

LIDIA BARBOZA NORBIS
MARÍA CATALINA NOSIGLIA
ESMÉRIA DE LOURDES SAVELI

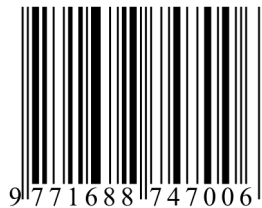
LOS PROCESOS POLÍTICOS Y
LOS CONTENIDOS DE LA
ACTUAL REGULACIÓN DE LA
EDUCACIÓN EN ARGENTINA,
BRASIL Y URUGUAY
(1^A Y 2^A PARTE)



LIDIA BARBOZA NORBIS
MARÍA CATALINA NOSIGLIA
ESMÉRIA DE LOURDES SAVELI

LOS PROCESOS POLÍTICOS Y
LOS CONTENIDOS DE LA
ACTUAL REGULACIÓN DE LA
EDUCACIÓN EN ARGENTINA,
BRASIL Y URUGUAY
(1^A Y 2^A PARTES)

ISSN 1688-7476



Depósito Legal 35.3156

**Los procesos políticos y los contenidos de la
actual regulación de la educación
en Argentina, Brasil y Uruguay
(Primera y segunda parte)**

Autoras:

Lidia Barboza Norbis, Universidad de la República de Uruguay- Profesora Adjunta
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. barbozalidia@gmail.com
(Primera y segunda parte)

María Catalina Nosiglia, Universidad de Buenos Aires- Profesora Adjunta
Facultad de Filosofía y Letras. catin@fibertel.com.ar
(Segunda parte)

Esméria de Lourdes Saveli, Universidade Estadual de Ponta Grossa- Profesora Adjunta
Departamento de Educación. esaveli@hotmail.com
(Tercera parte)

INDICE

Resumen	3
Primera parte	
El proceso de sanción y el contenido de la Ley General de Educación N° 18.437: continuidades y rupturas	
	4
1. Introducción	
2. La educación en la Constitución de la República Oriental del Uruguay	5
3. El trámite parlamentario de sanción de la Ley General de Educación N° 18.437	7
4. Las dos leyes previas: Ley 14.101 y Ley 15.739	9
5. El papel del Estado en la Ley 18.437	
6. Identificación y análisis de algunos contenidos: continuidades y rupturas en la Ley 18.437	11
7. Algunas reflexiones y observaciones en materia de Planificación Estratégica del Sistema Nacional de Educación	17
8. Referencias bibliográficas	18
Segunda Parte	
Los procesos políticos y los contenidos de la actual regulación de la educación en Argentina y Uruguay	
	20
1. Introducción	
2. El contexto socio-histórico y las políticas educativas desde la restauración democrática en Argentina y Uruguay	21
2.1. El caso de Uruguay	21
2.2. El caso de Argentina	26
3. La educación en las Constituciones de Uruguay y de Argentina	30
4. El análisis comparativo del tratamiento y el contenido de las Leyes de Educación de Argentina y de Uruguay	31
4.1. El trámite parlamentario de las leyes de educación	32
4.2. El contenido de las Leyes	39
El papel del estado en materia educativa	39
El gobierno de la educación	40
La educación privada	46
5. A modo de cierre provisorio	49
6. Bibliografía	51

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es realizar un análisis comparado y crítico del proceso de sanción y los principales contenidos de la Ley de Educación Nacional N° 26206 de Argentina, promulgada en el 2006 y la Ley General de Educación N° 18437 de Uruguay, promulgada en el 2008.

Se abordará, por una parte, la caracterización del contexto político, las estrategias de legitimación de la norma, los actores intervinientes y el tratamiento parlamentario y, por otra; los principales contenidos de las normas – los principios, las formas y distribución de atribuciones entre las instancias de gobierno; el tratamiento del sector privado, el financiamiento y la estructura académica.

Se observa que la historia de la conformación diferencial del Estado y sus sistemas educativos explica más los mecanismos de legitimación y los contenidos de la norma que la agenda global educativa. Es decir, que en este período histórico lo local tiene más peso que lo global, en estos dos países.

Palabras claves: Leyes de Educación- Planificación educativa- Políticas educativas

Primera parte

El proceso de sanción y el contenido de la Ley General de Educación N° 18.437: continuidades y rupturas

Lidia Barboza Norbis- Profesora e investigadora FHCE-UR¹

1. Introducción

En el marco del Departamento de Sociología y Economía de la Educación (FHCE-UR), el curso de Planificación Educativa, y la línea de investigación “Planificación Estratégica del Sistema Nacional de Educación”, se ha realizado un estudio comparado bajo modalidad de investigación conjunta en materia de Legislación Comparada entre Argentina y Uruguay.²

El informe de investigación que se presenta en esta primera parte consiste en el análisis e interpretación del proceso de sanción y contenido de la Ley General de Educación³ de Uruguay N° 18.437. En la segunda parte se presenta un análisis comparado y crítico del proceso de sanción y los principales contenidos de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 de Argentina (2006), y la LGE N° 18.437 de Uruguay (2008), por la proximidad temporal de las mismas.

El estudio comparado aborda, por una parte, la caracterización del contexto político, las estrategias de legitimación de la norma, los actores intervinientes y el tratamiento parlamentario y, por otra, los principales contenidos de las normas – los

¹Departamento de Sociología y Economía de la Educación, Área Ciencias de la Educación Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República (Uruguay). <http://www.lidia.fhuce.edu.uy>

² Esta investigación se ha realizado por una parte con Argentina, en el marco del Programa Escala Docente 2009, Núcleo Disciplinario Evaluación Institucional, Planeamiento Estratégico y Gestión Universitaria de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), de forma conjunta entre el curso de Políticas Educativas de la Universidad de Buenos Aires a cargo de la Prof. Catalina Nosiglia y el curso de Planificación Educativa a cargo de la Prof. Lidia Barboza Norbis de la FHCE de la Universidad de la República quien radicó su movilidad docente y actividad de investigación en la UBA.

³ En adelante utilizamos la abreviatura LGE.

principios, las formas y distribución de atribuciones entre las instancias de gobierno; el tratamiento del sector privado, el financiamiento y la estructura organizacional. La hipótesis que se sostiene es que la historia de la conformación diferencial del Estado y sus sistemas educativos explica más los mecanismos de legitimación y los contenidos de la norma que la agenda global educativa. Es decir, que en este período histórico lo local tendría más peso que lo global, en estos dos países.

El propósito de esta primera parte es realizar una descripción del proceso de sanción de la LGE N° 18.437 y un análisis comparativo y crítico de algunos contenidos regulados en dicha norma, señalando continuidades y rupturas con respecto a la Ley de Emergencia para la Enseñanza N° 15.739 (LEE) y la Ley N° 14.101 de 1973.

Se centra el análisis, por un lado, en el estilo político de legitimación de la LGE fundamentado en la deliberación instalada públicamente en el Debate educativo de 2006, y por otro, en aspectos referidos a la gobernabilidad del sistema educativo al cual caracterizamos como *basístico* (Nosiglia, C., 2007). Esta caracterización sostiene que la conducción del sistema educativo uruguayo se plasma a través de consejos y comisiones con integración colegiada, más que en órganos de conducción de cúpula. La selección de las temáticas se ha realizado priorizando aquellas que se refieren a la distribución de atribuciones entre los distintos agentes educativos.

2. La educación en la Constitución de la República Oriental del Uruguay

En este apartado se analiza la Constitución de 1997. Los artículos que se entienden como pilares para consolidar el ordenamiento jurídico y político de la educación uruguaya en la Constitución de la República son los siguientes: Art. 40, 41, 68, 69, 70, 71, 202, 203, 204 y 205. Estos artículos constituyen el marco que determina las potestades de los órganos de gobierno de la educación y en función del orden de prelación de las normas jurídicas son jerárquicos, constituyen principios fundamentales que debe respetar la legislación educativa.

Destacamos que el Art. 41 es contundente e introduce a **la educación como deber y derecho de los padres**. Nuestro Estado tiene su Enseñanza pero a su vez

permite que los particulares también la impartan, dándose lugar, por la Constitución, a la iniciativa privada. Hay centros educativos de individuos y de grupos de individuos que enseñan y son habilitados o autorizados por el Estado.

El Art. 68 establece que “queda garantida la libertad de enseñanza” y que por ley se reglamentará la intervención del Estado al “solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos”. En este mismo artículo aparece el “derecho a elegir” que tiene todo padre o tutor, en relación a “los maestros e instituciones que desee” para “la enseñanza de sus hijos o pupilos.” Esto significa que la Constitución consagra el **derecho de elección de enseñanza** de parte de los ciudadanos.

En el Art. 69 se reconoce a las **instituciones de enseñanza privada y a las culturales** de la misma naturaleza, como contribuyentes en el servicio de enseñanza, por tanto quedan exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios.

El Art. 70 establece la **obligatoriedad de la educación**: “son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial”. En este mismo artículo se establece que “el Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica”. El Art. 71 declara “de utilidad social” tres asuntos, en primer lugar la “**gratuidad de la enseñanza oficial** primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física”. En segundo lugar “la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y en tercer lugar, “el establecimiento de bibliotecas populares”. Se establece además que “en todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos”.

Los artículos 202 al 205 especifican los órganos de la enseñanza. Según el Art. 202, “la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos” y también los demás “servicios docentes del Estado”, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Este artículo establece además, que los Entes de Enseñanza Pública, serán oídos con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes propias de sus servicios, de parte de las Comisiones Parlamentarias. Otro

aspecto clave que se establece en el Art. 202 es que “la ley dispondrá la coordinación de la enseñanza”. El Art. 203 establece que los “Consejos Directivos de los servicios docentes” serán “designados o electos en la forma que establezca la ley sancionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.” Mientras que el Consejo Directivo de la Universidad de la República “será designado por los órganos que la integran, y los Consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados”. Este artículo explicita el cogobierno universitario que se establece en la Ley Orgánica de la Universidad de la República N° 12.549⁴. El Art. 204 explicita que los cometidos y atribuciones de los Consejos Directivos serán los que determine la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara. Estos Consejos establecerán el Estatuto de sus funcionarios según la Constitución (Art. 58 a 61) y las reglas fundamentales que establezca la ley, “respetando la especialización del Ente”. Finalmente el Art. 205 especifica los artículos que serán aplicables, en lo pertinente, a los distintos servicios de enseñanza: 189, 190, 191, 192, 193, 194, 198 (incisos 1° y 2°), 200 y 201.

3. El trámite parlamentario de sanción⁵ de la Ley General de Educación N° 18.437

Puesto que la LGE se ha sancionado en diciembre de 2008, no es posible realizar una evaluación de resultados, sino describir el proceso de su entrada en vigencia. Por este motivo, nos interesa realizar un análisis preliminar de sus contenidos sin agotarlo. Esta LGE, se aprueba en un contexto internacional y nacional muy distinto al de la LEE de 1985, tanto en el orden político-ideológico como en el económico. En el orden político-ideológico, la nueva ley es producto del primer gobierno de izquierda en la historia del Uruguay, y en el orden económico, está asociada a la Ley N° 17.930 del

⁴ El 29 de diciembre de 1908 se dicta la Ley Orgánica de la Universidad, estableciéndose el Consejo Directivo con representación de los tres órdenes (docentes, estudiantes y egresados). Dicha ley es modificada en el año 1958 sancionándose la Ley Orgánica vigente, por la cual se le otorga a la UdelaR la máxima autonomía financiera.

⁵ “La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes” (Art. 4 de la Constitución de la República. Específicamente, en la sección VII, capítulos I, II y III se establece el procedimiento de proposición, discusión, sanción y promulgación de las leyes.

Presupuesto Nacional (2005-2009), por el cual la educación incrementará en tres veces sus recursos en el quinquenio.

La LGE fue sancionada en la Cámara de Representantes el 1ro. de diciembre de 2008 y en la Cámara de Senadores el 10 de diciembre del mismo año. Fue promulgada el 12 de diciembre de 2008 (Diario Of. 27654, tomo 415), con fecha D. Of. 16 de enero de 2009. Este cambio es el primero luego de la Ley 15.739 denominada “Ley de Emergencia para la Enseñanza” que fue aprobada el 25 de marzo de 1985 en la Cámara de Representantes y en la Cámara de Senadores el 28 de marzo de 1985. El 3 de julio de 1990 se aprueba la Ley 16.115 que establece normas para designar miembros del Consejo Directivo Central de la Enseñanza y sustituye los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley 15.739 de 28 de marzo de 1985. Durante veintitrés años, no se logró acuerdo para establecer una nueva ley, a pesar de las críticas dirigidas desde los actores políticos de la oposición y los gremios docentes. El trámite parlamentario sumarisimo de la Ley General de Educación, duró seis meses: comienza con el mensaje remitido por el Poder Ejecutivo el 2 de junio de 2008, entra a la Cámara de Representantes el 4 de junio, y en ésta es sancionada el 1ro. de diciembre, luego entra a la Cámara de Senadores el 2 de diciembre y es sancionada en esta Cámara, el 10 de diciembre de 2008. El Poder Ejecutivo la promulga el 12 de diciembre de 2008.

En síntesis las sesiones fueron las siguientes, dos en la Cámara de Representantes y dos en la Cámara de Senadores. La primera Ordinaria el 4 de junio de 2008 en la C.RR. y la segunda Extraordinaria en la misma Cámara el 1ro. de diciembre de 2008. El 3 de diciembre y el 12 de diciembre se desarrollan sesiones Ordinarias en la Cámara de Senadores.⁶

⁶ Existen tres Informes de la Comisión de Educación y Cultura, uno en mayoría y dos en minoría del 27 de noviembre de 2008. El Informe en mayoría de la Sala de la Comisión, fue firmado por Roque Arregui (miembro informante), Daniel Carbajal, Nora Castro y José Carlos Mahía. Mientras que los Informes en minoría están firmados, el primero por Juan José Bruno (miembro informante) y David Fernández (ambos del Partido Nacional) y, el segundo por Manuel María Barreiro (miembro Informante), del Partido Colorado.

4. Las dos leyes previas: Ley 14.101 y Ley 15.739⁷

La Ley Nro. 14.101 (04.01.1973) denominada “Ley sobre Enseñanza Pública Primaria, Normal, Secundaria e Industrial, denominándola Consejo Nacional de Educación”⁸ en su Art. 1. introducía desde el inicio el concepto de “planificación” y la dirección de la política educativa en el Estado, junto al concepto de “educación permanente”. Puesto que se gesta en un contexto de alta incertidumbre y a pocos meses del quiebre de las instituciones democráticas, pone énfasis también desde el primer artículo, “en la defensa de la soberanía nacional, el orden y la seguridad integral del Estado y el desarrollo del país.” Se interpreta que el énfasis en la planificación, asociada al desarrollo, es una repercusión en parte, de los diagnósticos elaborados por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que fue creada por el colegiado nacionalista de 1958-62. En este contexto la ley crea la Oficina de Planeamiento Educativo en la órbita del MEC. Con esta ley el sistema educativo funcionó hasta 1985.

Con la restauración democrática, surge la Ley Nro. Ley 15.739 denominada “Ley de Emergencia para la Enseñanza” (25.03.1985). Esta ley crea la Administración Nacional de Educación Pública a través del art. 5, como ente autónomo con personería jurídica, conforme las normas de la Constitución y la ley. Sus cometidos se explicitan en el art. 6.

