

**GRUPO DE REFLEXIÓN  
SOBRE  
EDUCACIÓN**



**REFLEXIONES A PROPÓSITO DEL ACUERDO  
INTERPARTIDARIO SOBRE EDUCACIÓN**

**Montevideo, mayo de 2012**

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

**REFLEXIONES A PROPÓSITO DEL  
ACUERDO INTERPARTIDARIO SOBRE  
EDUCACIÓN  
(23 DE FEBRERO DE 2012)**

**Montevideo, mayo de 2012**

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

Dirección electrónica de contacto:  
[greflexion.educacion@gmail.com](mailto:greflexion.educacion@gmail.com)

El Grupo de Reflexión sobre Educación (GRE) es un grupo independiente integrado por trabajadores de la educación, fundado en 2010, con el fin de contribuir al tratamiento en profundidad de los temas educativos, en una perspectiva de mediano y largo plazo, aunque sin renunciar a pronunciarse sobre acontecimientos que por su importancia afecten significativamente a la educación nacional. En esta ocasión, reclama su atención el “Acuerdo Interpartidario sobre Educación” firmado el 23 de febrero de 2012 por representantes del Poder Ejecutivo y de los cuatro partidos con representación parlamentaria (en adelante el Acuerdo).

## COMENTARIOS SOBRE EL ACUERDO

Está instalada en nuestra sociedad la convicción de que la educación es una de las claves de las que depende el futuro. En el contexto actual es positivo e importante que la sociedad entera otorgue la más alta prioridad a la educación así como lo son todos los esfuerzos que se realicen para concertar ideas y propuestas acerca de la misma.

Sin embargo, el proceso de elaboración del Acuerdo ha estado afectado por características y circunstancias que contrarían las mejores tradiciones de nuestro sistema educativo nacional y ponen en riesgo aspectos fundamentales de su futuro.

José Pedro Varela defendía la autonomía de la educación para librarla de la “*acción deletérea de las pasiones y de los acontecimientos del día*” (La Educación del Pueblo, 1874, Introducción); principio recogido luego en todas las Constituciones y que los educadores continuamos sosteniendo por múltiples razones como el más adecuado para la conducción del sistema de educación pública, sin supeditarla a los avatares de la política partidaria.

En efecto, por disposición constitucional, la educación pública uruguaya está “*regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos*” (art. 202), sin relación de dependencia respecto al Poder Ejecutivo, lo que no se opone a la necesaria coordinación de toda la educación pública y privada. Por otra parte, ambos principios, el de autonomía y el de coordinación, se encuentran claramente especificados en los artículos 46 y 47, respectivamente, de la Ley General de Educación N° 18.437 vigente.

La propia existencia del Acuerdo desplaza hacia los actores político-partidarios atribuciones que la Constitución y la Ley prescriben como propias de los órganos directivos autónomos de la educación. Los ciudadanos electos ejercen la representación del soberano en los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pero es ilegal y anticonstitucional que los partidos políticos se atribuyan la capacidad de decisión en asuntos que expresamente no son de su competencia, sin perjuicio de que su voz deba ser escuchada, junto a otras muchas, en la construcción de un gran Acuerdo Nacional sobre Educación. Ésta es asunto de todos y prioridad republicana, y debe constituirse en política de Estado. Para ello se requiere de una amplia y auténtica participación a través de instancias públicas de debate educativo, abiertas y periódicas, de todos los actores involucrados tales como los organismos responsables de la conducción del Sistema Educativo, autónomos y cogobernados, los organismos técnico-docentes (Asambleas Técnico Docentes, ATD), la comunidad (Consejos de Participación), los gremios estudiantiles, las organizaciones sindicales de docentes, funcionarios, así como otros grupos directa o indirectamente vinculados al sector.

El Acuerdo no ha seguido el camino de dar participación a los actores directamente implicados. Es más, las organizaciones representativas de los docentes, funcionarios y estudiantes se han pronunciado en contra del Acuerdo suscrito lo que, según la experiencia nacional e internacional, hace temer la perturbación del trabajo normal del Sistema.

El Acuerdo se aparta de las normas propias de todo proceso de planificación, deja de lado aspectos que hoy debieran requerir particular atención y se limita a enumerar un conjunto disperso de medidas, que en buena parte están centradas en la mejora de la gestión como eje de la renovación educativa, desde una visión cortoplacista y tecnocrática de la misma. Lo que se propone en el Acuerdo no afecta lo sustantivo del proceso educativo, además de que, en sus documentos anexos, existen serias contradicciones y disensos sin resolver. Por otra parte, plantea -como “innovaciones”- propuestas que forman parte de la tradición pedagógica nacional o que ya están en ejecución.

