



La educación en el anteproyecto de Ley de Urgente Consideración

REFLEXIONES Y COMENTARIOS



Prólogo

La FeNaPES ha seguido el proceso electoral, en el marco de su acción como organización sindical comprometida con el abordaje de los grandes temas que conforman la realidad nacional.

En el análisis de los diferentes programas de gobierno presentados por los distintos partidos políticos, elaborados y dados a conocer hacia la contienda de octubre, así como nuestro posicionamiento cuando se dio a conocer el documento "Compromiso por el país" -suscripto por los partidos coaligados que constituyeron el apoyo electoral a la candidatura del actual presidente- reafirman nuestro posicionamiento crítico y el accionar político de nuestro sindicato en la escena nacional.

Culminado el ciclo electoral, en su etapa nacional, el gobierno electo dio a conocer un anteproyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC) cuyo contenido expresa, en líneas generales, el programa de gobierno que la coalición triunfante en noviembre último impulsaría en el Parlamento.

Desde su aparición pública, ha concitado diferentes análisis y debates desde los más diversos lugares y actores de la vida nacional. No obstante la discusión del anteproyecto se realiza exclusivamente entre los partidos políticos de la coalición gobernante, excluyendo a las organizaciones sociales, sindicales y al resto de la ciudadanía.

El rechazo a dicho anteproyecto, tanto por el mecanismo elegido como por su contenido, ha sido adoptado de forma unánime por nuestro PIT CNT. A su vez, informes elaborados por diferentes asesores de variadas organizaciones y diversos artículos publicados en medios de prensa, dan cuenta de su carácter regresivo, implica un fuerte deterioro de nuestro sistema democrático y un brutal retroceso en materia de derechos que afectaran negativamente a la mayoría de nuestro pueblo.

Dicha propuesta afecta fuertemente y pone en riesgo el pleno ejercicio del derecho a la educación, afectando a los estudiantes y sus familias, a los trabajadores y al pueblo en su conjunto.

Desde esta separata deseamos contribuir al necesario debate acerca de esta propuesta a partir del análisis que han realizados compañeros, vinculados desde distintos ámbitos al campo popular y que asumen la defensa de la educación pública.

Reafirmamos nuestra concepción de una educación pública, democrática y democratizadora, que posibilite el desarrollo integral del ser humana, brindando los instrumentos necesarios para que los ciudadanos se conviertan en sujetos históricos de los cambios. Una educación que estimule la búsqueda constante de la justicia social y el ejercicio progresivo de la participación.



¿Son neutrales los expertos de la Ley de Urgente Consideración?

PABLO MESSINA

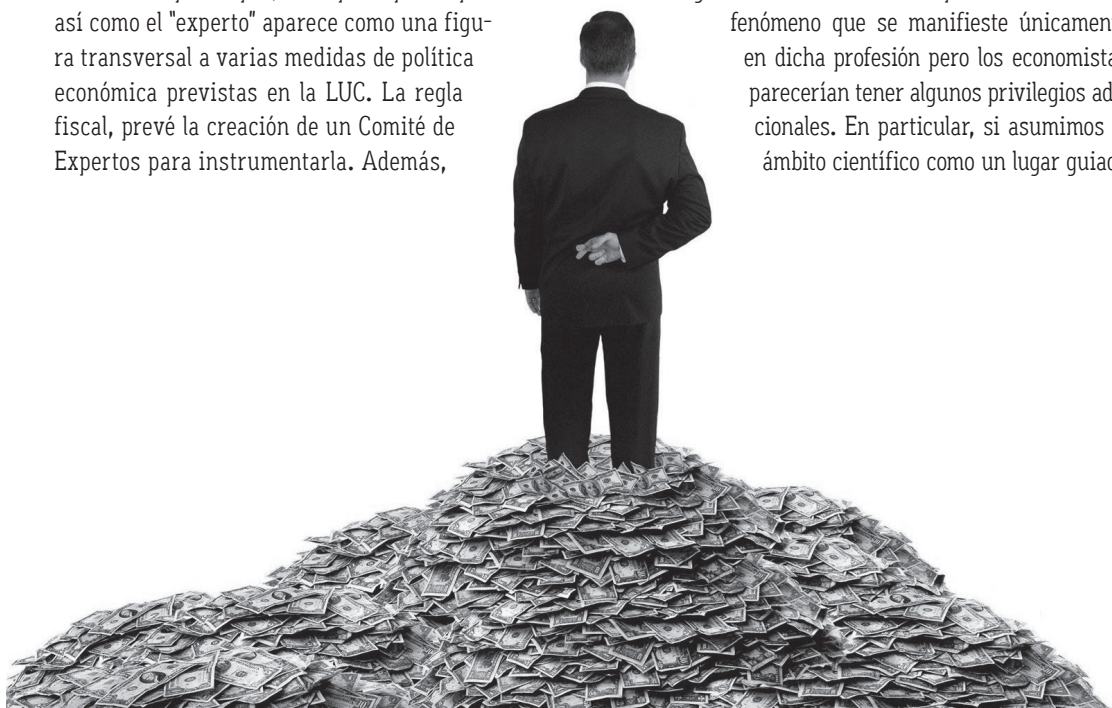
Como era de esperarse, la Ley de Urgente Consideración (LUC) ha dado mucho que hablar. Entre las primeras y necesarias reacciones, se destacó lo poco democrático de combinar 457 artículos en una ley que no permite el debate sino que lo obtura. En el presente artículo, pretendo mostrar lo poco neutral -además de poco garante de buenos resultados- de hacer proliferar comités de expertos para resolver problemas que son de todos. Por deformación profesional, me centraré en los economistas, ya que es lo que más conozco.

Hay participaciones y participaciones. Si bien el gobierno entrante ya mostró que no le gusta la participación de docentes en la educación, no tiene ningún problema en crear una multiplicidad de comités de carácter "técnico". Parece que el problema no es participar, sino quién participa. Es así como el "experto" aparece como una figura transversal a varias medidas de política económica previstas en la LUC. La regla fiscal, prevé la creación de un Comité de Expertos para instrumentarla. Además,

se posibilita la creación de un Consejo Fiscal Asesor (también compuesto de expertos). La Seguridad Social anticipa la creación de un Comité de Expertos (con técnicos locales) e incluso un Comité de Expertos Internacional. Por si esto fuera poco, en el ámbito de las Empresas Públicas el anteproyecto prevé darle mayor ingerencia a las entidades regulatorias (URSEA y URSEC) so pretexto de idoneidad y neutralidad técnica para el cumplimiento de dichos propósitos. Pero, ¿existe tal cosa? ¿las mejores políticas son las que diseñan los expertos? ¿existe la "neutralidad técnica" o "valorativa" del experto? ¿qué tan democrático es todo esto?

Los economistas como expertos.

Si bien existen muchas discusiones a la hora de precisar históricamente el "ascenso de los economistas", no caben dudas de que éstos detentan una gravitación creciente en política. No es un fenómeno que se manifieste únicamente en dicha profesión pero los economistas parecerían tener algunos privilegios adicionales. En particular, si asumimos al ámbito científico como un lugar guiado



por la "verdad" y a la política como un lugar "guiado por el interés", cuesta entender cómo los economistas al hacer política -o diseñar política- parecen inmunes a "los conflictos de intereses" y sus propuestas políticas se presentan desde el saber técnico o científico¹ como sinónimo de neutrales. De todas formas, basta mirar la película *Inside Job* y ver la conjunción de interés de economistas que previo a la crisis de las hipotecas sub-prime de 2007-2008 recomendaban la "desregulación financiera" a la vez que tenían vínculos, no siempre transparentados, con agentes financieros².

Para intentar comprender por qué los economistas suelen ser menos "sospechados" de actuar de forma interesada cuando hacen o recomiendan política, se han ensayado distintas explicaciones. En ellas se mencionan cuestiones como el "prestigio" simbólico por sobre otras disciplinas que conlleva ser la única ciencia social con Premio Nobel así como el uso más extendido y sofisticado de las matemáticas, dotándola aparentemente de mayor cientificidad y, tal vez el determinante más importante a destacar sea que en los economistas es más fácil que en otras disciplinas encontrar ciertos "consensos". La regla fiscal, es uno de esos tantos ejemplos de política en los que es casi imposible encontrar economistas que estén en contra. Y si bien siempre hay "retobados", el "consenso" es uno de los mecanismos que permite dotar a la disciplina de ese manto de "neutralidad" y "cientificidad" a la hora de hacer política³.

Sin embargo, esa mirada monolítica del "ser" y "deber ser" de los economistas tiene como trasfondo un fuerte control disciplinar⁴ que se expresa en la formación, como en la mayor proliferación de

"manuales de texto" así como una visión más unificada de qué debe saber un economista en comparación con otras disciplinas. Asimismo, la concentración de publicaciones de los "departamentos económicos de elite" en las "revistas de elite" es mayor⁵ que en otras ciencias sociales, razón también por la que tanto obsesiona a economistas académicos publicar "en las mejores".

Los economistas tienen ideas "ideológicas" (todos).

Aunque se nieguen a aceptarlo, los economistas, por suerte, tienen preferencias políticas e ideológicas que condicionan su mirada sobre el quehacer. Esto vale para economistas de izquierda, que en general son rápidamente acusados de ideológicos, como para los otros: valga a modo de ejemplo la reciente candidatura de la economista y periodista Laura Raffo a la Intendencia de Montevideo por la coalición de derechas.

Una de las demostraciones más fehacientes del sesgo ideológico en los economistas es que la casi totalidad de estudios sobre corrupción se limitan exclusivamente al sector público, como si el Estado fuera su único receptáculo⁶. De esta forma, la ideología contribuye a obviar las contabilidades paralelas, los fraudes impositivos, las estafas, la adulteración de productos, entre tantas otras formas fácilmente constatables en las que opera la corrupción a nivel privado.

Incluso, en el año 2018 se realizó un estudio experimental con 2425 economistas de 19 países buscando identificar sesgos ideológicos en sus respuestas⁷. Los resultados son tan interesantes como curiosos. A modo de ejemplo, cuando eran

1. Heredia, Mariana (2015). Cuando los economistas alcanzaron el poder. Editorial SXXI, Buenos Aires.

2. Para un análisis más detallado de este problema, véase el artículo de Burdin (2016): <http://fcea.edu.uy/blog/1407-agente-de-dos-principales-el-economista-frente-a-los-conflictos-de-interes.html>

3. De todas formas, hay trabajos que muestran que la opinión pública no siempre comulga con los "consensos" de los economistas. Véase Johnston, C y Ballard, D. (2016). Economists and Public Opinion: Expert Consensus and Economic Policy Judgments

4. Fourcade, M; Ollion, E; Algan, Y. (2015) La superioridad de los economistas.

5. Idem.

6. Hodgson y Jiang (2007). The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutionalist Perspective

7. Chavadni, M. y Chang, H.J. (2018) Who Said or What Said? Estimating Ideological Bias in Views Among Economists

consultados sobre temas tales como la existencia de una "brecha de género" -empíricamente incontestable- mostraron notorias diferencias según el sexo de quién responda (siendo mucho más favorable las respuestas en las mujeres que en los hombres). Además, el estudio encontró diferencias en cuanto a si los encuestados se autoidentificaban como de derecha o izquierda, o según el país o la región en la que vivían.

