos tienen derecho, son dignos y capaces de acceder y utilizar los desarrollos tecnológicos que la sociedad ha alcanzado. Resulta muy importante que los espacios educativos se ubiquen a la vanguardia en este tema, ya que son los únicos que además de garantizar acceso pueden favorecer una educación que propicie una apropiación crítica de las herramientas tecnológicas.

Por otra parte, como la escuela es *"la última frontera de lo público"* (Redondo, 1999) para importantes sectores de nuestras infancias y adolescencias, resulta un imperativo ético y político proveer acceso universal a las tecnologías a las que algunos acceden por su capacidad de compra en el mercado.

b. Señalar la importancia de la incorporación de las TIC implica reforzar la centralidad de la propuesta pedagógica

Es muy importante tener en cuenta que la incorporación de TIC en los procesos educativos no garantiza de por sí efectos positivos en los procesos de aprendizaje de los alumnos. La calidad de una propuesta educativa se vincula, entre otros aspectos, con las características de la propuesta pedagógica en cuyo marco se desarrolla.

En este sentido, lo importante de la incorporación de tecnologías en la educación pasa por las formas en las cuales se articulan con el proyecto pedagógico que lleva adelante un docente y un colectivo institucional. Nunca en educación resulta aconsejable proponer "recetas universales" para organizar las prácticas educativas. Lejos de ello, se trata de que cada docente y cada colectivo puedan incluir los nuevos recursos disponibles en su proyecto educativo. No es la tecnología la que define el proyecto, es este quien define las formas de integración más adecuadas desde la perspectiva de una optimización de los espacios educativos.

Por otra parte, no es posible dejar de tener en cuenta que reconocer la centralidad del proyecto pedagógico lleva necesariamente a señalar el lugar fundamental que ocupa el docente en la estructuración del proceso educativo. La incorporación de tecnologías en las aulas debe estar estrechamente relacionada con la conformación de espacios de formación y reflexión para los docentes, en los cuales estos, desde la profesionalidad que es inherente a su función, generen propuestas específicas. Una clave fundamental en estos procesos tiene que ver con dejar el menor espacio posible a lo espontáneo y generar condiciones para que los docentes puedan planificar adecuadamente la labor educativa.

La historia del campo que se ha definido como el de la "tecnología educativa" recoge múltiples ejemplos acerca de innovaciones tecnológicas que se anunciaban como la panacea que iba a revolucionar los espacios educativos y que finalmente no produjeron los cambios esperados. Es importante aprender de la experiencia y comprender que la labor docente, el reconocimiento del educando y el desarrollo de un proyecto educativo constituyen el marco en el cual cobra sentido la inclusión de un recurso tecnológico.

c. Pensar la incorporación de las TIC desde la enseñanza

El desarrollo del punto anterior nos lleva directamente a señalar que la centralidad en la incorporación de las TIC debe ser ubicada desde una reflexión acerca de los procesos de enseñanza. Como ya señalé previamente, sería un gran error suponer que por la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación se debería dar, automáticamente, una mejora en los niveles de aprendizajes de los alumnos. El aprendizaje del alumno es resultante de un complejo proceso en el cual inciden múltiples factores, alguno de los cuales exceden lo que puede ser planificado por el docente. Reconocer al educando como sujeto supone tomar distancia de todo enunciado mecanicista que entienda que por que existe una acción de enseñanza necesariamente ha de producirse el aprendizaje predefinido.

Es por ello que resulta sumamente relevante reflexionar lo educativo desde la enseñanza, desde aquel espacio que intencionadamente el docente puede concebir y planificar para buscar lograr, sin una certeza a priori, el desarrollo de aprendizajes. Las preguntas aquí, más que formularse como "¿cuánto habrán de mejorar los aprendizajes por la incorporación de las TIC?", deberían ir en la línea de "¿cómo puedo mejorar mi propuesta de enseñanza a partir de la incorporación de las TIC?". Pensado desde este punto de vista, el fenómeno cobra nuevas dimensiones y es pasible de ser abordado pedagógica y didácticamente.

De todos modos, es importante señalar que la utilización, por ejemplo, de Internet como medio de búsqueda de información requiere revisar algunos supuestos didácticos básicos. Como ya ha señalado Juan Carlos Tedesco (Tedesco, 1995), uno de los elementos fundamentales en los que incide en la enseñanza el cambio de época que vivimos tiene que ver con la ruptura de dos principios didácticos básicos: el de secuenciación y el de jerarquización.

Ello se puede apreciar con particular claridad en el caso de Internet. La información a la que accede el educando no viene secuenciada ni jerarquizada en relación a otras, no reconoce pautas de organización, simplemente **está** presente. Incorporar la utilización de este recurso requiere que el docente tenga clara esta situación y esté disponible para proveer al estudiante medios de orientación para que pueda comprender y valorar la información que se le ofrece. En todo caso, ello requiere una intervención desde la posición de enseñante, quien desde una mayor experiencia puede guiar el proceso de acceso al conocimiento de un otro.

d. Desnaturalizar las tecnologías. Tender a la crítica y la autonomía

Buena parte de lo dicho anteriormente alimenta el tema al que nos queremos referir en este punto. La incorporación de las TIC en la educación debe insertarse en el proyecto pedagógico que, en última instancia, guía toda intervención educativa, la del desarrollo de la capacidad de autonomía en el sujeto.

Un componente fundamental en el proceso de construcción de autonomía tiene que ver con la desnaturalización de los procesos sociales, esto es: permitir percibir que las construcciones sociales no son obras de la naturaleza ni de alguna instancia externa a lo social, sino que son producción humana generada históricamente y en interrelación.

En este sentido, la actitud educativa fundamental en relación a las TIC es la de su desnaturalización. Comprender que la tecnología también es creación humana y que nada en ella es generado sin la intervención de sujetos, lo cual equivale a señalar que nada en ella carece de intencionalidad.

Una ejemplificación muy clara de lo planteado es aportada por la pedagoga Erica Mc. William (Mc. William, 1999). En su texto, la educadora aborda el caso de la utilización con fines educativos de programas de simulación de la convivencia humana, en los cuales los personajes o las poblaciones asumen determinadas actitudes según la acción que desarrolle quien está jugando. Estas reacciones, obviamente, no tienen nada de naturales, sino que están definidas a partir de una determinada concepción de sujeto y de sociedad.

Favorecer una concepción crítica de la apropiación y uso de las tecnologías constituye un principio educativo fundamental. Es clave para generar su uso adecuado y consciente.

Reflexiones a modo de cierre

Dos han sido los objetivos que se han perseguido en el presente capítulo. Por una parte, dar cuenta de los principales desarrollos producidos en la ANEP en lo que tiene que ver con la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos educativos en el período 2005-2009. Por otra, a partir de la experiencia desarrollada y del aporte de bibliografía especializada, señalar algunos elementos que integrarían una perspectiva conceptual que debe orientar el proceso en curso.

Es altamente recomendable que el proceso impulsado de integración de las TIC en los procesos educativos continúe en el futuro. Ello requiere concebir esta temática desde la perspectiva de una política transversal de carácter integrado y que aborde el conjunto del sistema educativo. En este sentido se dirigen las recomendaciones que diversos organismos especializados realizan a los gobiernos, en particular en relación a la necesidad de desarrollar *"estrategias de coordinación y racionalización en el diseño, la financiación, ejecución y evaluación de las políticas educativas nacionales sobre las TIC"* (CNICE, 2007: 75).

La profundización del proceso ya en marcha requiere sostener y profundizar la idea de primacía del proyecto pedagógico que se pretende impulsar, y su concreción en términos didácticos, por sobre los medios que se utilizan para llevarlo adelante.

La ilusión tecnocrática, en la que ha sabido caer nuestro sistema educativo, supone la primacía de la tecnología por sobre las finalidades. O peor aún, la inexistencia de finalidades ya que, definida la educación como un campo neutro de acciones, las tecnologías producirán efectos beneficiosos por sí mismas. La incorporación de las TIC en el sistema educativo, por tanto, debe ser comprendida como un medio al servicio de proyectos pedagógicos y didácticos (Díaz Barriga, 2007).

Entendidas en este sentido, es claro que el desarrollo de portales educativos, planes de incorporación de computadoras en base al modelo 1 a 1, educación a distancia y cualquier otra forma posible deben guiarse en la dirección de permitir resignificar instituciones y prácticas educativas.

Las TIC deberían sernos de gran utilidad para la construcción de espacios de aprendizajes posibles para todos los niños, niñas y adolescentes, para hacer real la puesta a disposición de bienes culturales que por derecho les corresponden, como espacio para el desarrollo de los profesionales de la educación. En definitiva, colaborar en hacer real el proyecto pedagógico, y por tanto político, de construcción de las instituciones educativas como espacios en los que se expresa y se hace concreto el derecho a la educación, derecho universal e inalienable. Desde aquí es que se fundamenta la construcción de una educación de calidad (Yarzábal, 2007).

Resulta indiscutible que el vínculo entre los procesos de resignificación de prácticas e instituciones educativas que la ANEP ha promovido desde el año 2005 y las TIC como herramientas al servicio de los procesos educativos abre un campo propicio para el desarrollo de la creatividad pedagógica. Es de

esperar que en el futuro se potencie la orientación de estos procesos en la dirección del logro de mayores niveles de autonomía en los sujetos y en la provisión de formas adecuadas para la inserción de los sujetos de la educación en un mundo cambiante y que cotidianamente genera nuevos desafíos.

Referencias bibliográficas

ANEP (2009): *Políticas educativas y de gestión 2005-2009*, ANEP-CODICEN, Montevideo.

Área de Evaluación del Plan CEIBAL (2009): *Evaluación del Plan CEIBAL 2009*, ANEP-LATU, Mimeo, Montevideo.

Batista, María Alejandra; Celso, Viviana; Usubiaga, Gabriela (2007): *Tecnología de la información y la comunicación en la escuela: trazos, claves y oportunidades para su integración pedagógica*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Buenos Aires.

Centro Nacional de Comunicación e Información Educativa (CNICE) (2007): *Las TICs en la educación: panorama internacional y situación española*, disponible en http://www.oei.es/noticias/spip.php?article1383.

Departamento de Tecnología Educativa (2009): *Informe de resultados de la gestión 2005-2009. Eje transversal Educación y Tecnología*, División de Planificación y Desarrollo Estratégico Educativo-Dirección Sectorial de Planificación Educativa, ANEP-CODICEN, Mimeo, Montevideo.

Di Pascua, Diego (2009): *Informe de Gestión 2005-2009. Portal Educativo de la ANEP "Uruguay Educa"*, ANEP-CODICEN, Mimeo, Montevideo.

Díaz Barriga, Frida (2007): *La innovación en la enseñanza soportada en las TICs. Una mirada al futuro desde las condiciones actuales*, disponible en http://www.oei.es/tic/santillana/barriga.pdf.

Martinis, Pablo (2009): "Apuntes sobre modelos escolares y tecnologías de la información y la comunicación", en Rabajoli, Graciela; Baéz, Mónica e Ibarra Mario (comps.), *Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el aula*, Plan CEIBAL-MEC-ANEP, Montevideo.

Mc. William, Erica (1999): *Pedagogical Pleasures*, Peter Lang, Nueva York.

Poggi, M. (2007): "Prólogo", en AA. VV. (2007), *Las TIC´s: del aula a la agenda política. Ponencias del Seminario Internacional: Cómo las TIC´s transforman las escuelas*, Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, Buenos Aires.

Redondo, P. (1999): "Las escuelas primarias 'en los márgenes': realidades y futuros", en Puiggrós, A. y Dussel. I. (comps.), *En los límites de la educación: niños y jóvenes de fin de siglo*, Homo Sapiens, Rosario.

Tedesco, J. C. (1995): *El nuevo pacto educativo*, Anaya, Madrid.

Yarzábal, Luis (2007): *Documento de la Dirección Nacional de Educación Pública-ANEP como aporte a la "Segunda Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe" EPT / PREALC*, Mimeo, Montevideo.

EL DEBATE EDUCATIVO Y LA LEY 18.437

Miguel Soler Roca[1]

Resumen

Este capítulo describe el proceso que entre los años 2005 y 2008 condujo a la adopción de una nueva ley de educación en Uruguay. Dicho proceso incluyó la realización durante 2006 del Debate Educativo y del Congreso Nacional de Educación, el trabajo posterior bajo responsabilidad del Ministerio de Educación y Cultura de redacción del proyecto de ley y las deliberaciones parlamentarias durante el segundo semestre de 2008, hasta su promulgación el 12 de diciembre de ese año. Las controversias a que dio lugar este proceso perduraron tras la aprobación de la ley, por lo que el autor propone que se constituya una comisión técnico-política que negocie la redacción de un pacto (o compromiso) nacional de educación, en el que se acuerde la enmienda de algunos artículos de la ley y la proposición de otras medidas tendientes a asegurar que la educación del futuro se articule con la construcción de una sociedad más productiva, más justa y más democrática.