Todo sistema educativo debe orientarse por políticas públicas que el Estado -no el gobierno de turno y, menos aún, el sistema político- ha de definir y explicitar. Estas deben ser concretas, dinámicas, soberanas, además de contextualizadas en tiempo y espacio. No deben ser impuestas sino elaboradas participativamente y de esa manera legitimadas, porque implican en primer lugar al Sistema Educativo, pero inciden en la sociedad presente y futura en su conjunto. Los cambios sociales pasan necesariamente por la educación, aunque no se concretan unilateralmente a través de ella sino en un entramado de políticas públicas coordinadas a partir de la explicitación de grandes objetivos del Estado.

A juicio del GRE la mayoría de las “disposiciones” del Acuerdo, centralizadas, inconsultas, fruto de decisiones partidarias más que técnicas, no responden a políticas educativas explícitas y consensuadas, ni constituyen un plan de desarrollo de la educación, ni plantean el necesario vínculo de la educación con las políticas públicas de otros sectores. En cambio, adoptan líneas de acción desarticuladas, mayoritariamente para el corto plazo, como respuesta a problemas “diagnosticados” en el mejor de los casos o meramente “sentidos”, en otros. En suma, responden a una “administración por crisis”, desestimada por todo modelo de planificación. El ejemplo más notorio, hoy, lo aportan las dificultades en materia edilicia.

Es lógico, entonces, que el resultado sea una serie de medidas puntuales, deshilvanadas, que dejan de lado aspectos esenciales, como es el caso de la ausencia en el texto expreso del Acuerdo de toda mención a la condición docente, la formación y el perfeccionamiento de los educadores, si bien estos temas son de alguna manera abordados en los documentos anexos.

Nuestra reflexión sobre el Acuerdo sería muy parcial si la redujéramos a aspectos técnicos y, por lo tanto, la descontextualizáramos. No es casual que se haya promovido acuerdos interpartidarios unilaterales sobre educación; no es casual que el Acuerdo tenga un carácter imperativo y no es casual que el discurso político y el de algunos medios de comunicación culpabilicen a los educadores del deterioro que se denuncia y califiquen peyorativamente a las organizaciones sociales educativas (ATD y sindicatos) como “corporativismos”. Tampoco es casual la propuesta de otorgar el doble voto al presidente del Consejo Directivo Central de la ANEP.

Es que el Acuerdo se inscribe en el concepto de la política partidaria considerada como principio de autoridad de toda política, por encima de una democracia con base en la sociedad y sus organizaciones. Señalamos el riesgo de que el debate educativo devenga una contienda por el poder.

En los párrafos precedentes nos hemos pronunciado críticamente sobre el Acuerdo en general, subrayando su origen unilateralmente político-partidista, en contradicción con nuestras mejores tradiciones autonómicas recogidas constitucionalmente.

Hemos sostenido y fundamentado la necesidad de políticas de Estado, sustanciales, articuladas internamente y con el resto de políticas públicas, diseñadas para el largo plazo, aunque necesariamente flexibles ante los cambios.

Reivindicamos asimismo la elaboración más participativa posible de las políticas educativas, tanto por vocación democrática como por ser el único camino de legitimación social, condición necesaria para su concreción.

Como grupo no nos orienta la crítica por sí misma, sino que apuntamos a una reflexión de corte propositivo, sin entrar en detalles de los contenidos del Acuerdo y de sus documentos adjuntos.

A ese fin, el GRE considera necesario orientar la gestión de la educación a partir de ciertos principios sustantivos y procedimentales, entre los que destacamos los que figuran en el próximo apartado.

## **PROPUESTAS DEL GRE**

a) El GRE considera urgente e indispensable que los órganos directivos de la enseñanza, en tanto entes autónomos, reasuman cabalmente sus cometidos conforme al mandato prescrito en el Art. 202 de la Constitución; el cual debe ser respetado sin cortapisas.

