

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**Cien años de políticas educativas: la escuela
pública uruguaya 1877-1972**

Luz Honor Santos
Tutora: María Ester Mancebo

2008

INDICE

PRIMERA PARTE

1. Presentación	4
1.1. Justificación del tema	
1.2. Metodología – Descripción de fuentes	
2. Marco teórico	17
2.1 Políticas Públicas	
2.2. Políticas educativas	
2.3. Construcción de ciudadanía	
2.4. Calidad	
2.5. Equidad	
2.6. Formación docente	

SEGUNDA PARTE

1. Fundación (1877 – 1918)	27
2. Creatividad y Participación (1918 -1960)	34
3. Reorganización Institucional (1961 – 1972)	41

CONCLUSIONES.....	44
-------------------	----

ANEXOS.....	48
-------------	----

1. Anexo I - Decreto-Ley N° 1350
2. Anexo II - Ley N° 6627
3. Anexo III – Resolución del CNEP y N del 25/5/61

BIBLIOGRAFÍA.....	63
-------------------	----

FUENTES.....	64
--------------	----

PRIMERA PARTE

1. PRESENTACIÓN

1.1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

El **tema de investigación** es el de políticas educativas en Educación Primaria y Normal en Uruguay en el período comprendido entre 1877 (fecha de aprobación del decreto-ley N° 1350) y 1972 (límite de vigencia de la Ley N° 6627).

Las políticas educativas entendidas como políticas públicas no pueden identificarse en Uruguay antes de la década del setenta del S. XIX, ya que es precisamente ese el momento en que el Estado Nacional comienza a consolidarse como tal, adquiriendo perfiles particulares e identificatorios propios.

Con la consagración institucional del Estado uruguayo en 1830, queda plasmada en el Art. 126 de la Constitución, la competencia de “velar así por la enseñanza primaria”. Y si bien existe un decreto-ley del Gobierno de la Defensa, dictado el 13-9-1847, creando el Instituto de Instrucción Pública, con amplias facultades en materia de educación (“promover, difundir, informar, sistematizar y metodizar la educación pública, con especialidad, la enseñanza primaria” –A. Lasplaces. 1944), sólo es a partir del decreto-ley N° 1350 del 24-8-1877, que comienza a cristalizarse en políticas concretas, la preocupación por la educación del ciudadano.

Considerando estos dos antecedentes, se tomará el año de la promulgación del decreto-ley (1877) como punto de partida de la investigación, en tanto organiza por primera vez la educación nacional bajo la autoridad de la Dirección General de Instrucción Pública. A su vez el otro límite cronológico está marcado en 1972; se trata del último año de gestión del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, ente autónomo éste creado por ley N° 6627 de fecha 26 de julio de 1918 y máxima autoridad específica en lo relativo a Enseñanza Primaria y Normal.

Las historias de la escuela uruguay¹ -detalladas y ricas- narran experiencias, preocupaciones y acciones de grandes maestros. Describen así, escenarios, y relatan propuestas relevantes. Pero aún se hace necesario develar la historia de las políticas educativas. Para ello se debe aproximar respuestas a las siguientes **preguntas**:

- ¿Cuáles fueron los principios rectores que orientaron las políticas educativas en enseñanza primaria, durante esta centuria?
- ¿Es posible visualizar cambios y/o continuidades en la jerarquización y

¹ Ver Bralich, J. (1996) *Una historia de la Educación en el Uruguay. Del padre Astete a las computadoras*. Mdeo. FCU.

conceptualización de esos principios rectores?

- A la luz de los principios rectores y las líneas de acción, ¿cuál fue la tónica predominante de cada período?

Se trata de un análisis histórico político, cuyo **objetivo** entonces es el de iluminar la historia de la escuela uruguaya desde la óptica de las políticas educativas, a fin de percibirla a través de ese prisma interpretativo.

La investigación permitió avanzar en una periodización de las políticas educativas en función del énfasis diferencial que se encontró para cada uno de los principios rectores. Se distinguen así tres grandes períodos a saber:

1. Las cuatro primeras décadas están marcadas por la clara intención de “fundar” una organización escolar que garantizara -a través de una educación de calidad para todos- la construcción de ciudadanía y el consecuente fortalecimiento de la democracia. Este período comprendido entre 1877 y 1917 lo hemos denominado por tanto: **FUNDACIÓN**. Se crea entonces por primera vez un sistema de cobertura nacional, prescribiéndose un diseño curricular, capacitándose a los profesionales que ejercerán la docencia inicial, garantizándose la educación de todos a través de la consagración de los principios básicos de la escuela uruguaya (gratuidad, obligatoriedad y laicidad), y de la creación de servicios especiales según las características de los destinatarios (educación preescolar, cursos para niños sordomudos, educación de adultos, etc.)

2. Hacia 1918 se produce un relevo de la autoridad rectora de la enseñanza, pasando de manos de la Dirección Nacional de Instrucción Pública a la del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal. El análisis documental nos permitió constatar que a partir de entonces, y hasta 1960, se extiende un período en el cual el énfasis está puesto en profundizar en la calidad y en la equidad de la educación. Las líneas de acción tendidas en este sentido, refieren a la generación de espacios para el debate, la participación, la investigación, la capacitación en servicio de los docentes, la educación en el medio rural, el debate acerca de la pertinencia o no de programas diferenciales según el contexto (urbano o rural), la ampliación de servicios. En función de lo antedicho, hemos denominado al período comprendido entre 1918 y 1960 de **CREATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN**.

3. El período comprendido entre 1961 y 1972 lo hemos llamado de **REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL**. Esta fase se abre con una resolución que

pretende asignar un criterio regulador de los servicios existentes, los cuales se habían desplegado sin un plan organizador. Las restantes resoluciones del período hacen fundamentalmente a la creación del Instituto Magisterial Superior y de los planes de estudio correspondientes a los cursos que en él se dictaren. Por lo tanto, en este período, la profesionalización docente, constituye el principio rector relevante, viabilizado a través de la paulatina creación de los cursos de postgrado.

1.2. METODOLOGÍA

La **técnica** de investigación utilizada para alcanzar el objetivo planteado es el análisis documental.

Las **fuentes** para este análisis fueron las siguientes:

- Decreto – Ley N° 1350 (24/8/1877)
Creación de la Dirección General de Instrucción Pública.
- Ley N° 6627 (26-7-1918).
Creación del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.
- “La Educación del Pueblo” (Obra de José Pedro Varela – 1874)
- “La Legislación Escolar” (Obra de José Pedro Varela – 1876)
- Legislación Escolar (Compendio de XXIX tomos de leyes, decretos y resoluciones relativas a la Educación)

Se procedió al relevamiento de toda la “Legislación Escolar”, seleccionando las leyes, decretos y resoluciones relativas a Enseñanza Primaria y Normal² para el período considerado: 1877-1972.

Realizada esta selección, se trabajó sobre ella, buscando identificar los principios rectores -que orientaran las políticas educativas- y las líneas de acción tendidas para concretarlos. En este sentido, se encontró que la construcción de ciudadanía, la preocupación por la calidad, la equidad y la formación docente, fueron orientadores normativos de las políticas educativas de esta centuria.

Los cuadros adjuntos, dan cuenta del proceso de búsqueda de principios rectores y líneas de acción, que fundamentan la periodización referida.

² EL concepto “Enseñanza Normal” refiere a la formación de docentes en los Institutos Normales, para ejercer el Magisterio en cualquier escuela de nivel primario del país

FUNDACIÓN: 1877 – 1918

INSTITUCIÓN RECTORA: DIRECCIÓN GENERAL DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA		
	LÍNEAS DE ACCIÓN	FUENTE
CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA		<p>“La Educación del Pueblo” J P Varela 1874 1º parte- Fines de la Educación 2º parte- La Democracia en la Escuela</p> <p>“La Legislación Escolar” ” J P Varela 1876 1º y 2º parte</p>
CALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño curricular: gradualidad..... - Monitoreo y modificación de programas escolares (1877-1880-1897-1914- 1916- 1917)..... - Profesionalización de función docente..... - Creación de Institutos Normales (1988 y 1891)..... - Conferencias pedagógicas en campaña (1881)..... - Conferencias pedagógicas en Montevideo (1894)..... - Creación de cursos de perfeccionamiento profesional (21/4/14)..... - Cursos de Vacaciones para Maestros (30/9/17)..... 	<p>Decreto – Ley N° 1350: Art. 14 y 16</p> <p>Legislación Escolar (Tomos IV y VII)</p> <p>Decreto – Ley N° 1350: Art. 50</p> <p>Legislación Escolar (Tomos I y II)</p> <p>Legislación Escolar (Tomo I)</p> <p>Legislación Escolar (Tomo III)</p> <p>Legislación Escolar (Tomo VII)</p> <p>Legislación Escolar (Tomo VII)</p>
EQUIDAD	<ul style="list-style-type: none"> - Obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza..... - Creación de Jardines de Infantes (1892) y clases preescolares (7/4/1899)..... - Ley por la que se suprime toda enseñanza y práctica religiosa en las Escuelas Públicas del Estado (6/4/09).... - Creación de Cursos de Adultos (1903)..... - Creación de Instituto Nacional de Sordomudos (3/6/09) - Creación de Escuelas al Aire Libre (13/9/12)..... 	<p>Decreto – Ley N° 1350: Art. 20y 21</p> <p>Legislación Escolar (Tomo y IV)</p> <p>Legislación Escolar (Tomo VII)</p> <p>Legislación Escolar (Tomo V)</p> <p>Legislación Escolar (Tomo VII)</p> <p>Legislación Escolar (Tomo VII)</p>

CREATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN: 1918 - 1960

INSTITUCIÓN RECTORA: CONSEJO NACIONAL DE ENSEÑANZA PRIMARIA Y NORMAL		
	LÍNEAS DE ACCIÓN	FUENTE
CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA	<p>Aquellas tendidas para concretar los principios rectores de Calidad y Equidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programa para Escuelas Rurales 1949 (Fundamentos y Fines) - Programa de Escuelas Urbanas 1957 (Finalidades y Objetivos)

CALIDAD	- Reuniones anuales nacionales de Inspectores y subinspectores (9/1/19).....	Legislación Escolar (Tomo VIII)
	- Creación de cargos de Inspectores Regionales (5/2/19).....	Legislación Escolar (Tomo VIII)
	- Cursos de 2º grado en Inst Normales de Srtas. (15/3/19).....	Legislación Escolar (Tomo VIII)
	- Distribución de “Anales “ a todas las escuelas (4/5/20).....	Legislación Escolar (Tomo VIII)
	- Distribución de becas en los Institutos Normales (17/11/20).....	Legislación Escolar (Tomo VIII)
	- Curso de lectura para directores y ayudantes de 6º y 7º (13/3/23).....	Legislación Escolar (Tomo IX)
	- Autorización para estudiar programas de adultos en relación a orientación y finalidades (26/6/24).....	Legislación Escolar (Tomo IX)
	- Destinar días sábados para estudio de programas magisteriales y escolares (23/8/24).....	Legislación Escolar (Tomo IX)
	- Reglamentación de Congresos de Inspectores (10/3/25).....	Legislación Escolar (Tomo IX)
	- Reuniones semanales de Maestros de Mdeo. (18/3/25).....	Legislación Escolar (Tomo IX)
	- Autorización a organización libre a directores de Mdeo y Canelones. Escuelas experimentales (30/6 y 21/10/25).....	Legislación Escolar (Tomo IX)
	- Cursos para profesores de sordomudos (14/3/27).....	Legislación Escolar (Tomo IX)
	Organización de Conferencias para Maestros (28/9/27).....	Legislación Escolar (Tomo IX)
	- Reuniones de Directores para analizar y proponer en temas de organización (14/2/28).....	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Congreso de Inspectores (1928-1930-1932).....	Anales de Instrucción Primaria
	- Convocatoria a concurso de monografías sobre temas de enseñanza (12/11/29).....	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Concurso para redacción de “Historia de las Instituciones Educativas del Uruguay” (25/11/29).....	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Creación de concentraciones departamentales de Maestros (27/1/30).....	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Creación de Comisión Asesora de huertas escolares (7/5/30).....	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Formación de grupo de Maestros para analizar funcionamiento de clases diferenciales (21/5/30).....	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Curso teórico – práctico de perfeccionamiento para maestros de niños con retardo (30/7/30).....	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Aplicación de Plan Dalton en escuelas de Práctica (29/12/30).....	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Becas para estudio en el extranjero (5/2/31).....	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Creación de Laboratorio de psicopedagogía experimental en Instituto Normal (18/9/33).....	Legislación Escolar (Tomo XI)
	- Instauración de Concurso Anual de Pedagogía para Maestros, profesores y alumnos normalistas (11/10/35).....	Legislación Escolar (Tomo XI)
	- Curso de Especialización para Maestros Rurales (1/4/38)	Legislación Escolar (Tomo XII)
	- Potestad al Laboratorio de Psicopedagogía para realizar investigaciones en escuelas (17/5/38).....	Legislación Escolar (Tomo XII)
	- Creación de Inspección de Escuelas de Práctica (6/3/39).....	Legislación Escolar (Tomo XII)
	- Curso de Extensión Pedagógica sobre Jardines de Infantes (19/9/40).....	Legislación Escolar (Tomo XII)
	- Creación de Centro de Divulgación de Prácticas Escolares (5/6/41).....	Legislación Escolar (Tomo XIII)
	- Perfeccionamiento para enseñanza especial (22/11/42).....	Legislación Escolar (Tomo XIII)
	- Creación de 40 Escuelas Granja (6/12/44).....	Legislación Escolar (Tomo XIV)
	Instauración de Seminario de investigación Socio-Pedagógica (11/1/46).....	Legislación Escolar (Tomo XIV)
	. Autorización a direcciones para realizar investigaciones (27/8/46).....	Legislación Escolar (Tomo XIV)
	- Creación de Cátedra de Pedagogía y Ciencias Afines (16/7/47).....	Legislación Escolar (Tomo XIV)
	- Creación de Instituto Normal Rural (16/12/49).....	Legislación Escolar (Tomo XV)
	- Autorización para Congreso Departamental de Maestros de Cerro Largo (13/8/50).....	Legislación Escolar (Tomo XV)
	- Autorización para Congreso Departamental de Maestros de Salto 16/10/50).....	Legislación Escolar (Tomo XV)
	- Aprobación de Plan de Estudios Magisteriales (15/2/55).....	Legislación Escolar (Tomo XV)
	- Reglamento de Misiones Sociopedagógicas (15/8/57).....	Legislación Escolar (Tomo XIX)
	- Creación de Sección Educación Rural (15/5/58).....	Legislación Escolar (Tomo XX)