En materia de “organización” (art. 7 al 12), el art. 7. establece los órganos de la Administración Nacional de Educación Pública: el Consejo Directivo Central, la Dirección Nacional de Educación Pública, los Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional y sus respectivas Direcciones Generales.

En materia de “conducción”, el art. 8 establece que el Consejo Directivo Central se compondrá de cinco miembros con ejercicio de la docencia en la educación pública por un lapso no menor de diez años. Los cuales son designados por el Presidente de la

⁷ Ley N° 16115 (3 de julio de 1990) Establece normas para designar a los miembros del CODICEN de la ANEP

⁸ [http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14101&Anchor=\[Consultada 12.04.09\]](http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14101&Anchor=[Consultada 12.04.09])

República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, por un número de votos equivalente a los tres quintos de sus componentes elegidos conforme al inciso primero del artículo 94 de la Constitución. Por el mismo procedimiento, se designan de entre los miembros del Consejo Directivo Central, el Director Nacional de Educación Pública y el Sub-Director Nacional de Educación Pública, quien subroga al primero en todo caso de impedimento temporal para el desempeño de su cargo.

En síntesis las dos leyes de educación principales previas, la 14.101 y la 15.739, surgieron en momentos históricos y sociales diferentes: la del 73 en un marco de elevada conflictividad, cinco meses antes del Golpe de Estado. La del 85 enfocó la “emergencia” en el sentido de adoptar varios principios para reorganizar el gobierno de la educación al reiniciarse la democracia con amplio respaldo parlamentario. Al respecto, la “exposición de motivos” expresa que esta “Ley de Emergencia”, recoge el sentir mayoritario de que era necesario elaborar otra norma legal.

5. El papel del Estado en la Ley 18.437

El papel del Estado es de *garante y promotor* de una educación de calidad (Art.1), *asegurador* de igualdad de oportunidades (o equidad) para acceder a la educación como derecho y bien público y a las TIC en la educación pública obligatoria (Art. 18). El Estado además, tiene como uno de sus fines, alcanzar una efectiva inclusión social “de las personas en situación de vulnerabilidad” (Art. 8 y 14). Y en su papel de *articulador de las políticas educativas* se explicita que: “La política educativa nacional tendrá como objetivo fundamental, que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal. (...) El Estado articulará las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, científico y económico. También articulará las políticas sociales para que favorezcan al cumplimiento de los objetivos de la política educativa nacional.”(Art. 12). Otro aspecto clave que se explicita es el rol del Estado en el fortalecimiento de “la gestión de los centros educativos públicos en aspectos pedagógicos, de personal docente y no docente, administrativos y

financieros”. Señalándose estrategias concretas como la “concentración horaria de los docentes en un centro educativo” como medida de permanencia en el mismo (Art. 41).

6. Identificación y análisis de algunos contenidos: continuidades y rupturas en la Ley 18.437

Veamos algunos de los principales contenidos de las tres últimas leyes a través de un cuadro comparativo. El análisis se presenta desagregado por ley, y la interpretación en la celda combinada hace referencia a las continuidades y rupturas que se observan con respecto a la LGE 18.437.

Ley N° 14.101 (1973)	Ley N° 15.739 (1985)	Ley N° 18.437 (2008)
“Ley sobre Enseñanza Pública, Normal, Secundaria e Industrial denominándola Consejo Nacional de Educación”	“Ley de Emergencia para la Enseñanza”	“Ley General de Educación”
Concepto de Educación: se observa un cambio en el concepto en relación a las leyes anteriores. No se entiende como servicio, ni como “enseñanza-aprendizaje” sino como derecho humano y bien público y social.		
“La educación es un servicio público fundamental que cumple una función social permanente.” Art.2.	“La enseñanza-aprendizaje se realizará sin imposiciones ni restricciones que atenten contra la libertad de acceso a todas las fuentes de la cultura.” Art. 1. No se define explícitamente qué es <i>educación</i> . “Extender la educación a todos los habitantes del país, mediante la escolaridad total y el desarrollo de la educación permanente.” Art. 6.	“Derecho humano fundamental” Art. 1. “Bien público y social” Art. 2. “...educación de calidad para todos sus habitantes a lo largo de toda la vida.”Art. 1. Se opone a la “educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización”. Art. 14. Define “educación formal” (Art. 21), “educación no formal” (Art. 37) y “educación de primera infancia” (Art. 38). “El cuidado y educación de los hijos e hijas para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social,

		es un deber y un derecho de los padres.”(Art. 6).
<p>Principios: se observa continuidad en el sostenimiento de los principios de gratuidad, laicidad y obligatoriedad. Aumenta la obligatoriedad “es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. (Art. 7). Se identifican dos grupos de principios, uno relacionado con la educación en general y otro relacionado con la educación pública estatal en particular.</p>		
<p>Se encuentran en el Cap. I. Disposiciones generales. Obligatoriedad: Primaria y tres años de la Educación Secundaria Básica. (Art. 5). “La educación impartida por el Estado será gratuita, laica y procurará la coeducación en todos sus aspectos.”(Art. 6). “La inversión para la educación forma parte de los planes de desarrollo nacional y obliga por su interés social, a sus beneficiarios, a revertir al país los servicios de la capacitación adquirida. (Art. 3).</p>	<p>“Afirmar en forma integral los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza.” (Art. 6). Asegurar una efectiva igualdad de oportunidades para todos los educandos iniciando desde la escuela una acción pedagógica y social que posibilite su acceso por igual a todas las formas de la educación.” (Art. 6).</p>	<p>Se definen dos conjuntos de principios: a) Seis “principios de la educación”: universalidad (Art. 6), obligatoriedad (Art. 7), diversidad e inclusión educativa (Art. 8), participación (Art.9), libertad de enseñanza (Art. 10), libertad de cátedra (Art. 11). b) Cuatro “principios de la educación pública estatal”: gratuidad (Art. 16), laicidad (Art. 17), igualdad de oportunidades o equidad (Art. 18) y recursos. (Art. 19).</p>
<p>Concepto de Sistema Educativo: se identifica por primera vez, la existencia de un “Sistema Nacional de Educación”, se explicita la integración del “Sistema Nacional de Educación Pública” con un timón extendido, integrado por el MEC, la ANEP y la Universidad de la República y un “Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública” en el marco del anterior.</p>		
No se explicita.	No se explicita.	Se explicita concepto de “Sistema Nacional de Educación”. (Art. 20).
<p>En la Ley 18.437 el “Sistema Nacional de Educación es el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida.”(Art. 20). Integración: “El Sistema Nacional de Educación Pública estará integrado por el Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República y demás entes autónomos de la educación pública estatal.”(Art. 49). En el marco del Sistema Nacional de Educación Pública se propenderá a la formación de un Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública (SNETP). (Art. 83). “La Educación Terciaria Pública se constituirá con la Universidad de la República, el Instituto Universitario de Educación y los Institutos de Educación Terciaria.” (Art. 79).</p>		
<p>Principios del Sistema Nacional de Educación Pública (LGE 18.437): El SNEP tiene tres principios</p>		

claves: autonomía, coordinación y participación. Se observa continuidad en el sostenimiento de los dos primeros principios constitucionales de la educación uruguaya y la incorporación del principio de “participación”.

Autonomía (Art. 46): “La enseñanza pública estará regida por Consejos Directivos Autónomos de conformidad con la Constitución de la República y la Ley, que en aplicación de su autonomía tendrán la potestad de dictar su normativa, respetando la especialización del ente.”

Coordinación (Art. 47): “Los Consejos Directivos Autónomos y los demás organismos que actúen en la Educación Pública deberán coordinar sus acciones con el fin de cumplir con los principios, las orientaciones y los fines de la educación establecidos en la Constitución de la República y la Ley”.

Participación (Art. 48): “La participación de los educandos o participantes, docentes, madres, padres o responsables y de la sociedad en general, en la Educación Pública constituirá uno de sus principios básicos. Se promoverá el cogobierno en los ámbitos que corresponda, atendiendo los diferentes ámbitos y niveles educativos.

Niveles y modalidades: se especifican cinco niveles, lo que marca un aumento de los mismos con respecto a las leyes anteriores. El concepto de “modalidad” cambia con relación a la ley del 73, pues se especifica “la educación en el medio rural, la educación de personas jóvenes y adultas y la educación de personas con discapacidades” en el marco de la educación formal (Art.33). Se reconoce a “la educación a distancia y semipresencial” (Art. 36) como otras modalidades. Hay coincidencia con la Ley 1973 en la denominación de la Educación Media (“Secundaria” en la Ley 1973), con respecto a desagregarla en dos niveles: Básica y Superior, lo que continúa. La Universidad de la República se rige por la Ley Orgánica 12.549 del 16 de octubre de 1958, lo que marca una continuidad. (Art. 80 de la Ley 18.437). Por otra parte la educación terciaria privada se rige por el Decreto-Ley 16.661 del 29 de octubre de 1984 y sus decretos reglamentarios. (Art. 82 de la Ley 18.437).

<p>Establecidos en el Art. 4.</p> <p>1er. nivel: “Educación Pre-Escolar y la Escolar o Primaria”.</p> <p>2do. nivel: “Educación Secundaria Básica”.</p> <p>3er. nivel: “Comprende tres modalidades optativas: la Educación Secundaria Superior (primera modalidad); la Educación Técnico-Profesional Superior, Universidad del Trabajo, (segunda modalidad) y la Educación Magisterial (tercera modalidad). Cada una de ellas habilitará para los estudios superiores y será articulada de manera horizontal y vertical.</p>	<p>“Serán atribuciones de los Consejos desconcentrados: 1. Impartir la enseñanza correspondiente a su respectivo nivel, exigiendo al educando, en el caso de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional, la preparación correspondiente al nivel anterior.2. Habilitar para cursar estudios superiores.” Art. 14.</p>	<p>“La educación formal estará organizada en niveles y modalidades que conforman las diferentes etapas del proceso educativo, que aseguran su unidad y facilitan la continuidad del mismo.” (Art. 21).</p> <p>“La estructura de la educación formal comprenderá los siguientes niveles”(Art. 22):</p> <p>0 -Ed. inicial: 3,4 y 5 años de edad.</p> <p>1-Educación primaria.</p> <p>2-Educación media básica</p> <p>3-Educación media superior.</p> <p>Incluye tres modalidades:</p>
--	--	---

		<p>educación general, educación tecnológica y formación técnica profesional.</p> <p>4- A) Educación terciaria. Incluye cursos técnicos no universitarios, tecnicaturas y educación tecnológica superior. B) Formación en educación con carácter universitario. C) Educación terciaria universitaria: Incluye carreras de grado.</p> <p>5-Educación de postgrado.</p>
<p>Órganos de gobierno⁹: se ha identificado y analizado los consejos, comisiones y otros organismos de gobierno, coordinación y asesoramiento que aparecen en las tres leyes. En cada caso se muestra la cantidad de miembros que los constituyen en los casos que corresponde. La ruptura que se identifica con respecto a las dos leyes anteriores está dada por un aumento significativo en la cantidad de órganos y miembros que los constituyen lo que es coherente con una lógica de ampliación de la participación en el gobierno del sistema educativo.</p> <p>Con respecto a la ANEP, ente autónomo con personería jurídica, creado por la Ley 15.739, se marca una continuidad, puesto que el Art. 52 de la Ley 18.437 sostiene su continuidad y su funcionamiento de conformidad a los Art. 202 y siguientes de la Constitución de la República y la LGE 2008.</p>		
<p>Consejos y comisiones</p>		
<p>Consejos: Se observa que se crea un nuevo consejo en la ANEP, al desagregarse la Educación Media en Educación Media Básica y Educación Media Superior. Se crean además dos consejos en el marco del MEC. Continúan los Consejos Directivos Centrales, de la ANEP, UTU y Universidad de la República. En relación a la cantidad de miembros, se amplifica la participación en el gobierno del SNEP, al crearse nuevos consejos.</p>		
<p>Consejo Nacional de Educación (5 miembros).</p> <p>Consejo de Educación Primaria (3).</p> <p>Consejo de Educación Básica y Superior (3).</p> <p>Consejo de Educación Técnico-Profesional (Universidad del Trabajo) (3).</p> <p>Consejo Directivo Central de la</p>	<p>Administración Nacional de la Educación Pública.</p> <p>Comprende:</p> <p>Dirección Nacional de Educación Pública.</p> <p>Consejo Directivo Central. (5).</p> <p>Consejo de Educación Primaria. (3)</p> <p>Consejo de Educación</p>	<p>Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP).</p> <p>Comprende:</p> <p>Dirección Nacional de Educación Pública.</p> <p>Consejo Directivo Central (de la ANEP). (5)</p> <p>Cuatro Consejos identificados en el Art. 62 en la ANEP:</p>

⁹ A los efectos de este trabajo, entendemos como sinónimo órganos de gobierno, conducción o gestión del sistema educativo.

<p>universidad de la República (Por Ley Orgánica de la Universidad de la República de 1958).</p>	<p>Secundaria. (3) Consejo de Educación Técnico-Profesional. (3) (Más Direcciones Generales). Consejo Directivo Central de la Universidad de la República.</p>	<p>Consejo de Educación Inicial y Primaria, (CEIP, 3 miembros). Consejo de Educación Media Básica, (CEM Básica, 3 miembros). Consejo de Educación Media Superior (CEM Superior, 3 miembros). Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU, 3 miembros). Consejo Directivo Central (de la UTU). (Más Direcciones Generales). Consejos de participación (tantos como centros educativos existan). Consejo Directivo Central de la Universidad de la República.¹⁰ Consejo Nacional de Educación no formal (en la órbita del MEC). Consejo Coordinador de la Primera Infancia (en el MEC).</p>
<p>Comisiones</p>		
<p>Comisión Coordinadora de la Educación (15 miembros).</p>	<p>Comisión Coordinadora de la Educación (17 miembros).</p>	<p>Comisión Nacional de Educación (COMINE, Art. 42). (37 o más miembros, Art. 106).</p>
		<p>Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (9 o más miembros).</p>

¹⁰ El Consejo Directivo Central es el órgano que gobierna la Universidad. Lo integran actualmente 25 personas: el Rector, un delegado por cada una de las Facultades e Institutos asimilados a Facultad (el Decano o Director de Instituto u otro miembro del respectivo Consejo), tres delegados de los estudiantes, tres de los docentes, y tres de los egresados. Compete al CDC la marcha general de la institución, aprobar planes de estudio, aprobar inversiones y distribución presupuestal, sancionar o sumariar a los funcionarios docentes o no docentes, otorgar reválidas de títulos, aprobar ordenanzas y reglamentos, etc.

Otras comisiones en la LGE 18.437		
Comisiones consultivas (en cada Consejo de Educación, Art. 71). ¹¹		
Comisiones Departamentales (Art. 90). Una por departamento, total 19.		
Comisión de Implantación del Instituto de Educación Universitaria (IUDE), Art. 85. ¹²		
Comisión de Implantación del Instituto Terciario Superior (ITS), Art. 88. ¹³		
Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos (Art. 110), conformada por la Comisión Coordinadora del SNEP.		
Comisión de educación física, la recreación y el deporte en el ámbito educativo (Art. 111), conformada por la Comisión Coordinadora del SNEP.		
Comisión para elaborar un proyecto de ley de rediseño de la educación policial y militar. (Art. 105). ¹⁴		
Comisión Directiva del Instituto Nacional de Evaluación (Art. 114). ¹⁵		
Comisión “integrada por representantes de los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Educación Secundaria y Educación Técnico-Profesional (UTU), con la propuesta de elaborar una propuesta de educación media básica” (Título VI. Disposiciones transitorias y excepcionales. G).		
Se identifican 5 consejos y 1 comisión.	Se identifican 5 consejos y 1 comisión.	Más de 10 consejos, más de 12 comisiones y creación de 3 institutos.
Otros órganos e institutos		
Oficina de Planeamiento Educativo del MEC (creación, Art. 53).		**
**Otras creaciones en la LGE 18.437		
Secretaría Permanente (Art. 109) de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación.		
Instituto Universitario de Educación (IUDE), órgano desconcentrado de carácter privativo. (Art. 84). (Disposiciones transitorias y excepcionales. I.)		
Instituto Terciario Superior (ITS), Art. 87, órgano desconcentrado, de carácter privativo, (Disposiciones transitorias y excepcionales J.)		
Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (Art. 113). Persona jurídica de derecho público no estatal, con domicilio en la capital de la Repca., se vinculará con el Poder Ejecutivo a través de MEC.		