Esto significa que el conjunto de propuestas concretas incluidas en el Acuerdo ha de ser considerado por la ANEP y la UDELAR como un aporte a título indicativo, como insumos a tener en cuenta en el proceso de elaboración de un Plan de Educación que consideramos necesario.

b) Es imperativa la participación de los actores de los distintos niveles y modalidades de la educación en la construcción colectiva de políticas de Estado para el sector. Se impone la realización, a la brevedad, del Congreso Nacional de Educación previsto en los Arts. 44 y 45 de la Ley 18.437 garantizando, tanto en su organización como en su desarrollo, la “integración plural y amplia” que se le asigna en el Art. 44.

c) Proponemos la creación en la ANEP de una potente estructura profesional con el adecuado grado de descentralización, que tenga a su cargo de manera continua, mediante la acción de un equipo interdisciplinario de altas calificaciones designado por concurso, las funciones de planificación, investigación, experimentación, asesoramiento, así como la coordinación con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). De tal manera se aseguraría la producción de conocimiento actualizado desde perspectivas cuantitativas, cualitativas y mixtas como soporte y aporte para la permanente reconstrucción del Sistema.

d) El GRE recomienda el establecimiento o reforzamiento de políticas así como de acuerdos y convenios entre la ANEP y las demás instituciones públicas vinculadas directa o indirectamente a la educación, las organizaciones de la sociedad civil y otras entidades, para coordinar políticas con la finalidad de poner a disposición de todos los educandos los medios que les posibiliten la culminación, al menos, de la educación media superior. Estos acuerdos, respaldados por un presupuesto suficiente, deberían devolver a los centros docentes su condición de instituciones fundamentalmente educativas, estrechamente coordinadas con otras que tengan a su cargo directo la satisfacción de las necesidades básicas de los educandos y la supresión de la pobreza. Por su fuerte impacto, quizás irreversible, en el desarrollo integral de la persona se debería hacer especial énfasis en la atención a la primera infancia.

e) En cuanto a las acciones educativas en la comunidad, se les debería conferir el carácter de medidas contribuyentes al pleno disfrute de los derechos de los educandos,



despojándolas de toda inspiración filantrópica, sin perjuicio de promover en la población actitudes de participación responsable en el desarrollo sociocultural.

**f)** Es a nuestro juicio esencial la coordinación interna vertical y horizontal del Sistema Educativo en todos sus niveles, así como la coordinación externa y la complementación con instituciones de producción de conocimiento en todos los campos y, en particular, las que aporten a la formación docente, a la convivencia en las instituciones educativas y a su gestión.

A la vez, es de fundamental importancia el funcionamiento efectivo de los órganos previstos en la Ley 18.437 tales como las Comisiones Coordinadoras Departamentales de Educación (Arts. 90 y 91) y los Consejos de Participación de los centros docentes (Arts. 76, 77 y 78). Sostenemos que el trabajo regular y las resoluciones de las ATD deben ser considerados insumos técnicos fundamentales a tener en cuenta en la conducción del Sistema Educativo.

**g)** Es imprescindible asegurar un presupuesto acorde a las necesidades de infraestructura, de equipamiento y de personal, de manera que el funcionamiento regular, el crecimiento y la renovación progresiva del Sistema Educativo resulten debidamente garantizados (Art. 19 de la ley vigente).

**h)** El GRE sostiene la necesidad de jerarquizar la profesión docente, abordándola desde la multiplicidad y complejidad de sus áreas de incidencia. Así por ejemplo, consideramos que la profesionalización docente supone una sólida formación inicial y permanente para la construcción de un perfil profesional, ético y cultural potente, el más elevado posible y que se corresponda con el rol de orientador de las nuevas generaciones. Para todo lo anterior resulta fundamental la instalación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) creado por Ley 18.437 (Arts. 84 y 85).

Asimismo es esencial reorganizar la carrera docente de modo que no se base solamente en la antigüedad laboral, sino también en el desarrollo de un proyecto profesional personal consistente, un compromiso activo con la institución educativa, sus alumnos y la sociedad y un accionar responsable basado en normas de funcionamiento consensuadas colectivamente.

Lo anteriormente expresado exige, además, condiciones de trabajo dignas, una retribución salarial acorde a una tarea de calidad y a las exigencias de una vida personal y familiar satisfactorias; así como investigar a fondo y eventualmente diseñar políticas atinentes a la multiplicidad de factores institucionales, socioculturales y de relacionamiento en las aulas, que inciden en la insatisfacción en relación con el “clima educativo”, puesta de manifiesto en el censo de los docentes del año 2007.

i) El GRE aspira a que, en interés de la enseñanza, se restablezca a la mayor brevedad la normalidad de los vínculos entre las organizaciones docentes y estudiantiles y las autoridades de la educación sobre la base del diálogo, el entendimiento y la cooperación mutua.

j) Finalmente, creemos que es preciso disponer de un Plan Nacional de Educación, de mediano y largo plazo, que vertebré al Sistema Educativo en los próximos años. Para ello entendemos pertinente retomar el avance teórico-metodológico realizado entre los años 2008 y 2010 (Proyecto ANEP-UNESCO: Plan Nacional de Educación 2010-2030).