EQUIDAD	- Funcionamiento de Cursos para niños retardados (19/9/21).....	Legislación Escolar (Tomo VIII)
	- Creación de clases auxiliares para niños anormales psíquicos verdaderos (26/6/29).....	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Funcionamiento de clases de ortofonía (8/7/29).....	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Creación de clases para niños supranormales (23/9/29)...	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Creación de escuela auxiliar para niños retardados (30/7/30).....	Legislación Escolar (Tomo X)
	- Creación de Escuelas Auxiliares (11/12/36).....	Legislación Escolar (Tomo XI)
	- Creación de clases para niños débiles visuales (30/9/37)..	Legislación Escolar (Tomo XII)
	- Creación de clases para niños débiles de oído (7/10/379).	Legislación Escolar (Tomo XII)
	- Implementación de cursos para post- escolares (18/2/41).	Legislación Escolar (Tomo XIII)
	- Aprobación de Programa para Escuela Rurales(27/10/49)	Legislación Escolar (Tomo XV)
	- Creación de Cursos para Adultos Sordomudos (9/5/50)...	Legislación Escolar (Tomo XV)
	- Aprobación de Programa para Escuelas Urbanas (1/3/57).....	Legislación Escolar (Tomo XIX)

REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL: 1961-1972

INSTITUCIÓN RECTORA: CONSEJO NACIONAL DE ENSEÑANZA PRIMARIA Y NORMAL		
	LÍNEAS DE ACCIÓN	FUENTE
FORMACIÓN DOCENTE	- Resolución Reglamentando el funcionamiento del Instituto Magisterial de Estudios Superiores (Primera y Segunda Etapa: Maestros y Directores).....	Legislación Escolar (Tomo XXIII)
	- Creación de Cursos de Profesores Agregados de Ciencias de la Educación.....	Legislación Escolar (Tomo XXVI)
	- Creación de Institutos Normales oficiales en: Treinta y Tres, Florida, San José, Artigas, Durazno, Rocha y Maldonado.....	Legislación Escolar (Tomo XXVI)
	- Creación de Institutos Normales oficiales en: Fray Bentos y Trinidad.....	Legislación Escolar (Tomo XXVI)
	- Aprobación del Reglamento para estructuración, organización y plan de actividades del Centro de Investigación Científica de la Educación.....	Legislación Escolar (Tomo XXVII)
	- Aprobación del Plan de Estudios y Reglamento correspondiente a la Tercera etapa del Plan de Perfeccionamiento Magisterial (Curso de Inspectores).....	Legislación Escolar (Tomo XXVIII)

Descripción de fuentes

El decreto-ley N° 1350³

El Decreto-Ley del 24 de agosto de 1877 dio organización a la escuela pública uruguaya. Consta de cincuenta y cinco artículos distribuidos en doce secciones. Estas refieren a:

- La Dirección General de Instrucción Pública
- La Enseñanza
- El Inspector Nacional de Instrucción Primaria
- El Tesorero General de Instrucción Primaria
- Los Inspectores Departamentales
- Los Tesoreros Departamentales
- Las Escuelas
- Los Maestros
- La Escuela Normal
- Las Bibliotecas Escolares y Populares
- Disposiciones Generales
- Disposiciones Transitorias

Las autoridades escolares se organizaron dividiéndose en nacionales y departamentales: entre las primeras, la Dirección General de Instrucción Pública, era la autoridad jerárquicamente superior, y el Inspector Nacional de Instrucción Pública; entre las segundas: los Inspectores Departamentales de Escuelas y las Comisiones Departamentales de Instrucción Primaria. Las autoridades nacionales se radicaban en Montevideo, y las demás en cada uno de los Departamentos, quedando claramente especificadas las funciones de quienes ocupen dichos cargos

De este modo, el servicio público de enseñanza primaria quedaba por primera vez, subordinado a un criterio de unidad en su prestación y contralor. A partir de 1877, la autoridad nacional escolar, ejerce efectivamente la dirección de la primera enseñanza, y dispone a tal efecto de autoridades que la representan en cada Departamento, y que están subordinadas administrativamente. La fiscalización de la enseñanza se efectúa por

³ Ver texto completo en Anexo I.

funcionarios especializados, creándose a ese efecto, los cargos de Inspectores Departamentales de Escuelas.

Se consagra la estructuración de la instrucción, en tres grados (Art. 14); ampliándose, los programas de estudio e instaurándose la graduación de la enseñanza. Se definen las materias que deben ser enseñadas en todos los grados. Quedan consagrados los principios de gratuidad y obligatoriedad (Art. 20), en tanto se establece la obligatoriedad de la enseñanza de la religión católica (Art. 18) con la salvedad para aquellos niños cuyos padres solicitaran la exclusión. Se encomendó a las Comisiones Departamentales de Instrucción Primaria, que definieran la ubicación de las escuelas, ya fueran de primero, segundo y/o tercer grado, prescribiéndose que debería establecerse por lo menos una de primer grado en todo lugar que contara con cincuenta niños en edad escolar. El decreto, crea la Escuela Normal, llenando entonces un vacío fundamental como el que implica la formación de los futuros maestros. Se consigna detalladamente quién puede y cómo, ser maestro, y cómo se realizarán las reválidas de los títulos, para quienes estén a la fecha ejerciendo el magisterio. Se establece la creación de bibliotecas escolares y populares, asignándose recursos a este fin.

Este decreto consagró sólo en forma parcial el pensamiento de José Pedro Varela⁴, en tanto no adoptó varias de las propuestas por aquel planteadas, a saber: el sistema mixto de gestión escolar (coparticipación Estado – comunidad), la creación de las Comisiones de Distrito e Inspectores Seccionales, el régimen electivo para la designación de los Inspectores Nacional de Instrucción Pública y Departamentales, la independencia para la administración escolar, la creación de rentas propias para la enseñanza primaria.

Ley N° 6627⁵

La sanción de la Ley N° 6627, significa la disolución de los organismos y el cese de las autoridades que el Decreto – Ley 1350 de 1877 había consagrado. El Art. 1º de dicha

⁴ El Proyecto de Ley de Educación Común -base del Decreto-ley- presentado por Varela ante el Gobierno de L. Latorre, concreta en propuestas legislativas, las ideas documentadas en sus dos grandes obras: *La Educación del Pueblo (1874)* y *La Legislación Escolar (1876)*.

⁵ Ver texto completo en Anexo II.

ley, consigna que la nueva autoridad rectora de la enseñanza primaria, será el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, siendo el Director General de Enseñanza Primaria y Normal, su máxima autoridad. Por lo tanto el período de gestión de este nuevo organismo, se extiende desde entonces -1918- hasta la promulgación de la ley 14101 en el año 1972. En tanto consejo, la nueva autoridad estaría integrada inicialmente⁶ por el Director -en su función de Presidente- y por seis miembros vocales; se establece la forma de renovación (cada tres años y por terceras partes), y las condiciones que debe reunirse para conformar tal consejo (uno de los integrantes debe ser Maestro de segundo o tercer grado, y haber ejercido como docente durante por lo menos, diez años.

El Poder Ejecutivo reglamenta esta ley con fecha 27 de febrero de 1919⁷, estableciendo claramente las atribuciones del Director General de Enseñanza Primaria y Norma, a saber: citar al Consejo para las sesiones ordinaria; convocarlo extraordinariamente cuando haya algún asunto importante que demande una resolución pronta; abrir y levantar las sesiones; conceder o negar la palabra a los miembros del Consejo; llamar al orden a los miembros del Consejo, cuando faltaren a él; designar los asuntos que hayan de formar el orden del día de la sesión inmediata; nombrar los miembros informantes; firmar las actas de las sesiones, así como todos los decretos del Consejo, y la correspondencia oficial; abrir las comunicaciones dirigidas al Consejo, enterarse de todas las peticiones que sean dirigidas a éste y dictar sobre ellas las resoluciones de trámite que sean necesarias para ponerlas en estado de resolución definitiva; hacer ejecutar las resoluciones del Consejo y velar por el cumplimiento del Reglamento.

“La Educación del Pueblo”

En *La Educación del Pueblo* está concentrada toda la doctrina pedagógica de la Reforma. La obra está dividida en seis partes; la primera presenta los *finés de la educación* jerarquizando la educación integral en tanto “pone a los hombres en situación de obrar conscientemente en todas las ocasiones de la vida”; habla de los efectos

⁶ En 1933, fue modificado, el número de integrantes del consejo -por decreto del Poder Ejecutivo del 4 de abril- quedando conformado por tres miembros. (Legislación Escolar Tomo XI Pág. 73). En 1943 (Decreto – Ley N° 10310), se fijó nuevamente en cinco. (Legislación Escolar Tomo XIII Pág. 519)

⁷ Legislación Escolar Tomo VIII Pág. 94.

nefastos de las creencias supersticiosas y afirma que la educación destruye los males que la ignorancia causa a la sociedad; sostiene que la educación aumenta la felicidad, brindando los medios para obtener un mejor sustento, y por tanto ser más felices; consigna que la vida se prolonga gracias al conocimiento y práctica de las leyes de la higiene, con lo cual se preserva la salud; demuestra a través de datos estadístico, que a medida que la educación se difunde disminuyen los delitos; por lo tanto: la educación aumenta la felicidad, la fortuna y el poder de las naciones.

La segunda parte de la obra se titula "*La Democracia en la escuela*". Plantea la necesidad de la educación en los sistemas democráticos, no tanto así en los sistemas despóticos; plantea los principios de la enseñanza gratuita y obligatoria, considerando que el derecho de los padres no puede ser tal que deje a los niños sin instrucción; hay para el autor, un interés social superior que exige que la gente sea educada para disminuir las pérdidas y perturbaciones de la sociedad toda; debe ser gratuita, para estar al alcance de todos, y en tanto la ciudadanía depende de la instrucción, se debe hacer todo lo posible, para que no haya obstáculo que impida ejercerla; trata también de la enseñanza dogmática y religiosa, y plantea que debe ser excluida de la escuela pública, dejándola a cargo de los padres, se manifiesta contrario de lo que llama la enseñanza clásica, por entender que mira al pasado y no al futuro.

La tercera parte se refiere a la enseñanza primaria; detalla cuáles son las necesidades principales de los hombres respecto a la instrucción ("*1. Adquisición del conocimiento y uso del lenguaje; 2. Ejercicio y nutrición de las diferentes facultades y poderes para darle salud, fuerza y habilidad; 3. Adquisición de aquellas ideas y conocimientos que puedan iluminar la mente y darle los materiales necesarios para la vida del pensamiento*")⁸; consigna entonces, las materias que deben enseñarse en cada nivel, a saber: lenguaje, pensamiento, lecciones sobre objetos, aritmética, ciencia de las cosas comunes, fisiología e higiene, geografía, historia, música vocal, ejercicios físicos, uso de la pluma y el lápiz, escritura y dibujo, moral; reseña los programas de cada uno de los ocho años de estudio que propone, y analiza los métodos de enseñanza; se detiene en fundamentar la importancia de la enseñanza del lenguaje, las lecciones sobre objetos y la moral. Esta tercera parte de *La Educación del Pueblo* está abundantemente complementada con transcripciones de textos de pedagogía de obras americanas, a los

⁸ VARELA, J- P. *La Educación del Pueblo* (Pág. 141). Colección Ceibo. CNEPyN. Montevideo, 1947

que Varela recurre, para reforzar sus argumentos.

En la cuarta parte se abordan los temas relativos a la enseñanza secundaria; en la quinta, lo relativo a edificios escolares, útiles, menaje y textos, las bibliotecas populares y los maestros; y en la sexta, los jardines de infantes, las escuelas normales, las universidades y la educación de la mujer.

“La Legislación Escolar”

La Legislación Escolar fue redactada por José Pedro Varela en el año 1875, y publicada por la Sociedad de Amigos de la Educación Popular, en el marco de la gestión de aquel como Director de la Comisión Departamental de Instrucción Pública de Montevideo.

La obra está dividida en tres partes: en la primera se estudian las causas que han producido el estado de decadencia en que se encontraba el país; en la segunda se detallan los principios generales que han de fundamentar la Ley de Educación Común, y en la tercera, se proyecta el articulado de la ley, teniendo en cuenta los principios sentados en la parte anterior.

Resulta muy interesante el planteo que realiza hacia el final de la primera parte, donde fundamenta su presunción de que la independencia nacional se verá amenazada, si el país no progresa en la medida de sus vecinos, corriendo el peligro de ser absorbido o conquistado.

Plantea, que si la instrucción se difunde, irán desapareciendo muchas de las causas del mal social, y si bien sus resultados no serán inmediatos, cada generación irá preparando a la que sigue y el tiempo acusará los resultados positivos esperados.

Propone como primer principio general para efectivizar el cambio, la necesidad de la combinación de la acción del Estado con la local, a fin de responsabilizar y comprometer a todos los involucrados, pero poniendo desde lo técnico, todo el contralor bajo una autoridad central; la obligatoriedad y la gratuidad, quedan consagrados, la

necesidad de la formulación de un programa mínimo, también se establece, así como la organización de un sistema de impuestos o contribuciones que deberá recaer sobre toda la comunidad, con el fin de subvencionar los gastos de dicho servicio educativo.

El articulado de la ley propuesta, está detallado en la tercera parte de *La Legislación Escolar*. El proyecto propone la conformación de una Comisión Nacional de Educación compuesta por once miembros (el Ministro de Gobierno, el Inspector Nacional de Educación, el Rector de la Universidad, el Director de la Escuela normal, tres inspectores departamentales, y cuatro miembros elegidos por los demás); la creación en cada departamento, de una Comisión Departamental, la cual puede otorgar títulos departamentales, propone la división de cada departamento en distritos escolares, cada uno de los cuales tendría una Comisión de Distrito compuesta de tres miembros renovables anualmente por tercios y elegidos popularmente entre los hombres y mujeres mayores de 21 años que supieran leer y escribir y residieran en el distrito. Importa destacar, que Varela pensaba estas comisiones, con amplias facultades: nombrar y destituir maestros del distrito, fijar horarios y programas de sus escuelas, alquilar y/o construir edificios escolares, proveer a las escuelas de útiles y menaje, recaudar fondos para el mantenimiento del servicio, dar cuenta a la autoridad de los datos estadísticos que le fueran solicitados. Varias secciones, conformarían un distrito y nombrarían al Inspector de Sección, quien permanecería en el cargo por el período de un año; estas Comisiones de Distrito, elegirían por dos años, a un Inspector Departamental.

Legislación Escolar

La obra completa consta de veintinueve tomos en los cuales se compendia todas las leyes, decretos y resoluciones relativas a la educación.

La publicación de esta obra, fue responsabilidad de las autoridades correspondientes: Dirección General de Instrucción Pública, y Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal. Cabe consignar, que a través de ella, se accede a todos los programas -y sus modificaciones- tanto de Educación Primaria como Enseñanza Normal y Magisterial Superior.