¹¹ De funcionarios no docentes, de acuerdo a lo establecido por el art. 65 de la Constitución de la República, de estudiantes, de madres, padres o responsables. En el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) se integrará una o más Comisiones Consultivas de carácter sectorial atendiendo a la diversidad productiva con participación de los diversos actores públicos y privados, trabajadores y empresarios. (Art. 71).

¹² En el ámbito de la ANEP hasta la formulación de la Ley Orgánica del IUDE.

¹³ En el ámbito de la ANEP hasta la formulación de la Ley Orgánica del ITS.

¹⁴ Integrada por el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, la ANEP y la Universidad de la República. (Art. 105).

¹⁵ Siete miembros, uno designado por el MEC que lo presidirá, tres designados por el CODICEN de la ANEP, dos designados por la Universidad de la República y uno por la educación privada inicial, primaria y media habilitada.

7. Algunas reflexiones y observaciones en materia de Planificación Estratégica del Sistema Nacional de Educación

- Estructura del sistema educativo en Uruguay de tipo *basístico*, colegiado.
- Algunas razones para comprender esta estructura de toma de decisiones en “las bases”: existencia histórica de Consejos de Educación en cada nivel del sistema educativo y de la Educación Terciaria en dos circuitos (IINN, IFDs, CERPs, INET y Universidad de la República), concepción ideológica “progresista” (gobierno de izquierda).
- Subyace una lógica de “democracia participativa”, caracterizada por un conglomerado de autonomías en la toma de decisiones mediante un sistema de comisiones ampliadas (“democracia deliberativa”¹⁶ de todos los actores que integran el sistema). Esto es coherente con la existencia de más de diez consejos, más de doce comisiones y tres nuevos institutos.
- Algunos desafíos fundamentales para la implementación de la ley: coordinación y planificación del accionar de múltiples comisiones, varias de ellas con actores que se repiten. Esto implicaría un cronograma de trabajo intenso en cada uno de los espacios de deliberación, argumentación y toma de decisiones.
- Trabajo en “equipo” como reto: al coexistir varias comisiones, esto aumentaría la necesidad de trabajar en equipo con énfasis en el alcance de metas en los calendarios de trabajo anuales, lo que tiene implicancias directas en la calidad de los procesos y los resultados en cada nivel del sistema educativo. Este reto está relacionado con la necesidad de aumentar la calidad de la gestión del mismo.
- En las disposiciones generales y excepcionales se proponen tres planes. El primer plan para cumplir la obligatoriedad de la Educación Media Superior, un segundo plan para extender el tiempo pedagógico de la Educación Primaria y la Educación Media y un tercer plan para asegurar el cumplimiento del Lit. B. Art. 69 “Los maestros de Ed. Inicial y Primaria y los Profesores de Ed. Media Básica deberán poseer el respectivo título habilitante”; plan que debería ser aprobado

¹⁶ Según Gargarella, R., (UBA) “en la idea de democracia deliberativa se adopta una postura normativa contraria a la del elitismo. Según el principio que aquí se asume, es valioso y deseable que la ciudadanía delibere, a los fines de decidir adecuadamente los rumbos principales de la política. En este caso, la intervención permanente de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones es vista como una condición necesaria del sistema democrático. Por ello, dicha intervención debe ser alentada y no restringida.”

por el CODICEN en presencia de los Directores Generales de los Consejos de Educación a 180 días de la creación del CEM Básica. En el caso del primer plan y en el segundo, serían propuestos por el CODICEN de la ANEP, a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública y elevados por ésta al Poder Legislativo antes del 30 de agosto de 2010.

- Este aumento en las instancias de participación en la toma de decisiones podría generar una mayor capacidad para lograr acuerdos y consensos o bien un riesgo en la gestión y la administración de las políticas del sistema educativo por la aparición de conflictos de necesidades e intereses en los distintos grupos de actores, así como bloqueamientos y dilatorias (y los matices probables de estos escenarios en el corto y mediano plazo).

En síntesis, es un desafío la puesta en acción de la ley, para quienes conducen el sistema educativo en sus múltiples espacios, para quienes contribuyen a la planificación, implementación e integración de políticas de cambio, mejora e innovación en las instituciones y sus culturas organizacionales diversas, y para quienes evalúan políticas educativas. En una palabra el desafío es enorme para implementar esta ley de parte de todos y cada uno de los educadores en Uruguay en pro de una educación en clave para el desarrollo del país. Se espera que la LGE obtenga, en la práctica, mejores resultados que la LEE, la cual a pesar de haber sido aprobada como transitoria, fue en su implementación exitosa en la medida que sobrevivió veintitrés años.

8. Referencias bibliográficas

Arocena, R., Informativo del Rectorado Nro. 59, ¿La Universidad reclama la Formación Docente?, 24 de noviembre de 2008. Disponible en:

<http://www.universidad.edu.uy/blog/index.php?action=fullnews&id=4617>

CODICEN de la ANEP, “Bases para acuerdo con la Universidad de la República sobre Educación Terciaria”, septiembre de 2008.

CODE, Informe Final. Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE), Tradinco, Montevideo, abril de 2007.

Gargarella, R. La democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo, Universidad de Buenos Aires, Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, s/f.

MEC, Hacia una nueva Ley de Educación

Disponible en:

http://www.universidad.edu.uy/claustro/docs/Hacia_una_nueva_Ley_Educacion_mec.

[Consultada: 11.04.09]

Nosiglia, María Catalina y TRIPPANO, Sergio (2007) “La evolución de la concepción del derecho a la educación en la Constitución Argentina”, En: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Nosiglia, María Catalina, El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional Nro. 26.206: continuidades y rupturas.

Universidad de la República, CDC (6 de nov. de 2007), “Contribución de la Universidad de la República a la elaboración de la Ley de Educación” En *Hacia la Reforma Universitaria 2. Sobre la Ley de Educación y el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación*, febrero de 2008.

http://www.universidad.edu.uy/prensa/noticias/images/imagenes_noticias/hacia_la_reforma2.pdf

Marco normativo

Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967.

Disponible en: <http://200.40.229.134/constituciones/const004.htm>

Ley 14.101, 4 de Enero de 1973. Ministerio de Educación y cultura. Se aprueba la Ley sobre Enseñanza Pública Primaria, Normal, Secundaria e Industrial, denominándola Consejo Nacional de Educación. República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Disponible en: <http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14101&Anchor=>

Ley N° 15.739, 28 de Marzo de 1985. Enseñanza. Se aprueba Ley de Emergencia. República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Disponible en: <http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15739&Anchor=>

Ley. N° 18.437, 12 de Diciembre de 2008. Ley General de Educación. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, Montevideo, 2009. Disponible en: <http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18437&Anchor=>

Segunda parte

Los procesos políticos y los contenidos de la actual regulación de la educación en Argentina y Uruguay

Lidia Barboza Norbis, Universidad de la República de Uruguayⁱ

María Catalina Nosiglia, Universidad de Buenos Airesⁱⁱ

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis comparado y crítico del proceso de sanción y los principales contenidos de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) de Argentina, sancionada en el 2006 y la Ley General de Educación N° 18.437 (LGE) de Uruguay, sancionada en el 2008.

Se abordará, por una parte; la caracterización del contexto político, las estrategias de legitimación de la norma, los actores intervinientes y el tratamiento parlamentario y, por otra; los principales contenidos de las normas: los principios, las formas y distribución de atribuciones entre las instancias de gobierno y el tratamiento del sector privado.

Se parte de considerar, siguiendo a Schriewer (2002), que el criterio definitorio de la investigación comparada no se agota en el método mismo, como podía esperarse, sino en la utilización específicamente analítica de los contextos sociales (nacionales, etc.). Los estudios comparativos se definieron como aquellos en que la influencia de los contextos sociales sobre las características de los fenómenos ubicados en el interior de los mismos se examina en cierta fase del análisis. Consecuentemente implican, por lo menos dos niveles de análisis; los estudios comparativos analizan diversos sistemas de un sistema o nación (sistema social, político y económico) por ello se dice que son comparativos (Schriewer, 2002).

Por ello, se realizará, en primer término una breve caracterización histórica política en ambos países que explica, en parte, la orientación político - ideológica de ambos Estados previa a la sanción de las leyes bajo estudio.

2. El contexto socio-histórico y las políticas educativas desde la restauración democrática en Argentina y Uruguay

Si bien las reformas educativas impulsadas en América Latina en los años `90 tienen algunos aspectos en común producto de los procesos de globalización y particularmente de la agenda comúnⁱⁱⁱ impuesta de la mano de las agencias de créditos internacionales, el particular contexto y la autonomía relativa de los Estados en que se diseñan e implementan estas políticas explican las diferencias en términos del alcance y los matices en los contenidos de las mismas.

2. 1. El caso de Uruguay

El sistema educativo uruguayo es uno de los más antiguos del continente, junto con los de los otros países del Cono Sur- Argentina y Chile-. Estos se gestaron en último cuarto del siglo XIX al mismo tiempo que se construyeron los Estados nacionales y fueron las instituciones educativas a quienes se les dio como función primordial la difusión de valores comunes y la construcción de la ciudadanía.

En Uruguay, a partir de la recuperación democrática en 1985, las nuevas autoridades de la enseñanza pública se abocaron a la reconstrucción institucional del sistema: fundamentalmente, la restitución del entramado democrático y de las carreras de los funcionarios.

Se suceden los siguientes gobiernos: Dr. Julio María Sanguinetti (1985, Partido Colorado), Dr. Luis Alberto Lacalle (1990, Partido Nacional), Dr. Julio María Sanguinetti (1995, Partido Colorado) y Dr. Jorge Batlle Ibáñez (2000, Partido Colorado).

En el primer mandato Sanguinetti (1985) enfatizó la consolidación de la democracia y el reordenamiento económico del país con orientación liberal. Es bajo esta primera presidencia que se sanciona la Ley de Emergencia para la Enseñanza (1985)^{iv}.

En 1990 asume la presidencia el Dr. Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional). Al asumir la presidencia generó un conjunto de medidas dirigidas a la reducción del déficit fiscal mediante una política de shock, que incluía la venta de los bancos gestionados por el Estado, la reforma del aparato estatal, la desmonopolización de varios servicios públicos y la reglamentación del derecho de huelga. Puesto que gobierna en un

escenario de fin de la Guerra Fría, en el que se imponía el llamado Consenso de Washington, priorizó el “achicamiento del Estado” y las privatizaciones.

En el segundo mandato del Dr. Julio María Sanguinetti (1995) se realizaron reformas liberales en la economía, la seguridad social (Creación de las AFAP (Administradora de Fondos de Ahorro Previsional), la vivienda, la Reforma Constitucional de 1996 que instaura el sistema de candidato único por partido y el balotaje. A nivel de la educación a partir de 1995, “los instrumentos desplegados en este periodo procuraron incrementar la equidad, eficiencia y calidad de la educación pública. Al igual que en los periodos anteriores, sigue recayendo en manos del Estado la tarea de conducción y liderazgo de las transformaciones (y permanencias) del sistema; de esta forma se descartó toda estrategia que asignase al mercado cualquier rol significativo en la prestación de servicios educativos. En este sentido, las transformaciones planteadas fueron congruente con la *tradición* uruguaya estadocéntrica en política educativa.” (ANEP, 2005: 35). Sin agotar aquí la reseña de las realizaciones en el periodo 1995-2000, se señala que a nivel de la Educación Inicial, se establece la obligatoriedad de la enseñanza de 5 años, en Educación Primaria se crean Escuelas de Tiempo Completo, a nivel de la Educación Media (Ciclo Básico) se introduce la Enseñanza por Áreas con el Plan 1996 y Programa para Bachilleratos Tecnológicos en la Ed. Media Superior. En Formación Docente se crean seis Centros Regionales de Profesores (CERP) en el interior del país y se reformula el Plan de Formación de maestros.^v

La inestabilidad en la región, los efectos de la devaluación de la moneda brasileña, llevaron a que el país entrara en una crisis económica.

Durante el gobierno del Dr. Jorge Batlle (2000), el mandatario propuso cambios y reformas del Estado que no tuvieron éxito ante la oposición de los gremios de entes públicos. También fueron resistidas algunas de sus medidas por miembros de su propio partido. Se sorteó una profunda crisis económica con apoyo del gobierno de Estados Unidos. Si bien se salió de la crisis, el país quedó con la tasa de desocupación más alta de la historia, y finalmente un Tratado de Libre Comercio con EEUU no pudo concretarse.

En el periodo 2000 a 2004, se sostienen las prioridades mencionadas para el período 1995-2000 como líneas de política de equidad, continúa el proceso de universalización de la educación en el nivel de 4 años, se extienden las Escuelas de Tiempo Completo, continúa la política de evaluación de aprendizajes en Ed. Primaria y

Media y se ingresa al Programa de Evaluación PISA, se pone énfasis en proyectos educativos en los centros educativos, se crean Espacios y recursos multimediales para el aprendizaje (ERMAS) en los liceos con el Plan 96 y a nivel de la Ed. Media Superior se elabora el Plan 2003. En formación docente se reajusta el diseño curricular de la formación de profesores (Diseño Curricular 2003 de los CERP), se crea el Plan 2005 para la Formación de Maestros y se formula un plan de titulación a distancia para profesores.

Lanzaro (2004: 5) señala que “si bien a inicios de los años noventa ya se advertía en América Latina ciertas manifestaciones de las posturas liberales en materia educativa, de corte más o menos ortodoxo, el tenor estatista de la reforma uruguaya la transformó en una experiencia singularmente heterodoxa dentro de la región. Lejos de fomentar la participación del mercado y de las entidades privadas en la prestación de servicios, o de impulsar la descentralización de la gestión, la reforma uruguaya mantuvo una impronta “centralista”, se ubicó fundamentalmente del lado de la “oferta” educativa y apostó al fortalecimiento del sector público en las sucesivas fases del proceso, desde el diseño a la implementación concreta de las políticas aplicadas. (...) El fortalecimiento del estado se expresó en un significativo aumento de la cobertura educativa, así como en el incremento del gasto público, tanto con respecto al PIB como al Presupuesto Nacional.” Si bien, según Lanzaro (2004:6), este plan de reforma tuvo en sus inicios un apoyo político importante, incluso de los sectores de la oposición de la izquierda, pues coincidía con las demandas y propuestas de los gremios de la enseñanza pública. No obstante se suscitaban conflictos con los sindicatos de profesores, fundamentalmente con los profesores de Secundaria.