[1] Asesor honorario de la Presidencia del CODICEN (2005-2007). Miembro honorario de la Comisión Organizadora del Debate Educativo designado por ANEP (2006-2007).

Primera parte: el Debate Educativo

Algunos antecedentes

Reingresado el país en 1985 a la vida institucional normal, su reconstrucción incluyó la adopción de medidas democratizadoras, entre ellas la pronta elaboración, discusión y promulgación el 28 de marzo de ese año de la Ley de Educación n.º 15.739, denominada por el propio Poder Legislativo *Ley de Emergencia*, la cual, pese a las dificultades de la inmediata postdictadura, reunía varios méritos: a) fue elaborada previa consulta con partidos políticos y algunos docentes; b) proclamó las libertades que habrían de regir la acción educativa; c) creó las Asambleas Técnico Docentes (ATD); d) reorganizó el sistema educativo resolviendo algunos de los problemas inmediatos que lo afectaban; e) avanzó en la aplicación del principio de coordinación de las enseñanzas.

No obstante, la comunidad educativa tuvo desde 1985 plena conciencia de las insuficiencias de aquella ley y de la necesidad de sancionar otra que contribuyera a definir y desarrollar un sistema educativo atento a las necesidades de un Uruguay progresivamente lanzado a la instauración de un régimen democrático, más productivo y socialmente justo. Predominó el continuismo. Sucesivos gobiernos aplicaron la ley n.º 15.739 con diferentes modalidades interpretativas e incluso con desatención a algunos de sus mandatos, y recién el surgido de las elecciones de 2004 se planteó con firmeza la sanción de una nueva ley.

Desde el principio, el Frente Amplio procuró adoptar una plataforma ideológica con un conjunto de principios y modalidades de acción. No lo logró, por cuanto las resoluciones de sucesivos congresos de esa coalición resultaron contradictorias o no pudieron constituirse en ellos las mayorías necesarias para ofrecer a la ciudadanía principios y medidas claras que propusieran, por ejemplo, cómo se constituiría el gobierno de la educación en la nueva etapa. De modo que el gobierno inició su gestión educacional en marzo de 2005 sin decisiones del partido mayoritario explícitas, pormenorizadas y compartidas. En cambio, aparecía como una convicción firme que la nueva ley, reconocida por el partido de gobierno como necesaria y prioritaria, fuera elaborada con la participación de los actores involucrados y de la sociedad en su conjunto.

Esta situación dio lugar a dos medidas. En febrero de 2005, con anterioridad a la toma de posesión del nuevo gobierno, todos los partidos con representación parlamentaria suscribieron las *Bases para un acuerdo programático en educación,* documento de carácter más conceptual que operativo, que no dio lugar a medida concreta alguna. La segunda medida fue la convocatoria del Debate Educativo.

La organización del Debate Educativo

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República (UDELAR) convinieron en convocar a la ciudadanía a un debate en que los habitantes del país pudieran expresar sus puntos de vista sobre el estado de la educación nacional en aquel momento y sobre las medidas que convendría adoptar para que la educación del futuro tuviera la calidad y resultados necesarios a una sociedad en proceso de cambio.

No entraré en detalles, harto conocidos. Apenas recordaré que se constituyó la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE), con 22 miembros, quienes actuaron durante catorce meses a título personal y honorario, propuestos por entidades tanto del sector público como privado; se organizaron Comisiones Departamentales y Zonales para asegurar la cobertura nacional de la consulta; la CODE lanzó en abril de 2006 un *Llamado a la participación ciudadana: convocatoria al Debate Educativo*; se redactaron numerosos instructivos para la mejor organización y la mayor amplitud del Debate, entre ellos una *Guía General de Discusión* de uso enteramente voluntario; tuvieron lugar 713 asambleas territoriales que reunieron a 19.070 participantes; se realizaron 32 encuentros sectoriales para tratar, con intervención de 89 organizaciones, aspectos especializados del sector educación; se recibieron y procesaron 410 documentos aportados por colaboradores individuales e institucionales; se organizó una página *web* informativa; se apeló al apoyo de los medios de comunicación, y se procesó y publicó organizadamente todo el material recibido, con la colaboración de un equipo técnico de apoyo de casi sesenta profesionales y estudiantes de cursos superiores, seleccionados por concurso. Esta etapa quedó resumida en dos informes, que constituyeron el material de base para el trabajo del Congreso Nacional de Educación, también convocado y organizado por la CODE.

Este congreso tuvo lugar entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 2006, con asistencia de 1.265 delegados de las asambleas territoriales, los sindicatos en general y de los gremios docentes, estudiantes, etc. Trabajaron 15 comisiones temáticas, cada una de las cuales produjo un informe; siete de estos informes fueron discutidos, modificados y adoptados en sesión plenaria, la cual, además, adoptó una declaración final.

A principios de 2007 la CODE elaboró su informe final, que fue entregado a las autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo el 18 de abril de 2007.

Mis comentarios al Debate Educativo

Partícipe constante en este prolongado, intenso y apasionante proceso, me creo habilitado para extraer y dar a conocer, a título meramente personal, algunas conclusiones:

a) La convocatoria sin discriminaciones de la población a participar en el Debate fue un acierto. Respondió a la necesidad de redactar una nueva ley sobre bases ciudadanas auténticas; contribuyó a la organización del potencial cívico de la población uruguaya, gravemente dañado por años de dictadura y de una postdictadura desmovilizadora; constituyó una prueba de la viabilidad de acciones emprendidas conjuntamente por el MEC, la ANEP y la UDELAR; puso en pie de igualdad de derechos ante la necesaria definición de un nuevo proyecto educativo a las cúpulas políticas, profesionales y sindicales y a la población en general; favoreció el diálogo abierto entre los docentes, los estudiantes y los padres de familia; en fin, extendió por todo el territorio nacional el mensaje de que *la educación es cosa de todos* y estimuló que el mensaje se tradujera en propuestas.

b) La experiencia realizada tenía pocos antecedentes en América Latina y, con la metodología adoptada, resultó inédita para nuestra sociedad. Eso determinó que la CODE tuviera que definir su calendario de acción, sus métodos de trabajo y los contenidos de la consulta paso a paso y sin el respaldo de ejercicios anteriores similares. Desde el principio se rechazó la posibilidad de encomendar la consulta a alguna empresa con experiencia en la realización de encuestas; yendo más allá del acopio de opiniones individuales, la palabra *debate*, incitadora del diálogo y de la confrontación organizada de ideas, nos pareció irrenunciable. De ahí los esfuerzos de la CODE por no limitar las posibilidades de expresarse a los sectores mejor organizados para la emisión de opiniones. Los estudiantes, las poblaciones de las zonas rurales más apartadas, las mujeres organizadas en agrupaciones de variados objetivos, las personas privadas de libertad, las minorías étnicas y religiosas, las entidades y personalidades de mayor relieve cultural, tuvieron oportunidad de responder constructivamente al llamado de la CODE. La educación, en sus muy variadas connotaciones, fue durante meses un sector polarizador de preocupaciones y propuestas que habían estado latentes durante décadas.

c) La oposición, en sus expresiones partidarias y periodísticas, se pronunció adversamente ante la realización de esta experiencia. Lo que hubiera

podido ser una legítima actitud crítica y una fuente de propuestas alternativas a los métodos de trabajo de la CODE se convirtió, en la mayoría de los casos, en una andanada de agravios, en manifestaciones de menosprecio por un trabajo honorario asumido con seriedad y responsabilidad y en la obstinada incitación a la población a no sumarse al proceso gestor de la futura educación. Cabe reconocer que también hubo medios, tanto en la prensa como en la radio y la televisión, que hicieron suyos los objetivos del Debate, y brindaron informaciones veraces y abrieron sus espacios a la emisión de contribuciones al Debate, actitud positiva más frecuente en los medios del interior que en los de la capital. Esto explica que la CODE se haya sentido obligada a asentar en la página 312 de su informe final su valoración de estas manifestaciones en la sección "Los medios de comunicación y el Debate Educativo".

d) Al interior de la comunidad educativa, el Debate tuvo una acogida muy favorable. En contactos que había tenido en 2004 y aun en años anteriores con diversas organizaciones de docentes, había notado con dolor el reclamo de diálogo por parte de los educadores. Incluso las ATD, creadas por la ley de 1985, *"con derecho de iniciativa y función consultiva en los problemas técnico-pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación general"*, denunciaban que no eran convocadas cuando correspondía y que sus recomendaciones no eran objeto de consideración alguna por parte de las autoridades. El Debate recompuso y enriqueció el marco dialogal que debe caracterizar a todo sistema educativo. La CODE central y las CODE departamentales resultaron, como no podía ser de otra manera, protagonistas muy activas del Debate y animadoras de la participación popular. Se generalizó el hecho en alto grado inédito de que los padres y vecinos fueran convocados para participar en reuniones en las que podrían tomar libremente la palabra, decidir la agenda de los temas a tratar, tomar resoluciones por consenso o votación, labrar actas y designar sus delegados ante el Congreso. Las evaluaciones demostraron el aprecio con que la población vivió la oportunidad de emitir opinión sobre cuestiones de interés público y altamente significativas en la vida familiar y vecinal. El considerable apoyo que el Debate tuvo en la ciudadanía (que para algunos opositores resultó cuantitativamente insignificante y para otros una manipulación masiva de las conciencias en beneficio de las corporaciones de docentes) fue, para mí, uno de los aspectos más interesantes de la experiencia, una simiente cargada de futuro.

e) No faltaron, por parte de algunas personas y sectores de la comunidad educativa, manifestaciones de incomprensión y hostilidad. Locales que permanecieron cerrados a la hora de realización de una reunión largamente anunciada, reticencia en la distribución del material informativo de la CODE, pronunciamientos adversos de parte de autoridades educacionales en actitud de desafío a las resoluciones del Consejo Directivo Central (CODICEN) y de los consejos desconcentrados, en fin, viví esos actos como secuelas residuales —y excepcionales, es justo agregar— propias del largo período de autoritarismo que había vivido el país y que se había adueñado de la educación. Pese a ellas, el Debate pudo seguir adelante y cumplir sus objetivos.

f) El Congreso Nacional de Educación Maestro Julio Castro constituyó a mi juicio, y creo que a juicio de todos los integrantes de la CODE, la etapa más ardua del Debate. Dadas las características de este, su culminación en un congreso era también una innovación y la forma de organizar dicha reunión, que debía ser amplia, abierta, participativa, nos era desconocida. No se trataba de un congreso sindical, ni de una reunión académica, ni de un foro internacional, en fin, carecíamos de modelo previo. Convinimos que el Congreso estaría constituido por representantes de quienes habían hecho aportes desde las asambleas territoriales y mediante la remisión de documentos sobre los temas en debate, lo cual daba a la reunión dimensiones considerables (en principio más de 1.900 delegados potenciales) y una heterogeneidad riquísima, en todos los aspectos. La CODE mantuvo una prolongada negociación interna para atribuir cupos de delegados a cada colectivo a invitar, y logró al final un acuerdo tan arbitrario en sus detalles como lo hubiera sido cualquier otro. Lo que el sector crítico consideró una manipulación descarada a mí me pareció la culminación de un proceso democrático carente de antecedentes. Las distintas expresiones de poder presentes en la CODE no eran comparables, ni en número ni en naturaleza y no hubo más remedio que tomar decisiones, sin poder estar seguros de que fueran las acertadas. Naturalmente, esta dificultad estructural que enfrentó la CODE estuvo también presente en el Congreso. Previéndolo, insistí en las reuniones preparatorias en señalar que las resoluciones que tomara el Congreso no podrían tener sino un valor indicativo, no legitimado por una representatividad cabal, lo que no tenía por qué afectar la utilidad de las recomendaciones que se formularan, puesto que estas no podían constituir un mandato sino una fuente de insumos para el trabajo posterior de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

g) El Congreso trabajó en sesiones plenarias y, la mayor parte del tiempo, en reuniones de quince comisiones temáticas, con una composición más afín al subsector profesional a debatir que a las corrientes que emergían en las plenarias. Las Comisiones trataron sus temas con empeño y sus informes constituyen valiosos insumos de futuro. Es digno de destacar que los jóvenes miembros del equipo técnico de apoyo a la CODE tuvieron una importante participación en la organización del Congreso y en la observación —a pedido de la CODE— del funcionamiento de cada una de las quince comisiones. Meses después, diez de dichos miembros (todas ellas mujeres) produjeron el documento *Una "lectura" a partir de observaciones de las Comisiones Temáticas*, que constituye un interesantísimo análisis del diálogo a que dio lugar el Congreso y una fuente de planteamientos útiles a la organización de encuentros similares.