Un ejemplo mucho más interesante aún es el analizado por el sociólogo uruguayo Gabriel Chouhy para el caso de la puntuación de los centros educativos en Chile⁸. El Estado chileno financia la enorme mayoría de las escuelas y liceos del país a través de un sistema de vouchers -algo que desde varios sectores políticos se ha impulsado y se impulsa en Uruguay. De hecho, más de la mitad de los niños y adolescentes de Chile asisten a colegios particular subvencionados. Pero además, el Estado realiza mediciones constantes de los resultados de aprendizaje a través de test estandarizados en distintos grados y áreas de conocimiento. A partir de una ley de rendición de cuentas aprobada en 2011, el Estado está obligado a retirar el reconocimiento oficial (y por lo tanto dejar de financiar) a todas las escuelas que no alcancen estándares mínimos de calidad. La ley también mandata a la Agencia de la Calidad (similar al INEED uruguayo) a considerar el nivel socioeconómico de los estudiantes para no penalizar injustamente a las escuelas de contexto más crítico. Para determinar qué escuelas alcanzan el estándar y cuáles no, se emplean modelos econométricos, algo que *a priori* podría esperarse que fuese ajeno a cualquier sesgo ideológico o político. Sin embargo, el trabajo encuentra que la elección del modelo econométrico a utilizar difiere según las preferencias políticas de los "expertos" (en su mayoría economistas y psicometristas). En particular, los conservadores prefieren utilizar modelizaciones que consideran

las diferencias socioeconómicas únicamente a nivel individual pero no a nivel agregado en las escuelas, mientras que los progresistas jerarquizan las diferencias socioeconómicas a nivel de escuelas, lo que da ordenamientos de los centros educativos bien distintos. Adivinen qué propuesta fue la finalmente utilizada. Obviamente, la de los conservadores. Pero lo más relevante es observar que hasta en el uso de las matemáticas, la estadística y la econometría, las preferencias políticas o ideológicas se expresan.

Entonces, por más idóneos y neutrales que se presenten los economistas, tienen como cualquier ser humano, intereses -y a veces conflictuados-; ideología y preferencias políticas; sexo, entre otras tantas características. De esta forma, vale preguntarse en quiénes se delegarán los comités de expertos: ¿Será en economistas de la Universidad de la República o de la Universidad de Montevideo? ¿Será en economistas vinculados a consultoras que trabajan para grandes grupos económicos o en economistas que trabajan para sindicatos y cooperativas? Lamentablemente, las respuestas son más obvias y previsibles de los que me gustaría.

Los "consejos de expertos" implican de alguna forma una "privatización de la política", en el sentido de que contribuyen a "tercerizar" políticas gubernamentales, dejando en manos de organismos tecnocráticos la resolución de los problemas sociales. Además, son la manifestación de una concepción elitista de pensar la política ("desde arriba") bajo una supuesta "neutralidad" técnica o científica que no existe y que tampoco garantiza mejores resultados económicos⁹. Por eso, para ser mejores y de otra manera, es necesario responder con propuestas elaboradas democráticamente, donde la participación social sea un elemento central.

8. Chouhy, G s/f. *The moral life of econometric equations: Factoring class inequality into school quality valuation in Chile*

9. A modo de ejemplo, en el Sudeste Asiático, todo el despegue económico desde 1950 hasta mediados de los noventa, se hizo bajo el liderazgo de burócratas y otro tipo de profesionales que no eran economistas. Véase Chang, H. J. (2010) 23 cosas que no te cuentan del capitalismo.



Agustín Cano durante la presentación del libro "El avance privatizador en la educación uruguaya: discursos y políticas"
14 de junio 2019, Montevideo,

Aquellas urgencias

Efectos de la ley de urgente consideración en el sistema universitario.

AGUSTÍN CANO

En más de una ocasión Luis Lacalle Pou comentó que el principal defecto de Macri había sido su gradualismo, torpeza que él evitaría con una estrategia de **shock**. La ley de urgente consideración (LUC) es, sin dudas, un arranque a todo dar. Otra que **shock**: un programa quinquenal de desregulación, punitivismo y criminalización de la protesta condensado en 457 artículos que abarcan todas las áreas del Estado, para trámite largo en las redes sociales y expeditivo en el Parlamento. "Una nueva forma de hacer política", escribió Pablo da Silveira, lo que muestra que el **marketing** político será la forma principal del cinismo del poder. Novedosa la forma, no tanto los contenidos, que traen aires "noventosos". Poco nuevo bajo el **shock**.

En lo que respecta al sistema universitario, la LUC contiene medidas de gran magnitud. Es, en pocas palabras, un intento de refundación de las bases del sistema educativo terciario y superior del país. Entre otras cosas:

- Se suprime el Sistema Nacional de Educación Pública y se crea la Comisión Coordinadora de la Educación. Así, la Udelar pasa de tener tres miembros de nueve provenientes del Mec y los entes autónomos a tener uno de 16 provenientes de diversos lugares, incluida la educación privada. Se sustituye la expresión "educación pública" por "acción educativa" y se modifica el artículo 83 de la ley de educación sólo para eliminar la palabra "pública" del Sistema Nacional de Educación Terciaria (ya no pública).
- Se suprime la presencia de la Udelar en comisiones (como la de educación no formal) o se la diluye en una representación de "las universidades públicas", lo que obliga a negociar el lugar con la Utec, institución sin autonomía efectiva y de dimensiones incomparables. Siendo que la Udelar tiene el 46 por ciento de la matrícula superior fuera de Montevideo (Formación Docente el 49,5 por ciento y la Utec el 4,5 por ciento), la LUC suprime su presencia necesaria en las comisiones departamentales y agrega dos representantes de la educación privada. Un despropósito.

- Se posterga la concreción del cogobierno, previsto en la ley de la Utec (se sigue en esto la línea del gobierno actual).
- Se afecta la gestión administrativa de la Udelar, lo que dificulta la posibilidad de adquirir equipamiento científico indispensable.
- Se le quita a la Udelar la competencia de revalidar títulos del exterior, que pasa al Mec, sin establecer un mecanismo claro que dé garantías. Esto ocurre en un contexto en el que la Udelar está tratando de agilizar los procedimientos para no perjudicar a la población migrante, con lo cual surge la duda de cuál es el objetivo detrás de la medida. A su vez, el cambio tiene un hondo contenido simbólico: se modifica la ley orgánica de la Udelar sin consulta ni acuerdo previo con la institución.
- Hay artículos de orientación directamente privatizadora. Se elimina un pasaje del artículo 14 de la ley de educación que prohíbe suscribir "acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u organismos internacionales que, directa o indirectamente, signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización". Y se habilita al Estado a conveniar con las universidades privadas.

Este conjunto de medidas tendrá tres grandes efectos. **1)** El debilitamiento del sistema terciario y superior público, lo que concentra atribuciones en el Mec y afecta la posibilidad de elaboración de políticas y articulación operativa entre los entes autónomos de la enseñanza. **2)** La quita de peso político y atribuciones a la Udelar. **3)** El aumento del poder del sector privado y la apertura de mecanismos de privatización. En suma, se trata de pasar de una concepción de sistema público coordinado a una de Estado evaluador y administrador de un sistema mixto públicoprivado en competencia. Como anunciaba Metelete que Son Pastel: hola, neoliberalismo.

Es necesario ubicar estas medidas en un contexto histórico. Durante el gobierno de Lacalle Herrera se habilitaron carreras privadas casi sin regulación, lo que generó una situación que pronto se hizo necesario ordenar. Al asumir Sanguinetti, creó una comisión que propondría un marco normativo de regulación de

carreras e instituciones privadas. Sorpresivamente, una vez culminado el trabajo de la comisión, el gobierno redactó el decreto 308/995, con medidas diferentes a las propuestas por la Udelar, que quedaba en minoría en el consejo encargado de atender el asunto. La Udelar protestó y reclamó un proyecto de ley que se pudiera discutir adecuadamente en el Parlamento. El director de Educación del momento, Pablo Mieres, se excusó planteando que eso llevaría mucho tiempo. El decreto 308/995 posibilitó un salto cualitativo en el desarrollo de la educación privada. Hasta esa fecha sólo existía, desde 1984, la Uodal. En 1996 se dio estatuto de universidad a la Ort, en 1997 a la Universidad de Montevideo y en 1998 a la Universidad de la Empresa (en 2017 se sumó el Claeh), además de 12 institutos universitarios (de los cuales cuatro dejaron de funcionar o fueron absorbidos por otras instituciones). La evolución de la matrícula privada expresó este cambio: mientras que en 1988 equivalía al 1,72 por ciento del total universitario, en 1999 ya había llegado al 10,4 por ciento, en 2007 al 11,76 por ciento y en 2012 al 15,53.

Ahora bien, desde 2012 el porcentaje privado de la matrícula se estacionó, e incluso retrocedió al 13,5 por ciento en 2018. Influyeron en esto diferentes elementos, como la diversificación universitaria pública en el Interior. Pero, en cualquier caso, todo indica que el desarrollo del sector privado alcanzó su techo dadas las dimensiones de Uruguay como mercado educativo, la estructura pública del sistema y el prestigio de la Udelar como referencia universitaria del país. Para que la matrícula privada pueda crecer es necesario un cambio jurídico y estructural que permita las transferencias directas de recursos públicos al sector privado (las transferencias indirectas ya existen y fueron otorgadas por todos los gobiernos posdictadura). Esto es precisamente lo que está en juego en la LUC: una refundación del orden legal y organizativo de la educación superior del país conducente a quitarle peso a la Udelar y posibilitar diferentes vías para transferir recursos públicos al sector privado.

La mayoría de los temas de la LUC no son urgentes y, por su importancia, requieren el estudio y la discusión apropiados. La urgencia, en todo caso, está en la fragilidad del arreglo político necesario para aprobarla y en la táctica del **shock**. Evitar la desarticulación de la educación pública es una tarea de urgente consideración.

Acerca de las pautas en materia estatutaria para los funcionarios de ANEP previstas por el proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC).

DANIEL PARRILLA

De los 67 artículos contenidos en la Sección III – De la Educación– del proyecto de Ley de Urgente Consideración, uno de los que requiere mayor consideración en función de su impacto en las condiciones de trabajo de los funcionarios docentes y no docentes, es el artículo 162.

Dicha norma establece las disposiciones o pautas generales que deberán ser contempladas en los estatutos de los funcionarios del ente aprobados por el Consejo Directivo Central, entre ellas algunas sumamente preocupantes, como la posibilidad de establecer diversos regímenes regulatorios para los trabajadores, criterios para el pago de compensaciones salariales, criterios para el ascenso y la estabilidad, delegación a las direcciones liceales de competencias relacionadas con la estabilidad laboral, etc.

El presente análisis contiene una primera parte referida a la constitucionalidad de dicha norma y una segunda en la que avanzamos en el estudio del contenido de la misma, que implica también un abordaje constitucional.

a) Requisitos constitucionales para este tipo de normativas.

El aspecto relacionado con los problemas de constitucionalidad que implica la intervención del legislador en el proceso de elaboración de los estatutos de los funcionarios de los Entes Autónomos ha sido situado para su estudio por parte de la doctrina, en el marco de la autonomía conferida por la Constitución a los Entes Autónomos (en especial Entes de la educación) y del principio de especialidad que le es aplicable a los mismos.

En efecto, en cuanto a la autonomía de los Entes, nos parece importante compartir la opinión de Justino Jiménez de Aréchaga, quien sobre el punto ha señalado: *"La autonomía supone no solamente la ruptura del ligamen jerárquico, que es el medio a que se ha echado mano para alcanzar el fin político perseguido al establecer las autonomías, sino también el reconocimiento de las competencias privativas del Ente Autónomo para fijar las reglas técnicas a las cuales deberá ajustarse el funcionamiento del servicio oficial que se le ha confiado..."*¹

En tal sentido Sayagués Laso ha sostenido que se *"puede legislar respecto de los Entes Autónomos en la misma forma que para la administración central, salvo las limitaciones establecidas expresamente por la Constitución"*²

Otro de los aspectos señalados por la doctrina refiere al denominado "principio de especialización" del ente, concebido como una distribución por materias y cuyo sustento constitucional está dado por la remisión efectuada por el artículo 205 al artículo 190 de la Constitución. Esta especialización implica un límite a la intervención del legislador o al Poder Ejecutivo, quienes no podrán intervenir en algunas materias, o hacerlo cumpliendo ciertos requisitos.