Otro factor fundamental fue la existencia de “programas de innovación” que dieron lugar a “estrategias de *by-pass*”, con respecto a los organismos institucionales, los elencos burocráticos estatales y los gremios de funcionarios docentes. Más allá de sus contenidos “heterodoxos” y con el propósito de adelantar “urgentemente” en estos objetivos, el reformismo uruguayo acudió, como otros, a la creación de programas con financiamiento externo, paralelos a la estructura “regular” del sistema educativo. Se ataron algunos hilos de coalición con personalidades^{vi} y cuadros docentes pertenecientes a estos aparatos, pero se alentó el ascenso de los técnicos y “analistas simbólicos” a los principales puestos de decisión. Estos pasos alimentaron la oposición al procesos

reformista y plantean interrogantes en relación a la sustentabilidad y a la misma continuidad de las reformas implementadas.”

En síntesis, las políticas implementadas desde 1995 contribuyen a explicar su sesgo heterodoxo, lo que dio lugar a una reforma de corte “gradualista”, centrista y moderada. La experiencia uruguaya se aparta, por tanto, de las tendencias predominantes en la región, fundamentalmente por su impronta “estatista”, que implica el refuerzo y la renovación del sector público como núcleo central del sistema educativo.

En 2005, Tabaré Vázquez, candidato por la coalición de izquierda denominada Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, asume por el 50,45% de los votos como el primer presidente izquierdista que rompe con la hegemonía bipartidista del Partido Nacional y el Partido Colorado, que habían dominado la historia política uruguaya desde 1830. Durante la Presidencia de Tabaré Vázquez se sanciona la Ley General de Educación en diciembre de 2008 que analizaremos.

Durante la “era progresista” (aparición de la coalición de izquierda en la vida política) se observa un cambio radical en la dinámica política: se pasa de una política centrada en las relaciones interpartidarias a una nueva dinámica asentada fundamentalmente en las relaciones intrapartidarias. Según Garcé y Yaffé (2004: 49) lo fundamental del sustrato ideológico de la izquierda, se completaba con su concepción sobre el Estado, el mercado y sus mutuas relaciones. La ideología de los frentistas era “claramente estatista y estaba marcada por una completa desconfianza respecto al mercado como mecanismo para la asignación eficiente de los recursos de la sociedad en un sentido conducente al mismo tiempo al crecimiento y a la igualdad”. La izquierda, entonces, se parapetaba en el polo opuesto de la concepción liberal de la economía, y si la economía se dejaba librada al funcionamiento libre del mercado, esto llevaría a la confirmación de la pauta de crecimiento que favorecía a las “clases dominantes” así como al “capital extranjero” lo que implicaría desviar al país del desarrollo nacional. La izquierda, sostenía que “en el marco de la fase de desarrollo capitalista, el funcionamiento del Mercado debía quedar subordinado a la dirección y control del Estado mediante una estricta planificación de las metas y los recursos. La planificación era el instrumento adecuado para que el estatismo asegurase el desarrollo económico y social. De esta forma, la soberanía nacional, el estatismo, la planificación y el desarrollo estaban conceptualmente vinculados.” (Op.cit., p.49).

Desde este marco político-ideológico, se definen las principales políticas educativas en el marco de la Administración de Educación Pública (2005-2009)^{vii} las cuales se explicitan en la Ley de Presupuesto Nacional N° 17.930 para el quinquenio.

Por una parte, los problemas educativos estratégicos que reconoce el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP, para el sistema educativo, y que figuran en la Exposición de motivos del Presupuesto Nacional para el quinquenio son los siguientes: 1) la incorporación problemática al sistema en sus etapas iniciales (educación preescolar y primeros grados de primaria), 2) el abandono prematuro de los estudios por la baja capacidad de retención del sistema sobre todo en la educación media, 3) la calidad insatisfactoria de la enseñanza en todos los ciclos, 4) la escasa atención a las necesidades educativas de jóvenes y adultos y, 5) la gestión general inadecuada del sistema y de los centros educativos. Por otra parte, los principales “ejes prioritarios de políticas educativas” enunciados son: facilitar la incorporación inicial al sistema educativo, mejorar la calidad de la enseñanza en todos los niveles, aumentar la retención y el egreso de la educación media, reincorporar la educación de jóvenes y adultos al sistema educativo, transformar la gestión de la ANEP en su conjunto y la gestión de los centros educativos. Uno de los objetivos estratégicos prioritarios apunta a generar una “reorganización institucional”, a alcanzarse mediante un cambio en la estructura de la gestión administrativa y política que se enuncia en estos términos: “La Administración promoverá la descentralización, priorizando el diseño, la definición y la evaluación de políticas sobre la ejecución. En este sentido, corresponde al CODICEN disponer las normas generales y los recursos que viabilicen la ejecución de las líneas de políticas. Los Consejos Desconcentrados y las Direcciones Sectoriales implementan las acciones educativas y las políticas nacionales definidas por el CODICEN. Esta Administración sustituirá la actual estructura gerencial por una más reducida, basada en un número menor de Direcciones con el objetivo de llegar a un diseño institucional del CODICEN: una estructura racionalizada en número de funcionarios, con alto nivel de calificación de sus cuadros directivos y técnicos, con capacidad de investigación, de diseño y planificación de políticas educativas, de seguimiento y evaluación, y de generación de amplios espacios de diálogo con la sociedad en aras de transformar las políticas educativas en políticas públicas de Estado.”^{viii} (Barboza, 2008a). A nivel de la Universidad de la República se sostiene un proceso de Reforma universitaria que busca sancionar una nueva Ley Orgánica.

Para finalizar, el documento de ANEP, denominado “Balance de dos años de gestión”, sostiene para el período de gestión que se extendería desde el inicio de la nueva administración (2005) hasta la puesta en marcha de la nueva Ley de Educación (2009), seis líneas principales de trabajo: “i) promover mejoras significativas en los salarios del personal; ii) implementar una conducción democrática del ente; iii) perfeccionar la gestión institucional; iv) mejorar la calidad y pertinencia social de la educación básica; v) impulsar una educación técnicoprofesional acorde al nuevo proyecto de país productivo y vi) fortalecer y renovar la formación docente.” (ANEP, 2007:15)

En materia de asignación presupuestal, el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) consagrado a la Educación Pública llegará, según el compromiso gubernamental, al 4,5% al finalizar el quinquenio.

2.2. El caso de Argentina

La primera etapa del gobierno democrático del Dr. Alfonsín, tuvo como primer objetivo el restablecimiento de los principios del Estado de Derecho luego de un largo período de un régimen que apeló a las peores tradiciones autoritarias de la Argentina justificando la desaparición forzada de muchas personas como mecanismo de “depuración ideológica”. La función del gobierno fue desmontar los mecanismos autoritarios de las relaciones entre el Estado y la sociedad fomentando la participación democrática.

Las conquistas alcanzadas en el plano de las libertades públicas, las garantías individuales, la convivencia pacífica y pluralista y el Estado de Derecho. Sin embargo, este enorme paso adelante no supuso la resolución de la grave crisis económica en la que estaba sumergido el país. Los intentos de aplicación de principios de justicia social se vieron dificultados tanto por problemas de gobierno como por la facciosidad corporativa de ciertos sectores. La disminución de la confianza de la ciudadanía por la incapacidad de solucionar los problemas económicos, y las dificultades del Estado para limitar el poder de los grupos económicos más concentrados produjo una gran crisis que anticipó el cambio de gobierno.

Las políticas educativas del período reflejan el clima general de la época y se convirtieron en una de los sectores privilegiados para la democratización de sociedad.

En un trabajo que analiza la normativa de la época se destacan cuatro ejes de ordenación de las políticas encaradas por el gobierno: 1) la democratización de las conductas a través del fomento de la participación de los actores en la definición e implementación de las políticas, 2) la apertura del sistema mediante la incorporación nuevos grupos sociales y docentes excluidos al servicio educativo, 3) el mejoramiento de la calidad a través de cambios curriculares, capacitación de los docentes y modificaciones en la estructura burocrática y 4) las acciones asistenciales para superar situaciones económicas de los alumnos producto de la crisis (Tiramonti y Nosiglia, 1991).

Con la asunción del gobierno constitucional del Dr. Menem en julio de 1999 y de su primer Ministro de Educación Dr. Salonia se producen nuevas orientaciones en las políticas educativas en general. Para muchos especialistas estas políticas se encuentran inmersas en las propuestas de reconversión de la economía y la sociedad definidas como neoliberales y neoconservadoras. Estas propuestas cuestionan el rol del Estado como proveedor de bienes y servicios. El mercado es el mejor asignador de bienes y se postula la promoción de la competencia entre individuos e instituciones en la oferta y obtención de los mismos.

La Reforma del Estado iniciada en la Argentina bajo el condicionamiento del proceso de ajuste estructural que implicó procesos de privatización, desregulación, y descentralización, tuvieron su correlato en el campo educativo. Las políticas de “Transformación Educativa” del gobierno partieron, en términos normativos, de la transferencia de las escuelas secundarias y terciarias a los gobiernos provinciales, la configuración de una propuesta integral para la educación argentina mediante la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24195 (LFE) que se sanciona en 1993.

Esta norma fue resistida por los sectores de la oposición política progresista y los gremios docentes, sin embargo contó con el apoyo de técnicos e intelectuales que implementaron la reforma, del sector privado de la educación y de los organismos de crédito internacional.

A diferencia de Uruguay la Argentina fue un alumno ejemplar en materia de aplicación de las recetas del “Consenso de Washington” en todos los sectores públicos.

El corpus legal de la época menemista fue criticado, principalmente, por dos cuestiones: por una parte, la ausencia de un diagnóstico certero de la situación educativa (tanto respecto de cuáles eran los problemas prioritarios por solucionar como de cuántos

eran los recursos necesarios para superarlos) y; por otra, la ausencia de consenso de los actores políticos de la oposición y los gremios docentes en torno a las leyes –la LFE y la Ley de Educación Superior (LES)–, que se sancionaron en el marco de una ofensiva político-ideológica neoliberal. Esto explica, en parte, el fracaso en su implementación.

Si bien no es objeto de este trabajo las consecuencias de la aplicación de la Ley y sus políticas conexas fueron negativas en términos del aumento de la fragmentación educativa en un país federal y de la desigualdad de la oferta a las que acceden los distintos sectores sociales.

La LEN que analizaremos en este trabajo deroga la LFE y se dicta en un contexto político y económico muy diferente aunque los Presidentes que lo motorizan pertenecen al mismo partido político que Menem.

Tanto en la definición ideológico-política general cuanto en lo social y educativo en particular, el gobierno del Presidente Néstor Kirchner, que se inscribe dentro del peronismo con un nuevo partido denominado Frente para la Victoria, intenta ponerse en las antípodas ideológicas del gobierno de Menem, principalmente en su discurso respecto de los derechos humanos, las políticas sociales y las educativas. El gobierno pone mucho énfasis en esta distancia, a pesar de que, como lo advirtieron muchos legisladores de la oposición durante el debate parlamentario de la LEN,^{ix} muchos de los actores políticos de otrora son los mismos de ahora, que no se responsabilizan o identifican con los lineamientos políticos de la anterior gestión.

El Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, Daniel Filmus, asume sus funciones en mayo de 2003, cuando se inicia el gobierno del Presidente Kirchner. Para describir los lineamientos generales de la política educativa encarada por el Ministro Filmus, se tomará como instrumento de análisis las Resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación, entre las que se destacan dos de los primeros documentos de política educativa.^x

En el primer documento, tal como señala su título “Educación en la democracia: Balance y Perspectivas”, se realiza un breve diagnóstico de la situación de la educación en 20 años de democracia. Se sostiene que desde la reinstauración de la democracia no se pudo superar la desigualdad e inequidad de la educación nacional, situación de la cual se hace responsable exclusivamente al gobierno de Menem y su cuestionada LFE. De esta norma el documento rescata ciertas cuestiones de política y focaliza la crítica sobre los problemas de implementación, el incumplimiento de las metas de

financiamiento previstas en la norma y las problemáticas sociales y económicas externas al sistema educativo que condicionaron el desarrollo del sistema educativo. Entre los méritos, destaca aspectos referidos a la nueva distribución de roles entre la nación y las jurisdicciones educativas por los cuales estas últimas lograron más protagonismo en las decisiones políticas, la extensión de la obligatoriedad escolar a 10 años y la actualización y unificación de los contenidos básicos comunes para todos los niveles y modalidades. Si bien a nuestro juicio es pobre el diagnóstico y más son los elogios que los comentarios negativos, es uno de los pocos documentos del Ministerio que realiza alguna revisión crítica de las políticas educativas previas. Uno de los temas más criticados del debate de la nueva Ley de Educación es, precisamente, la ausencia de un diagnóstico de la situación educativa que dé cuenta de las dificultades en que se encontraba el sistema educativo como consecuencia, en parte, de lo previsto en la LFE. Este mismo documento avanza en delinear la nueva escuela señalando que, entre otras cualidades, debía ser abierta, justa, democrática, solidaria y federal, reafirmar y renovar sus objetivos fundacionales y tenía que ser esforzada, es decir, promover el valor del empeño y trabajo constante.

El segundo de los documentos que avanza en el establecimiento de objetivos y lineamientos generales señala que uno de los objetivos centrales de la gestión sería, en concordancia con el discurso político general del gobierno, “reducir desigualdades y recuperar la centralidad de los aprendizajes”. Este objetivo se lograría instalando a la educación como una política central de desarrollo y haciendo que la escuela centre su accionar en la tarea específicamente pedagógica. Se parte de elaborar un diagnóstico de la situación educativa en donde se destaca que las condiciones de desigualdad social provocaron, entre otros problemas, un sistema segmentado en circuitos diferenciales de calidad de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo que profundiza esta inequidad provocada por la situación económica y social en que se inserta el sistema educativo. Dado que el objetivo es lograr que el sistema educativo tenga bases comunes y equivalentes de aprendizaje para todos los alumnos, se deberá identificar núcleos de aprendizajes prioritarios^{xi} para todos los niveles, que serán el punto de partida y los referentes para la tarea docente, la participación de la familia, la orientación para los programas que emprenda el ministerio nacional y los acuerdos que se formalicen con las provincias, y para los procesos de evaluación.

Los dos documentos reseñados marcan el inicio de las políticas del nuevo gobierno, en donde se reitera la idea de la educación como uno de los pilares estratégicos para el desarrollo del país y como herramienta ineludible para alcanzar la justicia social, para lo cual hay que superar las desigualdades y la exclusión social y educativa, promoviendo un sistema educativo en todo el país con condiciones equivalentes de aprendizaje; es decir, reconstruir la unidad sin uniformidad del sistema educativo recuperando la centralidad de la función de enseñar de la escuela.

Luego de este delineamiento de las políticas, se comienza, en el año 2005, con la tarea de modificación del andamiaje jurídico en que se basó la gestión educativa de Carlos Menem. La estrategia seguida fue incremental, es decir, primero se hicieron reformas parciales a las políticas y normas de nivel ministerial; luego se empieza a modificar parcialmente la LFE, con la nueva regulación de la educación técnico-profesional y del financiamiento educativo. Estas modificaciones se justificaron del siguiente modo: en el caso de la educación técnica profesional, aduciendo que había sido diluida con la transformación de la estructura de la LFE; y respecto de las pautas de financiamiento previstas en la LFE (que exigían que se llegara a un 6% del PBI), alegando que no habían sido cumplidas. Cuando aún no se había terminado de implementar las normas sancionadas durante el 2005, en 2006 se reemplaza la LFE por una nueva ley. En el marco de todos estos cambios, resulta interesante observar que aún sigue vigente la LES de la época anterior, aunque el gobierno anunció que está próxima en la agenda pública la modificación de esta norma.