h) El funcionamiento de la CODE fue a mi juicio tan normal y satisfactorio como lo permitían las circunstancias y las características de la tarea a cumplir. Durante catorce meses trabajamos desafiados permanentemente por la importancia de la tarea, por su novedad, por la heterogeneidad generacional, profesional e ideológica del grupo, por la escasez de recursos, por los ocasionales pero severos juicios de que era objeto nuestro trabajo, por la presión del calendario. Y por un condicionamiento previo fundamental: los miembros de la CODE no debíamos exteriorizar nuestras opiniones sobre la educación propiamente dicha, mucho menos en nuestras exposiciones en multitud de actos públicos organizados en todo el país. Nuestras funciones se limitaban a promover y organizar el Debate, recogiendo con la mayor fidelidad posible las opiniones de la ciudadanía. Es claro que veintidós personas unidas por un objetivo común pero divergentes en cuanto a nuestros orígenes profesionales y a nuestras concepciones de la sociedad y de la educación trabajamos muchas veces desde visiones discrepantes. En el transcurso del proceso perdimos cuatro miembros de la CODE que se retiraron, unos por así haberlo dispuesto sus entidades de origen, otros por decisión personal. Pero el trabajo pudo superar estas dificultades y ser cumplido tanto en el nivel central como en el departamental y zonal e incluso la redacción del informe final logró reflejar los entendimientos indispensables.

i) Quisiera dejar testimonio del placer que me causó constatar el alto interés con que los jóvenes se sumaron a la tarea. Muchos de ellos, tanto en el interior como en la capital, organizaron sus propios encuentros, con

total libertad de contenidos y métodos, y produjeron documentos originales que enriquecieron nuestros informes. Incluso los alumnos de primaria de algunas localidades nos hicieron llegar sus puntos de vista. La calificación del quehacer educativo como *compromiso* ante las personas y ante la sociedad es familiar a los veteranos de la educación. Es muy positivo que los jóvenes se vayan apropiando de esa misma connotación.

j) El Debate ha alimentado trabajos posteriores de investigación. No ha escapado a los estudiosos de las ciencias de la educación y de las ciencias sociales que el año 2006, con su Debate Educativo y su Congreso, constituyó un vuelco en la manera de considerar públicamente las serias cuestiones que el sector educación plantea a toda la sociedad. Quiero decir con todo esto que, aparte de un conjunto de propuestas concretamente adoptadas en el Congreso, el Debate dejó una serie de subproductos de alto valor fermental, que más tarde o más temprano incidirán en nuevos inevitables debates. Yo mismo he vuelto a estudiar el informe final y estoy procediendo a identificar todas las propuestas concretas, por ínfimo que haya sido el apoyo que merecieron, para ofrecerlas a todos aquellos que consideran que si la educación ha de ser permanente, la búsqueda dialogal de sus fundamentos y modalidades de implementación también debe serlo.

Segunda parte: la Ley General de Educación n.º 18.437

Proceso de elaboración del proyecto de ley por el Poder Ejecutivo

La CODE no incluyó en su informe final un anteproyecto de ley de educación. No era esa su misión: aportó, sí, los insumos provenientes del Debate Educativo, algunos resultantes de acuerdos, otros de desacuerdos, en todos los casos con la mayor fidelidad posible. Como era normal que sucediera, finalizada la labor de la CODE y entregado su informe final, la tarea de concretar en un anteproyecto de ley lo avanzado hasta entonces pasó al MEC. Esta etapa, de carácter eminentemente técnico, duró aproximadamente un año, de mayo de 2007 a junio de 2008, en que el Poder Ejecutivo remitió el proyecto al Poder Legislativo.

Una valoración general del trabajo realizado en este período me lleva a usar un categórico adjetivo: decepcionante. El país acababa de experimentar la conmoción positiva de un debate nacional abierto y pasó a una fase de trabajo concentrada fundamentalmente en el equipo del MEC. La idea de

abordar la tarea de manera participativa, representativa y consultiva fue dejada de lado. Sé que los voceros del Ministerio arguyen lo contrario, detallando las instancias en que sometieron sus propuestas a organismos de la administración educacional pública, a sindicatos docentes o a especialistas en derecho constitucional. Lo siento de verdad; el seguimiento detallado de esta etapa me lleva a la conclusión de que los contactos realizados —asistemáticos, no resultantes de un compromiso colectivamente asumido y carentes de una voluntad compartida de situar el interés de los destinatarios de la función educativa por encima de las divergencias por el poder institucional— tuvieron lugar más por la presión de entidades externas al Ministerio que por iniciativa de este. Un ejemplo revelador: los sindicatos de docentes se enteraron por la prensa de la existencia de un anteproyecto de ley y tuvieron que pedir acceso a él para poder opinar, a posteriori de su elaboración.

No es que haya habido en esta etapa —mediados de 2008— una concentración de la reflexión en el MEC y la prescindencia silente de otros agentes del quehacer educativo. Todo lo contrario, en ámbitos muy diversos se produjeron expresiones que hubieran podido servir tanto al mejoramiento del proyecto de ley, aportándole nuevas ideas, como a la creación de un clima de responsabilidad compartida. El CODICEN de la ANEP, por ejemplo, produjo el documento *Aportes de la ANEP al Anteproyecto de Ley de Educación,* y lo sometió con escasa fortuna, a pesar de la creatividad de sus propuestas, a consideración del MEC. En junio de 2008 la Fundación Vivián Trías organizó su 31º Foro de Debates con el tema "La educación pública en reforma". El volumen publicado con posterioridad incluye exposiciones de la ministra de Educación y Cultura, del rector de la UDELAR y del presidente del CODICEN de la ANEP, de otros dirigentes del MEC, la ANEP y la Universidad, de especialistas en formación docente y en la implementación de los principios de la autonomía y el cogobierno. Los medios de comunicación de la época difundían editoriales y opiniones que mantenían vivo el debate, con posiciones generalmente adversas al contenido del proyecto de ley. La actividad de los sindicatos docentes y de los gremios estudiantiles fue también intensa y algunas de sus manifestaciones, como la organización de días de paro en la enseñanza, dieron lugar a conflictos y debates complementarios.

El partido de gobierno, por su parte, confrontó posiciones opuestas entre sus responsables y decidió la creación de una comisión de análisis de la ley para tratar de unificar posiciones ante la inminencia del tratamiento parlamentario del proyecto. Algunas de las corrientes que lo integran presentaron versiones alternativas del proyecto. En ese marco, ciertos aspectos, como la eventual creación de nuevos entes autónomos de nivel universitario,

dieron lugar a negociaciones paralelas que tampoco condujeron a acuerdos que evitaran el traslado de planteamientos divergentes al Poder Legislativo. En resumen, la emergencia de propuestas dispares fue tan generalizada y la carencia de un mecanismo de conciliación y arbitraje tan notable que el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo sobrevivió en lo esencial a todas las tormentas e ingresó a la nueva etapa sin ajustes que favorecieran su tramitación parlamentaria. Como se verá más adelante, estas insuficiencias y errores del método de redacción adoptado por el MEC y del nivel de cohesión del Consejo de Ministros dio lugar a uno de los enfoques estratégicos con que los partidos de la oposición se negaron a aprobar y en ocasiones a debatir el proyecto de ley en ambas cámaras. Su idea de síntesis fue: "Esta no es nuestra ley".

Por lo que me es personal, ya emití opinión detallada sobre la metodología aplicada a la elaboración del Proyecto de Ley. El 22 de agosto de 2008 el semanario *BRECHA* publicó una nota mía titulada "No es demasiado tarde", en la que me expresaba en términos críticos sobre el proceso de elaboración del proyecto de ley y sobre algunos de sus contenidos más importantes, instando a la apertura de negociaciones entre todas las partes involucradas para que la ley pudiera ser aprobada en el período legislativo en curso con el respaldo conveniente, sin perjuicio de asegurarle una aceptable calidad. En esa misma fecha, 22 de agosto, distribuí un documento mucho más extenso, del que remití un ejemplar a la ministra de Educación y Cultura, en el que aportaba todo lo que podía decir en el momento y exhortaba, una vez más, a entablar el diálogo indispensable, sin el cual no habría Ley de Educación o esta, de aprobarse sin haberse resuelto las confrontaciones abiertas, tendría una vida muy efímera. Si menciono estos detalles ahora no es para situarme en posición de árbitro de tema tan importante, sino para reiterar mi convicción de que los aportes, de diversa naturaleza y valor, abundaban, sin lograr alterar el hecho de que el MEC y el partido de gobierno aparecieran como los únicos defensores del proyecto presentado.

El 2 de junio de 2008 el Proyecto de Ley ingresó al Poder Legislativo con el texto propuesto por el MEC y con la firma de todo el Consejo de Ministros, con su exposición de motivos intocada y sin mención alguna, que yo conozca, de los nombres de los componentes del equipo técnico jurídico participante en el difícil trabajo profesional de redactar un proyecto de ley que tantas expectativas había despertado.

El trámite dado por el Parlamento al proyecto de ley

Ingresado a la Cámara de Representantes el 2 de junio de 2008, el proyecto de ley fue convertido en ley en 191 días, al ser devuelto al Poder Ejecutivo el 10 de diciembre, y promulgado por este el 12 del mismo mes. Resumo a continuación su tránsito reglamentario por los diferentes órganos del Poder Legislativo. Las fuentes de que me he servido son las versiones taquigráficas de las reuniones de las comisiones y los diarios de sesiones de las sesiones plenarias, tal como aparecen en la página *web* del Parlamento.

a) En la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes

Esta Comisión se ocupó del proyecto de ley durante cinco sesiones, las cuatro primeras con invitados (18 de junio, 5 de agosto, 12 de agosto, 4 de noviembre de 2008) y la quinta (27 de noviembre), en la que sus miembros dieron aprobación al articulado modificado y lo elevaron al Plenario de la Cámara. Los invitados que de conformidad con el artículo 202 de la Constitución expresaron sus comentarios ante la Comisión fueron, entre otros, siempre según las versiones taquigráficas disponibles, la ministra de Educación y Cultura y otros altos funcionarios del MEC, el presidente del CODICEN de la ANEP, el rector de la UDELAR y la Asociación de Maestros del Uruguay (ADEMU).

En la sesión del 18 de junio la ministra presentó, en una exposición objetiva y detallada, los fundamentos y contenidos del proyecto de ley, subrayando a la vez su carácter orgánico y programático y precisando que "recoge los aportes del Debate Educativo que fue uno de los más amplios que se han dado en este país". Los miembros de los partidos opositores plantearon lo que vendría a ser una constante en todo el debate: sus discrepancias con los procedimientos seguidos por el gobierno para la elaboración del proyecto de ley. Ello obligó a la ministra a recordar que el 12 de mayo el MEC había remitido una carta a los partidos políticos acompañada del proyecto de ley de entonces, en la que los invitaba a opinar. Se aclaró que el 24 de mayo el Partido Nacional había realizado un Encuentro Nacional de Educación y que el Directorio había hecho suyas las conclusiones. Por su parte, la ministra invitó en el transcurso de la sesión al Partido Nacional y a los demás partidos a mantener reuniones, las cuales tendrían lugar en fecha próxima. Se precisó que los partidos, a esa fecha, no habían hecho llegar al MEC comentarios al proyecto. Estos antecedentes llevaron a varios miembros de la oposición a preguntar a la delegación del MEC si el partido de gobierno se proponía obtener la aprobación

del proyecto por vía de imposición o de negociación, a lo que una diputada del sector gubernamental respondió: "En el orden parlamentario estamos dispuestos a la conversación. Además, desde el Poder Ejecutivo va a haber reuniones con los otros partidos políticos. Obviamente, vamos a tratar de alcanzar acuerdos". Me permito anticipar que a lo largo de todo el proceso esta disparidad de enfoques sobre cuestiones de procedimiento no solo se mantuvo, sino que se fue acentuando, y condujo al bloqueo del diálogo parlamentario.