El GRE sugiere evitar una visión normativa, centralizada, tecnicista, rígida, anclada en la racionalidad técnico-instrumental, para la elaboración de ese plan. Por el contrario, apuntamos a una planificación flexible, participativa y democrática, que mediante instancias tales como asambleas, foros, consultas, relatorías de las distintas etapas y el apoyo de un equipo técnico interdisciplinario, elabore progresivamente un plan consensuado y, por lo tanto, legitimado por la mayor cantidad de actores sociales posible, vinculados directa o indirectamente a la educación. La metodología de trabajo seguida por la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) es un buen antecedente y el Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro” podría ser para este caso el punto de partida para la definición de las grandes líneas de políticas educativas a desarrollar. Creemos además que la elaboración de un Plan Nacional con estas características puede ser un espacio importante de movilización, involucramiento y aprendizaje de todo el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP), a la vez que instancia privilegiada de coordinación interna del mismo y con el resto de actores y de políticas sociales, sin lo cual ningún sistema educativo puede funcionar armónica y coherentemente.

Proponemos un acuerdo nacional y no solamente del sistema político, en el que por supuesto los actores educativos no tendrían el papel de meros ejecutores que hoy se les asigna en el marco de una racionalidad técnico-instrumental, larga y sólidamente cuestionada.

Trabajar en torno a un Plan con estas características daría coherencia al papel de la educación en relación a un proyecto colectivo, a la vez que necesariamente la articularía con el resto de políticas, instituciones y programas sociales, económicos y culturales, desde una perspectiva de educación como práctica social compleja y situada en lo nacional, regional y mundial.

De conformidad con los incisos B) y C) del Art. 108 de la Ley 18.437, a la Comisión Coordinadora del SNEP le correspondería promover la elaboración de este Plan. En cumplimiento del inciso G) del mismo artículo, dicha Comisión debería asegurar en todo este proceso la participación de las ATD, de los sindicatos docentes, de los

gremios estudiantiles, del sector privado de la educación, del MIDES, del INAU y de otras entidades competentes directa o indirectamente vinculadas a la educación (PIT-CNT, cámaras empresariales, etc.)

Dado el carácter de “recomendaciones” a los Entes que tienen los acuerdos de la Comisión Coordinadora, según el inciso B) del mismo artículo 108 de la misma ley, la aprobación, ejecución y evaluación de los aspectos del Plan Nacional que les conciernan, serán de responsabilidad de los organismos autónomos de la educación pública.

A modo de cierre, al dar a conocer a las autoridades nacionales y educacionales, a la comunidad educativa y a la opinión pública sus puntos de vista con respecto al Acuerdo Interpartidario del 23 de febrero de 2012, el GRE reitera que su propósito es el de contribuir a reubicar dicho Acuerdo en el proceso que vive la educación nacional. Juzgamos necesario que la coyuntural, fragmentaria, desordenada y crispada preocupación por un cambio que conduzca a la extensión de la cobertura, al mejoramiento de la calidad de la educación y a su resignificación tanto para los educandos como para la sociedad, se materialice en la elaboración participada de un Plan Nacional de Educación que resitúe la labor docente ante los desafíos de una sociedad en reconstrucción, plenamente regida por principios de democracia, justicia social y solidaridad.

Con esta publicación, los miembros del GRE no damos por concluida nuestra labor. Como lo hicimos al publicar en octubre de 2011 nuestro documento *Aportes al debate actual sobre la educación en Uruguay*, quedamos abiertos a toda opinión, propuesta o crítica que se nos desee formular, así como en la mejor disposición a participar en todo encuentro que se juzgue útil al tratamiento de estas importantes cuestiones.

Shirley	AMEIGENDA
Oruam	BARBOZA
Lilián	D'ELÍA
Marta	DEMARCHI
Laura	DOMÍNGUEZ
Walter	FERNÁNDEZ VAL
Elsa	GATTI
Silvia	GRATTAROLA
Olga	GUMILA (*)
Mauricio	LANGÓN
Mabela	RUIZ
María Teresa	SALES
Miguel	SOLER ROCA

(\*) En uso de licencia.