3. La educación en la Constituciones de Uruguay y de Argentina

Antes de analizar comparativamente el contenido de las nuevas Leyes de Educación en Argentina y Uruguay es importante caracterizar que es lo que establecen ambas Constituciones en materia educativa ya que sobre preceptos básicos, por el orden de prelación de las normas jurídicas.

En primer término^{xii}, cabe destacar que Uruguay es un país unitario y que la Argentina es un país federal cuestión que, tiene su correlato en materia de la organización institucional del sistema educativo. En el caso de la Argentina son las jurisdicciones educativas (Provincias y Gobierno de la Ciudad autónoma de Buenos Aires) las responsables de la prestación directa del sistema educativo (art.5).

En segundo término, otra diferencia es que el Uruguay no sostiene religión alguna (art. 5) a diferencia de la Argentina que sostiene la religión católica apostólica romana (art.2). Sin embargo, ambas constituciones sostienen un régimen mixto- público y privado- de enseñanza al consagrar la libertad de enseñanza (art. 68), en el caso de Uruguay y el derecho de enseñar aprender en el caso Argentino (art. 14).

En tercer término, Uruguay establece la gratuidad de los estudios en todos los niveles educativos, la Argentina puso una fórmula ambigua “gratuidad y equidad” que llevo a distintas interpretaciones, por ejemplo que la universidad no debe ser gratuita ya que a ella acceden sectores medios y altos y no se cumpliría en estos casos con el principio de equidad.

Finalmente, la Constitución de Uruguay incluye una especificación mayor que la Argentina de aspectos que rigen la organización del sistema educativo, tales como que, se establece la obligatoriedad escolar hasta la media (Art. 70), los órganos de gobierno de todos los niveles educativos tienen que ser colegiados y autónomos (art. 202 al 205).^{xiii}

Sin embargo, la Argentina establece contenidos educativos referidos derechos de nueva generación tales como la educación para el mejor consumo en relación a la salud, seguridad e intereses económicos (art.42) y la educación ambiental (art.41). Asimismo, reconoce el derecho a una educación bilingüe e intercultural (art 75 inciso 17).

4. El análisis comparativo del tratamiento y el contenido de las Leyes de Educación de Argentina y de Uruguay.

Ambas normas son contemporáneas ya que la Argentina se sanciona en diciembre del 2006 y la Uruguay dos años después.

En el caso de Argentina, como se dijo, deroga la Ley Federal de Educación de la época Menemista y la de Uruguay es la primera general ya que la de Sanguinetti fue de Emergencia Educativa y abordó principalmente el tema de gobierno creando la ANEP.

Sin embargo, como se señaló al comienzo, tanto el momento de su sanción como la orientación político ideológica da ambos gobiernos eran distintos.

Las leyes actuales son ambas generales ya que abarcan un conjunto amplio de temas y también es más próxima la orientación político educativa de ambos gobiernos. Con el fracaso de las políticas neoliberales en materia económica y social se produce un cambio de orientación política hacia la izquierda de la mayoría de los gobiernos

latinoamericanos, se privilegian las relaciones y se fortalecen las asociaciones entre estos nuevos gobiernos, a su vez, que se desafían las políticas que fueran hegemónicas en los `90 de los países centrales, principalmente de EEUU.

4.1. El trámite parlamentario de las leyes de educación

Como se señaló en la introducción, el impulso para la sanción de una nueva Ley de Educación para la Nación argentina provino del Poder Ejecutivo a través de una estrategia de legitimación del contenido de la ley realizada por medio de un “debate popular” que pretendía ser participativo.^{xiv}

Las características de la modalidad política del Presidente Kirchner explicarían, en parte, esta forma de legitimación de la norma instrumentada por el Ministerio. Según Cheresky, la salida de la crisis del año 2001 instaló un polo de poder presidencial sustentado en la opinión pública, que permitió gobernar sin recurrir en muchos casos a un parlamento, cuya bancada oficialista parecía de lealtad dudosa. Asimismo, agrega que el liderazgo del Presidente se sustenta en la opinión pública: el pueblo se expresa como opinión pública, como movilización popular o cívica fragmentaria o como electorado. Los sondeos de opinión y la televisión ofrecen un lugar a una mayoría carente de representación institucional, que ha sido calificada como opinión pública. Pero si el poder político deriva exclusivamente de la opinión pública, se descuida el ejercicio republicano de poder (Cherezky, 2006).

Respecto de la metodología establecida por el Ministerio, se realizaron un conjunto de críticas tanto desde el punto de vista formal como sustancial. Desde lo formal, los cuestionamientos se concentran en el escaso tiempo dedicado al “debate popular” y la escasa información de la que se dispuso. La participación supone condiciones previas; entre ellas, la información es básica, y como proceso reflexivo que supone un aprendizaje individual y una construcción colectiva, exige que se realice a lo largo de un tiempo más prolongado.

Por otra parte, un conjunto de críticas se focalizan en cuestiones metodológicas referidas a la recolección y el procesamiento de la información. En referencia a los instrumentos de recolección se observa que el foro virtual segmenta a los posibles usuarios, ya que se necesita contar con los recursos informáticos y estar dotados de competencia para su uso.

Otro grupo de críticas se focaliza en la ausencia de diagnóstico que dé cuenta de la situación educativa, es decir que analice de qué punto partimos y cuánto esfuerzo en recursos humanos y financieros, y tiempo se necesitarán para cumplir con las políticas establecidas. Ésta era una crítica que se le hacía también a la LFE.

Desde un punto de vista institucional se plantea qué rol le cabe al Parlamento. En este sentido se pregunta Stubrin si el gobierno pretende respaldarse en las conclusiones de las encuestas y consultas populares para tomar decisiones fuera del Congreso de la Nación y presionar a los legisladores con un voto automático en torno al proyecto que, en nombre de la participación popular, él mismo formule. Destaca también el peligro del uso de estrategias plebiscitarias, caracterizado por la incubación artificial de opciones cerradas y una restricción sistemática del funcionamiento de las instituciones, que quedan limitadas a decir que sí, para convalidar resoluciones ya adoptadas, o que no, arriesgando sanciones implícitas o a veces explícitas (Stubrin, 2006).

El comienzo del debate parlamentario del Proyecto de Ley de Educación Nacional se realiza en la Cámara de Senadores de la Nación por Expediente 424/06 a través del Mensaje del Poder Ejecutivo N° 1667/06.

A partir del ingreso del proyecto del Poder Ejecutivo se realizan en el Senado dos reuniones de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, presidida por la Senadora Amanda Isidori (UCR- Río Negro) el 23 de noviembre de 2006. A posteriori, se realiza en el Senado una reunión conjunta de la Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología; de la de Población y Desarrollo Humano; y de la de Presupuesto y Hacienda, presididas respectivamente por Amanda Isidori (UCR- Río Negro); Silvia Gallego (PJ- La Pampa) y Jorge Capitanich (PJ- Chaco).

En estas dos reuniones, y a través de consultas permanentes con el Ministro Filmus, se realizan, en la mayoría de los casos, modificaciones que no son sustantivas. En general, estos cambios no fueron importantes desde el punto de vista del contenido de la norma: se mejoró la redacción de algunos artículos, se incorporó incisos para completar fines y objetivos de los niveles educativos y se incluyó funciones a los órganos de gobierno. Sin embargo, cabe destacar, por su trascendencia política, la incorporación como contenido del currículo a “el conocimiento de la diversidad cultural de los pueblos indígenas y sus derechos, en concordancia con el artículo 54 de la presente ley” (Art. 92 inciso e) y “los contenidos y enfoques que contribuyan a generar

relaciones basadas en la igualdad, la solidaridad y el respeto entre los sexos, en concordancia con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, con rango constitucional, y las Leyes N° 24.632 y N° 26.171” (Art. 92 inciso e). El tema referido a la Convención y Protocolo facultativo sobre discriminación contra las mujeres fue históricamente resistido por las organizaciones religiosas católicas, por temor a la derivación posterior de temas referidos a la sexualidad o el aborto, cuestión que se ampliará más adelante.

El dictamen que resulta del tratamiento conjunto de las comisiones mencionadas se presenta en el recinto y se convierte en la Ley de Educación 26.206 en un trámite brevísimo para un tema tan trascendente. Cabe recordar que legisladores de diferentes bloques presentaron diversos Proyectos de Ley que no fueron debatidos dada la negativa del partido oficial a aceptar modificaciones a su proyecto en el recinto de ambas cámaras del Congreso.

La LGE se ha sancionado en diciembre de 2008, no es posible realizar una evaluación de resultados, sino describir el proceso de su entrada en vigencia. Por este motivo, nos interesa realizar un análisis preliminar de sus contenidos sin agotarlo. Esta LGE, se aprueba en un contexto internacional y nacional muy distinto al de la LEE de 1985, tanto en el orden político-ideológico como en el económico. En el orden político-ideológico, la nueva ley es producto del primer gobierno de izquierda en la historia del Uruguay, y en el orden económico, está asociada a la Ley N° 17.930 del Presupuesto Nacional (2005-2009), por el cual la educación incrementará en tres veces sus recursos en el quinquenio.^{xv}

Este cambio es el primero luego de la Ley 15.739 denominada “Ley de Emergencia para la Enseñanza” que fue aprobada en 1985. Durante veintitrés años, no se había logrado el acuerdo para establecer una nueva ley, a pesar de las críticas dirigidas desde los actores políticos de la oposición y los gremios docentes.

El impulso para la sanción de una nueva Ley General de Educación para Uruguay, provino, (al igual que en Argentina), del Poder Ejecutivo, a través de una estrategia de legitimación del contenido de la ley, mediante un “debate nacional” que pretendió ser participativo. Este debate popular, lo situamos fuera del Parlamento y por lo tanto es el antecedente o etapa fundacional de la ley que da origen al Proyecto de Ley General de Educación.

La primera publicación que documenta el “Debate Nacional sobre la Educación” lo constituye el *Informe Final de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE)*, documento de 350 páginas, publicado en Montevideo en abril de 2007. Este documento destaca dos razones fundamentales para establecer el Debate Educativo: “la importancia del sector educación para la sociedad y el estado insatisfactorio de la educación del presente (...) haciéndose eco de estas dos razones, el Gobierno de la República en acuerdo con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República (UdelaR) convocó a la ciudadanía al Debate Educativo, promoviendo una reflexión colectiva en la que toda la población pudiera participar para examinar los problemas actuales, proponer las orientaciones generales que la educación ha de tener en el futuro y sugerir los medios para lograr que las condiciones materiales y profesionales de la educación se adecuen no sólo a las aspiraciones y necesidades actuales del pueblo uruguayo son también a una visión esperanzada y solidaria de nuestra futura sociedad”. (Informe Final, 2007: 3).

Para concretar el Debate Educativo y organizar la participación ciudadana, el Ministerio de Educación y Cultura, en acuerdo con la ANEP, la UdelaR y la Comisión Coordinadora de la Educación, creó la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) que se presentó a todo el país por videoconferencia el 15 de diciembre de 2005, con la participación del Ministro de Educación y Cultura Jorge Brovetto, el Director Nacional de Educación Pública Luis Yarzabal y el Rector de la Universidad de la República Rodrigo Arocena.

Los cometidos de la CODE fueron los siguientes (tomados de Informe Final, 2007: 3):

- 1) Promover el más amplio debate educativo (asegurando la participación ciudadana, con especial desarrollo en todo el territorio nacional).
- 2) Velar por la pluralidad y amplitud del debate (asegurando el respeto por la diversidad de opiniones).
- 3) Generar y fomentar las condiciones para el acceso, distribución y asimilación de los elementos significativos y necesarios para una participación consciente de la ciudadanía.
- 4) Organizar un Congreso Nacional de Educación como espacio de síntesis y definición del debate ciudadano y como instancia de elaboración de las bases para una ley de educación. La CODE funcionó con veintidós personas representativas de diferentes sectores de la educación pública y privada, del ámbito docente y estudiantil y de las cuatro colectividades políticas con representación parlamentaria (Frente Amplio, Partido Blanco, Partido Colorado y Partido Independiente). Durante dieciséis meses

aproximadamente se realizaron asambleas en distintos lugares del país para recolectar las opiniones de diversas personas interesadas en el tema. El MEC estimó un total máximo de 28.000 personas, lo que representa bastante menos del 1% de la población del país.

En la “exposición de motivos” de la LGE se señala que el Debate Nacional sobre la Educación, promovido por el MEC, la ANEP y la UdelaR y organizado por personas de amplia representatividad de “todos los ámbitos de la educación nacional y de los partidos políticos” ha nutrido el Proyecto de Ley y “pretende dar continuidad” a este tipo de proceso con participación social diversos.

El segundo documento de junio de 2007, es el del Ministerio de Educación y Cultura denominado “*Hacia una nueva Ley de Educación*”^{xvi}, el cual presenta las características de una Ley General de Educación a través de los siguientes contenidos: 1. Ley General de Educación, 2. La educación como derecho, 3. Los principios de la educación nacional. 4. La creación de un Sistema Nacional de Educación y la coordinación del SNE. 5. La Formación Docente o Formación en Educación. 6. La educación tecnológica. 7. La organización y gobierno del SNE. 8. Los centros educativos y la descentralización.

A continuación detallamos el cronograma de audiencias establecido por la Comisión de Educación y Cultura, lo que identificamos como consulta “dentro” del Parlamento. Seleccionamos los principales argumentos, de forma sintética, de las versiones taquigráficas del Parlamento, identificando las fechas y fuentes en cada caso.

Las autoridades del MEC, a través de la señora Ministra de Educación y Cultura, María Simón y sus asesores realizaron la presentación de la Ley General de Educación, dando lugar a un intercambio de opiniones con los señores Legisladores. La posición coincide con el documento anteriormente.

La ANEP aportó un documento titulado “Comentarios de la ANEP sobre el Proyecto de Ley General de Educación”^{xvii}, cuya exposición fue realizada ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes, el martes 5 de agosto de 2008. El documento presenta los siguientes contenidos: 1) Consideraciones generales. 2) Acerca del concepto de educación. La doble función de la educación. La educación derecho de todos. La calidad de la educación. Una educación situada en el espacio y en el tiempo. La atención compartida de carencias múltiples. Problemas relativos al rendimiento del sistema. 3) Comentarios a algunos aspectos fundamentales

del articulado. Sobre los fundamentos y orientaciones generales. Sobre los diversos tipos de educación. Sobre la reorganización de la educación media. Sobre el Sistema Nacional de Educación. Sobre el Sistema Nacional de Educación Pública. Sobre la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Sobre los mecanismos de participación. Sobre la descentralización a nivel departamental. Sobre deberes y derechos del personal docente. Sobre el Instituto Universitario de Formación en Educación. Sobre la educación terciaria tecnológica. Sobre la ampliación estructural del Sistema Educativo. Sobre la solución propuesta para educación no formal. Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA). Sobre la Educación de la Primera Infancia. Sobre la Evaluación de la calidad educativa.

En síntesis, la ANEP^{xviii} “coincide con la visión de la educación avanzada y permanente de la UR. También entiende conveniente la conformación de una red coordinada de instituciones públicas de educación terciaria. Contribuye a fundamentar esta concepción la existencia de una red de formación docente, ya en funcionamiento, constituida por los 32 institutos de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente distribuidos en todo el territorio nacional y otra de educación tecnológica conformada por los institutos tecnológicos del Consejo de Educación Técnico Profesional radicados en Montevideo, y Paysandú, a los que se pueden sumar las escuelas técnicas que llenen los requisitos mínimos de la educación terciaria tecnológica”.