La segunda sesión de la Comisión tuvo lugar el 5 de agosto y el ponente invitado fue el presidente del CODICEN, quien, acompañado de nueve consejeros de la ANEP (los otros cuatro miembros del CODICEN, los directores generales del CEP, el CES, el CETP y la DFPD y una consejera más del CES) dio lectura a un detallado documento que contenía, dijo, "la posición unánime de la ANEP. Expuso que "el Proyecto de Ley es una muy buena base para los debates que se están desarrollando y el desafío fundamental que nos resta atender es el de contribuir a perfeccionarlo en alguno de sus aspectos específicos". Más concretamente, manifestó su acuerdo con la presentación de enfoques doctrinarios que el proyecto contenía entre sus artículos 1 y 22. Señaló, no obstante, aspectos sobre los cuales había que profundizar el análisis para llegar a acuerdos, entre ellos la necesidad de modificar o agregar artículos que precisaran mejor ciertas definiciones (tales como calidad de la educación, educación de jóvenes y adultos, educación no formal, deberes y derechos de los docentes, evaluación) y la conveniencia de revisar la distribución de funciones entre el MEC y la ANEP en aspectos relativos a la educación de jóvenes y adultos, la educación no formal y la responsabilidad por la elaboración de la propuesta para la creación del Instituto Universitario de Educación y del Instituto Terciario Superior. Expresó reservas, igualmente, respecto a la creación de la Comisión Nacional de Educación (COMINE) y ante ciertos aspectos de la evaluación y de la educación para la primera infancia. Hubo intercambio de opiniones entre los visitantes y los miembros de la Comisión sobre algunos de los aspectos técnicos evocados, así como la entrega a la Comisión de documentos elaborados por la ANEP, algunos de ellos con propuestas concretas a tener eventualmente en cuenta en la revisión del articulado.

En la sesión de la Comisión del 12 de agosto fue recibida una delegación de la UDELAR. El rector expuso una resolución relativa al proyecto de ley adoptada por unanimidad por el Consejo Directivo Central el 29 de julio, la que fue distribuida a los presentes. El ponente manifestó que la UDELAR estaba dispuesta a colaborar en la transformación de todo el sistema educativo, especialmente en lo que refiere a la educación superior, y que modificaría en lo que fuera preciso la Ley Orgánica de 1958. Se mostró de acuerdo con la

parte del proyecto en que se enumeran los principios rectores de la educación y subrayó la importancia que en el proyecto se da a la participación de los estudiantes en la conducción de los programas educativos y a la de la comunidad en la vida de los centros educativos. Con respecto al concepto de autonomía expresó: "La autonomía es para servir a la sociedad. En ese sentido hablamos de autonomía conectada con el conjunto del país y desde esta noción de la autonomía conectada queremos colaborar con la construcción de la coordinación de la enseñanza…". Presentó en detalle su concepción del nivel universitario en los estudios de formación docente, proponiendo la creación de un sistema de educación terciaria pública en el que compartirían responsabilidades la ANEP y la UDELAR, y entregó a la Comisión la propuesta de cinco artículos que podrían contribuir a mejorar el proyecto de ley.

El 4 de noviembre la Comisión recibió a una delegación de la ADEMU, la cual señaló principalmente discrepancias con el proyecto de ley, entre ellas las siguientes: el concepto de autonomía y cogobierno aplicado en él, en contradicción con las resoluciones mayoritarias del Congreso Julio Castro, la fijación de una meta de 900 horas anuales en la enseñanza primaria, las medidas propuestas respecto a evaluación del aprendizaje, las atribuciones de la UDELAR respecto a la formación docente, la posible injerencia técnico-pedagógica de los Consejos de Participación que el proyecto propone crear en los centros docentes, la concentración de funciones en el MEC, etc. Un miembro de la Comisión consideró legítimo que los consejos de enseñanza cuenten con miembros de extracción partidaria, aunque admitió que la proposición del Poder Ejecutivo ha suscitado desconformidad general. Dijo: "Ninguna delegación que haya venido aquí comparte el proyecto de ley. Nosotros tampoco". La sesión dedicó bastante tiempo al intercambio de opiniones sobre aspectos de la realidad educacional del momento y las medidas que convendría adoptar.

La última sesión que reproducen las versiones taquigráficas fue la que la Comisión celebró el 27 de noviembre, con la presencia de sus siete miembros. En cuanto comenzó la reunión, la Presidencia sometió el proyecto de ley a discusión general, añadiendo: "Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular. (Se vota). Cuatro en siete, afirmativa". El articulado se votó por bloques, pronunciándose explícitamente por aquellos artículos que la mayoría había presentado como sustitutivos de los que habían sido propuestos por el Poder Ejecutivo. Tuvieron lugar 52 votaciones, todas ellas con el resultado de "cuatro en siete", mediante las cuales se suprimieron algunos artículos, se agregaron otros y se enmendaron la mayoría de ellos, casi siempre en aspectos de detalle muy menor. La Presidencia declaró: "ha

quedado aprobado el proyecto" y se anunció quiénes serían los miembros informantes en mayoría y en minoría en la sesión plenaria de la Cámara.

b) En el Plenario de la Cámara de Representantes

El proyecto fue considerado y aprobado por el Plenario de esta Cámara en su 75ª sesión extraordinaria que tuvo lugar durante todo el día 1º de diciembre de 2008. Un diputado de la mayoría gubernamental, en su calidad de miembro informante de la Comisión, realizó una extensa presentación del proyecto de ley y, dada su condición de docente, lo hizo con fundamentadas alusiones a los aspectos pedagógicos del proyecto y a su segura incidencia en el mejoramiento de la educación nacional.

El prolongado debate que siguió tuvo dos áreas mayores: por un lado, los diputados aludieron al trámite dado hasta entonces al proyecto de ley, y se pronunciaron a favor y en contra de los procedimientos empleados; por otro, se refirieron a aspectos de diagnóstico, política educacional y tratamiento dado en el proyecto de ley a cuestiones de índole general y pedagógica. Predominaron en número y extensión las intervenciones de aquellos diputados que contaban con experiencia docente.

Las críticas más frecuentes que los diputados de los partidos opositores formularon al trámite dado por el Poder Ejecutivo al proyecto de ley pueden resumirse en frases textuales como las siguientes: "Este proyecto no ha sido consensuado entre los sectores políticos y sociales, lo que hace discutible su legitimidad y por lo tanto su permanencia en el tiempo" (p. 68 del diario de sesiones); "Las autoridades del Partido [Nacional] resolvieron pedir una audiencia para entrevistarse con la Señora Ministra de Educación y Cultura, a los efectos de trasmitirle su voluntad de discutir la problemática de la educación de modo conjunto con el resto de los partidos políticos (…) sobre los temas que nos pudieran interesar a los efectos de lograr acuerdos. (…) Quien tenía en aquel momento la movida para hacer esto, la Ministra de Educación y Cultura, no lo hizo" (p. 78); "…planteamos (…) que se integrara un grupo de trabajo donde todos los partidos políticos estuvieran representados para que una vez que este proyecto de ley saliera del ámbito parlamentario, se pudiera decir que era una norma representativa de la opinión de todo el país. (…) Lamentablemente, este planteo, que fue reiterado por nota en julio de este mismo año, no obtuvo respuesta" (p. 88); "Tendríamos que habernos sentado en torno a una mesa para discutir aspectos claves del sistema político educativo uruguayo y acordar juntos una nueva ley" (p. 105); la ley de educación "llega con el amparo solitario del Gobierno" (p. 100); "No vamos

a votar nada de esta ley, incluyendo los dos artículos con los que estamos de acuerdo conceptualmente, porque ni siquiera se nos dio la oportunidad de participar en la redacción" (p. 143).

A estas consideraciones críticas, la bancada del partido de gobierno contestó resumiendo el conjunto de realizaciones favorables al progreso educacional emprendidas durante el período 2005-2008 y desarrollando los aspectos positivos del proyecto de ley, con referencias concretas a sus méritos desde el punto de vista filosófico y pedagógico, los cambios que ya se le habían incorporado en el trabajo interno de la Comisión especial del Frente Amplio y en la Comisión de Educación y Cultura, así como las posibilidades que se abrían de introducirle otras mejoras en el futuro.

Con respecto a los contenidos sustantivos del proyecto de ley el debate —por momentos de elevado nivel profesional— no arribó a ningún acercamiento que pudiera ampliar el número de votantes a favor del proyecto, lo que no quiere decir que no surgieran coincidencias de fondo, sino que estas no lograron atenuar las discrepancias de forma y el resentimiento motivado por el tratamiento dado a la elaboración del proyecto. Los contenidos más frecuentemente impugnados por la oposición, con la consiguiente argumentación defensiva por parte de los diputados del partido de gobierno, fueron: el estado real de los servicios educacionales públicos; el concepto de laicidad que aparece en el proyecto; las frecuentes violaciones a la autonomía de la ANEP; la exagerada creación de nuevos órganos para la gestión del sistema educativo, con la consiguiente complejidad y confusión del organigrama resultante; la participación de docentes en cargos de naturaleza electiva en los Consejos, "que transfiere el poder de decisión desde el ámbito político representativo hacia el corporativo" (p. 86); la poca atención que el proyecto presta a la necesaria calidad de los procesos educativos y al principio de equidad; la creciente injerencia del MEC en responsabilidades que corresponden constitucionalmente a los entes autónomos; la escasa gravitación de las ATD; la propuesta de creación de la COMINE; la falta de posiciones unánimes en la bancada del partido de gobierno; los desacuerdos entre el Poder Ejecutivo y los sindicatos de la enseñanza en aspectos fundamentales del proyecto, sindicatos que, en ese mismo momento —se dijo— se encontraban manifestando ruidosamente sus reivindicaciones en las puertas del Palacio Legislativo; el tratamiento que el proyecto da a la educación privada; la solución encontrada para dar carácter universitario a la formación de los docentes, principalmente en lo relativo al tipo de institución que ha de tomarla a su cargo.

El debate mostró coincidencias, entre otras, en cuanto a fundamentos, fines y principios de la educación, a la importancia fundamental de la formación

docente, al principio de autonomía, a la necesidad de disponer de instrumentos de evaluación y de mecanismos eficaces de coordinación. Sin embargo, salvo las propuestas del partido de gobierno, en ningún momento se recibieron de la oposición redacciones sustitutivas del texto que venía de la Comisión.

En ese clima de desentendimiento metodológico y programático, que también fue marcado por dos diputados del Frente Amplio que negaron su voto al proyecto, este fue aprobado en general por 50 votos en 69 y se pasó a la discusión particular por bloques del articulado. En esta instancia, los cambios más importantes fueron propuestos por el oficialismo para hacer viables soluciones a aspectos constitucionales planteados por la creación del Instituto Universitario de Educación y del Instituto Terciario Superior, y se modificaron también algunas disposiciones transitorias relativas a la implantación del Consejo de Educación Media Básica y al funcionamiento de los centros privados de Educación Infantil.

c) En la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores

La Cámara de Representantes había aprobado el proyecto de ley, tras modificarlo, el 1º de diciembre y el día 3 de ese mes la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores realizó, según las versiones taquigráficas disponibles, su primera sesión, a la que siguieron las de los días 4 y 9 de diciembre. Luego se elevó el proyecto al Plenario de la Cámara, que le dio aprobación final el día 10. En total el proyecto de ley permaneció 9 días en la Cámara de Senadores.

En la sesión del día 3 la Comisión recibió a una delegación del MEC. La ministra describió de manera detallada los aspectos relevantes del proyecto y el director de educación respondió a algunas preguntas que formularon los miembros de la Comisión. El sector opositor reiteró las críticas a los procedimientos utilizados por el Poder Ejecutivo y por la Cámara de Diputados en la tramitación del proyecto, a lo que la ministra contestó: “El que gobierna tiene la responsabilidad de proponer y de decidir” (p. 9 de la versión taquigráfica). La Presidencia de la reunión alivió las tensiones al decir: “Entiendo que es un principio, que en los sucesivos gobiernos va a seguir siendo modificado, afinado y profundizado” (p. 12).

Una delegación de la Asociación de Docentes de la UDELAR (ADUR), también invitada, comentó varios aspectos relacionados con la estructura del sistema educativo y su coordinación, y aportó —con apoyo de material escrito— la posición de la Universidad sobre las responsabilidades

institucionales en materia de formación del personal docente, aspecto en el que anunció el riesgo de que se presentaran situaciones de conflictividad.

Los delegados de la ADEMU, tercera delegación invitada a esa sesión, expusieron sus reivindicaciones en términos similares a los empleados ante la Comisión de la Cámara de Representantes. "Para finalizar —se dijo— entendemos que es una equivocación apresurar la aprobación de una ley de educación a espaldas de los grandes consensos sociales" (p. 17).

En su sesión del día 4, la Comisión recibió delegaciones de la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (FENAPES), de la UDELAR, de diversas asociaciones de educación católica y de la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU).

Los delegados de la FENAPES manifestaron a la Comisión sus discrepancias con varias propuestas del proyecto, ya incluidas en el texto aprobado por la Cámara de Representantes: la división en dos del Consejo de Enseñanza Secundaria, la progresiva injerencia del MEC en asuntos propios de la acción autonómica de la ANEP y sus Consejos, la creación de la COMINE, la supresión del ciclo básico diferenciado en los planes de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), la necesidad de que la opinión de las ATD en materia de planes y programas sea preceptiva, la conducción de la educación no formal por el MEC y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa en la órbita del MEC.