Está organizada cronológicamente -entre 1877 y 1972 inclusive- según el siguiente detalle:

TOMO	AÑOS
I	1877-1889
II	1890-1891
III	1892-1895
IV	1896-1897
V	1898-1903
VI	1904-1905
VII	1906-1918
VIII	1918-1921
IX	1922-1927
X	1928-1932
XI	1933-1936
XII	1937-1940
XIII	1941-1943
XIV	1944-1947
XV	1948-1951
XVI	1952-1954
XVII	1955
XVIII	1956
XIX	1957
XX	1958
XXI	1959
XXII	1960
XXIII	1961
XXIV	1962
XXV	1963
XXVI	1964-1965
XXVII	1966-1967
XXVIII	1968-1969
XXIX	1970-1972

2. MARCO TEÓRICO

El tema de esta investigación nos remite a conceptos clave que deben ser definidos, a fin de explicitar de qué se está hablando. Estos son: políticas públicas, políticas educativas, principios rectores, líneas de acción, construcción de ciudadanía, calidad y equidad de la educación, formación docente.

Al avanzar sobre las definiciones de “políticas públicas” y de “políticas educativas” planteadas por Aguilar Villanueva (1994), Meny y Thoenig (1992) y Mancebo (2002), irán esclareciéndose las conceptualizaciones de “principios rectores” y de “líneas de acción”.

2.1. Políticas Públicas

Aguilar Villanueva, para aproximar una “noción descriptiva de política pública”, releva distintas definiciones que le permiten encontrar componentes comunes en ellas, a saber:

- a) Institucional. La política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante.
- b) Decisorio. La política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades.
- c) Comportamental. Implica la acción o inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular.
- d) Causal. Son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social. (*Aguilar Villanueva.1994: 23-24*)

Estos componentes le permiten al autor, definir el concepto de “política pública” como: “Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de la autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicio de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se

debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas.” (Aguilar Villanueva. 1994: 26)

“La política es en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.” (Aguilar Villanueva.1994:26)

Meny y Thoenig definen política pública como: “los actos y los ‘no actos comprometidos’, de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia. (...) Una política publica se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.” (Meny y Thoenig. 1992:89-90)

Estos autores complementariamente señalan cinco características básicas de toda política pública:

- a) Un contenido; movilizándose recursos para su implementación.
- b) Un programa; porque una política pública no se reduce a un acto concreto y aislado de una autoridad sino que supone un marco más general con ejes específicos.
- c) Una orientación normativa; asumida conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de la circunstancia.
- d) Un factor de coerción; que resulta de la legitimidad que la autoridad transfiere a la decisión.
- e) Una competencia social ya que una política pública se define por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. (Meny y Thoenig. 1992: 90)

2.2. Políticas educativas

Las “políticas educativas” entendidas como políticas públicas quedan definidas como “un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia.” (*Mancebo. 2002: 140*)

La autora complementa la definición en los siguientes términos:

- a) Una política educativa integra una díada representada por el contenido y el proceso.
- b) El contenido consta de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetivos rectores; las líneas de acción son actos y ‘no actos’, en el entendido que la omisión de actuar también puede constituir una política.
- c) Las líneas de acción se materializan en distintos formatos: leyes, reglamentos resoluciones.” (*Mancebo. 2002: 140-141*)

Haciendo una relectura de la definición de política educativa arriba presentada, se puede decir, que los “principios rectores” son los objetivos o los orientadores normativos del contenido de las políticas educativas, y las “líneas de acción” son el vehículo a través del cual se concretan las políticas.

Se relevará entonces ahora, las distintas conceptualizaciones de los principios rectores involucrados en la investigación.

Cabe consignar que las conceptualizaciones teóricas que hagamos de estos principios rectores, están fuertemente atravesados por el devenir histórico. Si bien intentaremos definirlos con abstracción de este factor, es esta una perspectiva que está presente en si misma. De ahí la dificultad intrínseca tanto para la conceptualización, de cada principio rector, como para la constatación o no de su relevancia en cada uno de los sub-períodos en los que la investigación pretende rastrearlos.

A su vez, queremos advertir acerca de la interrelación profunda que vincula estas categorías. Aquella educación que apunte a la construcción de ciudadanía, tenderá también a fortalecer la democracia. Así también, “la cultura democrática, no puede desarrollarse en la tierra baldía de la ignorancia. (...) La ignorancia refuerza las dictaduras, y debilita las democracias. La educación está por lo tanto, en el mismo

corazón de la cultura democrática, pues permite formar seres humanos dotados de la capacidad de discernir, para elegir, para tomar decisiones propias, y no actuar al dictado de instancias ajenas.” (Mayor Zaragoza en Imberon, F. et al 2003: 22).

2.3. Construcción de ciudadanía

“La ciudadanía consiste en la titularidad y ejercicio de los derechos ciudadanos: civiles, políticos y sociales, que están íntimamente relacionados con el sistema de gobierno y la estructura social y económica de un país” (Cecilia Lipszyc en Di Tella, T. 2001: 85)

El logro de esta titularidad y ejercicio no fue repentino ni súbito, se ha ido construyendo al decir de Marshall, con el correr de los siglos XVIII, XIX y XX, conquistándose respectivamente la ciudadanía civil, (derechos civiles: derecho a la propiedad, a la libertad de expresión, al acceso igualitario a la justicia, etc.); la ciudadanía política (derecho a la participación en el ejercicio del poder político); y la ciudadanía social (derechos sociales: aquellos que brindan garantías a problemas de vejez, salud, familia, condición económica y laboral, etc.)

La educación lejos de estar ajena a este proceso, fue rápidamente visualizada, ya en el S. XVIII, como instrumento necesario para este tránsito. Así lo expresará Talleyrand –estadista francés, obispo convertido en revolucionario, chambelán de Napoleón y luego ministro de Luis XVIII- ante la Asamblea Constituyente de 1791: *“Habéis separado la voluntad general o el poder de hacer las leyes, del poder ejecutivo reservado para el Rey. Pero es preciso que esa voluntad general sea recta y para conseguirlo es necesario que sea esclarecida e instruida. Después de haber dado al pueblo el poder, debéis enseñarle la sabiduría. ¿Para que serviría entregar a si mismos fuerzas brutales e inconscientes? La instrucción es el contrapeso necesario de la libertad. La ley que de hoy en adelante es obra del pueblo, no debe estar a merced de las opiniones tumultuosas de una multitud ignorante”* (Larroyo, F. 1953)

Será el pedagogo suizo, J.E: Pestalozzi (1746-1827), quién siente las bases de la educación popular moderna. Es el primero que sustenta los postulados modernos de la pedagogía social: no trata de educar al gentilhombre, sino al pueblo; el protagonista de

sus obras no es el discípulo único, sino la humanidad. Y así dirá: *“El objetivo de la educación es preparar a los hombres para lo que deben ser en sociedad. (...) Europa ha caído en un error en el problema de la educación. (...) Nuestro continente se parece a la gran imagen mencionada por el profeta: su cabeza de oro toca las nubes, pero la instrucción popular que debiera sostener esa cabeza, es inconsciente, como los pies de barro.”* La “instrucción popular” será la razón de su prédica y de su acción, marcando un sendero que será continuado tanto en Europa como en América. (Larroyo, F. 1953)

En suma: “desde una perspectiva simbólica y política, los orígenes del sistema educativo están estructuralmente vinculados a los ideales republicanos, sobre los que se diseñaron y constituyeron los edificios para instrucción pública. Estos ideales implicaban la necesidad de instituciones que aseguraran la formación del espíritu ciudadano.” (Frigerio et al. 1992: 19). Es esta la cláusula primaria del “contrato fundacional” entre la sociedad y la escuela.

Pero, más allá de la instrucción, la educación hoy enfrenta nuevos desafíos. Así lo consigna, el informe final a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. (Delors, J y otros. 1996): “La Educación encierra un tesoro”, ampliando así, lo planteado veinticinco años antes, en el Informe “Aprender a ser” encargado también por UNESCO, a una comisión presidida por Edgard Faure.

Aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser, y aprender a vivir juntos, se consagran como los cuatro pilares básicos, de la educación, Aprender a ser, (aporte sustantivo del Informe Faure), y aprender a vivir juntos, (aporte sustantivo del Informe Delors), enmarcan el desafío de fin del siglo XX, y para el siglo XXI, que exigirá de todos, el fortalecimiento de la responsabilidad personal en la construcción del destino colectivo. Aprender a vivir juntos, es la clave para la ciudadanía democrática. “El puente que va de la esclavitud -ya sea la esclavitud de la pobreza, la ignorancia, la droga o el poder- a la libertad, se llama educación. La educación, permite la participación cívica, esencia de la democracia; propicia el desarrollo económico y fomenta la paz.” (Mayor Zaragoza, F. 2003: 25)

2.4. Calidad de la educación

Es éste un concepto fuertemente perneado por el devenir histórico, así como también por los presupuestos que subyacen según el paradigma desde el cual se posiciona quien lo defina. Hay quienes relacionan la calidad de la educación con el retorno socioeconómico que le ofrezca, medido en términos de acceso al empleo o de integración social; otros, pondrán el énfasis en las dimensiones cívicas y ciudadanas, a veces descuidando otros componentes.

El Informe de seguimiento de la *Educación para todos: El imperativo de la calidad* (UNESCO 2005) plantea que “un denominador común [para definir el concepto referido] se puede encontrar en una serie de objetivos ampliamente compartidos, que suelen constituir el sustrato de los debates sobre la calidad de la educación. [Estos son]: el respeto de los derechos individuales, la mejora de la igualdad de oportunidades en materia de acceso y obtención de resultados, y la pertinencia de lo enseñado para la vida cotidiana. “

Profundizando este concepto, el *Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe – “Educación de Calidad para todos: un asunto de Derechos Humanos”* (2007), plantea que “la educación de calidad en tanto derecho fundamental de todas las personas, tiene como cualidades esenciales, el respeto de los derechos, la equidad, la relevancia y la pertinencia, y dos elementos de carácter operativo: la eficacia y la eficiencia.”

El respeto de los derechos nos remite a los principios de obligatoriedad y gratuidad, y a los derechos de no discriminación y de plena participación; la condición de equidad implica reconocer el principio de igualdad sin descuidar la diferencia, de modo tal que se trate de forma diferenciada, lo que es desigual en la situación inicial, a fin de obtener resultados de aprendizaje equiparables; el concepto de relevancia nos remite a la reflexión acerca de qué educación, y para qué, y en este sentido, los cuatro pilares de la educación planteados en el Informe Delors (aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser, y aprender a vivir juntos), parecen sintetizar la más completa respuesta; la condición de pertinencia, nos remite a no descuidar la significatividad que toda propuesta educativa debe entrañar a fin de optimizar el desarrollo personal y social; la eficacia

(relación entre efectos observados, y efectos esperados), y la eficiencia (relación entre efectos y esfuerzos desplegados), constituyen dos componentes insoslayables de una educación de calidad para todos.

2.5. Equidad educativa

Jean-Marie De Ketele⁹ inicia su ponencia ante el Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad (Santiago de Chile, 2004) - *“El fundamento de las políticas educativas: una educación de calidad para todos.”*- con la siguiente reflexión: *“algunas formas de igualdad, ¿no son injustas?”* Esta cuestión, puede significar una buena vía, para aproximar un concepto de equidad en términos de educación.

A partir de ahí, el autor, comienza a desgranar, las implicancias del concepto de igualdad, de justicia y de equidad. La igualdad, entendida en sus tres componentes (de acceso, de trato y de resultados) debe anclarse en una teoría de la justicia, de modo tal de no correr el riesgo de inequidad. En este sentido, el planteo realizado por Rawls¹⁰, desde sus dos principios, puede contribuir, a consolidar un trato, que considere a “todas las personas con el mismo derecho a las más amplias libertades fundamentales, que sea compatible con la atribución a todos de este mismo conjunto de libertades”, pero, atendiendo de modo diferencial, a aquellos que estén en peor situación, garantizando a todos oportunidades equitativas de acceso. De ahí que, una sociedad equitativa, será aquella que favorezca para todos sus individuos, el acceso a las posiciones más favorables. De Ketele, define la equidad, como “la probabilidad de que sub-grupos diferenciados (por género, origen social o económico o geográfico o étnico, etc.), tengan las mismas oportunidades de beneficiarse con las ventajas ofrecidas por el sistema educativo.” El autor entiende, que no sólo es posible desear una escuela más equitativa, sino que es un deber, pero que no es suficiente: “es preciso desear una escuela de calidad para todos.”

El concepto de “ciudadanía paritaria”, acuñado por J. C. Tedesco (2003), y las sugerencias planteadas en cuanto a los posibles niveles de intervención desde la educación, para alcanzar tal ciudadanía, esclarecen en mucho el concepto de equidad.

⁹ Profesor de la UCI (Bélgica), Titular de la Cátedra UNESCO en Ciencias de la Educación, Consultor permanente de UNICEF

¹⁰ Rawls J. (1971). *Teoría de la justicia*. Oxford University Press.

Así, tanto desde las políticas de acceso a la educación como desde la organización administrativa de las instituciones, de los diseños curriculares, y de los métodos de enseñanza, se puede tender líneas de acción en este sentido. “Permitir el acceso universal a una educación básica de buena calidad constituye la condición necesaria para que sean posibles otras formas y dimensiones de la inclusión, tales como la inclusión en el trabajo o en la participación política.” (*Tedesco, JC.: 2003: 55*).

Al borde del siglo XXI, la firma de los acuerdos de Jomtiem-Tailandia (1990) -en el marco de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos- implicó renovar los esfuerzos para atender las demandas educativas de los sectores excluidos. El diseño de políticas compensatorias y focalizadas, de acción positiva, o de discriminación afirmativa, que garanticen la igualdad de oportunidades para todos, debe priorizarse, en tanto garanticen la salvaguarda de un derecho humano fundamental

“La universalización de la educación implica asumir la diversidad como una ventaja y no como un problema. (...) La formación básica universal deberá ser capaz de dotar al conjunto de los ciudadanos de los instrumentos y de las competencias cognitivas necesarias para un desempeño ciudadano activo.” (*Tedesco, JC.: 2003: 58-59*).

2.6. Formación docente

Al igual que la categoría “equidad”, no podemos definirla sino en sintonía con lo que hemos definido en cuanto a educación de calidad.

Una formación docente de calidad será aquella que prepare agentes capaces de “facilitar” la aprehensión por parte de los destinatarios, de esa educación de calidad; por tanto, será aquella que garantice la conformación de un cuerpo docente con las más amplias competencias profesionales y éticas,

Una formación docente de calidad debe integrar una múltiple propuesta, de conocimiento de contenidos (formación cultural), conocimiento de la naturaleza epistemológica de las áreas del conocimiento (epistemología), conocimiento del proceso de aprendizaje por parte del alumno (psicología), reflexión teórica acerca de la práctica de

enseñanza (didáctica), conocimiento de los fines de la educación (pedagogía-filosofía de la educación). Pero a la vez, debe generar espacios, para una formación permanente y de intercambio intelectual con miembros de su propia comunidad profesional, y de otras comunidades (investigación).