La posición de la Universidad de la República (UdelaR) plantea las siguientes prioridades en la argumentación que seleccionamos a continuación: 1) fortalecimiento del nivel académico y la formación de docentes de todos los niveles del sistema educativo, lográndose un nivel realmente universitario. 2) Creación de institutos mediante convenios entre la ANEP y la UdelaR, conformando con los existentes, un sistema terciario universitario coordinado. 3) Creación de programas nacionales de formación con trayectorias diversas y titulaciones compartidas. 4) Colaboración entre la ANEP y la Universidad a los efectos de garantizar una educación de avanzada, al servicio de la sociedad.

En síntesis de parte de la UdelaR se sostiene que existe acuerdo entre los Consejos Directivos de ambos entes. Una declaración conjunta de los Consejos Directivos de la ANEP y de la UdelaR afirma que se “debe partir del reconocimiento de dos importantes tradiciones institucionales. La ANEP posee una valiosa tradición en

materia de formación didáctico-pedagógica de los docentes de los diversos subsistemas que conforman la educación pública; la UR posee, por su parte, una vigorosa tradición en materia de investigación disciplinaria y una incipiente pero prometedora investigación en materia educativa. Dada esta realidad, es vital elaborar alternativas que sepan conjugar ambas tradiciones.” (Arocena, R. 2008)

La UdelaR, a través de su documento (24 p.) denominado “Contribución de la Universidad de la República a la elaboración de la Ley de Educación”^{xix}, aprobado por unanimidad por el CODICEN (UdelaR), el 6 de noviembre de 2007, presenta los siguientes contenidos. La Nueva Reforma: Hacia la Generalización de la Enseñanza Avanzada y Permanente. Resumen de un enfoque: Ley para la Reforma. Primera parte: ciertos principios básicos. 1. El contexto: la nueva gravitación social del conocimiento. 2. La meta definitoria de la Reforma. 3. Problemas mayores de la enseñanza nacional. 4. Para un “país de aprendizaje”. 5. Enseñanza activa con vocación igualitaria. Segunda parte: algunas transformaciones necesarias. 1. Sobre la Enseñanza Media. 2. Sobre la diversificación de la Enseñanza Terciaria. 3. La creación de nuevas instituciones de Enseñanza Terciaria. 4. La construcción de nuevos programas de Enseñanza Terciaria. 5. La formación de docentes de todos los niveles de la enseñanza. 6. La autonomía y el cogobierno.

Otros actores sociales que concurrieron a las audiencias del Parlamento para explicitar sus respectivas posiciones y aportar material a la Comisión de Educación y Cultura del Parlamento, fueron los siguientes: Mesas Permanentes de las Asambleas Técnico Docentes (ATD) de Primaria, Secundaria, Técnico profesional y Formación y Perfeccionamiento Docente, Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo (AFUTU), Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES), Federación Uruguaya de Estudiantes de la Universidad de la República (FEUU), Asociación de Docentes de la Universidad de la República (ADUR), Colegio de Egresados del Instituto Normal de Enseñanza Técnica (CEINET), Federación Uruguaya de Magisterio-Trabajadores de Educación Primaria (FUM-TEP), Asociación de Maestros de Montevideo (ADEMU), Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC).

El trámite parlamentario sumarisimo de la Ley General de Educación, duró seis meses: comienza con el mensaje remitido por el Poder Ejecutivo el 2 de junio de 2008 y se promulga en diciembre del mismo año. En síntesis las sesiones, dos en la Cámara de Representantes y dos en la Cámara de Senadores.^{xx}

4.2. El contenido de las Leyes

La elección de las temáticas seleccionadas se realizó focalizando las cuestiones globales en la definición de la política educacional, la mayor parte de las cuestiones pedagógicas se han dejado de lado.

El papel del estado en materia educativa

En la LEN queda claramente establecido el papel del Estado en materia educativa, pero más allá de una postura político-ideológica particular de sus redactores, cabe recordar que la Reforma Constitucional de 1994 introdujo una serie de principios que debían ser contemplados en la redacción de una futura Ley de Educación. Uno de ellos es la responsabilidad indelegable del Estado en esta materia, y la participación de la familia y la sociedad. De esto se concluye sin lugar a dudas que el rol principal lo tiene el Estado, y en forma subsidiaria la familia y la sociedad. A partir de esta formulación se derivan una serie de principios contenidos en la LEN.

Sin embargo, no queda suficientemente claro (e incluso puede resultar contradictorio) cuáles son los alcances que se le otorgan a la educación, por un lado, como bien público y; por otro, como derecho personal y social. Ambos conceptos remiten a debates en el campo de la economía, la política, la filosofía y el derecho.

La primera cuestión para revisar es que la educación es considerada un bien público (Art. 2). Desde la perspectiva económica, un bien público se define como un servicio u objeto que puede ser consumido por algún o algunos individuos sin reducir las oportunidades de otros en cuanto a su consumo o disfrute. El único rasgo distintivo de los bienes públicos es la inclusión de todos. Un bien público solo puede ser provisto por una entidad cuya naturaleza haga imposible la exclusión de individuos por diversos motivos, por consiguiente estos bienes son provistos por el Estado.

La segunda cuestión es postular que la educación es un derecho personal y social (Art. 2). En términos estrictamente jurídicos, un derecho personal es aquel que tiene una persona respecto de otra persona para exigir un hacer, no hacer o dar. En este caso, aunque no queda lo suficientemente claro en el texto de la LEN, el término “personal” podría interpretarse como referido a la “persona” o individuo, y su inserción quizá se hizo como respuesta a un reclamo de los sectores ligados a la educación privada, particularmente la Iglesia Católica. Pero no se sabe si el empleo de la palabra “personal” es deliberado, o si se trata de una muestra más del uso impreciso del lenguaje que caracteriza a la ley.

Finalmente, para reafirmar el valor de la educación como bien público, la LEN establece que la educación será prioridad nacional y política de Estado (Art. 3) y, para diferenciarse de las propuestas neoliberales, expresa su oposición a toda forma de mercantilización de la educación (Art. 10).

Por su parte en la LGE, el Estado es de garante y promotor de una educación de calidad (Art.1), para acceder a la educación como derecho y bien público y a las TIC en la educación pública obligatoria (Art. 18). El Estado además, tiene como uno de sus fines, alcanzar una efectiva inclusión social “de las personas en situación de vulnerabilidad” (Art. 8 y 14).

Del contenido de este primer punto se concluye que en ambas leyes se observa un cambio en el concepto en relación a las leyes anteriores. No se entiende como servicio, ni como “enseñanza-aprendizaje” sino como derecho humano y bien público y social. Esta postura coincide con un rechazo a toda mercantilización del bien educativo como contracara de las políticas de los `90.

El gobierno de la educación

Con respecto a esta temática la primera cuestión a destacar es que como surge del análisis constitucional la Argentina es un país de organización federal y el Uruguay es unitario lo que se refleja en la organización institucional del sistema educativo.

Otra cuestión a destacar es que Uruguay continuó a diferencia de Argentina con el sostenimiento de la autonomía y participación democrática en órganos colegiados en todos los niveles del sistema educativo.^{xxi} Mientras que Argentina fue abandonando esta lógica en el gobierno reemplazando o superponiendo órganos unipersonales. Es en los

'90 que en algunas provincias en donde coexistían ambos tipos de formas de gobierno este “bicefalismo” será fuertemente cuestionado en los programas de reforma del Estado provinciales financiados por el BID.

La primera cuestión es una tensión permanente de la regulación del sistema educativo en Argentina donde una de las cuestiones centrales en el desarrollo del sistema educativo a nivel nacional es cómo garantizar que en un país federal se logre cierta unidad del sistema educativo. La distribución de competencias en materia educativa con respecto a la formulación de políticas, la prestación y supervisión del sistema educativo argentino fue un tema controvertido, que refleja la tensión entre unitarios y federales presente a lo largo del desarrollo de nuestra historia institucional.

Como se explicó precedentemente, el artículo 5 de la CN establece que las provincias deben asegurar, entre otras cosas, la educación primaria en sus respectivos territorios, para gozar de su autonomía. Con esta norma se intenta respetar aquello que venía ocurriendo hasta la sanción de nuestra carta fundamental, ya que las provincias asumieron incipientemente la responsabilidad por la educación en su territorio. Sin embargo, a fin de garantizar el derecho a la educación y la unidad nacional, entre las competencias del Congreso de la Nación en materia educativa, se determina que este será el encargado de dictar planes de instrucción general y universitaria (Art. 75 inciso 18). Esta competencia se ve reafirmada con la Reforma Constitucional de 1994, ya que se señala que las leyes que se dicten serán de organización y de base (Art. 75 inciso 19). En la interpretación conjunta de estos artículos 5 y 75 incisos 18 y 19 queda de manifiesto la necesidad de que, ante la organización federal de nuestro sistema educativo, la unidad del sistema se lograría a través de la ley general de educación que debería dictar el Congreso Nacional.

Del estudio de las bases legales del sistema educativo surge que la atribución conferida al Congreso en 1853 en materia educativa fue ejercida legislando en forma parcial y no articulada sobre algunos niveles educativos hasta la sanción de la LFE de 1992.^{xxiii}

En el análisis histórico del accionar de la nación en materia educativa, se observa que existieron momentos en donde el estado nacional sólo colaboró de manera indirecta con las provincias mediante asistencia financiera, técnica o compensatoria, y que hubo períodos en donde actuó de manera directa, es decir, creando sus propias escuelas en territorios provinciales.

Si la creación de escuelas primarias, medias y terciarias de dependencia nacional fue un mecanismo utilizado históricamente por la Nación para difundir los valores y símbolos que consideraba importantes para lograr la unidad nacional bajo la ideología liberal, transferidas las escuelas medias y terciarias a las provincias fue necesario desarrollar nuevos modos de regulación y control interjurisdiccionales. Así, el contenido de la Ley Federal de Educación en materia de gobierno, la estrategia utilizada para su implementación vía acuerdos federales realizados en el seno del revitalizado Consejo Federal de Educación, y el poder financiero y técnico diferencial de la nación se erigieron en los nuevos mecanismos de intervención educativa federal.

Varios estudios coinciden en señalar que una de las consecuencias de la aplicación desigual de la LFE es la fragmentación del sistema educativo, a la que se suma las diferentes posibilidades de sostenimiento del sistema, que depende de la capacidad financiera de las provincias. El régimen actual de coparticipación federal de impuestos, que constituye junto con los recursos de propia recaudación el financiamiento regular de las provincias, es injusto y la ley-convenio que la rige está vencida y pendiente de ejecución desde 1994, y en mora desde 1999 según lo establece la Constitución Nacional.

La LEN no innova demasiado con respecto a los órganos y la distribución de atribuciones entre Nación y provincias reglamentadas en la LFE. Las jurisdicciones son las prestadoras del servicio educativo; por ello, gobiernan, gestionan, supervisan y financian sus instituciones educativas. La Nación diseña e implementa las políticas educativas establecidas en la LEN a través del diseño de sus propios programas y proyectos; presta asistencia técnica y financiera; garantiza el desarrollo de la educación de calidad a través de sistemas de información y evaluación permanente; y se reserva la validación nacional de los títulos.

Algunas funciones son acordadas entre la Nación y las provincias en el Consejo Federal de Educación (CFE), entre ellas se destaca la elaboración y actualización de los contenidos básicos para todos los niveles y modalidades, y el establecimiento de las políticas de evaluación educativa. Este Consejo, que se recrea en la LEN como organismo de coordinación y concertación entre las jurisdicciones en materia de política educativa, existe desde 1972, y ha ido incorporando paulatinamente nuevas funciones.

En síntesis, este organismo fue más un organismo que legitimó acuerdos que se establecían fuera de sus reuniones formales y no logró, a pesar de que la mayoría de los

acuerdos fueron aprobados en forma unánime, la plena implementación de los mismos (Nosiglia y Rebello, 2005).

El cambio más sobresaliente de la LEN en materia de gobierno, es haber transformado al CFE, para algunas cuestiones que decide el propio cuerpo, en un órgano resolutorio (Art. 118). Algunas de sus resoluciones, por lo tanto, serán de aplicación obligatoria en las jurisdicciones. Esta norma resulta de dudosa constitucionalidad. Por una parte, al ser un órgano formado por los ejecutivos de todas las jurisdicciones educativas –Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) –, no respeta la división de potestades entre los poderes legislativo y ejecutivo. Las resoluciones que resulten obligatorias se aplican sin pasar por las legislaturas locales que, al igual que el Congreso de la Nación, tienen atribuciones en fijar los grandes lineamientos políticos en sus territorios. Por otra parte, se limita la autonomía de las provincias en sus potestades tanto ejecutivas como normativas consagradas en la CN y sus respectivas constituciones jurisdiccionales. Esta innovación trata de saldar los problemas de no cumplimiento, en algunas provincias y la CABA, de lo prescripto por la LFE: es la manera que se encontró para dar cierta unidad al sistema educativo.

En su aguda y pormenorizada crítica, Groisman le dedica un capítulo especial a describir la imprecisa distribución de competencias y la defectuosa configuración de los órganos que la ley establece. En cuanto a la distribución de competencias, la LEN declina en favor del Consejo Federal de Educación las atribuciones que el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional otorga al Congreso. Por ejemplo: por una parte, el Congreso ejerce estas funciones al establecer la estructura del sistema educativo y ciertos contenidos mínimos; pero, a su vez, se somete a las decisiones del Consejo Federal de Educación en desmedro de aquellas atribuciones (Groisman, 2007).

A fin de promover la consulta sobre diferentes políticas, se crean numerosos órganos de asesoramiento en los que participan diversos actores sociales y políticos. Se amplía la participación de los gremios docentes en la definición de numerosas cuestiones: definición de políticas educativas en general, políticas de formación y carrera docente, políticas relativas a las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo y la producción y de evaluación de la calidad. Esta cuestión explicaría en parte la amplia adhesión con la que contó la LEN en el gremialismo docente, principalmente de la CTERA, enrolada en la Central de Trabajadores Argentinos. Cheresky explica que, a pesar de la fuerte concentración del poder en la figura del ejecutivo, el Presidente

Kirchner, al tomar como antagonista a la política neoliberal encarada por Carlos Menem y a los políticos y corporaciones del pasado, se alía con nuevos actores emergentes de la movilización popular –piqueteros, ambientalistas, etc. – y sectores sindicales que se inscriben en la Confederación de Trabajadores Argentinos, como es el caso de la CTERA. (Cheresky, 2006).^{xxiii}

Otra cuestión que se incorpora es la participación con voz y sin voto de dos representantes por cada una de la Comisiones de Educación del Congreso de la Nación por mayoría y minorías en la Asamblea del CFE.