El rector de la UDELAR propuso la creación de un Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública el cual, entre otros aspectos, debiera incluir la formación futura del personal docente necesario al Sistema. Esta es un área, según el rector, en que debieran conjugarse las respectivas experiencias de la ANEP en cuanto a pedagogía y otras ciencias de la educación y de la UDELAR por lo que hace a la creación del conocimiento científico a impartir por los docentes. Desde esta posición, la UDELAR renunciaría a su tradicional actitud monopólica y aspiraría a que la educación terciaria y superior fuera el resultado de los esfuerzos coordinados de diversos entes autónomos. Otro miembro de la delegación de la UDELAR sostuvo que el carácter deliberativo de los mecanismos de coordinación debiera ser sustituido en adelante por su condición resolutiva, para garantizar el cumplimiento de los acuerdos que se tomaran.

La delegación representativa de la educación católica (Universidad Católica, CLAEH —Centro Latinoamericano de Economía Humana— y AUDEC —Asociación Uruguaya de Educación Católica—) recordó su activa

participación en los trabajos del Debate Educativo, tanto a nivel nacional como departamental y zonal y dividió sus comentarios en tres categorías: aspectos sobre los cuales estaban en total acuerdo con lo propuesto en el proyecto de ley, aspectos que consideraban necesarios en el proyecto y que aún no habían sido incorporados y aspectos con los que francamente discrepaban. Entre estos últimos mencionaron dos: "La forma de gobierno y la organización del sistema educativo que propone el proyecto de ley (…) es un exceso de participación corporativa" y "No es conveniente que quienes gobiernan los centros educativos estatales supervisen a los centros educativos privados" (p. 14).

La delegación de la AFUTU, después de considerar a los principios de autonomía y cogobierno como factores de democratización profunda del sistema educativo, subrayó la importancia de la UTU en el conjunto del sistema educativo, el valor de su experiencia en el desarrollo del ciclo básico técnico en sus dos modalidades, la urbana y la agraria, y rechazó la idea de que la educación no formal, que siempre fue una de las áreas de actividad de la UTU, aparezca ahora en el proyecto de ley como de responsabilidad del MEC. "Con esta nueva ley —tal como está planteada— no va a existir la columna vertebral que ha sido la UTU hasta el día de hoy" (p. 18). Antes de retirarse pidieron que "este proyecto de ley, así como está, no se apruebe" (p. 18).

La sesión de la Comisión del día 9 de diciembre se realizó sin invitados, duró apenas 24 minutos y tuvo por objeto pronunciarse sobre el proyecto de ley recibido de la Cámara de Representantes para poder remitirlo a la mayor brevedad al Plenario de la Cámara de Senadores, ya que la bancada del Frente Amplio, según explicó la presidenta, había decidido que el proyecto tuviera aprobación definitiva en el transcurso de esa semana. De ese modo, la sesión no se abocó a la consideración y eventual mejoramiento del proyecto, sino a la mejor manera de acelerar su trámite de aprobación.

Ese enfoque provocó protestas de la oposición, que se manifestaron mediante expresiones tales como: "Me rebelo ante el hecho de que tengamos que tratar en una sola sesión (…) uno de los proyectos de ley más importantes" (p. 1); "No hemos tenido la oportunidad de hacer nuestra alguna de las inquietudes que, con relación a este proyecto de ley, nos trasmitieron las delegaciones que nos visitaron" (p. 2); "Creo que cometemos un error político al no hacernos eco, ya que muchas de esas propuestas tendían a mejorar sustantivamente el proyecto de ley" (p. 2).

Una nueva situación de tensión se produjo cuando la presidenta expresó: "Preferiríamos no elevarlo con una votación negativa y sí tratarlo mañana en

el Plenario" (p. 2). La explicación que ella misma dio de su expresión *votación negativa* fue que uno de los senadores de la mayoría había anunciado su intención de votar negativamente el proyecto. El resultado, pues, de la votación en general y sobre el articulado, este votado en bloque, fue en ambos casos negativo, 3 votos en 7. La Comisión resolvió no elevar el proyecto a consideración del Plenario, y dejó a este la iniciativa de su tratamiento ulterior.

d) En el Plenario de la Cámara de Senadores

En la 64ª sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, del 10 de diciembre de 2008, la Presidencia de la Comisión de Educación y Cultura solicitó "que se altere el orden del día y se trate en primer término el proyecto de ley de educación, una vez que se haya repartido" (p. 11 del Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores). La Presidencia de la Cámara procedió a anunciar: "Se va a votar si se declara urgente y se trata de inmediato el proyecto de ley de educación", votación que resultó afirmativa, por 16 votos en 23 (p. 11).

La presidenta de la Comisión informó que el proyecto no había sido aprobado por la Comisión y que "nos hubiera gustado tener más tiempo para discutirlo" (p. 80). "Teniendo en cuenta que se está acabando el año —agregó— entendimos oportuno terminarlo con la perspectiva de que, seguramente, se podrán efectuar modificaciones a este proyecto de ley —o ley, si hoy es aprobado— en el correr del año que viene y, por supuesto, durante su aplicación" (pp. 80 y 81). A lo largo de la sesión, los senadores de la oposición formularon severas críticas al procedimiento adoptado, que no voy a detallar por razones de espacio y por considerarlas obvias, lo que no impidió que varios de ellos señalaran la legitimidad de esos mismos procedimientos de conformidad con la Constitución y con los reglamentos rectores del trámite parlamentario.

Por la minoría de la Comisión, su presidenta dio detallada cuenta de los contenidos del proyecto, tras lo cual otro miembro informó en nombre de la mayoría, la cual, como se recordará, había rechazado el proyecto. En general, las críticas del sector opositor a los contenidos sustantivos del proyecto refirieron al estado insatisfactorio de los centros educativos (se afirmó que "todos somos contestes en que la calidad de la educación en el Uruguay ha caído drásticamente en los últimos años", p. 122), a las evidencias preocupantes surgidas periódicamente de los informes PISA, a la crisis generalizada de valores, al sentido dado en la ley al principio de laicidad, a la creación en la ley de varias nuevas instituciones. La noción que se está manejando de las evaluaciones también fue criticada: "Tienen que existir —se dijo— pero para que funcionen tienen que ser básicamente externas" (p. 94).

Un senador sostuvo al respecto que "El instituto evaluatorio es el que, de alguna manera, nos permite ir creando las condiciones de comparación entre los resultados del sistema educativo y los recursos que nosotros pusimos a disposición —que son de todos los ciudadanos— para que se encuentre una respuesta adecuada" (p. 111). Un senador sostuvo que "el país no necesita leyes. No hay ningún programa pedagógico, ninguna reforma educativa sustantiva que requiera una nueva ley (…). Con la misma ley vigente [la de 1985] se podría hacer cualquier reforma que en verdad buscara avanzar en la educación" (p. 96).

Hubo anuncios preocupantes. Se afirmó que "los más activos participantes en el Debate Educativo, que fue un fracaso rotundo —se dijo—, fueron los gremios de la enseñanza; hoy están insatisfechos (…) anunciando la eventual interposición de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia" (p. 102). Otro orador anunció: "El Consejo Directivo Central de la Universidad en el día de ayer resolvió por unanimidad solicitar públicamente al Senado de la República que no se limite a ratificar apresuradamente el proyecto de ley de educación aprobado en la Cámara de Diputados, sino que proceda a su análisis cuidadoso, con los debidos asesoramientos y consultas, como corresponde a una cuestión fundamental para el futuro nacional" (p. 110).

Finalmente, la Presidencia sometió el proyecto a votación, que resultó aprobado en general (16 votos en 31), momento en que se ocasionaron disturbios de consideración en la barra que condujeron a su desalojo.

Se resolvió la supresión de la lectura del articulado y la votación en bloque de los 120 artículos de la ley, así como de sus disposiciones transitorias, y se obtuvo su aprobación final por 16 votos en 29. Con ello, la ley quedó habilitada para su promulgación por el Poder Ejecutivo, la que tuvo lugar el 12 de diciembre de 2008.

Mis comentarios al trámite parlamentario

La lectura cuidadosa del material oficial de que he dispuesto (versiones taquigráficas y diarios de sesiones) me ha decepcionado profundamente. En mi ignorancia —que reconozco— de las pautas que rigen las relaciones intra e interpartidarias, no puedo comprender cómo es posible declarar enfática y unánimemente la elevada prioridad que los distintos sectores de ambas Cámaras dicen otorgar al sector educación y, a la vez, negarse a todo

acercamiento de fondo o forma para hacer del proyecto recibido del Poder Ejecutivo una ley que contara con amplio respaldo popular y con las calidades necesarias para reorientar la educación de los años venideros. Tampoco puedo comprender que la justificada crítica a la condición obsoleta de la Ley n.º 15.739 de 1985, que había sido previamente consensuada y que fue aprobada por unanimidad por las Cámaras, no haya estimulado a los parlamentarios de 2008 a dar un paso adelante, a legislar al margen de toda *emergencia* y a proyectarse hacia un futuro diferente, en lo político, en lo social y en lo educacional.

Cuando la confrontación procedimental prima, bloqueándose, las mejores expresiones respecto a los contenidos sustantivos quedan invalidadas. En ambos aspectos, una ley es un instrumento que la sociedad ha de darse con elevado nivel de exigencia. Durante un año el Poder Ejecutivo padeció su pertinaz aislamiento; durante seis meses el Parlamento, dividido prácticamente en dos bloques, no pudo restablecer el diálogo, trabajando con toda legitimidad a reglamento, como todos los legisladores reconocieron, pero sin cumplir su natural misión de mejoramiento del proyecto, hasta llegar al trámite final en la Cámara de Senadores, ejemplo de lo que nunca conviene hacer: aprobar una ley por cansancio, por exclusiva disciplina partidaria, por apuro o bajo la amenaza de que, de cambiar en las próximas elecciones el peso relativo de los partidos, la ley sería de inmediato sustituida por otra. No me parece sostenible el argumento, reiteradamente expuesto por parlamentarios del partido de gobierno, de que toda ley es siempre perfectible y que a la aprobación apresurada y forzada que se le venía dando seguirían más adelante las modificaciones que se impusieran. Las rectificaciones legislativas son siempre demoradas y dolorosas. Una vez más lamento tener que expresarlo: la ley hoy vigente no responde a los compromisos que se habían contraído al iniciarse en diciembre de 2005 la larga y promisoria consulta.

Algunos aspectos de detalle que surgen de las actas leídas merecerían aclaraciones. Uno de ellos es el grado de cumplimiento de lo prescrito en el artículo 202 de la Constitución por parte de las Comisiones actuantes: "Los Entes de la Enseñanza Pública —dice— serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias". Se dice "serán oídos" y no "podrán ser oídos". No he encontrado constancia de que la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores haya invitado a la ANEP a brindar su asesoramiento. Por otra parte, las opiniones vertidas en dichas Comisiones por las entidades que fueron invitadas a sus sesiones no pesaron en los debates de los Plenarios

de las Cámaras, ni podemos saber qué suerte corrieron los documentos que aquellas habían entregado. El tiempo empleado por decenas o centenares de técnicos en la redacción de sus reflexiones y sus propuestas concretas para ofrecerlas a las Comisiones no alteró la marcha del proyecto hacia una aprobación *anunciada,* parafraseando a García Márquez.

Personalmente, considero sumamente grave que esta situación se haya dado tanto para la UDELAR como para la ANEP, los dos órganos que por mandato constitucional son responsables de la conducción de la educación pública nacional. En el caso de la ANEP, que conozco mejor, recuerdo al lector que el Presidente del CODICEN no sólo concurrió a la sesión de 5 de agosto acompañado por los máximos jerarcas del organismo sino que la exposición a la que dio lectura, la versión escrita de la misma y sus anexos que dejó en poder de la Comisión, interpretaban, como expresó el orador, "la posición unánime de la ANEP". En efecto, durante el quinquenio pasado los documentos fundamentales del CODICEN resultaron de extensas sesiones de trabajo con participación de toda la cúpula dirigente de la ANEP, aplicada a la profundización de los análisis, en procura de la adopción de consensos que dieran a la sociedad la garantía de que el gobierno de toda la educación preuniversitaria pública (700.000 alumnos y más de 40.000 docentes) estaba orientado por personas competentes y responsables, lideradas con respeto, ecuanimidad y espíritu de equipo por su Presidente. Tuve oportunidad de constatarlo al participar como asesor invitado en algunas de estas reuniones. De modo que cuando otro órgano del Estado, constitucionalmente obligado a asesorarse por este ente de enseñanza pública, omite el deber de convocarlo o, tras convocarlo, carece de sensibilidad o de tiempo para debatir en Comisión y en Plenaria las propuestas recibidas, el resultado no puede ser otro que el de inferir grave daño a la ley que se está elaborando y, consecuentemente, a la educación pública nacional.