Uno de esos límites se encuentra establecido por el **artículo 64 de la Constitución**. Veamos: Como derivación de la autonomía y especialización a la que hacíamos referencia, el segundo párrafo del artículo 204

1. Jiménez de Aréchaga, J, "La Constitución Nacional" T VII, p. 48-54.

2. Sayagués Laso, E. Tratado de Derecho Administrativo. T. II, pág. 178.179.

de la Constitución dispone que los Consejos establecerán el Estatuto de sus funcionarios de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 a 61 y las reglas fundamentales que establezca la ley, respetando la especialización del Ente.

Si bien en materia de establecimiento del estatuto de los funcionarios, estamos ante una competencia privativa de los Entes, la Constitución a través de su **artículo 64** autoriza al legislador a establecer normas aplicables a los funcionarios de todos o algunos de los Entes Autónomos. Ahora bien, esta facultad conferida al legislador se encuentra sujeta a dos condiciones: a) que estas normas sean aprobadas por dos tercios del total de componentes de cada cámara y b) que por su generalidad le sean aplicables a más de un Ente Autónomo.

Sostenía Horacio Cassinelli Muñoz: *"..pero esa atribución legislativa esta constitucionalmente limitada por dos flancos: por un lado, la exigencia de que las leyes que se dicten en ejercicio de esta potestad cumplan los requisitos formales (2/3 de componentes de cada Cámara) y sustanciales (que sean reglas fundamentales además de tener una especialidad o naturaleza que justifique su aplicación a varios Entes Autónomos)..."*³

Por lo tanto, en forma categórica y a texto expreso, la Constitución ordena que aquellas normas que por su naturaleza sean aplicables a los funcionarios de los Entes Autónomos deben ser aprobadas por dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Es decir que la única forma constitucionalmente válida de aprobar el artículo 162 del proyecto de Ley de Urgente Consideración es mediante esa mayoría especial.

Improcedencia de la norma en análisis en un proyecto de ley de Urgente Consideración.

La norma constitucional que autoriza al Poder Ejecutivo a remitir a las Cámaras proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración es el numeral 7mo del artículo 168 de la Constitución. Esta facultad, está sometida a diversas condiciones,

entre ellas, la prevista por el artículo b) del numeral 7mo: ***"No podrán merecer esta calificación los proyectos de Presupuesto, ni aquellos para cuya sanción se requiera el voto de tres quintos o dos tercios del total de componentes de cada Cámara"***.

En consecuencia, lo dispuesto en el artículo 162 objeto del presente análisis resulta formalmente incompatible con un proyecto de Ley con declaratoria de urgente declaración.

Conclusión

Por lo tanto y en conclusión, si la aprobación del artículo 162 del proyecto de Ley de Urgente Consideración, por su naturaleza requiere una mayoría especial de dos tercios de componentes de cada cámara, tal como lo establece el artículo 64 de la Constitución, esta mayoría tiene como consecuencia impedir que la referida norma pueda estar contenida en un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración por imperio de lo dispuesto por el literal b) del numeral 7mo del artículo 168 de la Constitución de la República.

b) Algunas consideraciones del contenido del artículo 162 de la LUC - Deterioro de las condiciones de trabajo de los funcionarios del sistema ANEP-

Si bien a nuestro juicio el aspecto formal al que referimos en el punto anterior resulta lapidario ya que las normas constitucionales mencionadas resultan de meridiana claridad, se impone, no obstante, el análisis de parte del contenido del artículo 162 en estudio.

En nuestro sistema jurídico los derechos fundamentales de los funcionarios del Estado, Gobiernos Departamentales y Entes Autónomos comerciales e industriales, tienen su consagración máxima en los artículos 58 a 65 de la Constitución de la República.

Para los servicios de enseñanza, el artículo 204 párrafo 2do. de la Constitución establece que los Consejos establecerán el estatuto de sus funcionarios de conformidad con las bases contenidas en los artículos 58 a 61 de la Constitución.

Las disposiciones que según el artículo 162 de la LUC deben contener los estatutos de funcionarios del

3. Cassinelli Muñoz, Horacio. Informe Jurídico acerca de la inconstitucionalidad de la Ley de Educación Nro. 18.437 dirigido a la Federación Uruguaya de Magisterio – Trabajadores de Educación Primaria (FUM-TEP)

Ente educativo, tienen la potencialidad para desmantelar los más elementales derechos laborales resultando violatorias de los artículos constitucionales mencionados (en especial artículos 60 y 61).

Vemos:

Multiplidad de estatutos y destrucción de la carrera administrativa/docente. El literal A del artículo 162 de la LUC prevé la existencia simultánea de mas de un estatuto tanto de funcionarios docentes y no docentes, al disponer la posibilidad de creación de nuevos estatutos manteniendo el anterior y regulando una suerte de movilidad de los funcionarios entre uno u otro, estableciendo a tales efectos periodos máximos de permanencia para volver al anterior, la recomposición de carrera, aceptación de nuevas condiciones, etc.

La decisión de creación de mas de un estatuto, además de constituir una pésima política de administración, violenta los principios mas elementales en la materia.

Para empezar, hemos de ver que el artículo 204 de la Constitución habla "del" estatuto de sus funcionarios, es decir UN estatuto y no DE LOS estatutos, pero además la multiplicidad de estatutos, es decir de diversos regímenes jurídicos aplicables a los funcionarios docentes y no docentes, implica una especie de distorsión que torna inaplicable las disposiciones constitucionales a las que se remite dicho artículo (204), en especial los artículos 60 y 61. El artículo 60 de la Constitución establece el derecho a la carrera y el 61 preceptúa que el estatuto deberá disponer "*las condiciones de ingreso a la Administración, reglamentará el derecho a la permanencia en el cargo, al ascenso, al descanso semanal y al régimen de licencia anual y por enfermedad; las condiciones de la suspensión o del traslado; sus obligaciones funcionales y los recursos administrativos contra las resoluciones que los afecten*".

Ahora bien, es evidente que no pueden existir reglas claras para todos los funcionarios en materia de ingreso, estabilidad o ascenso si se estipulan regímenes laborales distintos para funcionarios docentes o no docentes del mismo escalafón y cumpliendo exactamente la misma tarea, ya que en el escenario que presenta este proyecto de LUC existirán diversas formas determinantes del ingreso y el ascenso.

Es más, en un panorama de distorsión funcional y administrativa como el que se propone, resulta literalmente imposible pensar en la carrera administrativa o docente. Ésta, ha sido definida como una situación de progresión ascendente del funcionario en el transcurso de su vida funcional, incluso metafóricamente se la presenta como una "pista" para el desplazamiento del trabajador a partir de su capacitación, experiencia, calificación, antigüedad, etc. Sin embargo, para que estas "pistas" puedan estructurarse se requiere la plena vigencia del principio de igualdad, de idénticas condiciones para todos quienes están en similares situaciones funcionales, de forma tal de establecer iguales garantías en relación con aquellos aspectos que materializan a la carrera, tales como la calificación del desempeño, los méritos, el concurso, etc.

Este literal A, en rigor lo que hace es **desechar la posibilidad real de establecer un VERDADERO estatuto de los funcionarios del Ente**. Ello es así ya que la definición de Estatuto dada en forma unánime por toda la doctrina administrativista refiere a la idea de integralidad y uniformidad como eje estructural de las normas que lo componen. Sayagués Lazo lo define como "*el conjunto orgánico de normas legales que regulan los derechos, deberes, y obligaciones de los funcionarios públicos*"⁴. Por su parte, Ruben Correa Freitas y Cristina Vázquez señalan que las normas que conforman el estatuto "... puede estar referido a un solo cuerpo, o sea que en un único texto, sea constitucional, legal o reglamentario, este contenido todo el Estatuto del Funcionario debidamente ordenado en capítulos, artículos, numerales, incisos, etc, o puede estar referido a un conjunto de normas dispersas, de diversa naturaleza, pero que materialmente forman una unidad"⁵

Es tan grave la situación que se analiza que tal como veremos mas adelante, puede existir la posibilidad de que el acceso o permanencia en un determinado centro educativo dependa de la voluntad del director de aquel, en función de la adhesión del funcionario a una determinada metodología de trabajo o proyecto de centro. Y como si fuera poco, se esta-

4. Sayagués Lazo. E, Tratado de Derecho Administrativo. T. I, pag. 271.

5. Correa Freitas Ruben y Cristina Vazquez. Manual de Derecho de la Función Pública. Pagina 103.

blece a texto expreso la "desaplicación" de la Ley de Negociación Colectiva (Ley 18.508) al disponerse en los últimos párrafos del literal A que se analiza, que la elección del funcionario por el nuevo estatuto implica la aceptación de las modificaciones posteriores que eventualmente se le incorporen. En este punto se hace "tierra arrasada" de todo el sistema de negociación colectiva establecida por ley y consagrada en los tratados internacionales que ingresan al sistema constitucional por su artículo 72 y que componen lo que denominamos "bloque de constitucionalidad".

¿Cómo se construye un sistema de carreras en un contexto distorsivo como el que se propone? No se la construye. Se la destruye. Por eso no debe caber dudas que la disposición contenida en el numeral A) del artículo 162 de la LUC esta a "contrapelo" de los artículos 60 y 61 de la Constitución de la República.

Violación de las reglas del acceso y permanencia (estabilidad) en los cargos: El literal C del artículo 162 de la LUC (y según veremos, el literal E) termina por poner de manifiesto la concepción jurídico-ideológica que inspira a toda la norma. Véase que se pone en manos de las direcciones liceales, "la conformación de planteles estables". Es decir que ya no solo existirían diversos regímenes para quienes se desempeñan en similares tareas (también se establecen compensaciones económicas), **sino que, además, la estabilidad del funcionario en el centro educativo de su elección o donde mejor pueda cumplir sus responsabilidades ya no dependerá de su ubicación escalafonaria (es decir de sus méritos, calificación, antigüedad, etc) sino de una decisión unilateral y discrecional de un director liceal.** Esta situación afecta la distribución de responsabilidades de los jerarcas poniendo en manos de un líder pedagógico, tareas de recursos humanos, además anula a su mínima e inexistente expresión de la carrera administrativa, **desmantelando el concepto de estabilidad laboral.** En éste aspecto también resultan violentadas las disposiciones contenidas en los artículos 60 y 61 de la Constitución, en especial el derecho a la permanencia, expresamente consagrado en el artículo 61 de la Constitución, ya que la misma dejará de ser un atributo de la carrera, pasando a constituir una discrecionalidad del director del centro.

Violación de los principios de Independencia Moral y Cívica y de Libertad de Cátedra. Estos principios consagran el marco jurídico-conceptual indispensables para la garantía de la mas amplia profesionalidad del desempeño docente. El primero de ellos está previsto en el artículo 54 de la Constitución y la Libertad de Cátedra en el artículo 11 de la Ley de Educación Nro. 18.437 ("peculiarmente" modificado su nombre por "autonomía técnica" por la LUC).

Ahora bien, en forma coincidente con el numeral C) anteriormente analizado, el literal E) de la LUC establece que el CODICEN, el Director General **e incluso el propio director del centro educativo,** puede condicionar el acceso o permanencia a un lugar de trabajo, a la adhesión por parte de un trabajador docente a una metodología de trabajo o un proyecto de centro. Es decir que la autoridad definirá la metodología de trabajo o el proyecto de (concepto amplio) pudiendo acceder o permanecer en el cargo, quien acepte los mismos.