En la LGE el Sistema Nacional de Educación es el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida.”(Art. 20). El sistema estará gobernado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Universidad de la República (UdelaR) y demás entes autónomos de la educación pública estatal. (Art. 49). El MEC, por el art. 51, en relación a los temas de la educación nacional, tendrá diez cometidos, entre los que se sostiene: desarrollar los principios generales de la educación, facilitar la coordinación de las políticas educativas nacionales, articularlas con las otras políticas del país, presidir los ámbitos de coordinación educativa. En este marco se promueve la autonomía, coordinación y participación. Se observa continuidad en el sostenimiento de los dos primeros principios constitucionales de la educación uruguaya y la incorporación, en esta Ley con más énfasis del principio de “participación”. “La enseñanza pública estará regida por Consejos Directivos Autónomos de conformidad con la Constitución de la República y la Ley, que en aplicación de su autonomía tendrán la potestad de dictar su normativa, respetando la especialización del ente.” (Art. 46). “Los Consejos Directivos Autónomos y los demás organismos que actúen en la Educación Pública deberán coordinar sus acciones con el fin de cumplir con los principios, las orientaciones y los fines de la educación establecidos en la Constitución de la República y la Ley”. (Art. 47). “La participación de los educandos o participantes, docentes, madres, padres o responsables y de la sociedad en general, en la Educación Pública constituirá uno de sus principios básicos. Se promoverá el cogobierno en los ámbitos que corresponda, atendiendo los diferentes ámbitos y niveles educativos” (Art. 48). Caracterizamos al gobierno del sistema educativo en Uruguay como “*basístico*” y colegiado. Algunas razones para comprender esta estructura de toma de decisiones en “las bases” son la existencia histórica de

Consejos de Educación en cada nivel del sistema educativo y de la Educación Terciaria en dos circuitos: Formación Docente (Instituto Normal, Institutos de Formación Docente, Centros Regionales de Profesores e Instituto Nacional de Educación Técnica) y Universidad de la República. Subyace una lógica de “democracia participativa”, caracterizada por un conglomerado de autonomías en la toma de decisiones mediante un sistema de comisiones ampliadas que se asemeja al modelo de democracia deliberativa^{xxiv} por el cual todos los sectores participan de las decisiones. Esto es coherente con la existencia de más de diez consejos, más de doce comisiones y tres nuevos institutos. Con respecto a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ente autónomo con personería jurídica, creado por la Ley 15.739, se marca una continuidad, puesto que el Art. 52 de la Ley 18.437 sostiene su continuidad y su funcionamiento de conformidad a los Art. 202 y siguientes de la Constitución de la República y la LGE 2008. En referencia a los Consejos, se observa que se crea un nuevo consejo en la ANEP, al desagregarse la Educación Media en Educación Media Básica y Educación Media Superior. Se crean además dos consejos en el marco del MEC. Continúan los Consejos Directivos Centrales, de la ANEP, UTU y Universidad de la República. En relación a la cantidad de miembros, se amplifica la participación en el gobierno del SNEP, al crearse nuevos consejos.

Algunos desafíos fundamentales para la implementación de la ley: coordinación y planificación del accionar de múltiples comisiones, varias de ellas con actores que se repiten. Esto implicaría un cronograma de trabajo intenso en cada uno de los espacios de deliberación, argumentación y toma de decisiones. Este aumento en las instancias de participación en la toma de decisiones podría generar una mayor capacidad para lograr acuerdos y consensos o bien un riesgo en la gestión y la administración de las políticas del sistema educativo por la aparición de conflictos de necesidades e intereses en los distintos grupos de actores, así como bloqueamientos y dilatorias (y los matices probables de estos escenarios en el corto y mediano plazo). Al momento de la elaboración de este estudio se reconoce que algunos sectores docentes han manifestado su oposición a la presente ley, lo que ameritaría un relevamiento riguroso para abrir valoraciones al respecto, dado que recién se está a cinco meses de la sanción de la ley.

En síntesis, es un desafío la puesta en acción de la ley, para quienes conducen el sistema educativo en sus múltiples espacios, para quienes contribuyen a la planificación, implementación e integración de políticas de cambio, mejora e innovación en las

instituciones y sus culturas organizacionales diversas, y para quienes evalúan políticas educativas.

La educación privada

El texto de la ley recoge las tradicionales demandas de la educación privada religiosa en materia educativa, pero introduce algunos contenidos obligatorios en el currículo que recibirán la crítica de las organizaciones religiosas, por un lado, y, por otro, de un conjunto de nuevos agentes educativos que se incorporan a los ya tradicionales proveedores de educación privada.

Las cuestiones sobre las cuales no hay innovaciones con respecto a las reivindicaciones históricas y lo contenido en la LFE se refieren a dos puntos centrales. En primer término, se reconoce a la Iglesia católica y demás confesiones religiosas como agentes educativos (Art. 6 y Art. 63), y a la familia como agente natural y primario (Art. 6 y Art. 128 inciso a). Como señala Carli, la concepción de familia remite a la del discurso de la iglesia católica, ya que se considera que esta tiene potestad educativa por derecho natural, por lo tanto previo a la existencia del Estado cuya validez se fundamenta en la naturaleza humana. En palabras de la misma autora, esta concepción “plantea una continuidad entre familia y sociedad, diluye el lazo social que el orden estatal configura, arrastra concepciones críticas de la intervención estatal, evita mediaciones conceptuales entre el orden colonial premoderno y el orden contemporáneo”. Frente a esta concepción, Carli plantea: “No hay naturaleza humana que no sea histórica: ni el naturalismo derivado de lo divino ni el naturalismo positivista” (Carli, 2006:9).

En segundo término, con respecto a las atribuciones de las instituciones privadas, estas conservan la potestad de emitir títulos con validez nacional, contratar a sus profesores según el régimen laboral de comercio, recibir aportes financieros del Estado y formular planes de estudio.

A pesar de la inclusión de algunas de las conquistas históricas de la educación privada confesional, en otras cuestiones la Iglesia Católica objetará aspectos de la LEN tanto por omisión como por la inclusión de algunos contenidos educativos. Entre las omisiones se encuentra la no explícita enumeración de la dimensión religiosa en la formación integral de las personas (Art. 11 inciso b), a diferencia de lo que establecía la LFE (Art. 6). Uno de los temas más cuestionados por la Iglesia fue la inclusión –

exigencia del Partido Socialista en la Comisión de Educación del Senado para acompañar el proyecto oficial—, de los contenidos que favorezcan el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, su Protocolo Facultativo y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Art. 92). En este punto, el documento sobre la Ley de la Conferencia Episcopal Argentina (CEA) lamenta la incorporación obligatoria de contenidos que promuevan dicho Protocolo, por temor a la posible inclusión en los programas de planificación familiar de prácticas que favorezcan la anticoncepción, la esterilización o el aborto. Asimismo, se agrega adicionalmente la “ideología del género”, afirma que la inclusión de estos contenidos puede distorsionar la natural división de los sexos- hombre y mujer (CEA, 2007).^{xxv} En general, la relación del Presidente Kirchner con la jerarquía católica fue conflictiva, ya que varios obispos y sacerdotes se convirtieron en fuertes críticos de la situación social y las políticas diseñadas por el gobierno en esta materia.

Cabe destacar también la clasificación de todas las instituciones educativas como públicas, solo diferenciadas por el tipo de gestión, cuestión ya establecida en la LFE que se mantiene en la LEN. Esto retoma la idea de que existe un solo sistema educativo, lo cual le otorga a las instituciones otrora privadas ahora públicas pero de gestión privada una legitimación mayor, principalmente, para obtener recursos financieros del Estado. Además, se establece la participación de este sector en algunas instancias de gobierno, como parte de la Asamblea del Consejo Federal de Educación por su representación en el Consejo de Universidades (Art. 117 inciso a),^{xxvi} la participación en uno de los consejos consultivos del CFE: el de Políticas Educativas (Art. 66 y Art. 119 inciso a) y su representación en el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Formación Docente que crea la ley (Art. 77).

Una cuestión innovadora en la ley es la ampliación de los oferentes tradicionales de educación privada, ya que se incluyen las cooperativas y las organizaciones sociales. En el caso de las cooperativas, cuya existencia como alternativa de persona jurídica es previa, se destaca la inclusión explícita por primera vez en una norma general de educación del valor de la educación cooperativa que fuera establecido por Ley 16.583 de 1964. Los alcances del término “organizaciones sociales” no quedan claramente explicitados, pero estas podrían ser consideradas dentro del grupo de instituciones denominadas también organizaciones no gubernamentales, que persiguen diferentes

objetivos no lucrativos. De cualquier modo, dentro de los tipos de personas jurídicas previstas en nuestra legislación, estas deben crearse como fundaciones o asociaciones civiles. El tema de la provisión del servicio público de educación se complejiza al establecerse dos nuevos tipos de gestión –la gestión cooperativa y la gestión social– que se agregan a la gestión privada y a la gestión pública, sin aclarar demasiado las diferencias entre la gestión privada y la gestión social (Art. 4, 13 y 14). Quizá la intención fuera diferenciar lo privado lucrativo de lo no lucrativo, tema que deberá resolverse en la reglamentación de la ley.

En el análisis de la norma en esta temática y de documentos y artículos periodístico de representantes de la Iglesia Católica se constata cierta hibridación del discurso de estos textos con el de la LEN, ya que si bien esta respeta las conquistas logradas por este sector también introduce reformas contrarias al pensamiento de la Iglesia.^{xxvii}

Uruguay, conforme al art. 41 de la Constitución de la República, concibe a la educación como deber y derecho de los padres. “El cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres”. El Estado tiene su Enseñanza pero a su vez permite que los particulares también la impartan, dándose lugar, por la Constitución, a la iniciativa privada. Hay centros educativos de individuos y de grupos de individuos que enseñan y son habilitados o autorizados por el Estado.

La LGE es coherente con el art. 41 de la Constitución y por tanto el art. 6 sostiene que “el cuidado y educación de los hijos e hijas para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y derecho de los padres”. Por el art. 68 de la Constitución de la República “todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros e instituciones que desee” (libertad de enseñanza) y por el art. 69 “las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios”. A nivel de la educación en la primera infancia, el MEC es el órgano que puede autorizar el funcionamiento de los centros de educación infantil privados definidos en el art. 102. Toda institución que desarrolle actividades de educación de niños y niñas, entre cero y cinco años de edad, en forma presencial por periodos de doce hora o más semanales, deberá estar habilitada o

autorizada para funcionar por los organismos competentes, según el art. 97. Se considera centro infantil privado, independientemente de su razón social, incluyendo instituciones oficiales, intendencias municipales o empresas públicas, y que no sea habilitada o supervisada por la Administración Nacional de Educación Pública o el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. Se establecen condiciones generales para la autorización de los centros de educación infantil privados (art. 103) y los requisitos para la autorización (art. 104). Dentro de los cometidos del Consejo Directivo Central de la ANEP (art. 59), se dispone a través del inciso N) “Establecer lineamientos generales para la supervisión y fiscalización de los institutos privados habilitados de educación inicial, primaria, media y técnicoprofesional, siguiendo los principios generales de la presente ley y los criterios establecidos por cada Consejo de Educación, con participación de los representantes de las instituciones de educación privada”. Finalmente, el art. 82 determina que la educación terciaria privada se regirá por lo establecido en el Decreto-Ley N° 15.661, de 29 de octubre de 1984, y sus decretos reglamentarios.

5. A modo de cierre provisorio

En este trabajo nos propusimos iniciar un estudio comparativo de las transformaciones en las políticas educativas recientes en Uruguay y Argentina, tomando como instrumento de análisis las nuevas leyes sancionadas en este período.

Se analizaron un número limitado de aspectos referidos a la distribución de atribuciones en materia educativa entre los distintos agentes educativos (nacional/regional; publico/privado) y al gobierno de la educación (órganos, formas de gobierno, funciones). Estas cuestiones fueron analizadas en términos de continuidades y rupturas con respecto a las normas anteriores de tributaria de la década de los '90.

Si bien nuestros sistemas educativos tienen una matriz común, el efecto y aplicación de las políticas neoliberales globalizadas fue menos amplio en Uruguay donde se preservó la presencia del Estado en materia educativa, la participación de los actores en órganos colegiados autónomos. La trayectoria de ambos países se diferenció en los '90.

La aplicación de las recetas neoliberales en materia educativa de la mano del financiamiento internacional fue más clara en la Argentina, donde la normativa reflejó las nuevas orientaciones políticas y la influencia de lo externo fue más explícita.

La tendencia cambia en la actualidad donde de la mano de gobiernos más progresistas en la región y el resurgimiento de políticas regionales alternativas para lo social y lo educativo hace que las agendas reflejadas en estos nuevos plexos normativos tengan nuevamente, en los aspectos estudiados, mayores similitudes, sin desconocer los rasgos propios de los contextos nacionales.

La mayor ruptura, que se consagra a través de la Ley General de Educación en Uruguay, es el aumento de las competencias del Ministerio de Educación y Cultura, el cual históricamente había tenido escasísimas competencias efectivas en materia de educación. A diferencia de la Argentina, la mayor parte de las funciones y en concreto de la prestación de los servicios de enseñanza, han estado a cargo de dos entes estatales descentralizados, dirigidos por “sendos cuerpos colegiados que gozan de una gran autonomía, en términos políticos y funcionales”, recurriendo a términos de Lanzaro (2004:7), la Universidad de la República y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), regida por su Consejo Directivo Central (CODICEN), del cual dependen la Dirección de Formación Docente y otros tres consejos desconcentrados, que pasan a ser cuatro con la LGE, con ciertos márgenes de autonomía y que administran la educación inicial y primaria, la educación media básica, la educación media superior y la educación técnico-profesional. A partir de la LGE, el Ministerio de Educación y Cultura pasó a tener un papel de mayor significación, disponiendo de competencias y recursos más nítidos, en relación al Rector y al Consejo Directivo Central de la Universidad, así como al Director General de Educación y al CODICEN.

A escasos cinco meses de la sanción de la LGE en Uruguay resulta prematuro generar mayores valoraciones en materia de resultados comparados con Argentina, no obstante, algunas manifestaciones adversas a su sanción, sostenidas desde sectores docentes y sindicales, y de la oposición al gobierno de Uruguay ameritan un estudio riguroso y atento acerca de las implicancias de la sanción de la LGE en los distintos actores sociales.

Sabemos que la Ley es punto de partida, el marco amplio de acción, cuya implementación esta mediada para el conjunto de actores intervinientes.

Como lo expresa el prestigioso constitucionalista argentino: “Toda norma es una aspiración programática. Cada norma establece un deber ser y está claro que si algo debe ser es porque no es o, al menos, porque aún no es. Del respeto a la norma dependerá el grado en que esta vaya siendo. Pero este ir siendo, mayor o menor, solo será posible si existe la norma. Esta nunca tiene efecto mágico, no transforma por sí misma la realidad social conforme a sus fines manifiestos o declarados ni convierte un caos en orden. Las conductas no se modifican mecánicamente por la existencia de la norma en el sentido que esta postula en forma expresa, pero es imposible que se modifiquen adaptándose a una pauta si esta no existe. De allí la importancia de la norma: aunque esta no opera por sí misma la adaptación de la conducta a la pauta establecida, es nada menos –ni nada más– que el presupuesto indispensable para que esto suceda (Zaffaroni,2007: 1).

6. Bibliografía

ANEP (2005). Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004. Gerencia de Investigación y Evaluación Programa de Evaluación de la Gestión - Programa de Investigación y Estadística Educativa. Montevideo.

ANEP (2008). Balance de dos años de gestión.

<http://www.anep.edu.uy/documentos/Balancefinal.pdf>

BARBOZA, L. (2009). “El proceso de sanción y el contenido de la Ley General de Educación N° 18.437: continuidades y rupturas”. Congreso Internacional de Educación en el Uruguay, 3, 4 y 5 de junio de 2009.

BARBOZA, L. (2008a). “Concepto de Planificación Educativa en el marco de la Administración Nacional de Educación Pública”, Departamento de Sociología y Economía de la Educación, FHCE- UdelaR.