SEGUNDA PARTE

1. FUNDACIÓN

Presentaremos aquí el período comprendido entre 1877 y 1917. Nos instalaremos en el marco de gestión de la Dirección General de Instrucción Pública creada por el decreto-ley N° 1350, bajo el régimen centralizado previsto para la Administración del Estado según la Constitución de la República de 1830.

Es la etapa de **FUNDACIÓN** de la Escuela Pública Uruguaya.

Las fuentes documentales analizadas para el período son: las dos obras de José Pedro Varela (*“La Educación del Pueblo”* y *“La Legislación Escolar”*), el Decreto-Ley N° 1350, y los tomos I a VII de la Legislación Escolar.

La **construcción de ciudadanía** se erige en el orientador normativo estelar; las palabras de Varela reflejan permanentemente la preocupación por la educación del ciudadano como garantía para el fortalecimiento de la democracia. La **calidad** como principio rector se concretó a través de líneas de acción que atendieron tanto a la organización del diseño curricular como a la capacitación profesional. La **equidad** se viabilizó a través de aquellas líneas de acción que propendieron a consagrar la obligatoriedad, gratuidad y laicidad de la educación, así como las que favorecieron la creación de servicios que atendieran las diferencias.

* * *

Construcción de ciudadanía

Al analizar la obra de José Pedro Varela podemos distinguir dos componentes claramente distintos pero complementarios: uno de tono filosófico-doctrinario, y otro pragmático-operativo. El primero, fundamenta la necesidad de educar al ciudadano; el segundo es el que propone el diseño de acciones concretas tendientes a organizar un sistema nacional de educación que sea aplicable por su viabilidad, a la realidad de aquella república de fines del 900.

El capítulo VIII de *“La Educación del Pueblo”* -primero de la segunda parte de la obra- constituye una clara declaración del valor que se le asigna a la educación, como vehículo para formar al ciudadano y así fortalecer la democracia. Comienza el planteo, afirmando que:

“la educación es cuestión de vital importancia...más aún para aquellos pueblos que, como el nuestro han adoptado la forma de gobierno democrático-republicana”¹¹

El autor amplía esta afirmación, recurriendo a la transcripción de un rico párrafo que cita de la siguiente manera: J.M. Estrada – Educación Común en Buenos Aires.

“...en un país donde todos los ciudadanos deben tomar parte en la dirección de los negocios públicos y que los votos se cuentan sin pesarse, interesa sobremanera ilustrarlos con la inteligencia clara de las graves materias que deben ventilar y del modo completamente establecido de ejercer los derechos políticos. De aquí dos órdenes de ideas cuya adquisición es indispensable en la vida democrática: un orden de ideas generales, que basten para dar al espíritu un criterio sólido, respecto de las cuestiones sociales y de los mil problemas cuya eventualidad no puede ser determinada por ninguna inducción; un orden de nociones especiales y particulares, reducidas al conocimiento de la constitución y de todas las leyes que regulan la libertad política”¹²

¹¹ VARELA, J- P. *La Educación del Pueblo* (Pág. 75). Colección Ceibo. CNEP y N. Montevideo, 1947

¹² VARELA, J- P. *La Educación del Pueblo* (Págs. 75-76). Colección Ceibo. CNEP y N. Montevideo, 1947

Para fundamentar los riesgos que implicaría la existencia de una población ignorante en una sociedad democrática, recurre a la comparación con las implicancias de aquella condición de la población pero bajo un gobierno despótico:

*“...la ignorancia del pueblo, bajo el gobierno despótico, [es] causa de desgracia, de aniquilamiento, y de impotencia, pero no un peligro; mientras que la ignorancia bajo el régimen republicano, es una amenaza constante y un peligro inminente. Bajo el gobierno despótico el hombre del pueblo ignorante, se iguala casi al ser irracional, mientras que en la república, el solo roce de las instituciones libres evoca pasiones y aspiraciones, que sin destruir la ignorancia, la desencadenan y la hacen más temible. La ignorancia bajo el despotismo, produce ese orden enfermo, [...] bajo la república, incuba y produce los motines, las asonadas, las revueltas constantes, la violación de las leyes, el falseamiento de las instituciones, la anarquía erigida en gobierno, en una palabra, el caos ocultándose bajo el título y las formas aparentes de las instituciones libres.”*¹³

Y continúa diciendo:

“La extensión del sufragio a todos los ciudadanos exige como consecuencia forzosa, la educación difundida a todos, ya que sin ella, el hombre no tiene la conciencia de sus actos, necesaria para obrar razonadamente. [...] Para establecer la república, lo primero es formar los republicanos; para crear el gobierno del pueblo, lo primero es despertar, llamar a la vida activa, al pueblo mismo; para hacer que la opinión pública sea soberana, lo primero es formar la opinión pública; y todas las grandes necesidades de la democracia, todas las exigencias de la república, sólo tienen un medio posible de realización: educar, educar, siempre educar. Educación exige el voto consciente que se deposita en las urnas electorales, para saber apreciar por juicio propio y razonado, el orden de ideas políticas, económicas y sociales a que se quiere servir; educación exige el veredicto consciente que se formula para decidir la felicidad, de la honra, de la vida del hombre, en los casos en que el ciudadano es llamado a fallar en los juicios populares; educación exige el desempeño consciente e inteligente de todos los puestos públicos, que el ciudadano puede ser llamado a desempeñar, y a los que

¹³ VARELA, J- P. *La Educación del Pueblo* (Pág.79). Colección Ceibo. CNEPyN. Montevideo, 1947

puede aspirar legítimamente; educación exige el voto consciente dado en pro o en contra de una ley en el recinto del Cuerpo Legislativo; educación exige, y exige imperiosamente, el uso consciente de todos los derechos y todos los deberes del ciudadano. La escuela es la base de la república; la educación, la condición indispensable de la ciudadanía. Así lo reconoce la razón, y así lo ha proclamado la ley fundamental de la República, al suspender en el ejercicio de la ciudadanía a todos aquellos que no saben leer y escribir. [...] El sufragio universal, supone la conciencia universal, y la conciencia universal supone y exige la educación universal. Sin ella la república desaparece, la democracia se hace imposible y la oligarquías, disfrazadas con el atavío y el título de república, disponen a su antojo del destino de los pueblos y esterilizan las fuerzas vivas y portentosas que todas las naciones tienen en si mismas.”¹⁴

El decreto-ley de 1877 -que dio organización nacional por primera vez en la historia de nuestro país, a la educación primaria- consignó sólo las acciones que debían concretarse; el decreto consta solamente del articulado, careciendo de toda fundamentación.

* * *

Lo hasta aquí expuesto, nos permite afirmar que la **construcción de ciudadanía** significó un principio rector orientador de las políticas educativas de entonces. El diseño de un sistema educativo de nivel primario, -de cobertura nacional- bosquejado en el decreto-ley de educación de 1877 constituye el puntapié inicial de una larga serie de acciones que la *Legislación Escolar* del período recoge, tendientes a fundar una educación que apuntare a la calidad y a la equidad.

¹⁴ VARELA, J- P. *La Educación del Pueblo* (Págs.81-82). Colección Ceibo. CNEPyN. Montevideo, 1947

Calidad de la educación

Las líneas de acción tendidas en relación a la **calidad**, tienen que ver con la organización del diseño curricular y con la capacitación profesional.

En cuanto a la organización del diseño curricular, el Art. 14 del Decreto –Ley N° 1350 consagra la estructuración de la instrucción, en tres grados, lo cual se complementa con el detalle de las materias que deben ser enseñadas (Art. 16). Este principio de gradualidad, que el decreto - ley no detalla, recoge la propuesta que J P Varela planteara en *La Legislación Escolar*. Los cursos primarios se cumplirían en diez años, donde los cuatro primeros se desarrollarían en escuelas de primer grado luego de un curso preparatorio; en estas escuelas y distribuidas de manera incremental se abordarían los contenidos de las materias que detalla el antes mencionado artículo (con la especificación de inclusión de la enseñanza de nociones de agricultura para las escuelas de campaña, que establece el artículo 17). Las escuelas de segundo grado ampliarían los cursos a, 6º, 7º y 8º año y en ellas se profundizarían los contenidos básicos enseñados en las escuelas de primer grado. Las escuelas de tercer grado concluirían el ciclo primario en 9º y 10º año. Este diseño, se mantuvo durante todo el período, pero con modificaciones en cuanto al número de años: en 1897 se redujo a siete años, y en 1914 atendiendo a la dificultad que implicaba en los hechos, la adquisición del código de la lectura en un solo año, se estableció esta enseñanza en dos cursos, extendiéndose así el ciclo primario a ocho años. En 1916¹⁵ y 1917¹⁶ por primera vez se diseñó un programa diferencial para escuelas urbanas y rurales respectivamente.

En cuanto a la formación de los maestros y la obtención de su título, el decreto – ley es algo desordenado, pero bastante exhaustivo, El Art. 7 al detallar las facultades y deberes de la Dirección General de Instrucción Pública, establece que ésta debe *“nombrar a uno de sus miembros para que conjuntamente con el Inspector Nacional de Instrucción Primaria presidan cada cuatro meses los exámenes de los aspirantes al título de maestros del Estado auxiliados por examinadores designados por la Dirección General de instrucción Pública, sin perjuicio de los exámenes que por motivos especiales puedan concederse”*. El Art. 8º establece los tres grados en los que pueden diplomarse los aspirantes, y el Art. 9º consigna la validez nacional de dichos diplomas. Ya este decreto

¹⁵ Res. del 12 de agosto de 1916. Legislación Escolar Tomo VII. Pág. 647

¹⁶ Res. del 26 de marzo de 1916. Legislación Escolar Tomo VII. Pág. 811

buscó garantizar la actualización del personal docente, al establecer que para que este diploma mantenga vigencia, el interesado no puede suspender el ejercicio de la docencia por un período mayor a cuatro años; si así sucediera debería rendir un nuevo examen. (Art. N° 11). Y finalmente, y dentro de las Disposiciones Generales, el referido decreto – ley, establece el sistema de reválidas para aquellas personas que a la fecha ya tuvieran algún título expedido por antiguas autoridades. Pero fundamentalmente, el decreto consagra la instrumentación de la Escuela Normal donde se forme a los futuros maestros. En este sentido, los Art. 42 a 44 inclusive, prescriben la organización, el sueldo del director, las facultades y deberes de éste, y las vías de financiamiento de dicho servicio. Efectivamente esto se concretó en 1888 con la creación del Instituto Normal de Señoritas, y el de Varones en 1891, cuyos reglamentos constan en dos resoluciones del 28 de agosto de 1893 (Legislación Escolar – Tomo III Pág. 148 y 165.). La formación en servicio del personal profesional, fue atendida desde 1881 cuando se organizaron las primeras conferencias pedagógicas en campaña¹⁷ y cuya reglamentación, así como la que regula las conferencias destinadas a los maestros de Montevideo constan en Resol. Del 9 de febrero y del 4 de abril de 1894 respectivamente¹⁸; dentro de esta misma línea, hacia 1914 según Resolución del 21 de abril (Legislación Escolar – Tomo VII Pág. 408) se crean los cursos de perfeccionamiento profesional, y en 1917, los Cursos de Verano para Maestros (Legislación Escolar – Tomo VII. Pág. 866. Resolución del 30/9/1917)

Equidad de la educación

En el período analizado, la preocupación por la **equidad** se concretó a través de dos líneas fundamentales, a saber: aquella que consagra los principios históricamente reconocidos de la escuela pública uruguaya (gratuidad, obligatoriedad y laicidad), y la que crea servicios especiales en función de las diferencias de los destinatarios.

Los principios -de obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza- fundamentados ampliamente en los escritos de J P Varela¹⁹ y planteados en su Proyecto de Ley fueron tomados y consagrados desde el inicio, sin discusión en el Decreto – Ley de 1877, según consta en los Art. 20 y 21 respectivamente. En relación al principio de laicidad, si bien

¹⁷ Res. del 6 de mayo de 1881. Legislación Escolar Tomo I. Pág. 206)

¹⁸ Legislación Escolar Tomo III Pág. 193 y 215 respectivamente.)

¹⁹ VARELA, J- P. *La Educación del Pueblo* (Capítulos IX y X). Colección Ceibo. CNEPyN. Montevideo, 1947.

Varela en “*La Educación del Pueblo*” dedica el capítulo XI (“*La enseñanza dogmática*”) a profundizar en relación a dicho concepto, este no fue incorporado en el Decreto ley de 1877. El Art. 18 del mencionado Decreto – Ley consagra la obligatoriedad de la enseñanza de la Religión Católica, aunque establece que, aquellos padres que no deseen tal enseñanza para sus hijos, deben solicitarlo, y serán debidamente respetados. Recién la ley N° 5440 del 9 de abril de 1909 indica que la enseñanza debe ser laica en todas las escuelas públicas del país²⁰.

En esta etapa fundacional de la escuela pública uruguaya, la creación de servicios, refleja la preocupación por la atención especializada para destinatarios especiales. En este sentido se destaca la necesidad visualizada entonces de atender especialmente a los niños de nivel inicial, denominados entonces preescolares. La creación del primer Jardín de Infantes -en 1882- bajo la dirección de la Maestra Enriqueta Compte y Riqué, significó el primer hito en nuestra historia; la resolución del 7 de abril de 1899²¹ disponiendo la creación de clases preescolares en las escuelas comunes complementa esta intencionalidad. En igual sentido se resuelve la creación de Cursos de Adultos²², del Instituto Nacional de Sordomudos²³ y de Escuelas al Aire Libre²⁴

²⁰ Legislación Escolar Tomo VII Pág. 176.

²¹ Legislación Escolar Tomo VII Pág.24.

²² Decreto del 14 /8/03 Legislación Escolar Tomo V Pág. 219

²³ Resolución del 3/6/09. Legislación Escolar Tomo VII Pág. 188

²⁴ Resolución del 13/9/12 Legislación Escolar Tomo VII Pág. 342.

2. CREATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN

El período que aquí presentaremos, se extiende desde 1918 hasta 1960. El mojón inicial está marcado por la sanción de la Ley N° 6627, la cual erige como máxima autoridad de la educación primaria, al Consejo de Enseñanza Primaria y Normal. Y el cierre del período lo hemos fijado en 1960, ya que a fines de ese año, se aprueba una resolución que tendrá importantes consecuencias organizativas y de gestión²⁵.

Los logros de la etapa fundacional habían garantizado la existencia de una red que permitía la educación del ciudadano en cualquier punto de la república. Si bien, la construcción de ciudadanía, fundamenta planes y programas diseñados en el período, y producto de ricos debates del colectivo docente de entonces, los principios rectores relevantes serán la profundización de una educación de calidad, y la equidad.

Las líneas de acción tendidas, generaron espacios de debate, participación e investigación, a nivel de todo el país, y desde todos los actores del colectivo docente. Surgen propuestas que se analizan y comparten, se multiplican, se experimentan. De ahí que hemos denominado a este período, **CREATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN**, queriendo dar cuenta de lo relevado en los documentos analizados.