Tercera inquietud: fue general la protesta de los partidos de la oposición y de los sindicatos docentes por el hecho de que las sucesivas versiones del proyecto de ley no les habían sido oportunamente comunicadas para su estudio. No obstante, parece haber habido una excepción: en la sesión de la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores del 4 de diciembre de 2008, el representante de la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC) expresó: "Una vez que estuvieron los anteproyectos de ley, la Ministra tuvo la delicadeza de hacérnoslos llegar de primera mano y a partir de ellos fuimos realizando aportes. El último fue en diciembre del año pasado" (p. 12 de la versión taquigráfica).

Personalmente, siento este proceso como un grave fracaso. Recuerdo con pesar que en algunas de las numerosas asambleas populares propias del Debate Educativo hubo participantes que me preguntaron qué garantías podía darles la CODE de que el gobierno recogería y llevaría a la práctica sus inquietudes y propuestas. Yo les contestaba: "Ninguna. Los miembros de la CODE solo podemos garantizar que nos esforzaremos por incluir en nuestros informes las opiniones de ustedes con la mayor fidelidad posible, pero la responsabilidad por los contenidos de la Ley no será de la CODE sino de los Poderes del Estado que tienen plenas facultades en la materia. Les corresponde a ustedes decidir si participan en el Debate Educativo, contribuyendo así al mejor trabajo de nuestros legisladores". Al haber sido otro el trámite dado a la elaboración y a la sanción de la ley, me pregunto qué reacciones pueden haberse desencadenado en los millares de ciudadanos que participaron en la consulta inicial y si este comportamiento contradictorio no afectará la credibilidad de eventuales consultas posteriores sobre otras cuestiones.

A pesar de que en las instancias que he descrito no se contó con un suficiente análisis técnico y político, el debate de la ley en el Parlamento confirmó —y esto tiene un elevado potencial de futuro— que los diferentes partidos, sin excepción, afirman que la educación merece la más elevada prioridad en la política social nacional y que se le ha de dar categoría de política de Estado. Por otra parte, en ambas Cámaras se dispone de las competencias necesarias para dar forma definitiva a una ley de educación a la altura de las expectativas y necesidades del pueblo uruguayo. Esto, para mí, es obvio y suficiente para empezar de nuevo, como propondré más adelante.

Desde luego, no se pueden desconocer las grandes diferencias políticas y filosóficas que en materia de educación separan a los diferentes partidos ni conviene caer en la ingenuidad de creer que el restablecimiento de una decidida voluntad negociadora concitará fáciles acuerdos sobre puntos respecto a los cuales las posiciones opuestas están fuertemente arraigadas. Un solo ejemplo: para las fuerzas progresistas del país resulta definitivamente inadmisible la propuesta —ciertamente formulada durante y con posterioridad al debate parlamentario— de que la libertad de enseñanza sea interpretada en el sentido de que se otorgue a los padres de familia un bono (el *voucher* del pinochetismo chileno) con el cual aquellos pagarían con fondos del Estado al centro público o privado de su elección la educación deseable para sus hijos. Y así, irán apareciendo, junto con grandes coincidencias, múltiples discrepancias, en momentos en que una mayoría de uruguayos hemos decidido seguir avanzando hacia una sociedad más culta pero también más justa y equitativa.

Negociación supone, pues, diálogo y acercamiento y, ante ciertos escollos ideológicos o técnicos, la prevalencia del pensamiento mayoritario. Es lo democrático.

Tercera parte: las perspectivas de la ley

Reacciones a la promulgación de la ley

Un instrumento de progreso tan largamente esperado y debatido en sus primeras instancias y con tantas repercusiones en la sociedad entera, elaborado y adoptado en las condiciones que he descrito, avivó todas las controversias que habían quedado pendientes. El movimiento sindical vivió 2009 como un año de constante protesta y agitación, con la consiguiente perturbación de la normalidad del trabajo docente. La diferencia de opiniones entre distintas corrientes gremiales llevó el conflicto a la interna de los sindicatos. Algunos de estos plantearon la inconstitucionalidad de la ley ante las autoridades judiciales, aspecto sobre el cual los especialistas en Derecho Constitucional del propio Frente Amplio se mostraron divididos. Las ATD declararon también su rechazo al texto de la ley. Los medios de comunicación adictos a la oposición condenaron tanto el trámite como su contenido, aprovechando, de paso, para juzgar en los peores términos el estado de los servicios educativos públicos. Los indudables avances que el sistema educativo había tenido durante los últimos cuatro años en múltiples aspectos, todas las medidas adoptadas por las autoridades por rectificar el verticalismo del pasado, por llenar persistentes vacíos o por instaurar un clima de diálogo con los distintos agentes educativos, el considerable esfuerzo realizado por el país en materia presupuestal, la labor cotidiana de los centros docentes y de su personal por garantizar la calidad de los procesos educativos, todo pasó —y sigue pasando— bajo la aplanadora crítica de una oposición poco dispuesta a preservar la objetividad de sus juicios. Sus voceros tomaron cada incidente de los que se producen todos los días en un sistema complejo como es la educación como la evidencia de una supuesta negligencia en la conducción del sistema educativo y de la rotunda degradación de las actitudes y resultados obtenidos por los educadores, acusaciones y falsedades muy rentables, como ha sido siempre, para los intereses de la educación privada. 2009 fue realmente un año difícil. Para mí lo que tuvo un importante descenso no fue la calidad de la educación (todo lo contrario, como pude comprobar acompañando al presidente del CODICEN en dos extensas giras por el interior del país), sino la calidad de las múltiples

confrontaciones que en materia de educación soportó la sociedad. Y ello no como hecho excepcional, sino como una manifestación más de esa característica tan uruguaya y tan portadora de luces y sombras como es nuestra tremenda capacidad de análisis de todos los problemas, hasta hacer muchas veces difícil o imposible su solución en el tiempo adecuado.

2009 fue un año electoral y el largo proceso cívico, notable desde el punto de vista del acatamiento de las prescripciones constitucionales y de la preservación de un clima ejemplar de paz interior, no dejó de incidir en el tratamiento de las cuestiones educacionales. Tras las elecciones, redescubrimos que la educación es un sector prioritario, fundamental para el desarrollo económico del país y para una convivencia civilizada, justa y solidaria, y que todos estamos implicados en la definición de sus líneas directrices. Hay, pues, que restablecer el diálogo, de modo que la educación pueda cimentarse en una política de Estado. Para lograrlo, la ley recientemente adoptada viene a constituir una fuente de obstáculos, que algunos quieren suprimir en totalidad, que otros proponen declarar en suspenso, mientras que otros, en fin, quisiéramos renegociar para introducirle las modificaciones parciales que se imponen.

Volvemos a instaurar en el país un verdadero debate educativo, ahora con protagonismo adicional de las estructuras partidarias que, con visiones a largo plazo, se desentienden de muchos de los contenidos específicos de la ley vigente. Se postula que existan más cargos de maestros comunitarios, de aulas comunitarias, de escuelas de tiempo completo, de aplicaciones del Plan CEIBAL. Algunas de las propuestas de la izquierda son imaginativas e inéditas respecto a las surgidas en el debate de los años anteriores. Bienvenidas, si cuentan con mecanismos de análisis previo compartido que les den legitimidad y aplicabilidad. Por su parte, la derecha aporta al debate sus ideas, algunas favorables a la expansión y mejoramiento del sistema, otras a mi juicio de efectos peligrosísimos, decididamente inclinadas a favorecer la privatización de la educación y el confinamiento de la educación pública a la atención de servicios de segunda clase para una población también de segunda clase. La prensa del 9 de diciembre de 2009, se hace eco de un informe técnico que tiene los auspicios de la Cámara de Comercio, "así como del Banco Mundial y el apoyo de la Bolsa Electrónica de Valores". Recomienda suprimir la gratuidad de los cursos de la UDELAR, puesto que "significa un problema para la expansión del sistema privado terciario". Propone la remuneración de los docentes "basada en el mérito", "dotar a las escuelas de mayor autonomía en la administración de su planta docente (en particular en el tema de contrataciones y despidos)", y otras medidas reveladoras de la voluntad de destruir las mejores características de nuestro sistema de educación pública.

Se incrementa el uso abusivo de las encuestas internacionales, la mención al lugar de nuestro país en el *ranking* regional y mundial y en las pruebas PISA, la necesidad de competir fuera de fronteras, de confiar la evaluación de nuestros alumnos y centros a la supuesta infalibilidad de agentes exteriores, aunque sea a expensas de nuestra soberanía pedagógica, que para mí es uno de nuestros irrenunciables bienes. Es de desear que estas intenciones no permeen en la sociedad.

Los optimistas percibimos aspectos en que las coincidencias, por lo menos de intenciones, son considerables, suficientes para darles la forma de grandes acuerdos. Sería importante —yo creo que posible— que primara la sensatez, que nuestra vocación crítica y creativa se sitúe, lo más razonablemente posible, ante los necesarios cambios en educación.

El inicio de la implementación de la ley

La extensión y complejidad de la ley, aprobada quince meses antes del cambio de gobierno y de autoridades educacionales, confiere a su reglamentación e implementación dificultades adicionales, a las que la actual administración está haciendo frente. El 30 de diciembre de 2008 el MEC adoptó un documento sobre este proceso en el que enumeraba 32 "aspectos de la Ley General de Educación a reglamentar e implementar". Algunos de ellos parecen requerir trámites sencillos, como ocurre con el artículo 110 relativo a la creación de la Comisión Nacional de Educación en Derechos Humanos. Otros, como los artículos 113 a 119, por los que se crea el Instituto Nacional de Evaluación, ocasionarán, seguramente, prolongados debates.

Por decreto presidencial del 20 de julio de 2009, adoptado a iniciativa del MEC, se establecieron once medidas tendientes al mejor cumplimiento de distintos artículos de la ley. De su lectura surgen dudas, por lo menos para mí: algunas de las disposiciones de este decreto parecen invadir competencias propias del régimen autonómico de la ANEP, otras son simples recordatorios del contenido de los respectivos artículos de la ley, en los cuales ya está establecido el agente institucional responsable de su cumplimiento.

Algunos artículos de la ley están dando lugar —y no hay nada de excepcional en ello— a polémicas respecto a su puesta en vigencia. La Corte Electoral, por ejemplo, ha fijado el 24 de febrero de 2010 como fecha para la realización de la elección de los docentes que en los consejos correspondientes habrán de actuar en representación de sus pares. El tema concierne, aunque no en exclusividad,

al movimiento sindical. Las centrales sindicales han resuelto acatar la ley en este aspecto, no obstante sus objeciones a la cuantía de la proporción que les asigna en los Consejos, y parecen desear una cierta intervención del PIT-CNT en la presentación de la o las listas de candidatos. La prensa se ha hecho eco de la eventual exigencia de algunos sindicatos de que sus candidatos firmen la renuncia a su puesto en el respectivo consejo, con fecha en blanco, para ser utilizada por el sindicato si la actuación de su representante no le resulta satisfactoria, planteamiento que cuestiona el nivel de autonomía personal propio de todos y cada uno de los componentes de consejos a su vez autónomos. Faltando un mes para la realización de los respectivos actos eleccionarios, algunos sectores sindicales se muestran inclinados a recomendar a sus afiliados que voten en blanco. Otros sectores docentes, ajenos al movimiento sindical y aparentemente estimulados por partidos de la oposición, parecen preparados para intervenir en la elección con candidatos propios. La división en dos del actual Consejo de Educación Secundaria parece plantear serias dificultades logísticas, y se anuncia la posibilidad de que recién tenga efectividad durante el año 2013. El MEC, en adelante responsable de la educación no formal, ha abierto un registro de entidades que actúan con esta modalidad educativa, que será puesto a disposición del Consejo Nacional de Educación No Formal para facilitar el cumplimiento de las funciones de articulación y supervisión de programas que le asigna el artículo 94 de la ley. Pero son muchos los que rechazan la intervención del MEC en una materia que la Constitución no le encomienda. El 9 de diciembre de 2009 quedó constituida la COMINE, creada por el artículo 42 de la ley, y ese mismo día la Comisión celebró su primera reunión formal. Es otra innovación institucional fuertemente cuestionada. La ley trata en los Capítulos XI, XII y XIII de su Título III distintos aspectos de la educación terciaria, incluyendo la creación del Instituto Universitario de Educación y del Instituto Terciario Superior. Son aspectos sobre los cuales la ANEP y la UDELAR vienen sosteniendo posiciones diferentes, que hasta este momento no han encontrado su punto de encuentro. En fin, las autoridades están en contacto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con vistas a negociar un préstamo destinado al mejoramiento de la educación secundaria, y es de desear que tal negociación se ajuste a los previsores contenidos del artículo 14 de la ley.