<http://www.fhuce.edu.uy/academica/cienciasEducacion/soceconEducacion/planificacioneducativa/Publicaciones>

BARBOZA, L (2008b). “Políticas educativas en formato de Programas. Programa de Aulas Comunitarias y Programa de Áreas Pedagógicas.”, Revista Educar(nos) Nro. 2, ANEP, 2008.

http://www.anep.edu.uy/educarnos/educarnos02/educ_01_inv_02.html

BARBOZA, L. (2008). “Investigación Educativa Básica, Aplicada y Evaluativa: cuestiones de campo e implicancias para Uruguay”, Revista anual arbitrada, *Páginas de Educación*, UCUDAL, Año 1, Nro. 1, 35-54.

BARBOZA, L. (2007). “Planificación Estratégica: Bases conceptuales y metodológicas para una resignificación de la Planificación Educativa en el Uruguay”. Publicación en Papeles de trabajo de la FHCE-UdelaR.

<http://www.fhuce.edu.uy/academica/cienciasEducacion/soceconEducacion/planificacioneducativa/Publicaciones>

BAYCE, R. (1987). Sistema Educativo y crisis nacional, Montevideo, FCU.

CARLI, S. (2006). “La educación pública en discusión”. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales* N° 64, septiembre, UBA.

CHERESKY, I. (2006). “Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político”. En: Cheresky, Isidoro (comp.). *La política después de los partidos*, Prometeo, Buenos Aires.

GARCÉ, A., YAFFÉ, J. (2004). La era progresista, Montevideo, Fin de siglo.

GARGARELLA, R. (1995): "El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina, En: *Revista Sociedad* N° 6, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

GROISMAN, E. (2007). “Crítica a la Ley de Educación”, En: *La Ley* 19-4-07.

LANZARO, J. (2004). La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa, CEPAL, Santiago de Chile.

MEC, Hacia una nueva Ley de Educación, Uruguay.

[http://www.universidad.edu.uy/claustro/docs/Hacia una nueva Ley Educacion mec.pdf](http://www.universidad.edu.uy/claustro/docs/Hacia_una_nueva_Ley_Educacion_mec.pdf)

NOSIGLIA, María Catalina y TRIPPANO, Sergio (2007) “La evolución de la concepción del derecho a la educación en la Constitución Argentina”, En: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

NOSIGLIA, María Catalina, “El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional Nro. 26.206: continuidades y rupturas”, En: *Revista Praxis Educativa*, Año XI, N° 11, marzo de 2007, publicación del Instituto de Ciencias de la Educación para la Investigación Interdisciplinaria (ICEII), Universidad Nacional de La Pampa.

SCHRIEWER, J. (2002). Educación comparada: un gran programa ante nuevos desafíos. En: Schriewer, J. (comp.). *Formación del discurso en la educación comparada*, Barcelona, Pomares Ediciones.

STUBRIN, Adolfo (2006). “Ilusión y desencanto en la política educacional”. En *Escenarios Alternativos*, newsletter, N° 46, octubre 2006.

TERIGI, Flavio (2006).”Opinión sobre la nueva Ley de Educación”. En: *Boletín del Foro por la nueva Ley de Educación*, N° 3, noviembre 2006.

TIRAMONTI, Guillermina y SÁBATO, Hilda (1995). “La reforma desde arriba”. En: *Revista Punto de vista*, N° 53, noviembre.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, CDC (6 de nov. de 2007), “Contribución de la Universidad de la República a la elaboración de la Ley de Educación” En *Hacia la Reforma Universitaria 2. Sobre la Ley de Educación y el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación*, febrero de 2008, Uruguay.

http://www.universidad.edu.uy/prensa/noticias/images/imagenes_noticias/hacia_la_reforma2.pdf

ZAFFARONI, R. (2007). Presentación. En: Anales de la educación común- Nueva legislación educativa, Publicación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires / Dirección Provincial de Planeamiento - Tercer siglo, año 3, N°7.

ⁱ Profesora adjunta e investigadora del Departamento de Sociología y Economía de la Educación, Área Ciencias de la Educación Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República (Uruguay). <http://www.lidia.fhuce.edu.uy>

ⁱⁱ Profesora Adjunta e investigadora de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). <http://politicaeducacionaluba.awardspace.com/>

ⁱⁱⁱ Existen coincidencias en señalar como políticas centrales: a) La mejora de la calidad y el fortalecimiento de la equidad. b) La transferencia al mercado total o parcialmente de la provisión de servicios; c) la descentralización a niveles subnacionales de los servicios de enseñanza; d) la autonomía en la toma de decisiones y la gestión en los propios centros educativos; e) la aplicación de los principios del “*new public management*” (- involucramiento de gerentes profesionales en el sector público, explicitación de estándares y medidas de rendimiento, marcado énfasis en el control de los productos, lo que lleva a la supeditación de los recursos a la performance; introducción de la competencia interna en el sector público, contratos condicionales), f) la creación de estructuras paralelas a la burocracia de carrera a cargo de técnicos o intelectuales para la implementación de las políticas de innovación o reforma.

^{iv} Con la restauración democrática, surge la Ley Nro. Ley 15.739 denominada “Ley de Emergencia para la Enseñanza” (25.03.1985). Esta ley crea la Administración Nacional de Educación Pública a través del art. 5, como ente autónomo con personería jurídica, conforme las normas de la Constitución y la ley. Sus cometidos se explicitan en el art. 6. En materia de “organización” (art. 7 al 12), el art. 7. establece los órganos de la Administración Nacional de Educación Pública: el Consejo Directivo Central, la Dirección Nacional de Educación Pública, los Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional y sus respectivas Direcciones Generales.

^v Para una identificación detallada de las principales realizaciones en el período 1995-2000 y 2000-2004, se sugiere la lectura de las tablas contenidas en ANEP, 2005, p.38-39.

^{vi} En el proceso de Reforma Educativa en el marco de la ANEP, se destacó la fuerte personalidad y estilo de trabajo de Germán Rama, factor que también produjo cuestionamientos desde los gremios y sindicatos de la enseñanza. Para una lectura en profundidad se sugiere consultar Lanzaro (2004).

^{vii} La fuente utilizada para este apartado ha sido seleccionada de la siguiente página de ANEP (marzo 2007) http://www.anep.edu.uy/ANEP/presupuesto/Codicen_01.htm#CODICEN

^{viii} Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones de la ANEP, 2005- 2009. Parte II.

^{ix} Ver discurso de la Diputada Elisa Carrió en el tratamiento de la Ley en la Cámara de Diputados.

^x Hacemos referencia al Documento aprobado en la Asamblea Federal del CFCyE del 27 de noviembre del 2003 denominado “Educación en la democracia: Balance y perspectivas” y el documento incluido como Anexo I a la Resolución N° 214/04 del CFCYE denominado “Reducir desigualdades y recuperar la centralidad de los aprendizajes”.

^{xi} Los núcleos de aprendizaje prioritarios (NAP) son el conjunto de saberes considerados centrales, relevantes y significativos, que incorporados como objeto de enseñanza contribuyan a desarrollar, construir y ampliar las posibilidades cognitivas, expresivas y sociales que los niños ponen en juego y recrean cotidianamente en su encuentro con la cultura. (Resolución 225/04 CFCYE). Estos NAP son comunes a todas las jurisdicciones independientemente de sus particularidades regionales e interculturales.

^{xii} Los artículos que se entienden como pilares para consolidar el ordenamiento jurídico y político de la educación uruguaya en la Constitución de la República de 1997 son los siguientes: Art. 40, 41, 68, 69, 70, 71, 202, 203, 204 y 205. En el caso Argentino los artículos, 5, 14 y 75 inciso 18 y 19.

^{xiii} Los artículos 202 al 205 especifican los órganos de la enseñanza. Según el Art. 202, “la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos” y también los demás “servicios docentes del Estado”, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Este artículo establece además, que los Entes de Enseñanza Pública, serán oídos con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes propias de sus servicios, de parte de las Comisiones Parlamentarias. Otro aspecto clave que se establece en el Art. 202 es que “la ley dispondrá la coordinación de la enseñanza”. El Art. 203 establece que los “Consejos Directivos de los servicios docentes” serán “designados o electos en la forma que establezca la ley sancionada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.” Mientras que el Consejo Directivo de la Universidad de la República “será designado por los órganos que la integran, y los Consejos de sus órganos serán electos por docentes, estudiantes y egresados”. Este artículo explicita el cogobierno universitario que se establece en la Ley Orgánica de la Universidad de la República N° 12.549^{xiii}. El Art. 204 explicita que los cometidos y atribuciones de los Consejos Directivos serán los que determine la ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara. Estos Consejos establecerán el Estatuto de sus funcionarios según la Constitución (Art. 58 a 61) y las reglas fundamentales que establezca la ley, “respetando la especialización del Ente”. Finalmente el Art. 205 especifica los artículos que serán aplicables, en lo pertinente, a los distintos servicios de enseñanza: 189, 190, 191, 192, 193, 194, 198 (incisos 1° y 2°), 200 y 201.

^{xiv} El análisis de la Ley 26206 se basa en el trabajo anterior de Nosiglia, M.C.(2007) y el de la Ley 18437 se basa en el trabajo anterior de Barboza, L. (2009).

^{xv} La LGE fue sancionada en la Cámara de Representantes el 1ro. de diciembre de 2008 y en la Cámara de Senadores el 10 de diciembre del mismo año. Fue promulgada el 12 de diciembre de 2008 (Diario Of. 27654, tomo 415), con fecha D. Of. 16 de enero de 2009. El 3 de julio de 1990 se aprueba la Ley 16.115 que establece normas para designar miembros del Consejo Directivo Central de la Enseñanza y sustituye los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley 15.739 de 28 de marzo de 1985.

^{xvi} Documento de ocho páginas en formato pdf, disponible en:
http://www.universidad.edu.uy/claustro/docs/Hacia_una_nueva_Ley_Educacion_mec.pdf [Consultada: 11.04.09]

^{xvii} http://www.anep.edu.uy/documentos/080806_exp_ANEP_Parlamento.pdf [Última consulta 12.04.09]

^{xviii} Ver “Visión de la ANEP” en Documento aprobado por el Consejo Directivo Central de la ANEP en sesión del 2 de setiembre de 2008 titulado “Bases para acuerdo con la Universidad de la República sobre Educación Terciaria” disponible en http://www.fing.edu.uy/institucion/claustro/distribuido_16_08.pdf [Última consulta 12.04.09]

^{xix} En Hacia la Reforma Universitaria 2. Sobre la Ley de Educación y el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación. UdelaR, Uruguay.

^{xx} Existen tres Informes de la Comisión de Educación y Cultura, uno en mayoría y dos en minoría del 27 de noviembre de 2008. El Informe en mayoría de la Sala de la Comisión, fue firmado por Roque Arregui (miembro informante), Daniel Carbajal, Nora Castro y José Carlos Mahía. Mientras que los Informes en minoría están firmados, el primero por Juan José Bruno (miembro informante) y David Fernández (ambos del Partido Nacional) y, el segundo por Manuel María Barreiro (miembro Informante), del Partido Colorado.

^{xxi} Si bien en Argentina las primeras grandes leyes de educación de inspiración liberal y con la fuerte impronta de la concepción sarmientina con respecto al gobierno que proponía el establecimiento de órganos colegiados de gobierno y la participación de todos los actores involucrados (Ley de Educación Común N° 988 de la Provincia de Buenos Aires de 1875 y la Ley 1420 de 1884 la participación de todos los actores involucrados).

^{xxii} Existen numerosas leyes que regularon el sistema universitario; solo una que reguló la primaria común y de adultos, aplicable solo en la jurisdicción nacional (Ley 1.420); en el nivel medio sólo se reguló por ley el mecanismo del otorgamiento de títulos de la enseñanza privada con la Ley 934 y la enseñanza técnica con la Ley de creación del CONET.

^{xxiii} El CFE incluye tres órganos consultivos, uno más que los que tenía en la LFE. Estos órganos consultivos son: a) el Consejo de Políticas Educativas, cuya misión principal es analizar y proponer cuestiones prioritarias por ser consideradas en la elaboración de las políticas que surjan de la implementación de esta ley; b) el Consejo Económico y Social, que participará en aquellas discusiones relativas a las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo y la producción y c) el Consejo de Actualización Curricular, a cargo de proponer innovaciones en los contenidos curriculares comunes (Art. 119). Para algunas temáticas se crean sendos consejos asesores: a) en el Instituto Nacional de Formación Docente se crea otro Consejo Consultivo (Art. 77); b) el Consejo Nacional de Calidad de la Educación. (Art. 98) y c) un Consejo Consultivo para promover mayores niveles de responsabilidad y compromiso de los medios masivos de comunicación con la tarea educativa de niños/as y jóvenes (Art. 113)

^{xxiv} Según Gargarella, R., (1995) “en la idea de democracia deliberativa se adopta una postura normativa contraria a la del elitismo. Según el principio que aquí se asume, es valioso y deseable que la ciudadanía delibere, a los fines de decidir adecuadamente los rumbos principales de la política. En este caso, la intervención permanente de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones es vista como una condición necesaria del sistema democrático. Por ello, dicha intervención debe ser alentada y no restringida”.

^{xxv} Vale la pena recordar el debate que se dio cuando se redactaron los Contenidos Básicos Comunes luego de la sanción de la LFE en que la Iglesia Católica cuestionó, entre otros contenidos, la inclusión de la palabra “género”, que fue finalmente reemplazada por sexo. Para un análisis amplio de esta problemática ver: NOSIGLIA, M. C. y ZABAS, S. (2002-2003). “El papel de la Iglesia Católica en la formulación e implementación de las políticas educativas argentinas en los ‘90”. En: *Revista de Historia de la Educación*, ANUARIO N° 4, Sociedad Argentina de Historia de la Educación, Prometeo, Buenos Aires.

^{xxvi} En el texto original de la LFE se establecía que era el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)-órgano que integran los rectores de las universidades públicas- el que tenía representación en la Asamblea del CFCYE. Sin embargo, esto se modifica cuando se sanciona la Ley de Educación Superior N° 24.521, que reemplaza al CIN por el Consejo de Universidades, esta conformado entre otros integrantes por representantes de universidades privadas (Art. 86 inciso c).

^{xxvii} Como en otras áreas, queda reflejada la relación contradictoria y tensa con la Iglesia católica del gobierno del Presidente Kirchner.

El objetivo de la colección *Avances de Investigación* es fortalecer la difusión del rico y valioso trabajo de investigación realizado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE). Asimismo, estimular la discusión y el intercambio a partir de estos *pre-prints*, preservando la posibilidad de su publicación posterior, en revistas especializadas o en otros formatos y soportes.

La colección incluirá no sólo versiones finales e informes completos sino –como lo sugiere su propia denominación– avances parciales de procesos de investigación, incipientes o no.

Las versiones de *Avances de Investigación* estarán disponibles simultáneamente en soportes impreso y digital, pudiendo accederse a las versiones digitales de cada uno de los trabajos en el sitio web de FHCE.

La colección, continuadora de las ediciones de *Papeles de trabajo* y *Colección de estudiantes*, consiste en una serie de pre-publicaciones que integra (ahora en una única serie) trabajos seleccionados a partir de llamados específicos abiertos a estudiantes, egresados y docentes de la FHCE.

Departamento de Publicaciones
Facultad de Humanidades y
Ciencias de la Educación