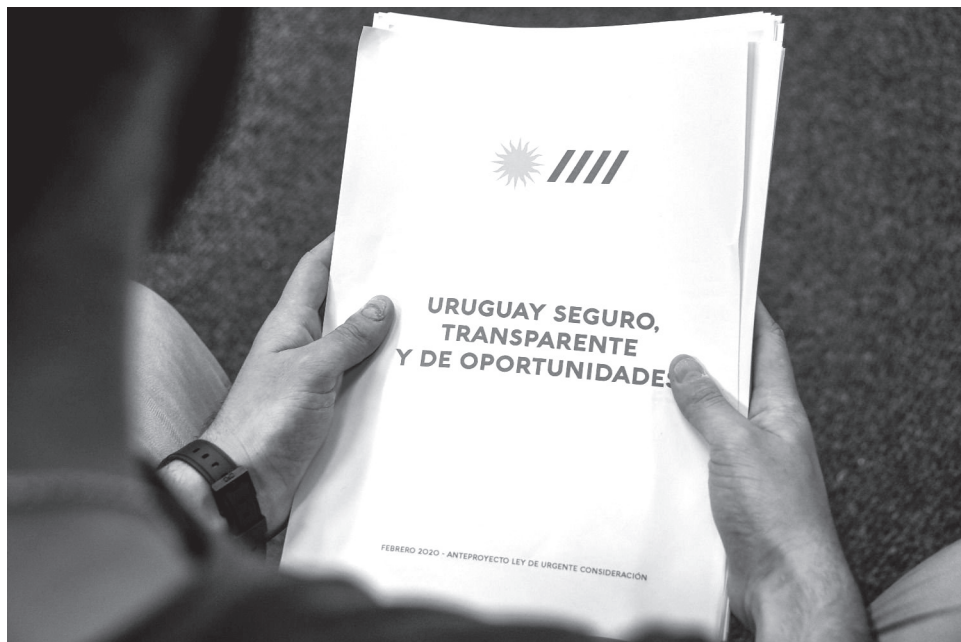
Se afecta la independencia moral y cívica, en tanto este principio tiene como finalidad consagrar la autonomía de quién se encuentra sometido a una relación de trabajo, respecto del posicionamiento general del jerarca. Pero especialmente se violenta la Libertad de Cátedra ya que en un contexto en el que unilateralmente se definan métodos y proyectos se restringe a su mínima o nula expresión, el derecho del profesional docente a la libre planificación de sus cursos y las actividades educativas.

Reiteramos una vez más que por disposición constitucional, el acceso a los cargos y el derecho a la estabilidad componen la carrera administrativa/docente, y ésta no puede prescindir de factores objetivos que garanticen el principio de igualdad, tales como la calificación, antigüedad, etc.

Mediante esta disposición se pretende atar ideológicamente al docente a un determinado modelo, como condición para el acceso al trabajo, lo cual parece coronar la serie de despropósitos jurídicos que hemos venido analizando en el presente texto.

En definitiva: Por su forma como por su contenido (especialmente la primera), el artículo 162 del proyecto de Ley de Urgente Consideración resulta categóricamente inconstitucional.

Foto: El Observador



Consideraciones sobre el abordaje de la Educación en la Ley de Urgente Consideración

DR. PABLO MARTINIS

Los cambios plateados en el borrador de Ley de Urgente Consideración (LUC) con relación a la educación nacional conforman un profundo rediseño del conjunto de la misma. Evidentemente se trata de una de las áreas a las que el gobierno entrante le adjudica mayor relevancia, ya que de los 457 artículos que conforman el proyecto, 67 se ubican dentro del apartado titulado "De la Educación".

Un análisis profundo y minucioso de la propuesta requiere múltiples lecturas y abordajes plurales. No es la intención de la presente columna agotar todos los aspectos planteados en el borrador de la LUC, sino solamente señalar algunos ejes que presentan elementos particularmente preocupantes. Por tanto, priorizaremos aquí una

lectura elaborada a partir de una revisión de aspectos vinculados a la estructura institucional de la educación, para luego dirigirnos hacia tópicos que podrían ubicarse dentro del ámbito de las políticas educativas.

1. De "educación pública" a educación a secas, un cambio que no es meramente lingüístico.

Una posible vía de ingreso para valorar la estructura de la educación que se diseña con el proyecto de LUC tiene que ver con apreciar como se concibe al sistema en su conjunto. La Ley de Educación 18437 de 2008 organiza la educación en el país a través de lo que denomina "Sistema Nacional de Educación". Este sistema se define de un modo am-

plio como el "el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida" (art. 20) y está coordinado por una Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación (COMINE), con una integración amplia y plural. A la COMINE se le asignan tres funciones: a) Procurar la articulación de las políticas educativas con otras políticas públicas; b) Integrar comisiones de asesoramiento o de coordinación en temas vinculados a la presente ley y a otras normas de la materia educativa; y, c) propiciar foros, congresos y conferencias referidos a temas educativos (art. 43, Ley 18437).

Como puede apreciarse, las funciones delegadas a la COMINE son de carácter general, no incluyendo las mismas niveles de definición en torno a la concepción de las políticas educativas. Esto se plantea de esta manera ya que la Ley asigna una función rectora a la educación pública dentro del conjunto de la educación nacional. A tales efectos, se define el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP), integrado por el Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública, la Universidad de la República y demás entes autónomos de la educación pública estatal (art. 49, Ley 18437), coordinada por una Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (art. 50, Ley 18437), cuyos integrantes son: El Ministro o en su defecto el Subsecretario de Educación y Cultura, el Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura, el Rector de la Universidad de la República o en su defecto el Vice-Rector, dos integrantes del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República, el Presidente o en su defecto otro integrante del Consejo Directivo Central de la ANEP, dos integrantes del Consejo Directivo Central de la ANEP, representantes de las nuevas instituciones autónomas que se crean (art. 107, Ley 18437). A esta Comisión le corresponde entre otras atribuciones la planificación de la educación pública (art. 108, Ley 18437).

Uno de los principales cambios que la LUC introduce es la desaparición de la definición como "público" del sistema nacional de educación. En este sentido, la Comisión Coordinadora de Sistema Nacional de Educación Pública es sustituida por una Comisión Coordinadora de la Educación (art. 157, LUC).

También se introducen cambios en la conformación de esta Comisión Coordinadora. De la integración dispuesta en la Ley 18437 se mantienen el Ministro o, en su defecto, el Subsecretario de Educación y Cultura, el Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura y el Presidente del Consejo Directivo Central de la ANEP. La Universidad de la República ve retaceada su participación, ya que de una integración prescriptiva por parte del Rector y dos Consejeros del Consejo Directivo Central, se pasaría a "dos representantes de las instituciones universitarias públicas". A su vez, se integran a la Comisión: un representante de las instituciones universitarias privadas, los Directores Generales y el presidente del Consejo de Formación Docente de la Administración Nacional de Educación Pública, un representante de la educación primaria y media privadas, un representante de la Comisión Nacional de Educación no Formal, un representante del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, un representante del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, un representante de las instituciones de formación militar, un representante de las instituciones de formación policial.

Como puede apreciarse, el cambio que se opera en la conformación de la Comisión Coordinadora es sustantivo. Un aspecto que merece destacarse en este sentido es el ingreso de representantes de las instituciones de educación básica y universitarias privadas, lo que sin duda supone un cambio radical con respecto a la definición de educación pública de la Ley 18437.

2. La centralidad del MEC en la definición de las políticas educativas.

Como señalábamos más arriba, la Ley 18437 otorga a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública la potestad de definición en cuanto a la planificación de la educación pública. El proyecto de LUC altera radicalmente este aspecto, delegando la concepción de la política educativa en el Ministerio de Educación y Cultura. El artículo 120 de la LUC agrega entre las competencias del MEC las siguientes:

- Elaborar el Compromiso de Política Educativa Nacional que acompañará la solicitud de venias para

designar a los tres miembros del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública propuestos por el Poder Ejecutivo, según lo establecido en la presente Ley.

- Elaborar, y enviar a la Asamblea General para su aprobación, antes de la presentación de la Ley de Presupuesto, el Plan de Política Educativa Nacional, en el que se fijarán los principios generales y las metas de articulación entre las políticas educativas y las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico y económico que servirán de marco a la elaboración de políticas educativas específicas.

De este modo, la concepción general de la política educativa queda ubicada en el MEC, con aprobación por parte del poder legislativo. Si bien este mecanismo no podría ser tachado en modo alguno de antidemocrático, es necesario instalar la discusión en cuanto al modo en que se condice con la autonomía asignada a los Consejos Directivos de la Enseñanza por parte de la Constitución de la República. En este sentido es particularmente llamativo que quienes sean propuestos por el Poder Ejecutivo para integrar el Consejo Directivo Central de la ANEP deberán, antes de obtener la venia del Senado de la República "comparecer ante el Cuerpo y comprometerse públicamente a cumplir con los principios y metas generales de un "Compromiso de Política Educativa Nacional", cuya redacción estará a cargo del Ministerio de Educación y Cultura en función de lo establecido en el artículo (19), incisos C y D, de la presente Ley" (artículo 126, LUC).

Para reforzar la idea señalada precedentemente, puede tomarse en cuenta que el artículo 122 de la LUC establece entre los cometidos de la ANEP el de "Elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que correspondan a los niveles de educación que el ente imparta, en el marco de los lineamientos generales y metas establecidos en el Plan de Política Educativa Nacional" (el subrayado es nuestro).

3. Los órganos de la ANEP: concentración de poder y limitación de la participación docente.

Un aspecto sustantivo entre los cambios propuestos por la LUC tiene que ver con que los actuales Consejos Desconcentrados (Inicial y Primaria, Secundaria y Técnico Profesional) pasarán a ser Direcciones Generales, con una dirección unipersonal. Esto implica, además de la fuerte concentración de poder que supone, la exclusión de los representantes electos por los docentes para la integración de los Consejos, según establece la Ley 18437.

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

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

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

Por otra parte, es oportuno destacar también que algunas medidas propuestas tienden a una concentración de poder en el Consejo Directivo Central en

detrimento de las nuevas Direcciones Generales. Un ejemplo de esta situación puede apreciarse en que las Direcciones Generales simplemente podrán elaborar planes de estudio en sus respectivos ámbitos de actuación, ya que los mismos serán aprobados por el CODICEN (en la Ley 18437, el CODICEN homologa los planes aprobados por los Consejos).

4. Políticas docentes: sobre el Estatuto del Personal Docente.

La propuesta de LUC introduce la posibilidad de aprobación de un nuevo Estatuto y establece algunos aspectos que inciden en el desarrollo de la carrera docente.

En el artículo 138, se precisa que además de los elementos ya establecidos en la Ley 18437 para el desarrollo de la carrera docente, se tomará en cuenta uno tan difuso como "el compromiso con el proyecto de centro".

Este elemento resulta particularmente preocupante si se toma en cuenta que en el artículo 162, en el que se plantea la posibilidad de creación de un nuevo Estatuto, se establece que: "a) el acceso a compensaciones salariales y otros beneficios puede estar supeditado al cumplimiento de metas de política educativa; b) se tenderá a confirmar plantales estables en los centros educativos y que las medidas tendientes a este logro podrían ser delegadas por las Direcciones Generales a los directores de los centros educativos; c) se podrían establecer disposiciones de orden funcional como el compromiso por parte del docentes con una metodología de trabajo específico, el cumplimiento de los cual también podría ser delegado a los directores de los centros".

Puede apreciarse que este tipo de medidas abren las puertas a la consideración del sistema educativo como un conjunto de centros en los que primen los criterios de los directores de turno, afectando la autonomía en el desarrollo de la tarea docente y subordinando el acceso a ciertos beneficios al cumplimiento de "metas de política educativa", con todas las desigualdades que esto puede suponer.

Otro elemento no directamente vinculado al Estatuto pero que afecta seriamente la concepción de

trabajo docente es la supresión de la referencia al ejercicio de la libertad de cátedra por los docentes y su reducción a la idea de "autonomía técnica" (art 103, LUC).

5. La formación docente, terciaria no universitaria.

La LUC establece que el actual Consejo de Formación en Educación pasaría a denominarse, Consejo de Formación Docente. Ciertamente la denominación vuelve a introducir el carácter subordinado de esta formación exclusivamente en relación a la educación formal. Una interrogante que surge aquí es que lugar ocupará la formación de Educadores Sociales, introducida en el ANEP en el año 2011, con una identidad que ciertamente trasciende la noción de docencia.