Esta fase de reglamentación e implementación de la ley es obligada y nada habría que objetar a la diligencia con que las autoridades están procediendo para cumplir con ella. Sería deseable, no obstante, tener en cuenta el debate que actualmente rodea muchos aspectos esenciales de la educación y la predisposición unánimemente compartida a modificar algunos artículos de la ley. Si ciertas medidas insertas en la ley resultan operativas a breve plazo, lo

que supone designaciones, movimientos de personal, cambios en las relaciones de autoridad y otras modificaciones logísticas, administrativas y técnicas de alta incidencia en un pequeño país, las negociaciones que se avecinan en el futuro inmediato y la eventual sanción de nuevas medidas una vez instalado el nuevo Gobierno podrían hacer aconsejable no precipitarse demasiado.

Mis comentarios generales a la ley

Yo ya me expresé sobre los contenidos del proyecto de ley antes de su aprobación. El Parlamento no introdujo demasiadas modificaciones de fondo, de modo que, en términos generales, mantengo mis coincidencias y reservas de agosto de 2008. No las repetiré ahora, pero me permitiré señalar los contenidos fundamentales de la ley que a mi juicio pueden merecer un nuevo examen en busca de acuerdos lo más amplios posible.

Creo conveniente, en primer término, que se redacte una Exposición de Motivos. Algunos de los sucesivos anteproyectos contaron con ella, para mí entonces totalmente insatisfactoria. La Exposición de Motivos no solo es necesaria para el debate parlamentario sino también, una vez aprobada la ley, para dar cuenta a los responsables de la educación y sobre todo a los docentes de la política educativa nacional en el marco de una sociedad que, si bien ha decidido seguir siendo orientada por las tesis del capitalismo, también ha manifestado en las urnas y fuera de ellas su voluntad de regirse por normas favorables a la igualdad, la solidaridad y la justicia. Los cambios que la ley introduzca en el sistema deben ser justificados en el marco de una visión amplia, que defina con claridad la política educativa nacional. Y esta justificación no la puede dar el articulado, que no es explicativo sino normativo; la ha de dar una buena Exposición de Motivos, hoy inexistente. Solo disponiendo de ella se podrá lograr la reducción de la distancia —por no decir la ignorancia mutua— que suele existir entre las disposiciones legales y lo que realmente sucede en las aulas.

Coincido, en general, con el enunciado de los primeros 19 artículos de la ley. Creo conveniente que uno de ellos defina en términos precisos qué debe entenderse por *educación* a los efectos de esta ley.

Juzgo necesario proceder a la supresión lisa y llana de los artículos 42 y 43 relativos a la creación, integración, naturaleza y cometidos de la COMINE. Su inclusión en el Sistema Nacional de Educación me parece innecesaria, indeseable y peligrosa.

Parece necesario completar el actual texto del artículo 19. Entiendo que la obligación del Estado de proveer "los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación" ha de beneficiar exclusivamente al alumnado de la educación pública.

Comparto las críticas formuladas por quienes consideran que se ha producido un desequilibrio en la distribución de responsabilidades entre los diferentes órganos de carácter oficial asociados a la educación y propongo reducir algunas de las que se han adjudicado al MEC. No es, constitucionalmente hablando, un órgano educador. Por consiguiente, áreas como la educación no formal y la educación de adultos, entre otras, han de regresar a la jurisdicción de los entes autónomos que corresponda.

No me resulta comprensible que en los artículos 72 a 75 se establezcan los derechos y deberes de los educandos y de sus madres, padres o responsables, y que la ley se desentienda de mencionar los derechos y deberes de los educadores.

Con respecto al tema de la evaluación creo prematuro que la ley haya dado forma acabada a su tratamiento al crear el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Es un tema que llegó al Parlamento insuficientemente estudiado, con especificaciones más propias de un reglamento que de una ley, a la que así se confiere una rigidez adversa a la dinámica de los procesos educativos. Me parece conveniente retener la siguiente declaración del presidente del CODICEN formulada a este respecto el 26 de enero de 2009: "La ANEP entiende que la evaluación es conveniente siempre y cuando se conciba y ejecute con el propósito de mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo y sus instituciones, sea absolutamente autónoma del poder político y comprenda dos componentes fundamentales: la auto-evaluación y la evaluación externa independiente".

Uruguay es un país de fuerte vocación agropecuaria, pero con rasgos marcadamente urbanos, que da la espalda a la realidad campesina nacional y a sus habitantes. La ley repite este modelo. No veo en ella, ni en su anterior y hoy inexistente Exposición de Motivos ni en su articulado el énfasis en cuán importante es que el sistema educativo apoye al sistema productivo rural y a la elevación de la calidad de vida de la población campesina. Reconozco que mi posición al respecto obedece a una vieja deformación profesional. Aun así, me declaro totalmente insatisfecho con el contenido del artículo 34. El tema exigía mucho más, con referencias a la necesidad de ampliar lo que hoy ya se está haciendo en los niveles de la educación secundaria, de la educación técnico profesional formal y no formal y de la educación terciaria.

Mi propuesta para el futuro

La ley n.º 18.437 está vigente y las actuales autoridades —al final de su período de gobierno— se encuentran abocadas a la implementación de las disposiciones de su articulado. En este momento, febrero de 2010, en vísperas de la asunción de un nuevo gobierno, a las manifestaciones de desconformidad se suma un alud de propuestas de múltiples orígenes, cuyas fuentes son más partidarias que gremiales o técnicas. Las ideas avanzadas no podrán, en general, ser llevadas a la práctica sin introducir modificaciones a la ley, unas de detalle, otras dirigidas a cambiar a fondo o suprimir algunas de sus disposiciones.

Finalizado el proceso electoral de octubre/noviembre de 2009, los partidos que tendrán representación parlamentaria a partir de 2010 han reiterado la elevada prioridad que asignan al sector educación y han señalado su disposición a aportar ideas para convenir modificaciones más acordes con las exigencias de la nueva etapa y con los puntos de vista predominantes en la ciudadanía. El partido de gobierno ha precisado con insistencia su interés en concertar políticas de Estado con los demás partidos y ha creado comisiones interpartidarias para el estudio de cuatro áreas, una de ellas la educación. Esta Comisión se encuentra en pleno trabajo, aunque a riesgo de llevarlo a cabo, otra vez, en solitario.

Los gremios docentes, que han guardado una razonable tregua durante la etapa electoral, han anunciado su voluntad de continuar movilizados en pro de sus reivindicaciones pendientes. Siguen sosteniendo la inconstitucionalidad de la ley n.º 18.437, pero han presentado candidatos al acto electoral del 24 de febrero, de modo de estar representados en los órganos de gobierno de la educación. Se anuncia, no obstante, que ciertos sectores harán campaña a favor del voto en blanco. Otros han constituido formaciones *ad hoc* para el sostenimiento de candidatos adversos al partido de gobierno. No sabemos, por lo menos por ahora, cuán autónoma, cuán cogobernada y cuán progresista será nuestra educación preuniversitaria a partir de marzo de 2010.

Es muy de desear que las normas que nos rigen, incluyendo dispositivos extraordinarios como el Grupo Interpartidario de Educación y prácticas innovadoras como las adoptadas para facilitar la transición de un equipo político técnico a otro, funcionen con fluidez y eficacia. Tengo el presentimiento —que lamento— de que no será fácil. Parecería que en muchos aspectos estamos comenzando un proceso definitorio en el momento en que debiéramos

estar finalizándolo. Me explico: nos urge precisar cuáles deben ser los grandes principios y las grandes tareas de la educación de los próximos años cuando eso, precisamente, era lo que quisimos hacer en el período gubernamental que ahora finaliza, mediante el Debate Educativo y la nueva Ley de Educación. Hemos aplicado estos recursos propios de encrucijadas históricas sin generar pública satisfacción. No hay otra consigna posible, pues, que la de recomenzar. Porque es obvio que cuestionamos, por enésima vez, las políticas educativas, como es obvio, también, que las deseamos dinámicas, más avanzadas en profundidad, en superficie, en elevación, conforme a ideas rectoras razonables, a prácticas creativas, a actitudes constructivas. Sobre las cuales, por primera vez en mucho tiempo, estemos de acuerdo.

Si todo esto queda instaurado en un plazo aceptable, adelante. Si los acuerdos básicos no se concretan, habrá que comenzar de nuevo. Ni la desavenencia constante, ni la parálisis, ni la resignación son tolerables.

Si llegara a ocurrir que el esfuerzo del Grupo Interpartidario de Educación resulta insuficiente, sugiero que lo abramos a otros miembros de la comunidad educativa, hoy dejados de lado. Y convengamos un procedimiento que nos lleve a la elaboración y aprobación de un pacto (o compromiso) nacional por la educación. Concluyo este capítulo proponiendo los pasos que podrían conducirnos a la adopción de tal pacto. No sin antes recordar que el diccionario de la RAE define pacto como "concierto o tratado entre dos o más partes que se comprometen a cumplir lo estipulado" y define compromiso como "obligación contraída".

No me parece necesario reabrir ante la ciudadanía el Debate Educativo ni derogar la ley n.º 18.437. Ambos constituyen antecedentes a tener en cuenta, entre otros. Pienso que para llegar a los necesarios compromisos hay que invitar a un diálogo sectorial, constituyendo una comisión técnico-política de alto nivel cuyo cometido sea recoger las iniciativas en circulación, discutirlas y hacer una síntesis de ellas en aspectos tales como los contenidos de la Exposición de Motivos, las definiciones y principios rectores fundamentales para garantizar una educación de elevada calidad y las estructuras institucionales que, con acatamiento de las disposiciones constitucionales, fortalezcan el sistema educativo nacional, en particular el de gestión estatal, dando a este conjunto la forma de un pacto (o compromiso) nacional por la educación, que en pocas páginas proclame los grandes puntos de coincidencia de una política de Estado en materia de educación para un par de decenios y que, de paso, aporte las bases para la modificación de la actual ley. El diálogo, suficientemente abierto como para recoger las propuestas de los sectores más

allegados al tema y presidido por un sincero afán de convergencia constructiva —lo que implica el renunciamiento a las posiciones irreductibles— ha de aprovechar las circunstancias favorables de esta hora para acortar distancias, identificar puntos de coincidencia y evaluar alternativas a los puntos de divergencia.

La función de la mencionada Comisión no consistiría en elaborar un articulado formal, sino en enunciar las ideas convenidas como acuerdos resultantes de una negociación plural, sean unánimes o sean, si resulta inevitable, con indicación de las respectivas mayorías y minorías.

La Comisión tendría carácter honorario y estaría constituida por un representante del Poder Ejecutivo, que la presidiría al nivel del Ministerio de Educación y Cultura, y por un delegado de cada uno de los cuatro partidos con representación parlamentaria, así como de las entidades responsables o contribuyentes a la educación pública (ANEP, UDELAR, Ministerio de Desarrollo Social —MIDES—, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay —INAU—), de los diferentes sindicatos de educadores, de las ATD, de la enseñanza privada, de los gremios estudiantiles y de las Comisiones de Educación y Cultura de ambas Cámaras. Un número de alrededor de veinte miembros sería el indicado. La Comisión adoptaría su propio reglamento de trabajo, podría mantener entrevistas, encomendar estudios o solicitar el parecer de otras entidades o personas competentes vinculadas al quehacer educativo y podría crear subcomisiones para el examen de cuestiones específicas. Los organismos del Estado involucrados aportarían el apoyo logístico, secretarial y presupuestal necesario a su funcionamiento.

El tipo de trabajo a realizar y la distancia a recorrer hasta la obtención de los necesarios acuerdos hacen aconsejable que las distintas entidades designen libremente sus representantes, en el entendido de que velarán por asegurar que estos reúnan por lo menos dos condiciones: elevada competencia en materia educacional y actitud negociadora.

La Comisión y sus deliberaciones serán extraparlamentarias, más bien dicho, preparlamentarias. El documento elaborado por la comisión se denominará Proyecto de pacto (o compromiso) nacional por la educación. Para que lo estipulado en él tome forma final, será preciso que la Presidencia de la República, en acuerdo con el Consejo de Ministros, lo someta a consulta del Congreso Nacional de Educación, se pronuncie a su vez sobre estos antecedentes y, con sus comentarios, lo remita al Poder Legislativo para la introducción de las modificaciones que este estime pertinentes en el articulado

de la actual ley y para legislar, si es preciso, en cualquier materia emergente del pacto, incluyendo la posibilidad de proponer reformas al texto actual de la Constitución.