Las fuentes documentales específicas para este período son. La Ley N° 6627 del 26 de julio de 1918, los Programas para Escuelas Rurales y Urbanas de 1949 y 1957 respectivamente y los tomos VIII a XXII inclusive de la Legislación Escolar.

* * *

²⁵ Ver Anexo III.

Hacia 1918 el país estrenaba nueva constitución; esta primera modificación de la de 1830, dejaba el ejecutivo a cargo de un presidente elegido directamente por la ciudadanía, y un Consejo Nacional de Administración. Junto al presidente -quien duraría cuatro años en funciones- actuarían los ministros de Interior, Relaciones Exteriores y Guerra; El Consejo Nacional de Administración, estaría integrado por 9 miembros, los cuales serían renovados por terceras partes cada dos años, y junto a él, actuarían los ministros de Industria, Instrucción, Obras Públicas y Hacienda. En el Legislativo, los diputados eran 123, y los Senadores 19 (elegidos indirectamente, y durando 3 años los primeros, y 6 los segundos, aunque renovables estos por terceras partes). A nivel de los gobiernos departamentales, desaparece el Jefe Político, quedando la autoridad a cargo de un Jefe de Policía, y de un Concejo Departamental de Administración.

El Art. N° 100 de la Constitución de 1917, establecía que: "Los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria la asistencia y la higiene públicas, serán administradas por Consejos Autónomos. Salvo que sus leyes los declaren electivos, los miembros de estos Consejos serán nombrados por el Consejo Nacional de Administración. A éste incumbe también, destituir a los miembros de los Consejos Especiales con venia del Senado, ser juez de las protestas que originen las elecciones de los miembros electivos, apreciar las rendiciones de cuentas, disponer las acciones competentes en caso de responsabilidad y entender en los recursos administrativos según las leyes."

Es en este marco que se sanciona la Ley N° 6627; ella implica la disolución de los organismos y el cese de las autoridades que el Decreto – Ley 1350 de 1877 había consagrado. El Art. 1° de dicha ley, consigna que la nueva autoridad rectora de la enseñanza primaria, será el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.

Este relevo no implicó como veremos discontinuidades en cuanto al proceso iniciado de creación de servicios y por tanto de ampliación de la cobertura ofrecida; pero recién será hacia fines de 1960 que se explicitará un criterio organizador de dicha prestación. Esto nos lleva a analizar aquí, el período comprendido entre 1918 y 1960, para en el próximo capítulo completar el análisis de la gestión cumplida a partir de 1961 y hasta 1972.

El período es muy rico en cuanto a resoluciones que propendieran tanto a la **calidad** como a la **equidad**.

Calidad como principio rector

Una serie de resoluciones revelan, la intencionalidad de las autoridades de generar **espacios para el debate y la participación**. En este sentido la resolución del 9/1/19 consagrando la obligatoriedad de la reunión anual de Inspectores y Subinspectores de toda la República (Legislación Escolar Tomo VIII Pág. 72) y la del 10/3/25 reglamentando dichas reuniones (Legislación Escolar Tomo IX Pág.265), constituyen las primeras de tantas que detallaremos a continuación. Con fechas 18 y 19 de marzo de 1925, se establece la instauración de reuniones semanales de maestros -de Montevideo e interior respectivamente- a fin de abordar temas docentes de interés escolar²⁶ Se organizan conferencias “como medio de mejoramiento y renovación del personal docente”²⁷ En relación a los directores, la resolución del 14/2/28²⁸ establece que a través de sus reuniones para analizar problemas de organización, quedan facultados a proponer soluciones. Las resoluciones del 12 y 25 de noviembre de 1929 convocan a la participación en concursos de monografías sobre temas educativos y sobre “Historia de las Instituciones Educativas del Uruguay”, respectivamente²⁹. Por resolución del 27/1/30 se instituyen y reglamentan las concentraciones departamentales de maestros³⁰. En octubre de 1935, quedan instituidos a través de la Ley N° 9507, los Concursos Anuales de Pedagogía para maestros, profesores y alumnos normalistas³¹; estos concursos sobre temas de pedagogía generaron obras de relevancia para el magisterio nacional de destacados maestros como Agustín Ferreiro, Reina Reyes, Julio Castro, Luis Jorge, Miguel Soler, entre otros, y desde los planteos a veces contrapuestos que allí desarrollaron, habilitaron el despliegue de riquísimos debates que se explicitaron en Congresos nacionales y/o departamentales. Las autorizaciones resueltas para realizar Congresos Departamentales de Maestros en Cerro Largo y Salto³², se enmarcan también

²⁶ Legislación Escolar. Tomo IX Pág. 283 y 284

²⁷ Resolución del 28/9/27. Legislación Escolar. Tomo IX Pág. IX Pág. 587.

²⁸ Legislación Escolar. Tomo X-Pág. 8.

²⁹ Legislación Escolar. Tomo X Pág.241 y 250.

³⁰ Legislación Escolar. Tomo X Pág. 264.

³¹ Legislación Escolar. Tomo XI Pág. 643.

³² Resoluciones del 13/8/51 y del 16/10/51. Legislación Escolar. Tomo XV Pág. 538 y 664.

en esta línea.

Es posible visualizar una serie de resoluciones que apuntaron a la generación de espacios de investigación desde los colectivos docentes. En este sentido se detallan: la resolución del 26/6/24³³ autorizando a los directores de los cursos de adultos a estudiar los programas en ensayo enfatizando en sus finalidades pedagógicas; la resolución del 23/8/24³⁴ destinando los días sábados para el estudio de los programas escolares y su adecuación a la formación de estudiantes magisteriales; las resoluciones del 30/6/25³⁵ y del 21/10/25³⁶ facultando a los directores de la Escuela N° 219 de Montevideo, y N° 5 de Las Piedras y N° 11 de Progreso respectivamente, a organizar y dirigir sus escuelas de acuerdo con los programas, horarios y métodos que consideren convenientes para la educación infantil (organización libre o experimental); la resolución del 21/5/30³⁷ promoviendo la formación de un grupo de maestros de Montevideo e interior, para que analicen el funcionamiento de las clases diferenciales; la resolución del 29/12/30³⁸ aprobando la aplicación del plan Dalton en las escuelas de Práctica de Montevideo y en una de cada departamento del interior de la República; la resolución del 18/9/33³⁹ creando el laboratorio de psico-pedagogía experimental en el Instituto Normal y la del 17/5/38⁴⁰ ampliatoria de esta, facultando a dicho laboratorio a visitar las escuelas con fines de investigación; la resolución del 27/8/46⁴¹ autorizando a las direcciones de las escuelas a realizar experimentaciones pedagógicas.

La capacitación en servicio del personal docente constituye otra línea tendida en el período. Ésta fue brindada a través de la creación de cursos de 2º grado para maestros⁴², la organización de cursos de lectura para directores y ayudantes de 6º y 7º año⁴³, los cursos para profesores de escuelas de sordomudos⁴⁴, los cursos teórico-prácticos de perfeccionamiento para maestros de niños con retardo⁴⁵, las becas para estudiar en el

³³ Legislación Escolar. Tomo IX Pág. 112.

³⁴ Legislación Escolar. Tomo IX Pág. 193.

³⁵ Legislación Escolar. Tomo IX Pág. 314.

³⁶ Legislación Escolar. Tomo IX Pág. 346.

³⁷ Legislación Escolar. Tomo X Pág. 304.

³⁸ Legislación Escolar. Tomo X Pág. 362.

³⁹ Legislación Escolar. Tomo XI Pág. 152.

⁴⁰ Legislación Escolar. Tomo XII Pág. 181.

⁴¹ Legislación Escolar. Tomo XIV Pág. 381.

⁴² Resolución del 15/4/19 Legislación Escolar Tomo VIII Pág. 109.

⁴³ Resolución del 13/3/23 Legislación Escolar Tomo IX Pág. 103.

⁴⁴ Resolución del 14/3/27 Legislación Escolar Tomo IX Pág. 513.

⁴⁵ Resolución del 30/7/30 Legislación Escolar Tomo X Pág. 324.

extranjero⁴⁶, los cursos de extensión pedagógica para maestros de Jardines de Infantes⁴⁷, los cursos de perfeccionamiento para enseñanza especial⁴⁸, la creación de la cátedra de Pedagogía y Ciencias Afines⁴⁹. Y vinculada a esta línea, se crearon canales de divulgación de las experiencias educativas a través de la distribución hacia todas las escuelas del país de una publicación oficial de carácter técnico como lo fue la Revista Anales de Instrucción Primaria⁵⁰, y la creación del Centro de Divulgaciones de Prácticas Escolares⁵¹.

La atención específica a la educación en el medio rural, marca otra línea de clara intencionalidad del colectivo docente del período, consignada en una serie de leyes y resoluciones relevantes, a saber: creación de una Comisión Asesora de Huertas Escolares⁵², organización de Cursos de Especialización para Maestros Rurales⁵³, creación de 40 Escuelas-Granja en todo el país⁵⁴, creación del Instituto Normal Rural⁵⁵, reglamentación de las Misiones Socio-Pedagógicas⁵⁶, creación de la Sección Educación Rural⁵⁷.

Equidad como principio rector

En el período analizado, el debate acerca de la pertinencia o no de programas diferenciados según el medio (urbano o rural), generó una muy rica producción intelectual, plasmada en Congresos así como en publicaciones resultantes de premiaciones de Concursos Pedagógicos. En este sentido destacan las posturas contrapuestas de los maestros Luis Jorge y Reina Reyes.

En el año 1936 el maestro Luis Jorge, plantea en su trabajo "*La Escuela Rural*", la necesidad de proponer programas de enseñanza distintos para las escuelas urbanas y las

⁴⁶ Resolución del 5/2/31 Legislación Escolar Tomo X Pág. 373.

⁴⁷ Resolución del 19/9/40 Legislación Escolar Tomo XII Pág. 815.

⁴⁸ Resolución del 22/10/42 Legislación Escolar Tomo XIII Pág. 459.

⁴⁹ Resolución del 16/7/47 Legislación Escolar Tomo XIV Pág. 530.

⁵⁰ Resolución del 4/5/20 Legislación Escolar Tomo VIII Pág. 208.

⁵¹ Resolución del 5/6/41 Legislación Escolar Tomo XIII Pág. 231.

⁵² Resolución del 7/5/30 Legislación Escolar Tomo X Pág. 302.

⁵³ Resolución del 1/4/38 Legislación Escolar Tomo XII Pág. 175.

⁵⁴ Resolución de 6/12/44 Legislación Escolar Tomo XIV Pág. 130.

⁵⁵ Resolución del 16/12/49 Legislación Escolar Tomo XV Pág. 248.

⁵⁶ Resolución del 15/8/57 Legislación Escolar Tomo XIX Pág. 343.

⁵⁷ Resolución del 15/5/58 Legislación Escolar Tomo XX Pág. 27.

rurales. Parte de un análisis de la situación de la escuela rural, marcando claramente las diferencias sociales y económicas según sea el contexto ganadero o agrícola, así como también entre el norte y el sur, y en función de la distancia a centros urbanos. Plantea la influencia que el entorno tiene desde el punto de vista psicológico en el niño, y esto lo lleva a lanzar una alerta en cuanto a los riesgos de transferir resultados de investigaciones realizadas en el medio urbano, a otros contextos.

La maestra Reina Reyes, desde una postura opuesta a la anterior, plantea en 1943 -con motivo del desarrollo del tema propuesto para el Concurso Anual de Pedagogía: “*La escuela rural que nuestro país necesita*”- que, las finalidades de la educación deben ser las mismas sin distinción del lugar en el que se encuentre ubicada la escuela, por lo tanto el programa debe ser único.

La postura que finalmente triunfa será la que considere necesario la especificidad según el contexto. Es así que en el Congreso de Pirlápolis de 1949, se aprueba un programa específico para la Escuela Rural⁵⁸ y algunos años después, por resolución del 1/3/57 se aprueba el Programa para Escuelas Urbanas⁵⁹.

La ampliación de servicios que en el período se continúa, constituye otra de las líneas desplegadas en torno a la preocupación por la equidad. La resolución del 19/9/21⁶⁰ ordenó el funcionamiento de “Cursos para niños retardados”; la del 26/6/29⁶¹ consagró la creación de clases auxiliares para “niños anormales psíquicos verdaderos”; en 1929 por resolución del 8 de julio comienzan a funcionar clases de ortofonía⁶²; por resolución del 23/10/29 se crean clases para niños supranormales; al año siguiente se crea la “Escuela Auxiliar para niños retardados”⁶³; las clases para niños débiles visuales y débiles de oído, se crean por resoluciones del 30/9/37 y 7/10/37⁶⁴ respectivamente; la implementación de cursos para post-escolares por resolución del 18/2/41⁶⁵ y de cursos para Adultos Sordomudos⁶⁶, completan las acciones concretadas.

⁵⁸ Legislación Escolar Tomo XV Pág. 237.

⁵⁹ Legislación Escolar Tomo XIX Pág. 177.

⁶⁰ Legislación Escolar Tomo VIII Pág. 397.

⁶¹ Legislación Escolar Tomo X Pág. 197.

⁶² Legislación Escolar Tomo X Pág. 200.

⁶³ Legislación Escolar Tomo X Pág. 237.

⁶⁴ Legislación Escolar Tomo XII Pág. 88 y 94.

⁶⁵ Legislación Escolar Tomo XIII Pág. 29.

⁶⁶ Legislación Escolar Tomo XV Pág. 282.

Construcción de ciudadanía

Como adelantáramos ya al inicio del presente capítulo, la construcción de ciudadanía no se presenta entonces como una preocupación central, en tanto los logros en este sentido, en el período fundacional habían sido claro. Pero no deja de consignarse en los fundamentos de fines y objetivos de los dos constructores curriculares fundamentales del período como lo son los Programas para Escuelas Rurales y Urbanas.

En este sentido el Programa para Escuelas Rurales de 1949, al definir -en el Capítulo III- los fines cívicos, establece que:

“La Escuela tendrá que:

- a) Capacitar al alumno para el ejercicio de la democracia.*
- b) Formar la conciencia cívica basada en los derechos individuales y sociales.*
- c) Desarrollar la conciencia de nacionalidad en función de la independencia del país y de la convivencia humana internacional.”⁶⁷*

Y el Programa para Escuelas Urbanas -en igual sentido, y al presentar las finalidades y objetivos del programa- consigna:

“EL programa se propone [...]: capacitar al niño para ser ciudadanos de una democracia, entendiendo ésta como forma de vida y como sistema y clima de gobierno.”⁶⁸

⁶⁷ Programa para Escuelas Rurales. 1949. Capítulo III Pág. 14. Imprenta Nacional. Montevideo 1950

⁶⁸ Programa para Escuelas Urbanas 1957. Finalidades y objetivos del Programa. Pág. 5. Imprenta Nacional. Montevideo 1957.

3. REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

El período se abre con la aprobación de una resolución (1961) del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, cuya expresa finalidad es la de reorganizar los servicios docentes, administrativos y técnico-auxiliares, y finaliza con el último año de vigencia de la Ley N° 6627 (1972) que dio nacimiento a la ya mencionada máxima autoridad específica (CNEP y N).

Las fuentes para el análisis de esta fase ha sido la Legislación Escolar en sus tomos XXIII a XXIX inclusive.

El análisis de las mismas, permitió determinar que el principio rector relevante de las políticas educativas de entonces tiene que ver con la **formación docente**. El cúmulo de resoluciones vertidas en estos tomos de la Legislación Escolar dan cuenta en un muy amplio número, de los llamados a concurso para cubrir los nuevos cargos creados para dictar las materias de los nuevos cursos de pos grado, que comienzan a sistematizarse en el Instituto Magisterial de Estudios Superiores, creado a partir de entonces.

La legislación del período comprendido entre 1960 y 1972, está marcada por la expresa intención de reorganizar los servicios docentes, administrativos y técnico-auxiliares⁶⁹.

El 30 de diciembre de 1960 se resuelve la reorganización de los servicios docentes, administrativos y técnico-auxiliares, según consta en la Legislación Escolar Tomo XXII Pág. 362, todo lo cual queda reglamentado por resolución del 25/5/61⁷⁰. Esta reorganización, conocida como “Reforma Ferreiro” -en tanto el gestor de la misma fue el Presidente del Consejo de Educación Primaria de entonces, el Sr. Felipe Ferreiro- genera un saldo ambiguo.

El magisterio rural repudia ampliamente las medidas, entendiendo que atacan directamente la calidad de la propuesta que se había venido gestando durante décadas.

Esta reorganización significó la supresión de la SECCIÓN DE EDUCACIÓN RURAL, pasando a la órbita de Educación Común. Las consecuencias en el colectivo docente rural fueron inmediatas y radicales: renuncias del Director del Instituto Normal Rural, del Inspector de Escuelas Granjas y del Director del Núcleo Experimental de La Mina (Cerro Largo). El maestro Miguel Soler en la carta de renuncia a su cargo como Director del Núcleo Experimental de La Mina dice:

“Yo no puedo aceptar esta medida y ver sin protesta cómo la mayoría de mis compañeros de trabajo dejan a su pesar La Mina. Estaba en las manos de la autoridad subordinar los reglamentos a las necesidades del servicio y no lo inverso, como ha sido hecho. Y esto no sólo por razones de orden humano, muy de tener en cuenta en este caso, sino por una razón de orden técnico que aconseja que quienes han adquirido especialización útil al país sean aprovechados en los cargos correspondientes a dicha especialización”⁷¹

Sin embargo es insoslayable el avance que significó desde la profesionalización de la función docente, de ahí que consignaremos inmediatamente el valor que en este

⁶⁹ Ver Anexo III

⁷⁰ Legislación Escolar Tomo XXIII Pág. 85.

⁷¹ Soler, M. *Nota de renuncia al cargo de Director del Núcleo Experimental de la Mina. La Mina, 20 de marzo de 1961.* en Demarchi, M. Nydia Richero (1999) *La Educación Rural del Uruguay. Construcción y vigencia de una doctrina.* Mdeo. FHCE.

sentido tuvo.

Formación docente como principio rector

La reorganización de los servicios docentes tendrá una trascendencia histórica: se reglamenta el funcionamiento del Instituto Magisterial de Estudios Superiores, organizándose la primera y segunda etapa (para Maestros y Directores respectivamente)⁷², y hacia 1964 la tercera etapa (Cursos para Inspectores)⁷³. La creación de este instituto, marcará un hito en la historia de la formación docente: comienza a sistematizarse los cursos de post-grado para el magisterio nacional. En este marco, se resuelve la creación de Cursos de Profesores Agregados de Ciencias de la Educación⁷⁴, así como la aprobación del reglamento para la estructuración, organización y plan de actividades del Centro de Investigación Científica de la Educación⁷⁵. Las resoluciones del 11/6/65 y del 3/11/65 creando Institutos Normales oficiales en el interior del país, se enmarcan bajo la misma intencionalidad⁷⁶.

Las convocatorias para cubrir los cargos de docencia para docentes en el Instituto Magisterial Superior, inundan la legislación del período.

* * *

Esta etapa de escasos doce años, previos al período de clausura de las instituciones democráticas merece un análisis más profundo. El saldo es ambiguo.

⁷² Resolución del 30/10/62. Legislación Escolar Tomo XXIV Pág. 115

⁷³ Resolución del 4/4/68. Legislación Escolar Tomo XXVIII Pág. 127

⁷⁴ Resolución del 4/4/68. Legislación Escolar Tomo XXVI Pág. 219

⁷⁵ Resolución del 4/4/68. Legislación Escolar Tomo XXVII Pág. 86

⁷⁶ Legislación Escolar Tomo XXVI Pág. 384 y 484.

CONCLUSIONES

Este relevamiento documental nos ha permitido determinar tres etapas en el transcurso de estos casi cien años de políticas educativas en educación primaria. Hemos encontrado orientadores normativos comunes, pero con énfasis diferentes. En estos diferentes énfasis, es que fundamentamos la respectiva periodización.

El primer período -fundacional de la Escuela Uruguaya- está marcado por una clara intencionalidad: se visualiza a la educación como herramienta redentora de grandes males; se percibe la necesidad imperiosa de formar al ciudadano, para garantizar así, el sistema democrático; alfabetizar y abatir la ignorancia serían los primeros e imprescindibles pasos para lograrlo. La construcción de ciudadanía se consagra como principio rector estelar del período, no obstante lo cual, las acciones definidas a fin de viabilizar esta intencionalidad, son de tal relevancia que las hemos definido también como principios rectores. Con esto queremos decir, que el diseño de un sistema educativo de cobertura nacional como el que comenzó a desplegarse a partir de la promulgación del Decreto-Ley de 1877, apuntó con destacado énfasis a la calidad y a la equidad.

La calidad, se buscó garantizarla a través de la organización de un diseño curricular (fundado en la gradualidad de la enseñanza, y en la amplitud de los contenidos programáticos), y de la formación de los docentes (tanto inicial como en servicio).

La atención a la equidad, tuvo la primera clara expresión desde la propia ley, al establecer los históricos principios de la escuela uruguaya: obligatoriedad y gratuidad, y el tránsito durante el período desde el respeto a las creencias religiosas de las familias, hacia la consagración de la laicidad como principio. La extensión de servicios -atendiendo con especificidad a niños preescolares, a sordomudos, a adultos, y creando "Escuelas al Aire Libre"- constituye una línea fundamental, tendida en relación a la equidad.

Por todo lo expuesto, podemos decir que las líneas de acción tendidas en el período, no fueron independientes; se refuerzan y complementan.

Construidas las bases, fundados ya los cimientos, la prioridad se instala en profundizar y avanzar hacia mayores niveles de calidad y equidad. Por tanto estos se constituyen en los principios rectores orientadores de las políticas del segundo período delimitado. Esto no significa de manera alguna, que no se jerarquice la construcción de

ciudadanía; este principio, subyace en los fundamentos de los programas escolares, tanto el de escuelas rurales como urbanas.

El período es de una gran riqueza en cuanto a resoluciones que propendieron a una educación de calidad. Las líneas tendidas en este sentido, refieren a la generación de espacios para el debate y la participación, para la investigación, para la formación docente, para la divulgación de buenas prácticas, y una línea de específica intencionalidad referida a la educación para el medio rural.

Las líneas de acción tendidas en relación a la equidad, dan continuidad -por un lado- a lo iniciado en el período anterior, en tanto profundizan la ampliación de servicios brindando una mayor y mejor cobertura, y por otro, generaron un riquísimo debate acerca de la pertinencia o no de programas diferenciados según el medio (urbano o rural).

En este segundo período considerado, las líneas de acción que hacen a la calidad y a la equidad, están fuertemente vinculadas: la promoción de la participación, la organización de congresos, las producciones intelectuales de los docentes, en muchísimas oportunidades se centraron en la cuestión acerca de la escuela rural. Ejemplo claro de ello, lo constituye el Congreso de Maestros de 1933⁷⁷, donde por primera vez, se pone en escena la discusión acerca del rol de la escuela rural, de la pertinencia o no de una educación adecuada al contexto, y de una formación específica para maestros rurales. A partir de este Congreso, comienzan a proponerse en los Concursos Anuales de Pedagogía, temas relativos a este debate⁷⁸. Los debates generados en los Congresos de 1944-45 y 1949, constituyen también pruebas fehacientes de esta interrelación entre las líneas de acción tendientes a la calidad y a la equidad.

A partir de 1960, la tónica clara de intencionalidad del período, refiere a la reorganización de los servicios existentes. Y en consonancia con esto, toda la cobertura

⁷⁷ El Congreso de Maestros de 1933 fue convocado por las autoridades, buscando generar la reflexión acerca de la “Organización de la escuela rural en forma que influya para evitar la despoblación de los campos”

⁷⁸ Hacia 1936, el tema propuesto para el primer concurso, refería a “¿Qué reformas aplicables de inmediato, deben introducirse en la escuela rural para ponerla a tono con nuestras aspiraciones?”. Las producciones premiadas entonces fueron la del Maestro Agustín Ferreiro titulada: “La Enseñanza Primaria en el Medio Rural”, la del Maestro Roberto Abadie Soriano, y la del Maestro Luis Jorge: “La Escuela Rural”. El concurso de 1939 plantea la “Lucha contra el analfabetismo”, y en él los trabajos premiados de Julio Castro y de Roberto Abadie Soriano vinculan la problemática a la situación de la Escuela Rural. En 1943, el tema planteado -“La Escuela Rural que nuestro país necesita”- genera las obras de Reina Reyes: “La Escuela Rural que el Uruguay necesita” y de Julio Castro: “La Escuela Rural en el Uruguay” donde nuevamente aparece la cuestión acerca de la especificidad o no de planes y programas para el medio rural.

de capacitación docente que se había venido gestando, se sistematiza bajo la égida de un Instituto Magisterial de Estudios Superiores; la legislación del período es vastísima en relación a planes y programas de estudios de post-grado (primera, segunda y tercera etapa de formación) así como a convocatorias a concurso para proveer los cargos de las materias de dichos cursos. Por tanto podemos decir que la prioridad entonces está en la formación docente.

Estas líneas de acción efectivamente desplegadas, para avanzar hacia una mejor formación docente, también hacen a una educación de calidad. Es insoslayable este vínculo.

Podemos concluir entonces, que la escuela uruguaya surge con una clara intencionalidad política, cual es la de construir ciudadanía; que este principio rector de central relevancia en la primera fase, se traduce en un claro énfasis en cuanto a calidad y equidad durante el período siguiente, y que hacia el último período, la jerarquización de la formación docente se constituye en el principio rector relevante.

Esto nos permite afirmar que no hay quiebres durante estos casi cien años de políticas educativas, si énfasis particulares que colocan a uno u otro principio rector como relevante.

Y también se desprende de lo expuesto, en cuanto a las líneas de acción, que éstas se desplegaron interrelacionadamente. Esto se constata en todos los períodos: en la etapa fundacional como en el segundo período consignado, las líneas de acción que hacen a la equidad propenden a jerarquizar una educación de calidad; en la tercera etapa presentada, las líneas que concretan propuestas de formación docente, abrieren también sendas hacia una educación de calidad para todos.

ANEXOS

ANEXO I

Decreto – Ley N° 1350 de 24 de agosto de 1877

De la Dirección General de Instrucción Pública

ART. 1º - Se establece una Dirección General de Instrucción Pública con superintendencia exclusiva y absoluta sobre todas las demás autoridades escolares de la República.

ART. 2º - La Dirección General de Instrucción Pública se compondrá de los siguientes miembros: El Ministerio de Gobierno, como presidente; el Inspector Nacional de Instrucción Pública, como vice; el Director de la Escuela Normal, como segundo vice y cuatro vocales nombrados por el Gobierno. Habrá un Secretario General que será también nombrado por el Gobierno, a propuesta de la Dirección General de Instrucción Pública.

ART: 3º - Los miembros que componen la Dirección General de Instrucción Públicas serán convocados por el Ministro de Gobierno y se constituirán con sólo la presencia de cuatro miembros.

ART: 4º - Los miembros que componen la Dirección General de Instrucción Pública así como el Secretario General, durarán en sus funciones mientras su comportamiento no dé motivos para ser removidos de sus puestos.

ART. 5º - Los vocales de la Dirección General de Instrucción Pública gozarán del sueldo de 1200 pesos anuales cada uno.

El Secretario General gozará del sueldo de 2400 pesos anuales.

ART: 6º - La Dirección General de Instrucción Pública celebrará por lo menos una sesión semanal y además se reunirá siempre que sea convocada extraordinariamente o por el Ministro de Gobierno o por el Inspector nacional de instrucción Pública

ART. 7º - Las facultades y deberes de la Dirección General de Instrucción Pública referentes a los estudios primarios, son las siguientes:

- Dirigir la Instrucción Primaria en toda la República.
- Administrar y dirigir la Escuela normal del Estado.
- Nombrar y destituir los maestros y proponer al Gobierno la destitución de los inspectores Departamentales, en los casos en que crea deber hacerlo.
- Adoptar una serie uniforme de libros de textos que deberán usarse en todas las escuelas públicas.
- Adoptar una serie de libros adecuados para las bibliotecas populares y escolares con arreglo a lo dispuesto en el Art. 45.
- Fundar o suscribirse a un periódico exclusivamente dedicado a la educación y darle la circulación que crea conveniente.
- Nombrar uno de sus miembros para que conjuntamente con el Inspector nacional de Instrucción Primaria presidan cada cuatro meses los exámenes de los aspirantes al título de maestros del Estado auxiliados por examinadores designados por la Dirección General de Instrucción Pública, sin perjuicio de los exámenes que por motivos especiales puedan concederse.

- Conceder diplomas que han de ser de tres grados, a los que resulten aprobados, con arreglo a los programas previamente establecidos.

ART. 8º - Los diplomas se denominarán de primero, segundo y tercer grado y serán firmados por el Ministro de Gobierno, o por el Inspector Nacional, sellados con el sello de la Dirección General de Instrucción Pública y refrendados por el Secretario General, autorizándolos a los que lo posean a ejercer la enseñanza del mismo grado a que se refieren.

ART. 9º - Los diplomas de maestro del Estado concedidos por la Dirección General de Instrucción Pública son válidos en todo el territorio de la República.

ART. 10º - Los aspirantes al título de maestro pagarán como único impuesto o contribución para obtener el diploma: para el de primera clase (primer grado): \$6.00; para el de segunda (segundo grado): \$ 8.00; para el de tercera (tercer grado) \$ 12.00.

ART. 11º - Los maestros recibidos que hayan pasado cuatro años sin ejercer el profesorado en alguna Escuela Pública del Estado, no podrán ser empleados en éstas sino revalidando sus diplomas por medio de nuevo examen.