En cuanto a su gobierno, el Consejo de Formación Docente sería dirigido por un Consejo de cinco miembros designados por el CODIEN, despareciendo las representaciones de los órdenes que actualmente integran el CFE.

Resulta muy importante señalar que el artículo 112 de la LUC elimina el carácter universitario de la formación docente que específicamente establecía el artículo 31 de la Ley 18437.

Por otra parte, se ubica en el marco del MEC (art. 145 LUC), un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Profesión Docente, al cual se atribuyen los siguientes cometidos: "A) Promover el desarrollo de programas universitarios de formación docente, en un marco de respeto a la autonomía de las instituciones formadoras, B) Crear un Sistema Nacional de Becas de Formación Docente que premie la continuidad y calidad de los estudios por parte de estudiantes de formación docente universitaria de todo el país, C) Desarrollar, en coordinación con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, un sistema permanente de evaluación y monitoreo de la calidad docente, que sirva como sustento al desarrollo de políticas de acompañamiento y mejora, D) Apoyar a ANEP y a las instituciones educativas en sus esfuerzos por mejorar la calidad docente, las condiciones de ejercicio de la profesión y los horizontes de desarrollo profesional de los docentes de todo el país".

Esto supone la adjudicación de otra nueva función al MEC, en este caso vinculada al carácter universitario de la formación docente, lo cual tiende a incrementar aún más el lugar central que se le asigna en la educación nacional por parte de la LUC. Nótese, además, que las becas a las que refiere el ítem "b" serán otorgadas exclusivamente a "estudiantes de formación docente universitaria", situación que en principio las restringe exclusivamente al ámbito de las universidades o institutos universitarios privados.

Finalmente, es necesario hacer notar que también en el ámbito del MEC se establece un mecanismo voluntario para el reconocimiento del nivel universitario de carreras de formación docente impartidas por instituciones públicas (art. 166, LUC). No queda claro si de lo que se trata aquí es de establecer algún sistema de competencia entre los actuales centros de formación docente de cara al hecho que algunos de ellos pudieran acceder a ser reconocidos como universitarios.

6. Otras incorporaciones vinculadas a políticas educativas.

Si bien resulta imposible pasar revista a todos los cambios propuestos en la LUC dentro de esta columna, nos parece relevante introducir algunos otros aspectos significativos vinculados al desarrollo de las políticas educativas.

- Se elimina la prohibición de suscribir "acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u organismos internacionales, que directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio LUCrativo o alentar su mercantilización", que está presente en el artículo 14 de la Ley 18437 (art. 104, LUC).
- Se quita a la Universidad de la República la competencia de revalidar títulos y certificados de estudios extranjeros establecida en su Ley Orgánica (art. 121, LUC), la cual es asignada al MEC (art. 120, LUC).
- Se elimina la obligación de que al menos un tercio de los miembros de los Consejos de Participación en cada centro educativo sean estudiantes, como establece el artículo 76 de la Ley 18437 (art. 142 LUC).
- En cuanto a las Comisiones Departamentales de Educación, se altera su integración, agregándose, entre otros, representantes de instituciones privadas de educación básica y universitaria (art. 146, LUC).
- Educación no formal: se elimina el Consejo Nacional de Educación no Formal y se lo sustituye por una Comisión Nacional de Educación no Formal en la órbita del MEC. Se excluye a la Universidad de la República de este organismo y se incluye al INEFOP y a los centros privados (art. 147, LUC).
- Educación policial y militar: se quita la obligatoriedad de que en sus planes de estudio estén presentes las líneas transversales establecidas en el artículo 40 de la Ley 18437. (art. 155, LUC). Conviene tener presente que entre esas líneas transversales se encuentra, en primer lugar, la educación en derechos humanos.
- El Instituto Nacional de Evaluación Educativa pasa a ser conducido por tres miembros designados por el Poder Ejecutivo (art. 161, LUC).
- Se deroga la posibilidad de integración de estudiantes de enseñanza media superior y técnico profesional en los Consejos respectivos establecida en el artículo 66 de la Ley 18437 (art. 169, LUC).

Algunas consideraciones generales.

A partir de la lectura de los aspectos incluidos en el apartado sobre educación de la LUC, parece claro que nos encaminamos hacia una realidad educativa con características muy diversas a las actualmente existentes. Entre las mismas, nos parece importante destacar algunas que generan particular preocupación:

- El lugar central que se otorga al Ministerio de Educación en la definición de la política educativa y su avance sobre competencias ubicadas constitucionalmente en los Entes Autónomos de la Educación.
- La subordinación de la educación pública a una concepción general de educación que introduce fuertes niveles de participación de actores privados.
- La concentración de poder en los actores políticos de la ANEP, la desaparición de representantes electos por los docentes en las nuevas Direcciones Generales y una inserción de carácter testimonial en el Consejo Directivo Central.
- La promoción de un nuevo Estatuto del Personal Docente que habilita la concentración de decisiones sobre el trabajo docente en los directores de los centros y que permite suponer una fragmentación del sistema educativo.
- La muy preocupante eliminación de la noción de libertad de cátedra con respecto al trabajo docente, en un contexto en el que están muy presentes en el continente, y también en nuestro país, posiciones que apuntan al control ideológico del desempeño pedagógico de los docentes.

- La eliminación del carácter universitario de la formación docente y su subordinación a un programa establecido en el Ministerio de Educación y Cultura.
- La desestimación del lugar central de la Universidad de la República en la enseñanza universitaria, vía la afectación de su posibilidad de revalidar títulos extranjeros y su exclusión o menor representación en organismos de la educación nacional.
- Los cambios en el INEED, la exclusión de la educación en derechos humanos en la educación policial y militar, la eliminación de la prohibición de suscribir acuerdos internacionales que vayan en la línea de la mercantilización de la educación.

Quizás el elemento más preocupante de este escenario es la inexistencia de cualquier tipo de diálogo con los diversos actores vinculados a lo educativo antes de la presentación de este proyecto. Ciertamente no este un buen augurio sobre los tiempos que se avecinan. Ante la ausencia de ese diálogo resulta necesario multiplicar los procesos de análisis y discusión sobre el contenido de una propuesta que, vista en conjunto, resulta ciertamente de carácter regresivo y lesivo para el conjunto de la educación pública.

No son solo cinco años. Sobre la propuesta de una regla fiscal¹

HUGO DUFRECHOU

Economista, integrante de Cooperativa Comuna.

Uno de los ejes discursivos de la Coalición Multicolor durante toda la campaña ha sido el despilfarro que realizó el gobierno de las cuentas públicas expandiendo su gasto "gasta mucho y gasta mal". Según ellos, el resultado de esta mala práctica sería el actual nivel del déficit fiscal en un 4,9% del PIB. Para remediar esta situación, tomando la metáfora de "poner la casa en orden", las propuestas (que en realidad son ideas fuerza, o deseos de voluntad dado que no hay nada concreto en ellas) abarcan: un ajuste fiscal que permita ahorrar 900 millones de dólares, sin alterar la carga tributaria (o reducirla a través de la eliminación de impuestos como el de Asistencia a la Seguridad Social, o el aumento de exoneraciones tributarias al capital). Además, proponen la elaboración de una (otra) regla fiscal. En el tercer punto del primer bloque del documento llamado "Compromiso por el país", se expresa "Diseñar y poner progresivamente en funcionamiento una Regla Fiscal de Balance Estructural". Si bien esta medida no ha tenido el revuelo (no es tan impactante como una reducción del Gasto Público en 900 millones de dólares), puede tener consecuencias más importantes, y por ello quisiera concentrar el artículo en ella.

¿Qué es una regla fiscal?

Las reglas fiscales, son instrumentos de política económica que tienen como objetivo guiar las finanzas públicas en el largo plazo, introduciendo restricciones sobre alguna variable fiscal utilizada por el gobierno como el gasto público, o el nivel de endeudamiento.

Las reglas pueden ser leyes, o pueden adquirir carácter constitucional: esto limita la discreción de los gobiernos, reduciendo su margen de acción de política pública (la regla fiscal aprobada durante un período de gobierno

conservador, limitará las posibilidades de acción de próximos gobiernos a pesar de que sean de otro signo). La ventaja extra que da la regla fiscal, es que en los hechos funciona como si sucedieran múltiples ajustes fiscales a lo largo del tiempo, pero sin pagar el costo político de realizarlos, dado que se da por un mecanismo automático.

El fundamento teórico para tener una regla fiscal, es que permite un control a la discrecionalidad de los gobiernos de turno, generando mecanismos para ahorrar en momentos de bonanza, y así amortiguar a través del gasto público las consecuencias nocivas de situaciones recesivas o de crisis (lo que se llama ejercer una política contracíclica del gasto).

Esto tiene que ver con la concepción que se desarrolla en la economía neoliberal sobre el gasto público. Para quienes adhieren a esta doctrina como quienes componen los equipos técnicos de la alianza multicolor, el Gasto Público tiene que ver con el deseo de un gobierno de satisfacer una masa gris de burócratas que componen el Estado. Es por ello que hablan del Gasto en general sin desmenuzar sus funciones, conceptualizan a los trabajadores públicos (y precarizados a través de tercerizaciones) dentro del desempleo (ya que no son trabajos legítimos), hablan de ahorrar sin especificar en qué, etc.

Pero más bien, el gasto público tiene otros colores, blanco de las túnicas de escolares, docentes de primaria, batas de laboratorio y profesionales de la salud, color ladrillo de las viviendas cooperativas por los subsidios a la permanencia, y lamentablemente tiene color azul por el avance en el gasto represivo de los últimos años con el aumento de policías, y verde, como un lastre que cargamos desde la dictadura y tiene como una de sus expresiones el déficit en la caja militar. En otras palabras, en el Gasto Público están las condiciones materiales para asegurar derechos básicos a la sociedad, educación, salud, vivienda, ingresos mínimos para las familias, seguridad pública.

¿De dónde viene la idea de imponer una regla fiscal?

Además de los sectores políticos que colocan la necesidad de generar una Regla Fiscal, dicho reclamo también aparece en el documento de la Confederación de Cámaras Empresariales de mayo de 2019 titulado "Propuestas de la Confederación de Cámaras Empresariales para implementar en el próximo período de gobierno". Allí se expresa "Diseño e implementación de una regla fiscal que reduzca la discrecionalidad en el manejo de las finanzas públicas, limitando el aumento del gasto público al crecimiento tendencial de la economía" (Pág. 4)

Otro de los documentos de interés que hablan de una regla fiscal pero centrada en reformar la existente eliminando el artículo del punto 3, se puede encontrar en

1. Artículo publicado en Hemisferio Izquierdo el 19/11/2019

las recomendaciones realizadas por el FMI, luego de concluida su misión de 2018. En el punto 18 de su declaración de diciembre del año pasado se establece "De cara al futuro, la introducción de un marco fiscal de mediano plazo respaldado por una regla fiscal vinculante ayudaría a reafirmar el ancla fiscal y la sostenibilidad."

¿Existe una regla fiscal en Uruguay?

En Uruguay ya rige una Regla Fiscal. Esa es la ley 17.947 de Deuda Pública, que luego se fue modificando, siendo la última vigente la ley 19.670 ((Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal de 2018). En esta ley se restringe el monto de endeudamiento neto que puede contraer el Estado (Artículo 2). Por ejemplo para 2019 el monto máximo permitido de endeudamiento neto es catorce mil millones de unidades indexadas (alrededor de U\$S 1.615 millones).

La oposición reclama que esta regla fiscal es demasiado flexible, y que en los hechos no funciona como tal. Esto se debe a que en el artículo 5 se prevé que el Poder Ejecutivo pueda superar el tope de la deuda hasta en un 50% "en aquellos casos en los que factores extraordinarios e imprevistos así lo justificaren". Según la oposición la ambigüedad en estos términos implica que no se recorta el poder discrecional del Ejecutivo.

¿Qué es una regla de balance estructural?