Debe entenderse que, de conformidad con las disposiciones constitucionales relativas a la autonomía de los entes de la enseñanza, el proceso de elaboración del pacto no deberá afectar en lo más mínimo dicha autonomía y que su texto será válido al solo efecto de facilitar las deliberaciones del Poder Legislativo hasta la promulgación de la ley reajustada o de las nuevas leyes que se impongan. En tanto no se logre dicha promulgación, la Comisión se mantendrá en disponibilidad, y se disolverá una vez alcanzado aquel objetivo. De este modo, tanto el funcionamiento de la Comisión como la existencia del pacto guardarán su condición de recursos extraordinarios y sin valor de precedentes, exclusivamente creados para el desbloqueo de una situación actualmente perjudicial al interés de la educación de nuestro pueblo.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADEMU	Asociación de Maestros del Uruguay
ADUR	Asociación de Docentes de la Universidad de la República
AFUPRIM	Asociación de Funcionarios de Primaria
AFUTU	Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay
AGESIC	Agencia para el desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento
ALUR	Alcoholes del Uruguay S.A.
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
APAL	Asociación de Padres de Alumnos Liceales
APES	Área de Perfeccionamiento y Estudios Superiores
ATD	Asamblea Técnico Docente
AUDEC	Asociación Uruguaya de Educación Católica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BINAME	Biblioteca Nacional de Medicina
BIREME	Biblioteca Virtual en Salud
BM	Banco Mundial
CAIF	Centro de Atención Integral a la Primera Infancia y la Familia
CCSNEP	Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública
CDC	Consejo Directivo Central
CECAP	Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente

CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer
CEIBAL	Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CENDIM	Centro Nacional de Documentación e información en Medicina
CEP	Consejo de Educación Primaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CERP	Centro Regional de Profesores
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CIDI	Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
CLE	Centros de Lenguas Extranjeras
CNE	Congreso Nacional de Educación
CODE	Comisión Organizadora del Debate Educativo
CNICE	Centro Nacional de Investigación y Comunicación Educativa
CODICEN	Consejo Directivo Central
COMINE	Comisión Nacional de Educación
CPLEP	Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública
CSEU	Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay
DFPD	Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente Docente
ENIA	Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia
FEMCIDI	Fondo Especial Multilateral del CIDI
FENAPES	Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria
IESALC	Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
IFD	Instituto de Formación Docente
IINN	Institutos Normales de Montevideo
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
INADO	Instituto Nacional de Docencia
INAME	Instituto Nacional del Menor
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INET	Instituto Normal de Enseñanza Técnica
INFED	Informática en la Educación

INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
IPA	Instituto de Profesores "Artigas"
IPES	Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores
ITS	Instituto Terciario Superior
IUDE	Instituto Universitario de Educación.
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
LSU	Lengua de Señas Uruguaya
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MECAEP	[Programa para el] Mejoramiento de la Calidad Educativa de Primaria
MEMFOD	[Programa para el] Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente
MESYFOD	[Programa para el] Mejoramiento de Educación Secundaria y Formación Docente
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAD	Profesores Articuladores Departamentales
PAPOVO	Programa de Apoyo Psicopedagógico y Orientación Vocacional-Ocupacional
PBI	Producto Bruto Interno
PEAID	Programa de Equidad para el Acceso a la Información Digital
PEDEAGRIND	Programa De Desarrollo en Ciencias y Tecnologías Agropecuarias y Agroindustriales
PES	Programa de Educación Sexual
PIODNA	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos
PIT–CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores/Convención Nacional de Trabajadores
PNE	Plan Nacional de Educación
PPL	Programa de Políticas Lingüísticas
RAE	Real Academia Española
RELPE	Red Latinoamericana de Portales Educativos
ROU	República Oriental del Uruguay
SINETSA	Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria y Superior Agraria
SNEP	Sistema Nacional de Educación Pública

TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UDELAR	Universidad de la República
UNICEF	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia
UNAE	Universidad Nacional Autónoma de Educación.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay (Educación Técnico Profesional)

LOS AUTORES

Oruam BARBOZA

Magíster en Ciencias Humanas; Opción Filosofía y Sociedad (Facultad de Humanidades). Licenciado en Sociología (Facultad de Ciencias Sociales). Profesor de Historia (egresado del IPA). Es Docente Efectivo de Secundaria en Historia y de Formación Docente en Sociología. Fue Subdirector efectivo del IPA (1998-2008). Ha desarrollado investigaciones en salud y educación. Ha publicado 35 artículos. Participó en 9 libros colectivos. Es autor del libro: "El concepto de equidad y la reforma educativa de los 90" (Ed. Psicolibros. Montevideo 2008). Desde 2005 ejerce la Dirección Ejecutiva de Formación Docente.

Claudia BROVETTO

Doctora en Lingüística. Es profesora de Lingüística en el Instituto de Profesores Artigas. En 1995 obtuvo el título de Licenciada en Lingüística, de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Realizó estudios de postgrado en la Universidad de Georgetown, Estados Unidos, donde se doctoró en 2003. Sus áreas de especialización son la enseñanza y aprendizaje de segundas lenguas y lenguas extranjeras, la relación entre las lenguas y el conocimiento, la planificación y las políticas lingüísticas. Fue coordinadora del Programa de Segundas Lenguas del Consejo de Educación Primaria e integró la Comisión de Políticas Lingüísticas en la Educación Pública. Actualmente integra el Programa de Políticas Lingüísticas de ANEP – CODICEN.

Stella CERRUTI BASSO

Doctora en Medicina. Especialista en Ginecotocología (Ministerio de Salud Cuba Escuela de Graduados Facultad de Medicina. UDELAR). *Magister* en Bioética (Universidad de Chile); Post Grado en Educación Sexual, Orientación y Terapia Sexuales (Cuba- Acreditada por FLASSES). Ha sido Docente de Ginecología y Obstetricia en las Facultades de Medicina de Cuba y del Programa Docente en la Comunidad de la Facultad de Medicina de la UDELAR y Profesora invitada para dictar cursos en diversas Universidades de la Región. Secretaria del Foro Latinoamericano de Comités de Ética de la Investigación. Docente de Biología en C.E.S. por concurso de oposición libre. Autora de libros, artículos y publicaciones algunos de los que recibieron premios a nivel nacional e internacional. Consultora Libre en la temática de Sexualidad - Salud Sexual y Reproductiva – Prevención VIH/SIDA Salud en la Adolescencia, Género y Bioética para distintos Organismos Internacionales: OPS-OMS-GTZ-UNFPA- UNICEF. Coordinadora del Programa de Educación Sexual en la ANEP desde su inicio en febrero 2006.

Lilián D´ELÍA

Profesora de Filosofía egresada del Instituto de Profesores Artigas, con postítulo en Educación a Distancia, y posgrado en Educación. Tiene una larga trayectoria docente desarrollada tanto a nivel público como privado, en educación media, formación docente y cursos de actualización disciplinar y didáctica para docentes titulados Como profesora de Bachillerato Internacional tuvo a su cargo la cátedra de Teoría del Conocimiento, siendo a su vez la coordinadora académica de aquel. Miembro titular de la primera ATD del CES, Presidente de la Comisión de Bachillerato y representante ante CODICEN, designada por la Asamblea Nacional. Se desempeñó como investigadora de UNESCO, en la temática de Metodología Científica y Epistemología. Dictó múltiples conferencias en congresos nacionales e internacionales. Autora de diversas publicaciones. Desde el año 2005 al presente integra el Consejo Directivo Central de la ANEP.

Carlos DEMASI

Magíster en Ciencias Humanas (Universidad de la República). Licenciado en Ciencias Históricas (Facultad de Humanidades y Ciencias). Profesor de Historia (Instituto de Profesores Artigas), Docente de Historia del Uruguay (1830-1930) y de Historia Nacional IV (Instituto de Profesores “Artigas”).

Profesor Agregado (Universidad de la República). Investigador Nivel II (ANII, SNI). Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación). Autor de *"La lucha por el pasado. Memoria y nación en Uruguay"* (Trilce, 2004). Co-autor de *"La dictadura cívico-militar uruguaya 1973-1985"* (EBO, 2009) Coordinador (con J. Yaffé) de *"Vivos los llevaron… Historia de la lucha de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos (1976-2005)"* (Trilce, 2005), y de numerosos artículos publicados en el país y en el exterior.

Walter FERNÁNDEZ VAL

Profesor de Matemática efectivo grado 6, del Consejo de Educación Secundaria. Cumple funciones de docencia en forma interrumpida desde 1987 hasta la fecha. Designado por el Consejo Directivo Central en 2006 para integrar el Equipo Técnico de Apoyo a la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). Desde 2007 se desempeña como Secretario Técnico y Asesor del Presidente del Consejo Directivo Central. Integrante de la Comisión Organizadora del Parlamento Juvenil 2009. Es autor de 5 libros de texto de su especialidad, y más de 50 artículos sobre educación publicados en diarios, semanarios, revistas y boletines.

Marisa GARCÍA

Profesora de Química, egresada IPA, Química Farmacéutica, egresada de la UdelaR. Tiene formación de posgrado en Francia, Israel y EEUU. Realizó trabajos como Investigadora de UNESCO. Presentó numerosas ponencias en Congresos Internacionales, es autora de diversas publicaciones. Desarrolló su actividad docente en Educación Secundaria como Profesora e Inspectora de Química por concurso; fue Profesora en el IPA y en la Facultad de Química. Fue Asistente del Decano de dicha Facultad en la que integró el Consejo por el Orden Docente y fue Decana Interina. Fue Encargada de la Unidad de Enseñanza de la Facultad de Ingeniería: En la UTU diseñó, puso en marcha y coordinó el Bachillerato de Química y el Tecnólogo Químico. Vicepresidenta del CODICEN (2007 a 2009). Integra la Comisión Mixta ANEP-UdelaR (2007 al presente).

Beatriz GUINOVART

Economista – Licenciada en Economía. Posgrado en Administración y en Formación Docente. Profesora Titular de la Cátedra de Economía Descriptiva – FCEA – UDELAR

Coordinadora de la Unidad de Apoyo a la Enseñanza de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. – UDELAR Coordinadora del grupo de trabajo para la elaboración del presupuesto quinquenal – ANEP. Coordinadora del Programa de Mejora de la Educación Media y la Formación Docente – CODICEN – ANEP

Pablo MARTINIS

Licenciado en Ciencias de la Educación (FHCE - UdelaR). Magister y candidato a Doctor en Educación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina). Investigador en educación. Ha publicado diversos libros y artículos. Director y docente de Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad (FHCE - UdelaR). Director de la Dirección Sectorial de Planificación Educativa (ANEP - CODICEN).

Martín PRATS

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Facultad de Derecho-UDELAR). Diplomado en "Derechos Humanos y Procesos de Democratización" y "Transparencia, Accountability y Lucha contra la Corrupción" (Facultad de Derecho-Universidad de Chile). Profesor de Educación Media en la especialidad Historia (IPA), Profesor Adscripto en Historia de las Ideas (FD-UDELAR), Profesor Adjunto en Historia de las Ideas (FD-Udelar) y Derecho, Ética y Deontología (LCCom-UDELAR). Director del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR). Director de Derechos Humanos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

María Teresa SALES

Licenciada en Ciencias de la Educación de La Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Docente de Educación Secundaria (jubilada). Actualmente coordina el proyecto ANEP – UNESCO "Plan Nacional de Educación 2010 – 2030", integra los comités académicos de los posgrados en educación y desarrollo y en didáctica para la enseñanza primaria de ANEP

y participa como docente en el Programa de Formación Pedagógico – Didáctico para docentes del área social de la Universidad de la República.

Miguel SOLER ROCA

Maestro uruguayo desde 1939, ejerció la docencia durante dos décadas en el medio rural; organizó y dirigió la experiencia del Primer Núcleo Escolar Experimental en La Mina, Depto. de Cerro Largo. A partir de 1961 ocupó diversos cargos en la UNESCO como especialista en alfabetización, desarrollo rural, formación de personal docente, cumpliendo misiones principalmente en América Latina y en la sede en París. Jubilado desde 1982, ha continuado colaborando en temas educacionales con diversos gobiernos latinoamericanos, incluyendo el de Uruguay. Ha publicado varias obras pedagógicas y en 2006 recibió de la Universidad de la República el título de Doctor Honoris Causa.

Luis YARZÁBAL

Doctor en Medicina de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, especializado en inmunología parasitaria en la Universidad de Lille, Francia. Ha sido docente e investigador de las Facultades de Medicina de la UDELAR y la Universidad Central de Venezuela, y del Instituto Pasteur de Lille (Francia). Fundó y dirigió el Centro Amazónico para la Investigación y el Control de las Enfermedades Tropicales (CAICET), Venezuela. Fue Presidente de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UDELAR; Director del Instituto de Higiene de Montevideo; Coordinador del Programa de Investigación de Salud para el Amazonas (UNAMAZ/IDRC); Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC/UNESCO) y de la Oficina de UNESCO-Caracas. Ha publicado numerosos libros y artículos científicos sobre biología parasitaria, inmunología y educación superior. Desde 2005 ejerce el cargo de Presidente del Consejo Directivo Central de la ANEP.