ART. 12º - La Dirección General de Instrucción Pública comunicará trimestralmente al Gobierno la suma que a cada departamento corresponda para atender las necesidades locales de la enseñanza en el trimestre sucesivo y percibido que sea por el Tesoro de Educación, éste remitirá a los Tesoros Departamentales, quienes le darán la debida inversión.

De la enseñanza

ART. 13º - La Instrucción Primaria es pública o privada; es pública la que se costea y establece en las Escuelas del Estado; es privada la que se dé en los colegios y escuelas particulares no costeadas por el Estado.

ART. 14º - La Instrucción Primaria y Pública constará de tres grados.

ART. 15º - Las escuelas de cualquier grado que sean, se establecerán en los lugares que designe la Comisión Departamental de Instrucción Pública, según lo juzgue más conveniente, pero deberá establecerse, por lo menos, una de primer grado en todo punto que cuente un número de cincuenta niños en edad de ir a la escuela. En los demás parajes donde no haya escuela de segundo o tercer grado, el programa de las de primero será lo más amplio posible.

ART. 16º - Las materias que constituyen la enseñanza en todos sus grados, son las siguientes: Lecciones sobre objetos, lectura, escritura y dibujo, aritmética, composición, gramática y retórica, geografía con nociones de historia, teneduría de libros y cálculo mercantil, derechos y deberes del ciudadano, historia de la República, moral y religión, nociones de álgebra y geometría, de fisiología e higiene, de física e historia natural y de agricultura, gimnasia y música vocal. En las Escuelas de niñas se enseñará, además, labores de uso común, máquina de coser y corte.

ART. 17º - Estas materias se distribuirán en el respectivo programa de las escuelas de primero, segundo y tercer grado, según lo disponga la Dirección General de Instrucción Pública, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 y debiendo hallarse incluidas en el programa de todas las escuelas de campaña, cualquiera sea su grado, nociones de agricultura.

ART. 18º - La Enseñanza de la Religión Católica es obligatoria en las Escuelas del Estado, exceptuándose a los alumnos que profesen otras religiones y cuyos padres, tutores o encargados se opongan a que la reciban.

ART. 19º - El reclamante cuya solicitud fuera desatendida por el maestro, podrá apelar en primer grado para ante el Inspector Departamental y de la resolución que recaiga para ante la Dirección General de Instrucción Pública, cuyo fallo será inapelable.

ART. 20º - En las ciudades, villas, pueblos y distritos rurales donde no existan escuelas, en relación a las necesidades de la población, es obligatoria la enseñanza. Lo es también en los cuarteles, cárceles, penitenciarías y hospicios.

ART. 21º - El que sin causa legal y justificada deje de cumplir lo prescripto en el artículo anterior, será amonestado por la primera vez y en caso de reincidencia pagará una multa de 12 pesos por cada alumno la segunda vez y veinticuatro pesos por la tercera, destinándose estas multas exclusivamente al sostenimiento de la Escuela Normal.

ART. 22º - Los niños y niñas que no concurren a las escuelas públicas podrán aprender en escuelas particulares, en sus casas o del modo que sus padres, tutores o encargados estimen conveniente, pero deberán éstos acreditar esa circunstancia en debida forma ante el Inspector Departamental, quien les expedirá un certificado de haber llenado este requisito.

ART. 23º - Las Juntas Económico-Administrativas y sus Comisiones Auxiliares, a solicitud del Inspector Departamental y por medio de éste, acompañado de dos vecinos, harán las amonestaciones y la aplicación de las multas de que trata el artículo 21 pudiendo, en caso necesario, requerir el auxilio de la fuerza pública.

Del Inspector Nacional de Instrucción Primaria

ART. 24º - El Inspector Nacional de Instrucción Primaria, gozará de un sueldo de 4.800 pesos al año.

ART. 25º - El Inspector Nacional de Instrucción Primaria pasará anualmente antes del 20 de enero de cada año a la Dirección General de Instrucción Pública, un informe sobre el estado de la educación de la República, que después de discutido y aprobado por aquella, será publicado en forma de libro y se le dará la circulación que juzgue conveniente la Dirección General de Instrucción Pública.

ART. 26º - El informe anual del Inspector Nacional de Instrucción Primaria debe comprender.

Un estado de situación de la República, en el año escolar, concluido el 30 de noviembre.

Tablas estadísticas, que demuestren en total por Departamentos y por Secciones, el número de niños en edad de ir a las escuelas que haya en la República.

El número de los que asisten a las escuelas privadas.

El número de los que no hayan asistido a ninguna escuela.

El número de casos en que haya sido necesario aplicar las penas relativas a la obligación escolar.

El total gastado en sueldos de maestros.

El número de maestros de cada sexo y grado y los sueldos que gocen.

El número de casos de escuelas con especificaciones sobre su construcción y capacidad.

El total gastado en textos para niños, en útiles y eventuales.

La marcha, estado, condición y resultado de la Escuela Normal del Estado y todas aquellas indicaciones conducentes al progreso y difusión de la educación pública, que la experiencia y el estudio puedan sugerir al Inspector Nacional de Instrucción Primaria.

Del Tesorero General de Instrucción Primaria

ART. 27º - El Tesorero General de Instrucción Primaria será nombrado por el Gobierno, asignándole un sueldo de 2400 pesos anuales y tendrá un auxiliar que gozará del sueldo de 960 pesos por año.

ART. 28º - Son deberes del Tesorero General de Educación:

1. Recabar de la Dirección General de Instrucción Pública y de los Tesoreros Departamentales los presupuestos de gastos mensuales para ser abonados y efectuar el pago de éstos, exigiendo su devolución acompañados de los comprobantes respectivos, que entregará en la Tesorería General de la Nación.
2. Entregar a cada Departamento, previa resolución de la Dirección General de Instrucción Pública, la parte que le corresponde en la distribución de las sumas que el Gobierno destine a sufragar los gastos de la Enseñanza Pública.
3. Negar el pago de todo presupuesto o cuentas que se presente sin el Vº Bº de la autoridad competente.
4. Depositar en el banco que la Dirección General de Instrucción Pública determine los fondos que reciba.
5. Recabar de todas las comisiones Departamentales una cuenta detallada de todos los gastos hechos en el año escolar, con especificación de lo empleado en sueldo de maestros, construcción, reparación y alquiler de edificios, compra de textos, de útiles y eventuales y de todos los ingresos con especificación de su origen, pasando al Inspector Nacional de Instrucción Primaria el día 2 de enero, o antes, una cuenta general documentada, por departamento, para ser ésta incluida en el informe anual.
6. Llevar en debida forma la contabilidad de la Tesorería a su cargo.

De la Comisión Departamental de Instrucción Primaria

ART. 29º - En cada ciudad o villa que sea capital de departamento habrá una Comisión Departamental de Instrucción Primaria compuesta de: un miembro de la Junta Económico-Administrativa designado por ésta como Presidente; el Inspector Departamental de Instrucción Pública, y tres personas nombradas por la Junta Económico-Administrativa, que durará tres años en sus funciones.

ART. 30º - La Comisión Departamental podrá, con autorización de la Dirección General de Instrucción Pública, examinar a los aspirantes al título de maestro escuela de primer grado y expedirles el título provisorio, no pudiendo cobrar por derecho de examen y expedición del título sino la cantidad fijada en el artículo 10.

ART. 31º - Corresponde a la Comisión Departamental de Instrucción Primaria formar correspondiente presupuesto de gastos trimestrales del departamento, elevándolo a la junta respectiva para que ésta lo trasmita a la Dirección General; fundar las escuelas necesarias con relación al número de niños de ambos sexos en estado de recibir instrucción previa aprobación de la junta Económico-Administrativa del departamento, prestando una atención preferente a la fundación de escuelas de primer grado en todo el territorio de su jurisdicción y cumplir y hacer cumplir todas las disposiciones de la Dirección de Instrucción Pública

ART. 32º - Las Juntas Económico-Administrativas remitirán a la Dirección General de Instrucción Pública antes del 20 de diciembre de cada año, el presupuesto anual de gastos que demanda la Instrucción Pública del Departamento, acompañado de un informe detallado de la escuelas, sus necesidades, etc.

De los Inspectores Departamentales

ART. 33º - Los Inspectores Departamentales serán nombrados por el Gobierno a propuesta de la Dirección General de Instrucción Pública siendo preferido en adelante para ocupar ese puesto, el que tenga diploma de tercer grado, otorgado por la Escuela Normal del Estado y gozará cada uno el sueldo de 1.200 pesos al año.

Exceptúase al departamento de la capital, que tendrá un Inspector con sueldo de 1.800 pesos al año y un Subinspector con el de 1.200 pesos al año.

ART. 34º - Son atribuciones y deberes de los Inspectores Departamentales:

1. Inspeccionar con la frecuencia debida todas las escuelas del departamento.
2. Hacer que se cumpla la prescripción de no usar en las escuelas públicas otros textos que los aprobados por la Dirección General de Instrucción Pública.
3. Informar cada trimestre a la respectiva Comisión Departamental sobre el estado de las escuelas de su jurisdicción, su marcha, progreso y necesidades y expedir todos los informes que en casos particulares crea aquella necesarios para ilustrar su juicio.
4. Distribuir y hacer distribuir todas las circulares, informes, leyes e instrucciones que le sean enviadas por la Comisión Departamental de Instrucción Primaria o por la Dirección General de Instrucción Pública
5. Conservar en depósito, como propiedad pública y transmitir a los sucesores en el puesto, todos los informes, libros y documentos que, como Inspector Departamental se le remitan, así como los textos, útiles y menaje que se adquieran para las escuelas públicas, llevando en forma los libros correspondientes, de entrada y salida.
6. Efectuar la distribución de textos, útiles y menaje, en las escuelas públicas en proporción a las necesidades de cada una.
7. Llevar un libro en que consigne metódica y cronológicamente sus actos oficiales.
8. Cumplir y velar por el cumplimiento de todo lo preceptuado en esta ley, en aquello que se relacione con su cometido en su respectivo Departamento.
9. Propender por todos los medios a su alcance, a estimular en el Departamento, el celo del pueblo por el mejoramiento y difusión de la educación común.

De los Tesoreros Departamentales

ART. 35º - El Tesorero de la Junta Económico-Administrativa de cada Departamento lo será igualmente de la Comisión de Instrucción Primaria.

ART. 36º - Corresponde al Tesorero Departamental:

1. Guardar por separado, en una caja especial, los fondos que, por cualquier concepto, correspondan al sostén de las escuelas y llevar su correspondiente contabilidad.
2. Formar los estados demostrativos de los ingresos y egresos con arreglo a la reglamentación que establezca la Dirección General de Instrucción Pública.,
3. Efectuar los pagos de los presupuestos de Instrucción Pública en el Departamento.
4. Pasar al Tesorero General de Instrucción Primaria un estado anual de los ingresos que deberá pasarle la Secretaría de la Comisión Departamental antes del 25 de cada mes, visados por el Presidente de la respectiva corporación, devolviéndolos oportunamente al mismo, acompañados de los comprobantes correspondientes.

De las escuelas

ART. 37º - No podrán ser empleados en las escuelas públicas sino los maestros que tengan título expedido por la Dirección General de Instrucción Pública o hayan recibido la autorización provisional para enseñar de que habla el artículo 30 y, en ambos casos no podrán ser empleados en una enseñanza superior al grado que su título corresponda.

ART. 38º - En todas las escuelas públicas, la enseñanza se dará en el idioma nacional.

De los maestros

ART 39º - Cada maestro en cualquier escuela pública deberá pasar un informe anual al Inspector Departamental el 20 de noviembre de cada año en la forma y modo prescriptos en los modelos que le serán enviados por el Inspector Nacional de Instrucción Primaria.

ART. 40º - Cada maestro deberá llevar un registro del modo y forma que sea establecido por el Inspector Nacional de Instrucción Primaria.

ART. 41º - En el caso de suspensión de un maestro por incapacidad u otra causa grave, o por falta de cumplimiento a un contrato por escrito que haya sido firmado entre ese maestro y la Comisión Departamental de Instrucción Primaria, el maestro tendrá el derecho de apelar para ante la Dirección General de Instrucción Pública y si ésta decide que la suspensión ha sido hecha sin causa legítima, el maestro suspendido volverá a la escuela y continuará en el desempeño de sus funciones.

De la Escuela Normal

ART. 42º - Los miembros de la Dirección General de Instrucción Pública, con excepción del Director de la Escuela Normal, ex-oficio, parte de la Comisión Directiva de la Escuela Normal.

El Director de la Escuela Normal gozará el sueldo de 42.000 anuales.

ART. 43º - La Comisión Directiva de la Escuela Normal del Estado tiene facultades y poderes:

1. Para establecer, organizar y sostener la Escuela Normal de Maestras y Maestros en la ciudad de Montevideo, con el objeto de dar instrucción gratuitamente a aquellas personas residentes de la República que quieran dedicarse a la enseñanza.
2. Para formular el programa de estudios y las reglas para la admisión de alumnos.
3. Para nombrar los profesores de la Escuela Normal, señalándoles el sueldo que debe gozar.
4. Para practicar todos los actos necesarios a la administración y dirección de la Escuela Normal del Estado según las prescripciones de esta ley.
5. Para destituir los profesores de la Escuela Normal que hayan dado mérito a ello, levantándose las actas correspondientes, sumarias, que serán elevadas al Gobierno para su aprobación.
6. Comunicar a la Dirección General a los fines consiguientes, todas las medidas que adopte y a que hacen referencia los incisos anteriores.

ART. 44º - El Director de la Escuela Normal formará el presupuesto de la misma, que previa aprobación de la Comisión Directiva se elevará al Gobierno para que lo incluya en el Presupuesto General de Educación, pagándose en la misma forma que determina el Art. 28.

De la Bibliotecas Escolares y Populares

ART. 45° - Cada Tesorero Departamental separará el 1% por ahora, de las cantidades con que el Estado contribuya al sostenimiento de la Instrucción Pública en su respectivo Departamento, afectándolo a la creación y sostenimiento de las Bibliotecas Escolares y Populares en las localidades más aparentes a juicio de la Comisión Departamental respectiva, cuyas bibliotecas deberán ser públicas.

ART. 46° - La Dirección General de Instrucción Pública preparará una lista de libros adecuados para las bibliotecas Escolares y Populares y dictará reglas generales para su gobierno y administración.

Disposiciones Generales

ART. 47° - Se declara libre la fundación de establecimientos de educación privados, en toda la República, sin más limitaciones que las siguientes:

1. Las Comisiones Departamentales podrán solicitar de dichos establecimientos todos aquellos datos que se relacionen con los intereses escolares de su respectivo Departamento.
2. Sus Directores estarán sujetos a consentir toda inspección que se ordene por las autoridades competentes en cumplimiento de las disposiciones relativas a la higiene y la moral pública.
3. La Dirección General de Instrucción Pública podrá ordenar en los casos que a su juicio justifique esta medida, visita a los colegios particulares para informarse si la enseñanza que en ellos se da, no es contraria a la moral y a la Constitución de la República.