La regla fiscal de balance estructural más famosa en la región es la que rige en Chile a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Esta norma está diseñada para que los ingresos del Estado, tiendan a ser menores o iguales a los gastos. Como los ingresos están muy ligados al comportamiento del producto, se toma el crecimiento del PIB como referencia para fijar la regla. Como el PIB puntual (específico de un año) tiene un comportamiento volátil, se toma la tendencia del PIB (estimada en base a técnicas de análisis de series de tiempo) que establece el comportamiento estructural de la economía. En la práctica, algunos años el PIB tendencial será menor al PIB puntual, y en otros será mayor.

La regla fiscal entonces, establece que el Gasto Público no puede superar el crecimiento de la tendencia del PIB. Esto genera que en momentos de bonanza económica (por ejemplo cuando los precios internacionales de los commodities sean elevados) en que el PIB puntual sea mayor a la tendencia, los ingresos del Estado (dependientes del PIB puntual) crezcan más que el gasto (atado al PIB tendencial). Tal mecanismo, permitiría ahorrar en épocas de bonanza y gastar más en relación a los ingresos en momentos de recesión sin caer en desequilibrios fiscales.

Por detrás, lo que está implícito el siguiente razonamiento: en momentos de crecimiento económico, las familias tienen mayores ingresos, por lo tanto pueden pagar por servicios públicos como educación o salud. Por lo tanto sería ineficiente gastar y proveer desde el Estado servicios que se pueden adquirir individualmente en el mercado. Este razonamiento olvida que no todos se benefician del crecimiento económico (y los que lo hacen, no lo hacen de igual forma). Pongamos de ejemplo el caso chileno. A pesar de su crecimiento económico sostenido, uno de sus principales problemas sociales (componente de las protestas del último mes) es el elevado endeudamiento estudiantil para acceder a la educación terciaria, dado que a pesar del aumento en el ingreso nacional del país, los hogares no pueden acceder por sí solos a pagar la educación y se ven obligados a endeudarse. La otra cara de la moneda, son los momentos de recesión, en que el Estado aumentaría relativamente el gasto para poder paliar los efectos negativos de la economía, a través de políticas focalizadas (generalmente insuficientes para asegurar mínimos de bienestar básicos, y destinados a las familias más pobres de entre las pobres).

Entonces, ¿qué implica en los hechos una regla fiscal?

La concepción entonces sobre las cuentas públicas, es que todo gasto es superfluo cuando existe bonanza económica. La regla fiscal, lleva al mismo nivel de comparación aumentar el gasto público en educación o salud en épocas de crecimiento económico, con que un día de calor un trabajador pobre se encuentre \$200 en la calle y los use para comprar una cerveza y tomarla en la casa. Su comprensión reduccionista del gasto lo hace ver como un instrumento de un partido de gobierno para satisfacer burócratas, y no como una condición para satisfacer los derechos de la sociedad a tener una vida mejor. Además, subestima el impacto que ese gasto puede tener en el desarrollo futuro (como por ejemplo el gasto público en salud, educación, o investigación, desarrollo e innovación).

Por otro lado, (y lo que parece más grave) es que a diferencia de lo que anuncia la campaña publicitaria del Partido Nacional, no son cinco años, son muchos más. El establecimiento de reglas fiscales limitan el accionar del gobierno de turno y de los futuros gobiernos, reduciendo las posibilidades de acción política futuras (limitando con ello las posibilidades del electorado para poder elegir opciones de política diferentes) por lo tanto no es un recorte solamente del gasto público, sino del alcance mismo de la democracia.

Contextos y pretextos de una reforma educativa

ALEXIS CAPOBIANCO VIEYTO

Profesor en Filosofía y Magister en Estudios Latinoamericanos

La Ley de Urgente Consideración (LUC) finalmente fue conocida, confirmando muchas sospechas y revelando nuevos elementos que es necesario analizar. Que su contenido no haya sido comunicado en la campaña y fuera presentado recién en enero no es un hecho menor, en este mes las organizaciones sociales y políticas, –así como los ciudadanos en general– se encuentran mayoritariamente en un *impasse*. Este proyecto no tiene las características propias de lo que es una LUC, sino que establece una serie de cambios globales a nivel de políticas de seguridad, educación, economía y muchas áreas más. Se opta por un mecanismo que dificulta enormemente un debate serio y responsable y le impone fuertes limitaciones temporales a su tratamiento político, es decir, se opta por un mecanismo que impide la consulta y la participación activa de los ciudadanos. Posiblemente esto se encuentre motivado porque la coalición que gobernará a partir del primero de marzo no tendrá una larga vida. La urgencia es la de un gobierno que quiere imponer su programa antes de perder sustento a nivel legislativo, en el período que los politólogos llaman de "luna de miel". Es también la urgencia de sectores sociales y políticos que vivieron los quince años de gobiernos progresistas como una "subversión del orden natural de las cosas" y que quieren que cuanto antes estas "vuelvan a su sitio". Pero esta urgencia, que tan bien se lleva con ese sentido común que dice que "se habla y discute mucho y se hace poco", obstaculiza –como hemos señalado– el debate y los tiempos de consulta necesarios con la ciudadanía. El gobierno entrante intentará llevar adelante una agenda de cambios globales en 90 días, lo que expresa una concepción muy limitada de la democracia, una democracia que parece ser percibida más que nada como la realización del acto electoral y el resguardo de ciertos derechos y libertades, pero no como la participación activa de la ciudadanía, lo que

necesita un tiempo que va mucho más allá de estas "urgencias".

El filósofo José Luis Rebellato¹ solía insistir en los 90 –cuando los gobiernos neoliberales se hallaban en pleno auge en Uruguay y América Latina– en que el neoliberalismo no era solo una política económica, sino que era un proyecto global de sociedad: económico, cultural, político, etc., y esto queda claramente expresado en este proyecto de ley, que apunta no solo a un ajuste económico, sino también securitario, educativo y político, como el mismo proceso de la ley lo expresa. También implica una ética, que se manifiesta transparentemente en una frase del discurso reciente de Un Solo Uruguay: "no queremos más solidaridad obligatoria".

En este artículo nos centraremos en el capítulo de "Educación". En el mismo se propone realizar una de las transformaciones más radicales de la arquitectura institucional de la educación desde la ley 14.101, también conocida como Ley Sanguinetti, en aquel entonces Ministro de Educación de Bordaberry. Hay una orientación muy clara desde la Ley Sanguinetti, y que es confirmada en este proyecto de ley, que es el avance del Poder Ejecutivo sobre la autonomía de la educación. La ley actualmente vigente, si bien abrió ciertos espacios de cogobierno, no cambió mayormente esa orientación; por el contrario, dio mayores potestades al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que hoy se profundizan en forma sustantiva.²

Hay un determinado contexto a tomar en cuenta a la hora de analizar los cambios propuestos. Durante mucho tiempo se instaló la idea de que la educación vivía una "crisis" profunda. Particularmente, cuando aparecían los resultados de las pruebas Pisa estallaba un coro mediático horrorizado por la situación de

la educación en Uruguay. Lo que solían hacer muchos actores políticos era comparar determinadas cifras de rendimiento con los países más desarrollados de la OCDE, particularmente Finlandia, en vez de ponerlas en relación con los países de nuestra región. Quedó así instalada en el ambiente la idea de una crisis muy profunda o un "desastre" educativo, como se ha llegado a sostener muchas veces. Una comparación con los países de nuestra región, con los cuales tenemos un grado de desarrollo socioeconómico similar, nos hubiera mostrado que tenemos resultados semejantes, o que ocupamos los mejores lugares inclusive en muchos ítems. Esto no quiere decir que no haya muchos problemas a nivel educativo, tampoco se niega la existencia de una crisis a nivel de la educación, pero lo que habría que preguntarse es cuáles son las causas más profundas de estos problemas, que no son solo del Uruguay. Pero se ha optado en este tiempo por un expediente más fácil: responsabilizar de todo a las instituciones educativas y a los docentes, como si la educación no fuera parte de una sociedad, con sus problemas estructurales que inevitablemente la afectan, y como si las diversas decisiones políticas y asignaciones presupuestales –muy deficientes sobre todo en los gobiernos anteriores a 2005– no tuvieran nada que ver con esos problemas. Se construyó un sentido común de crisis y de emergencia que se encuentra como trasfondo de las actuales "urgencias". Y para solucionar esa "crisis" se propone una serie de cambios radicales e inconsultos (nuevamente), sin ningún aval ni de Asambleas Técnico Docentes (que por lo menos no hacen desaparecer en esta ley) ni tampoco de ningún Congreso de la Educación, menos aun de organizaciones sindicales de trabajadores de la educación u organizaciones gremiales estudiantiles; es más, todas estas organizaciones defienden en general posicionamientos opuestos a los que aparecen en esta ley. Y no podemos dejar de sospechar que estas transformaciones no solo no solucionarán los problemas hoy existentes, sino que seguramente los profundizarán y contribuirán en la creación de otros nuevos.

Algunos de los cambios propuestos

Intentaremos señalar algunos de los cambios más problemáticos que propone esta ley a nivel educativo³. Nos encontramos con que la libertad de cátedra que consagraba la Ley de Educación (art. 11) actualmente vigente –y las leyes anteriores– se transforma en "autonomía técnica" en la LUC (art. 103)⁴. Si bien la definición que se da de "autonomía técnica" es la misma que en las leyes

anteriores se daba de libertad de cátedra, el cambio de nombre es más que simbólico. La Libertad de Cátedra nos remite directamente a un derecho, a la libertad de pensamiento y expresión, pero ¿a qué nos remite "autonomía técnica"? Evidentemente no tiene el mismo peso jurídico y simbólico que la libertad de cátedra. No deja de ser algo ya tradicional, en nuestro país y en América Latina en general, que los autoproclamados "liberales" se opongan más de una vez al avance en derechos y libertades individuales o promuevan el recorte de los ya existentes. A lo largo de nuestra historia la apuesta prioritaria a las "libertades económicas" por sobre las políticas no es algo novedoso.

Otro cambio no meramente simbólico es que el Sistema Nacional de Educación Pública es sustituido por el Sistema Nacional de Educación a secas. Asimismo, al tiempo que se suprimen espacios de cogobierno y se elimina la obligatoriedad de la convocatoria al Congreso de la Educación, la educación privada aumenta sus espacios de representación en diferentes organismos previstos a nivel institucional, particularmente en la Comisión Coordinadora del propuesto Sistema Nacional de Educación, donde además de representantes del MEC, de la Universidad de la República (UDELAR) y de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), habrá representantes de las universidades privadas y de los colegios y liceos privados (art. 157 LUC). Esto se produce, además, en un contexto en que el futuro Ministro de Educación y Cultura y otros tomadores de decisiones provienen de universidades privadas. No parece ser muy aventurado pensar que esto es un paso que puede favorecer la instauración del mecanismo de los vouchers educativos, como ya han promovido en otras instancias algunos miembros de la coalición. Este sistema está inspirado en el modelo educativo chileno y es fuertemente cuestionado en aquel país, siendo una de las principales causas que está en el trasfondo de las grandes movilizaciones que lo sacuden, entre otras razones por haber profundizado los procesos de segregación educativa y condenar a los sectores sociales más desfavorecidos a una educación con menores recursos y de menor calidad. Esta orientación privatizadora y mercantilizadora también se expresa en lo que esta nueva ley de educación deroga de la ley anterior, como por ejemplo este párrafo del Artículo 14: "No se suscribirá acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u organismos internacionales, que directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización."