ART. 48° - La casa de Escuela, cuando es propiedad nacional, el menaje y los útiles escolares, no pueden embargarse ni ejecutarse.

ART. 49° - El empleo de maestros es amovible, a voluntad de la Dirección General de Instrucción Pública, pero para la destitución de un maestro será necesario el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Dirección General de Instrucción Pública, que concurran a la sesión en que aquella resolución se tome.

ART. 50° - Los títulos de maestro expedidos hasta la fecha por autoridades competentes de la República se reputarán válidas según la escala siguiente:

- Los títulos de ayudante, como título de maestro de primer grado.
- Los de maestro de enseñanza primaria inferior, como título de maestro de segundo grado.
- Y los de maestro de enseñanza primaria superior, como título de maestro de tercer grado.

ART. 51° - Todas las cuestiones sobre materias escolares previstas expresamente por esta ley y que no estén sometidas a la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios, pueden ser resueltas por la Comisión Departamental de Instrucción Pública, previo al dictamen del Inspector respectivo, con apelación ante la Dirección General de Instrucción Pública

ART. 52° - La Dirección General de Instrucción Pública reglamentará la presente ley y propondrá en oportunidad las reformas cuyas necesidades demuestren la experiencia.

ART. 53° - Derogase todas las leyes y disposiciones anteriores que se opongan a la presente ley.

Disposiciones transitorias

ART. 54º - Por una sola vez y para poner en ejecución la presente ley se procederá del siguiente modo:

1. El Gobierno, dentro de los primeros diez días inmediatos siguientes a la promulgación de la presente ley, nombrará el Inspector Nacional de Instrucción Primaria, los miembros de la Dirección General de Instrucción Pública y el Tesorero General, comunicándole a quien corresponda.
2. Dentro de los treinta días siguientes la Dirección General de Instrucción Pública propondrá al Gobierno los Inspectores Departamentales respectivos y hecho el nombramiento de éstos, las juntas Económico-Administrativas procederán a constituir las respectivas Comisiones Departamentales.

ART. 55º - Comuníquese, publíquese e insértese en el LC. – LATORRE, José María Montero – Ambrosio Velazco – Eduardo Vázquez – Enrique Maciel – Oficial Mayor de Hacienda

ANEXO II

Ley N° 6627 del 26 de julio de 1918

Art. 1º - La Dirección General de Instrucción Pública se denominará Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal y el Inspector Nacional de Instrucción Pública, Director General de Enseñanza Primaria y Normal.

Art. 2º - El Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal se compondrá de siete miembros: el Director como Presidente y seis Vocales; uno de ellos por lo menos deberá ser Maestro de segundo o tercer grado y haber prestado como mínimo diez años de servicio en un cargo escolar.

Art. 3º - Los Vocales durarán tres años y se renovarán por terceras partes cada año, sorteándose por primera vez a quienes les corresponde salir el primer y segundo año y podrán ser reelectos. El Director durará también tres años y podrá ser reelecto. Tanto el Director como los vocales serán designados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado.

Art. 4º - Sustitúyanse los renglones:

Dirección General de Instrucción Primaria

1 Inspector Nacional	\$ 5.000
4 Vocales a "1.600 cada uno	\$ 6.400
1 Secretario General	\$ 2.100
1 Prosecretario	\$ 1.680
1 Auxiliar 1º	\$ 972
1 Auxiliar 2º	\$ 840
3 Auxiliares 3º a \$ 600 cada uno	\$ 1.800
1 Auxiliar 4º	\$ 480
1 Encargado de Archivo	\$ 960
1 Ídem de Exámenes y Concursos	\$ 960
1 Auxiliar de ídem ídem	\$ 432
1 Ídem de Anales de Instrucción Primaria	\$ 432
1 Ídem de Biblioteca	\$ 540

Contaduría

1 Contador	\$ 2.400
4 Auxiliares a \$540 cada uno	\$ 2.160
1 Auxiliar	\$ 420

Tesorería

1 Tesorero	\$ 2.100
2 Auxiliares a \$ 540 cada uno	\$ 1.080

1 Ídem	\$ 432
1 Portero	\$ 360
<i>Inspección Técnica</i>	
1 Auxiliar	\$ 540
<i>Inspección Adjunta</i>	
1 Auxiliar 1º	\$ 600
1 Auxiliar 2º	\$ 480
1 Auxiliar 3º	\$ 420
<i>Inspección de Enseñanza Privada</i>	
1 Inspector	\$ 1.440
1 Auxiliar	\$ 480
<i>Depósito</i>	
1 Jefe	\$ 2.400
2 Auxiliares	\$ 1.200
1 Peón	\$ 324
<i>Personal de Servicio</i>	
1 Conserje	\$ 480
2 Porteros a \$ 360 cada uno	\$ 720
<i>Cuerpo Médico Escolar</i>	
1 Portero	\$ 360
<i>Oficina de Recaudación de Impuestos Urbanos</i>	
4 Auxiliares a \$ 540 cada uno	\$ 2.016
2 Empadronadores a \$ 720 cada uno	\$ 1.440
<i>Cursos Nocturnos para Adultos</i>	
1 Inspector de Cursos Nocturnos	\$ 600

del Presupuesto General de Gastos, en la Planilla N° 9 del Departamento de Instrucción Pública, por los siguientes:

<i>Consejo Nacional de Enseñanza y Normal</i>	
1 Director de Enseñanza Primaria y normal	\$ 6.000
6 Vocales a \$ 18 por sesión (máx. 14 mensuales)	\$ 18.144
1 Secretario Letrado	\$ 3.600
1 Prosecretario	\$ 2.100
1 Auxiliar 1º	\$ 1.152
1 Auxiliar 2º	\$ 1.020

3 Auxiliares 3º a \$ 780 cada uno	\$ 2.340
1 Auxiliar 4º	\$ 660
1 Encargado de Archivo	\$ 1.200
1 Ídem de Exámenes y Concursos	\$ 1.200
1 Auxiliar de ídem ídem	\$ 612
1 Auxiliar de Anales de Instrucción Primaria	\$ 612
1 Auxiliar de Biblioteca	\$ 720
 <i>Contaduría</i>	
1 Contador	\$ 3.000
4 Auxiliares a \$ 720 cada uno	\$ 2.820
1 Auxiliar	\$ 600
 <i>Tesorería</i>	
1 Tesorero	\$ 2.820
2 Auxiliares a \$ 720 cada uno	\$ 1.440
1 Auxiliar	\$ 612
1 Portero	\$ 420
 <i>Inspección Técnica</i>	
1 Auxiliar	\$ 720
 <i>Inspección Adjunta</i>	
1 Auxiliar 1º	\$ 780
1 Auxiliar 2º	\$ 660
1 Auxiliar 3º	\$ 600
 <i>Inspección de Enseñanza Privada</i>	
1 Inspector	\$ 1.800
1 Auxiliar	\$ 660
 <i>Depósito</i>	
1 Jefe	\$ 2.800
2 Auxiliares	\$ 1.560
1 Peón	\$ 384
 <i>Personal de Servicio</i>	
1 Conserje	\$ 540
2 Porteros a \$ 420 cada uno	\$ 840
 <i>Cuerpo Médico Escolar</i>	
1 Portero	\$ 420

Oficina de Recaudación de Impuestos Urbanos

4 Auxiliares a \$ 720 cada uno	\$ 2.880
2 Empadronadores a \$ 1200 cada uno	\$ 2.400
1 Portero	\$ 420

Cursos Nocturnos para Adultos

1 Inspector de Cursos Nocturnos	\$ 960
---------------------------------	--------

Art. 5º - Para el pago de montepío y demás efectos de las leyes de jubilaciones y pensiones se reputará que los Vocales del Consejo de Enseñanza gozan de un sueldo de doscientos cincuenta y dos pesos mensuales. Cuando los vocales falten a alguna sesión por encontrarse prestand un servicio público escolar, percibirán las dietas y correspondientes a dicha sesión.

Art. 6º - Los vocales del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal a los efectos de la jubilación, se considerarán amparados por el Art. 1º de la Ley de Jubilaciones y Pensiones del 28 de mayo de 1896. Los miembros del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal que al terminar el período par el que fueron designados dejen de serlo, quedarán en carácter de retirados en las condiciones prescriptas por el Art. 2º de la Ley de 12 de octubre de 1904 siempre que tengan más de diez años de servicios prestados a la Enseñanza Pública Primaria. En las mismas condiciones quedarán los Miembros actuales, así como el Secretario, si no fueren confirmados en sus cargos, debiendo tomarse como base para determinar el monto esta ley, y computando cada tres años de servicios prestados por cuatro.

Art. 7º - Comuníquese, etc.

Sala de Sesiones de la Honorable Cámara de Representantes, de Montevideo, a 13 de julio de 1918.

Domingo Arena. *Presidente.*

Domingo Veracierto. *Secretario.*

ANEXO III

Resolución del 25/5/61:

Reorganización de los servicios docentes, administrativos y técnico-auxiliares⁷⁹

1. CNEPyN
2. Director General de Enseñanza Primaria y Normal
3. División Enseñanza Primaria
 - Departamento de Educación Común (Escuelas Urbanas, sub.-urbanas y Rurales)
 - Sección Extensión Educativa y Educación de Adultos
 - Sección Expresión Infantil
 - Departamento de Enseñanza Especial
 - Sección Dificultades Sensoriales y Recuperación Física
 - Sección Dificultades Psíquicas de Aprendizaje
 - Departamento de Prácticas Escolares y Material didáctico
 - Sección Asesoramiento y Orientación Didáctica
 - Sección Radio escuela y fonografía
 - Sección material fílmico
 - Sección Material Gráfico
 - Sección Publicación para Escolares
 - Sección Televisión Educativa
 - Sección Materiales⁴
4. División Enseñanza Normal
 - Institutos de Formación Profesional
 - Institutos Normales Oficiales
 - Institutos Normales Particulares y Subvencionados
 - Instituto Magisterial de Estudios Superiores
 - Sección Especializaciones
 - Sección Cursos de pasaje de Grado
 - Instituto Normal Rural
 - Centro de Estudios Pedagógicos
 - Sección Cursos
 - Sección Seminarios y Congresos
 - Centro de Documentación y Divulgación Pedagógica
 - Sección Biblioteca Pedagógica
 - Sección Museo Pedagógico
 - Sección Publicaciones Pedagógicas

⁷⁹ Legislación Escolar Tomo XXIII Pág. 85.

5. División Salud y Bienestar Escolar
 - Departamento de Servicio Médicos Escolares
 - Departamento de Servicios Psicológicos Escolares (Laboratorio de Psicopedagogía)
 - Departamento de Servicios Sociales Escolares
 - Departamento de Servicios Pedagógicos Escolares
 - Departamento de Servicios de Alimentación Escolar
 - Clínicas Escolares
6. División Edificación y Equipamiento Escolar
 - Departamento de Conservación y Reparaciones de la Región Sur
 - Departamento de Estudios y Proyectos
 - Departamento de Obras y Reparaciones (Litoral, centro y este)
 - Departamento de equipamiento y Mobiliario Escolar
 - Sección Administración
7. División Hacienda
 - Departamento de Contaduría
 - Departamento de Tesorería
 - Departamento de Recaudación y Proventos
 - Departamento de proveeduría
 - Departamento de Inspección Contable
8. División Servicios Administrativos
 - Departamento de Legajo
 - Departamento de Concursos (docentes y administrativos)
 - Departamento de Despacho y comunicaciones
 - Departamento de Regulación y Trámites
9. Asesoría Letrada del Consejo
10. Escribanía del Consejo
11. Servicio Relaciones Culturales
12. Departamento de Investigación y Estadística Educativa
 - Sección Estadística Regular
 - Sección Encuestas al Personal Docente y a la opinión pública
 - Sección Censos
 - Sección investigaciones especiales
 - Sección Tabulación y Graficación
 - Sección Clasificación y Archivo

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Villanueva, L.F. (1994). *La hechura de las políticas*. México DF. Miguel Ángel Porrúa. Grupo editor.
2. Araujo, O. (1911). *Historia de la Escuela Uruguaya*. Mdeo. El Siglo Ilustrado.
3. Bralich, J. (1996). *Una historia de la educación en el Uruguay. Del padre Astete a las computadoras*. Mdeo. FCU.
4. Delors, J et. al. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Informe a UNESCO
5. Demarchi, M. Nydia Richero. (1999) *La educación Rural en Uruguay. Construcción y vigencia de una doctrina*. Montevideo. FHCE.
6. Di Tella, T. (2001). *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Bs. As. Argentina. Emecé Editores
7. Frigerio, G. et al. (1992). *Las instituciones educativas. Cara y ceca*. Bs. As. Argentina. Troquel-FLACSO.
8. Gajardo, M. (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Santiago de Chile. PREAL.
9. Imbernón, F. et al. (2003). *Cinco ciudadanías para una nueva educación*. España. Graò.
10. Larroyo, F. (1953) *La ciencia de la educación*. Bs. As. Argentina. Ed. Porrúa.
11. Mancebo, ME. et al (2000). *La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa'. De la formulación a la implementación de políticas educativas; en Uruguay: La Reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada. (1985-2000)*. Mdeo. EBO.
12. Meny, I –Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona. Ariel.
13. Rawls J. (1971). *Teoría de la justicia*. Oxford University Press.
14. Saviani, D. (1983). *Escuela y Democracia*. Montevideo. Ed. Monte Sexto.

15. Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad (Santiago de Chile, 2004) - *“El fundamento de las políticas educativas: una educación de calidad para todos.”*-
16. Tedesco, J. C. (2003). *Educación y ciudadanía paritaria*. En: *“Cinco ciudadanías para una nueva educación.”* Imbernón et al (2003). España. Graò.
17. UNESCO (2005). *Educación para todos: El imperativo de la calidad*.
18. UNESCO (2007). *Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe – “Educación de Calidad para todos: un asunto de Derechos Humanos”*
19. Vardesio, E. (1962). *Génesis de la Educación Uruguaya*. Mdeo. Imprenta Nacional.

FUENTES

1. *Decreto – Ley Nº 1350 (24/8/1877)*
Creación de la Dirección General de Instrucción Pública.
2. *Ley Nº 6627 (26-7-1918)*.
Creación del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.
3. *Legislación Escolar. Tomos I a XXIX* Editada entre 1877 y 1972 por la Dirección Nacional de Instrucción Pública (1877 a 1918) y el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal (1918 a 1972).
4. *Programa para escuelas Rurales. (1949)*. Montevideo. Imprenta Nacional.
5. *Programa para Escuelas Urbanas. (1957)*. Montevideo. Imprenta Nacional.
6. VARELA, J- P. (1947). *La Educación del Pueblo*. Montevideo Colección Ceibo. CNEPyN..
7. VARELA, J- P. (1947.) *La Legislación Escolar*. Montevideo Colección Ceibo. CNEPyN.