Otro de los cambios más preocupantes que establece esta verdadera nueva Ley de Educación contenida en el proyecto de LUC es el recorte de los escasos espacios de cogobierno existentes actualmente y la práctica desaparición de la autonomía de la ANEP, en favor de un MEC que adquiere cada vez más competencias y potestades, que se podrían resumir en: 1) la elaboración del "Compromiso de Política Educativa Nacional" que debe acompañar el pedido de venia al senado de los tres miembros del CODICEN propuestos por el Poder Ejecutivo, 2) el "Plan de Política Educativa Nacional" que fijará las metas y principios de las políticas educativas y su articulación con otras políticas, y 3) las reválidas de títulos de las que hoy se encarga la UDELAR (art. 120, LUC, literales D, E y M). La autonomía, recordemos, es un principio consagrado en la Constitución de la República, por lo que habría que analizar la constitucionalidad de la Ley en ese aspecto. Acá también nos encontramos con una falsa idea instalada por muchos discursos políticos y amplificada por los grandes medios: que los sindicatos "manejan la educación", cuando en los consejos desconcentrados los representantes docentes electos por listas sindicales son solo un voto en tres y uno en el caso de los cinco del CODICEN.

El principio de autonomía tiene una larga historia en nuestro país. José Pedro Varela fue uno de los primeros

en plantearlo y argumentarlo con gran claridad: "Así, pues, en todas partes hay ventajas y conveniencias positivas en hacer independiente de los otros ramos de la administración pública, la administración de la educación común... esa independencia es condición indispensable para tener completo éxito: sin ella la educación del pueblo seguirá el vaivén de las convulsiones políticas y tendrá una existencia intermitente, débil y enfermiza".⁵ Una ley "urgente", que quiere ser aprobada prácticamente sin debate y que subordina la educación al Poder Ejecutivo, parece ir precisamente en esa dirección en que la educación se someterá a vaivenes políticos que impedirán su fortalecimiento y desarrollo.

La autonomía como principio es retomada y profundizada por el movimiento de reforma universitario de principios de siglo XX y constituirá un principio fundamental del movimiento estudiantil y de nuestra educación pública en general. En 1958, la Federación de Estudiantes Universitarios de Uruguay se movilizará fuertemente a favor de la aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad de la República actualmente vigente. En dicha ley se consagran los principios de autonomía y cogobierno; este último permite la realización más plena del principio de autonomía, puesto que son los diversos órdenes actuantes a nivel educativo quienes eligen a las autoridades y no el gobierno en funciones.

En Varela la autonomía estaba unida además a la participación activa del pueblo en la educación, puesto que si "el elemento democrático, el pueblo... no tiene intervención alguna en la administración de la escuela...", la verá "... progresar sin entusiasmo o languidecer sin dolor". Esta participación que estaba prevista en el Congreso de la Educación también es debilitada. Si los gobiernos del Frente Amplio convocaron congresos cuyas resoluciones no fueron llevadas mayoritariamente a la práctica, ahora tal vez ni siquiera eso ocurra, puesto que su convocatoria deja de ser obligatoria. En la nueva ley, se cambia la fórmula "Será convocado por la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública como mínimo en el primer año de cada período de Gobierno" (art., 45), por "Podrá ser convocado por la Comisión Coordinadora de la Educación, como máximo una vez por período de gobierno" (art. 118, LUC). De esta manera, pierde relevancia una de las instancias potencialmente más ricas, y también de las más desaprovechadas, que se enmarcaba perfectamente en las mejores tradiciones de nuestra educación (ese ADN que algunos quieren erradicar urgentemente).

En este sentido, también se derogan las comisiones consultivas de funcionarios no docentes, estudiantes y madres, padres o responsables, y trabajadores y empresarios en el caso de UTU, establecidas en el artículo 71 de la Ley actualmente vigente (art. 169, LUC).

Este recorte de la autonomía se complementa con la centralización y la eliminación de espacios de cogobierno. Al mismo tiempo los consejos desconcentrados (primaria, secundaria y UTU) son transformados en direc-

nes unipersonales, eliminando así el representante docente. A nivel de Formación Docente se mantiene el Consejo (Consejo de Formación en Educación) pero no se prevé que el mismo tenga un carácter cogobernado, con representantes de docentes, estudiantes y egresados, como funciona actualmente, sino que establece que los consejeros serán designados por el CODICEN (art. 135, LUC).

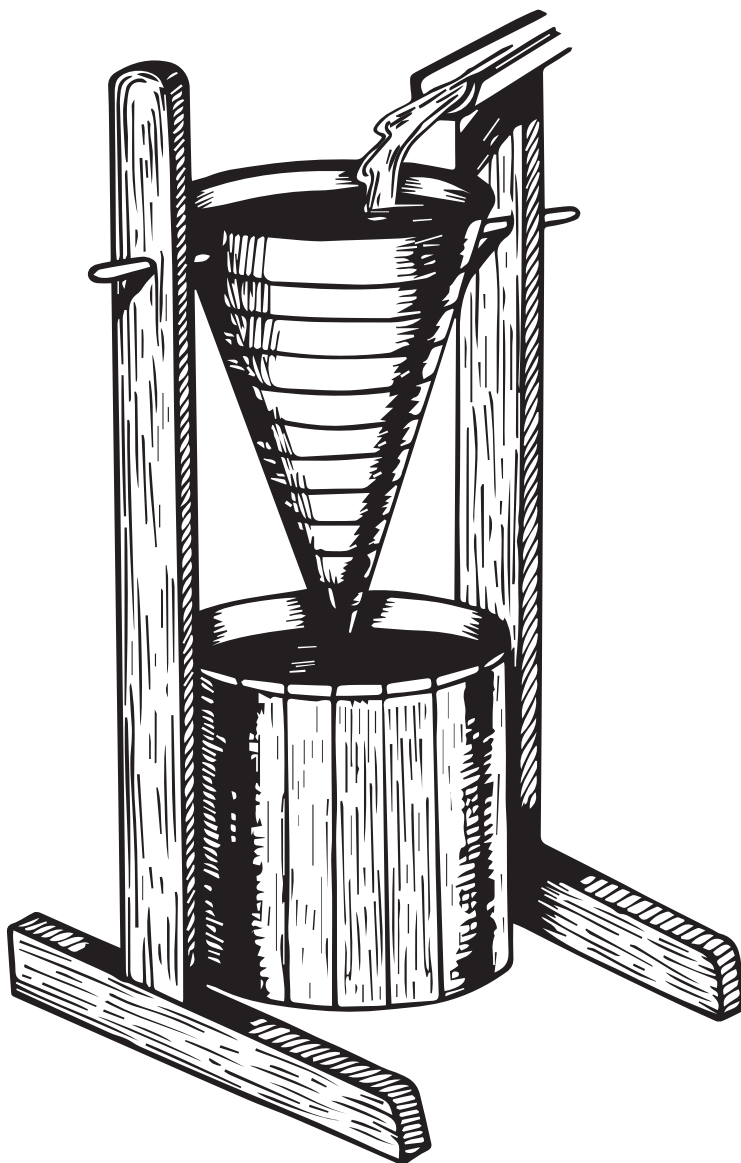
Finalizando, una serie de cambios particularmente preocupantes de la LUC son aquellos que habilitan a directores a designar directamente a los docentes y las compensaciones salariales por cumplimientos de "metas de política educativa" (art. 162, LUC). Estas disposiciones pueden tener como consecuencia el aumento de prácticas clientelares y el sacrificio o menoscabo de la derogada Libertad de Cátedra – transformada en autonomía técnica –, en función de metas de carácter político.

A modo de síntesis

La ley tiene una clara orientación centralizadora, antiautonomista y reduce a un mínimo los espacios de cogobierno, lo cual es propio de perspectivas tecnocráticas, que conciben la democracia en forma limitada y no como la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Su orientación es además privatizadora, tanto por los espacios de representación que abre a la educación privada como por algunos mecanismos de funcionamiento que propone (entre ellas la designación de los docentes por parte de los directores) y parece dar importantes pasos hacia la consideración de la educación una mercancía.

Notas al final

1. Rebellato, José Luis, *La encrucijada de la ética*, Ed. Nordan, Montevideo, 1995.
2. Un muy buen artículo sobre el concepto de autonomía es "La autonomía de la educación en Uruguay" de Roque Faraone, se puede consultar en <http://roquefaraone.blogspot.com/2012/01/la-autonomia-de-la-educacion-en-el.html>
3. Una reciente columna del Dr. Pablo Martinis publicada en la diaria aborda de manera muy clara diversos aspectos de las transformaciones que la Ley propone; intentaremos no repetir lo planteado, pero en algunos momentos se hace inevitable para la argumentación. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/1/el-abordaje-de-la-educacion-en-la-ley-de-urgente-consideracion/>
4. "Artículo 11 (De la autonomía técnica). El docente, en su condición de profesional, es libre de planificar sus cursos realizando una selección responsable, crítica y fundamentada de los temas y las actividades educativas, respetando los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio. Asimismo, los educandos tienen la libertad y el derecho a acceder a todas las fuentes de información y de cultura, y el docente el deber de ponerlas a su alcance."
5. Varela, José Pedro, *La legislación escolar*. Tomo II, Colección de Clásicos Uruguayos, Montevideo, 1964, p. 70.
6. Varela, José Pedro, *La legislación escolar*. Tomo I, Colección de Clásicos Uruguayos, Montevideo, 1964, p. 177.



La vuelta de la clepsidra

La educación en la ley de urgente consideración

MARTÍN PASTURINO

Egresado del IPA, exconsejero de Educación Secundaria.

En ocasión de recibir el título de doctor honoris causa por la Udelar en 2006, el maestro Miguel Soler Roca, aludiendo al momento de cambio político y educativo, señalaba: *"Invertimos la clepsidra y empezamos a vivir el nuevo*

tiempo". Asumía que había llegado la hora del cambio. Pues llegó un nuevo tiempo, una nueva vuelta de la clepsidra en la que el agua comenzó a correr en otro sentido. El proyecto de la ley de urgente consideración (LUC) así parece indicarlo, también en educación.

En primer término, me acerco al análisis del articulado sobre educación en la LUC sin pretensiones jurídicas, sin prejuicios, reconociendo que el gobierno electo tiene la derecha para proponer cambios y nombrar a quienes dirijan la educación no universitaria en el período.

En segundo término, debo reconocer que los primeros nombres propuestos –en un contexto de cambio de gobierno de izquierda a centroderecha– para el Codicen, de la Anep, ofrecieron cierto grado de tranquilidad, pues son profesionales del sistema que conocen la educación pública, que han tenido responsabilidades importantes en la Anep y a quienes reconozco como personas de diálogo. Me refiero a Robert Silva y a Juan Gabito Zóboli.

En tercer término, me parece importante que los tres primeros capítulos de la ley general de educación (*"Definiciones, fines y orientaciones generales de la educación"*, *"De los principios de la educación"* y *"Política educativa nacional"*) se mantengan. Esto da la certeza de que un núcleo de conceptos claves y definitorios de la educación uruguaya tiene una base consensual amplia y puede ingresar al carácter de política de Estado. Son tres capítulos que invito a releer, porque son la esencia de la educación en un país democrático.

No obstante, la lectura atenta permite observar cambios sustantivos en la dirección estratégica y en la dirección política de la educación. La vuelta de la clepsidra se observa en: i) el pasaje del énfasis en la educación pública a una mayor participación de la educación privada en todos los niveles; ii) la subordinación de la Anep a las políticas del Mec y –a través de este– a las políticas del gobierno; iii) el pasaje de la descentralización operada en las últimas administraciones a la centralización de las políticas en el Mec y el pasaje de las competencias sustanciales de los subsistemas al Codicen; iv) el pasaje de la participación a la concentración de las decisiones.

En este contexto de propuestas, veamos cinco aspectos que, a mi juicio, son los más relevantes y una extravagancia de la economía política.

Participación versus control político

Originalmente se habían puesto en cuestión algunos aspectos de la participación docente, especialmente los consejeros electos. Primero se propuso eliminar esos cargos, pero ahora –negociaciones internas de la coalición mediante– se propone mantener los dos consejeros electos en el Codicen y eliminar los cargos electivos en los consejos des-concentrados de Primaria, Secundaria y Educación Técnico Profesional, mediante un nuevo arreglo institucional, que es la transformación de esos consejos en direcciones generales unipersonales. Esto es un recorte de participación sustentado en una premisa falsa: el obstáculo de los consejeros electos en las acciones de los desconcentrados, cosa que nunca sucedió. Pero, además, se garantiza el nombramiento –o cese– de los directores generales, los subdirectores y los consejeros de Formación Docente –ámbito al que no ingresará la oposición– sólo con los tres votos de los consejeros políticos. Es decir, los dos consejeros electos podrán discutir o proponer, pero no son necesarios para decidir nada.

Por su parte, los designados por el Poder Ejecutivo al Codicen deberán adherir públicamente a las líneas estratégicas de la educación elaboradas por el Mec. Esto es porque, dentro de las competencias del Mec, se incluye en el literal D "elaborar el *Compromiso de Política Educativa Nacional* que acompañará la solicitud de venias [el destacado es propio]". Esto resulta un compromiso moral sin efectos jurídicos, porque para la destitución de estos consejeros seguirá vigente únicamente lo establecido en la Constitución de la República.

Dirección estratégica de la educación

Este es seguramente el cambio más importante de la LUC para la educación y el más polémico en términos jurídicos y políticos. La dirección estratégica de la educación se transfiere de la Anep al Mec. Además del documento "Compromiso de política educativa nacional", que acompañará la solicitud de venias –según el literal E propuesto para el artículo 51–, el Mec tendrá a su cargo: "Elaborar y enviar a la Asamblea General para su aprobación, antes de

la presentación de la ley de presupuesto, el *Plan de Política Educativa Nacional*, en el que se fijarán los principios generales y las metas de articulación entre las políticas educativas y las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico y económico que servirán de marco a la elaboración de políticas educativas específicas [el destacado es propio]. Es decir, la LUC propone una norma que debe ser aprobada por la Asamblea General. Asimismo, señala que los cometidos de los subsistemas se deben inscribir "en el marco de los lineamientos generales y metas establecidos en el Plan de Política Educativa Nacional". En suma, la dirección estratégica de la educación pasa de la Anep al Mec para asegurar que las políticas educativas sean consistentes con las demás políticas del gobierno.

Estas modificaciones son contrarias al propósito de la autonomía dispuesto originalmente por el artículo 100 de la Constitución de 1919. Como señala Felipe Rotondo², apoyado en Justino Jiménez de Aréchaga, "la autonomía tiene dos motivos, uno 'político', el de 'restringir la actividad del Ejecutivo central', y otro 'técnico', el de 'organizar administraciones especiales para fines especiales'". De Aréchaga señala, además, que la autonomía implica "el reconocimiento de la competencia privativa del ente autónomo para fijar las reglas técnicas a las cuales deberá ajustarse el funcionamiento del servicio especial que se le ha confiado" y que, por lo mismo, "la consagración constitucional de la autonomía no solamente constituye un límite para la administración central, sino que limita, a la vez, los poderes del Parlamento"³. En palabras de Carlos Real de Azúa, construir institutos que "no estuvieran sujetos al juego de la política menuda fue uno de los propósitos orientadores en la creación de los entes autónomos"⁴.

Pero la verdadera incógnita del cambio no está en los artículos propuestos de la LUC, sino en los contenidos a los que deberán adscribirse moralmente los miembros políticos del Codicen en el

texto "Compromiso de política educativa nacional", que acompañará las venias, y en el Plan de Política Educativa Nacional, que deberá aprobar la Asamblea General. Esto es algo que resulta a todas LUCes inconstitucional, a saber: que el Parlamento asuma las competencias técnicas autonómicas con la iniciativa del Poder Ejecutivo. El Plan de Política Educativa Nacional puede llegar a disponer que la Anep comience con un plan de estudios en anillos, como fue propuesto alguna vez, o que se dispongan transferencias de recursos públicos, a través de cápitales o *vouchers*, para los centros públicos de gestión privada. En realidad, no lo sabemos, y ese es el problema.

Reválidas

En la propuesta, los tres entes de la educación tienen tratamientos disímiles. La Utec mantiene el cometido de reválidas (artículo 16, literal G, de la ley 19.043) "en el marco de sus respectivas competencias". La Anep también mantiene, a través de sus subsistemas, la potestad de "conferir y revalidar certificados de estudio nacionales y revalidar certificados de estudio extranjeros en los niveles y modalidades de educación a su cargo" (artículo 63 de la ley 18.437). No obstante, la Udelar pierde esta potestad mediante la siguiente fórmula: "Derógase el literal G del artículo 21 de la ley No 12.549, de 16 de octubre de 1958", es decir, de la ley orgánica de la Universidad. Esta potestad, en la LUC, pasa de la Udelar al Mec: "Ocuparse de los procesos de reconocimiento y reválida de diplomas, títulos y certificados extranjeros habilitantes para el ejercicio profesional, con excepción de lo establecido en el artículo 63, literal L, de la presente ley" (literal M, artículo 120).

Los nuevos estatutos

El artículo 162 de la LUC ("De los estatutos del personal docente y no docente") resulta ser el más discutible en términos formales y sustanciales. En

2. Rotondo, F (2009). "Instrumentos jurídicos del sistema educativo uruguayo". Revista de Derecho / Universidad de Montevideo.

3. Justino Jiménez de Aréchaga. La Constitución nacional, tomo VII, pág 49, Montevideo.

4. Baudean, M (2012). "Autonomía administrativa y control democrático". Cuadernos del Claeh, número 100. Montevideo, segunda serie, año 33, pág 81

términos formales, porque una ley no puede ingresar en aspectos técnicos específicos del estatuto de un Ente. Uno de los aspectos claves y primigenios en la doctrina son las atribuciones estatutarias de los entes autónomos y especialmente los de la educación. Referido a las potestades de los entes de enseñanza en materia de autonomía, no puede haber mejor defensa que la que hizo Pivel Devoto en el Parlamento, cuyos argumentos están recogidos en el texto "Defensa del instituto del concurso y de la autonomía de la enseñanza" (Anep, 1990). Allí se resumen algunos informes jurídicos y la doctrina más recibida, referida a la potestad regulatoria de los entes de la enseñanza, con citas de Daniel Hugo Martins, Gonzalo Aguirre Ramírez, Jiménez de Aréchaga y Cassinelli Muñoz, entre otros autores. Queda claro, según el doctor Aguirre, *"que la autonomía no sólo implica un descenso total de los poderes de administración y –en tal sentido que nadie discute– el grado máximo de descentralización, sino que también supone un descenso amplio de poderes de legislación material en el ámbito de la especialización del ente [...] las materias comprendidas en la especialización de los entes autónomos no pueden ser reguladas por ley formal, sino que están reservadas a su potestad reglamentaria autónoma ejercida por medio de sus ordenanzas"*. Mal puede el artículo propuesto en la LUC regular por ley el estatuto del funcionario de la Anep. El propio artículo propuesto reconoce – indirectamente – que lo anterior no corresponde a la ley, con figuras como *"la Anep podrá", "fomentará", "podrá disponer", "en caso de que decida"*, etcétera.

En términos sustanciales, el artículo 162 de la LUC es discutible, porque hoy la Anep puede aprobar todas las propuestas del artículo con la ley vigente (planteles estables, incentivos salariales por contexto social, cosa que ya se hizo) o modificar la evaluación docente. Lo que no es posible es "crear nuevos estatutos" con vigencia simultánea (como se pretende), porque no puede haber dos reglas laborales para una misma función docente (es un principio del derecho laboral). Puede haber un estatuto para docentes y otro para no docentes –porque son funciones distintas–, y puede cambiarse el estatuto, pero debe ser para todos y negociado con los sindicatos. El literal A del artículo de la

LUC dice: *"La aceptación de acogerse a un nuevo estatuto también implicará la aceptación de las modificaciones posteriores"*. Esta es una cláusula abusiva en cualquier contexto.

Lo seguro es el caos que supone la vigencia de dos o más estatutos docentes, uno de los cuales es por adhesión o cooptación. Significará la construcción de una grieta más profunda que la que se generó entre docentes durante la reforma de la administración Rama. Queda claro que quien adhiera al nuevo estatuto tendrá como incentivos la prioridad en la elección de centros, la concentración de carga horaria y el salario diferencial. Pero, como contrapartida, tendrá que aceptar el *"compromiso con una metodología de trabajo o un proyecto de centro"*, la evaluación docente y que los directores decidan la continuidad en ese centro educativo.

Formación docente universitaria

La LUC elimina la concepción de la formación docente como enseñanza terciaria universitaria (actual artículo 31 de la ley de educación). En lugar de ello, crea un procedimiento voluntario de reconocimiento del nivel universitario de carreras de formación docente impartidas por instituciones públicas no universitarias. Es decir, el Ipa y los Institutos Normales de Montevideo (o cada uno de los 33 institutos de formación docente) deberán presentarse en el Mec para que se les reconozca el nivel universitario. Por otra parte, se modifica el artículo 84 de la ley vigente, que crea el Instituto Universitario de Educación; en su lugar, el Mec desarrollará un Programa Nacional de Fortalecimiento de la Profesión Docente, que, entre otras competencias, tendrá la de *"promover el desarrollo de programas universitarios de formación docente, en un marco de respeto a la autonomía de las instituciones formadoras"*, así como la de *"crear un Sistema Nacional de Becas de Formación Docente que premie la continuidad y calidad de los estudios por parte de estudiantes de formación docente universitaria de todo el país"*. Del texto se desprende que los programas y las becas (es decir, los recursos y las políticas) incluyen al sector público y al privado.

La extravagancia

Un aspecto incomprensible es que la LUC elimine del artículo 14 de la ley de educación la prohibición *"de suscribir acuerdos con Estados u organismos internacionales que signifiquen considerar a la educación como un servicio LUCrativo o alentar su mercantilización"*. Esto puede ser una chamonada política, pues, por razones de economía política, ni los famosos consultores chilenos del Banco Mundial ni el mismo Milton Friedman hubieran propuesto esta eliminación, o puede ser que esté latente la idea de alentar la mercantilización, es decir, el subsidio a la educación privada, los *vouchers* o cápitais, y la creación de un mercado. Si fuera así, apelo a los legisladores de la oposición, a los independientes, a los wilsonistas y a los batllistas para que no lo permitan.

En suma, hay al menos una guiñada política importante a la educación privada y se concentra en garantizar el control político de la educación desde el gobierno. En este sentido, no se puede tapar el sol de 100 años del instituto de la autonomía en la Constitución uruguaya con el dedo de una LUC. Si la idea es que el Mec dirija la educación, asunto comprensible, la opción es que se cambie la Constitución. Esto no es un problema de izquierda o de-

recha, sino un problema constitucional. Ningún organismo que se cree por encima de un ente de la enseñanza puede tener una vinculación jerárquica, ni ser de carácter deliberativo o sujeto a la buena voluntad de las partes y actores, incluidos los órganos de la actual ley de educación y el propio Mec. Recuerdo que, en la primera administración de la Anep (1985-1989), el profesor Pivel Devoto se negaba a asistir a la Comisión Coordinadora de la Educación del Mec, de la que en aquel entonces estaba a cargo la doctora Adela Reta, por la asimetría jerárquica de sus integrantes y porque la Anep –como ente– no podía someterse a decisiones de ese órgano.

Creo que todavía existe un espacio para el diálogo. Espero que este anteproyecto de ley sea la oportunidad para alcanzar amplios acuerdos con el objetivo de conquistar una educación que no reproduzca la sociedad como hasta ahora, una educación democrática, aquella que, en palabras de Bourdieu y Passeron –en el último párrafo del libro **Los herederos**–, se pone como fin incondicional *"permitir al mayor número posible de individuos el adquirir en el menor tiempo posible, lo más completa y perfectamente posible, el mayor número de las aptitudes que conforman la cultura educacional en un momento dado"*.

LA EDUCACIÓN PÚBLICA ENSEÑA, RESISTE Y SUEÑA





FeNaPES



PIT-CNT

