

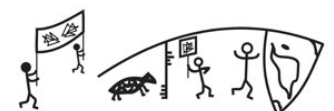
Las reformas educativas en los países del Cono Sur

Informe Nacional Uruguay

- Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria, Uruguay •
- Asociación de Funcionarios de la UTU, Uruguay •



Apoyado por:



Las reformas educativas en los países del Cono Sur

Informe Nacional Uruguay

Autores

Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria, Uruguay
Asociación de Funcionarios de la UTU, Uruguay



El presente documento forma parte de un proyecto de investigación desarrollado por un grupo de trabajo constituido por representantes de las principales organizaciones sindicales docentes del Cono Sur: la *Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina*, la *Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación* (Brasil), el *Colegio de Profesores* (Chile), la *Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria* y la *Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo de Uruguay*. La coordinación técnica de este equipo fue realizada por el *Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas* del *Laboratorio de Políticas Públicas (Río de Janeiro - Buenos Aires)*. Esta iniciativa contó con el apoyo de un conjunto de organizaciones del sindicalismo magisterial canadiense: *British Colombia Teachers' Federation*; *Centrale des Syndicats du Québec*; *Ontario Secondary Schools Teachers' Federation*.



Serie:

Ensayos & Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires, Nº 14

Primera Edición: "Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Informe Nacional Uruguay"
(Buenos Aires, 2005)

Autores: Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria, Uruguay - Asociación de Funcionarios de la UTU, Uruguay

Coordinación editorial: Catalina Bruno / Florencia Stubrin

Diseño de publicación: Juan Sebastián Higa

Este informe constituye un capítulo del libro: "Las reformas educativas en los países del cono sur. Un balance crítico", publicado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, en abril de 2005. (ISBN: 987-1183-18-6).

© Laboratorio de Políticas Públicas

Esta investigación contó con el apoyo de: British Columbia Teachers' Federation (Canadá), Centrale des Syndicats du Québec (Canadá), Ontario Secondary Schools Teachers' Federation (Canadá).

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial del presente documento, ni su almacenamiento en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia y otros métodos, sin el permiso previo del editor.

El presente documento también se encuentra disponible en internet para su acceso libre y gratuito:
www.lpp-buenosaires.net

Realizamos intercambio bibliográfico con otras instituciones. A tal efecto, entrar en contacto con Catalina Bruno: catalina@lpp-buenosaires.net

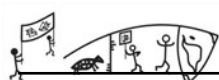
El LPP forma parte del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO):
www.clacso.edu.ar www.clacso.org

Laboratorio de Políticas Públicas Buenos Aires

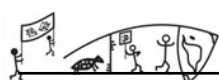
French 2673 (1425)
Buenos Aires - Argentina
Teléfonos / Fax: (54 - 11) 4805-5042 / 9737
info@lpp-buenosaires.net
www.lpp-buenosaires.net

ÍNDICE

Capítulo 1	6
Derechos sindicales en la actividad docente.....	6
1.1. Metodología.....	6
Capítulo 2	13
PARTE 1.....	13
Los cambios en el mundo y América Latina.....	13
Un panorama de la educación.....	13
2.1. El marco internacional y la afluencia de las crisis	13
PARTE 2.....	18
América Latina: cambios estructurales y crisis.....	18
Los gastos educativos y las reformas de los 90.....	18
2.2. Cambios estructurales y crisis	18
2.3. Los gastos en educación y las reformas de los 90.....	20
PARTE 3.....	26
Uruguay: el cambio estructural.....	26
El sistema educativo primario y medio hacia fines del siglo XX.....	26
2.4. El Uruguay de fines del siglo XX.....	27
2.5. El sistema educativo público primario y medio, como salario indirecto en el Uruguay de fines del siglo XX.....	29
Capítulo 3	37
Educación, sociedad y cambio	37
3.1. Ley de Educación. El significado de la Ley de Educación en el modelo uruguayo ANEP y UDELAR. El MEC.....	37
3.2. La instalación del proyecto de Reforma Educativa	37
3.3. Evaluación de resultados	39
3.4. Modificaciones de la estructura	41
3.5. Mecanismos de decisión	43
3.6. Los proyectos educativos.....	46
3.7. La estrategia sindical en la confrontación con el proyecto de Reforma Educativa	47
3.8. Percepciones y posicionamiento del gremio docente y de las organizaciones sindicales, sobre el proceso de reforma educativa	47
Educación y trabajo.....	50
3.9. Algunas reflexiones introductorias	50
3.10. Educación y mercado de trabajo	52
3.11. El país productivo industrial, el salario demanda y la educación	52
3.12. Sobre las palabras o el verdadero nombre de cada cosa.....	53
3.13. La globalización de la educación: de “incertidumbres” y “sufrimientos”	55
3.14. El convenio UTU-BID: la desestructuración de la enseñanza técnica.....	57
3.15. Las competencias laborales.....	60
3.16. La confrontación de los proyectos.....	64



Capítulo 4	67
Profesionalización de los trabajadores de la educación	67
4.1. Descripción y evolución	67
4.2. Descripción.....	67
4.3. Enseñanza secundaria	68
4.4. Indicadores de una desprofesionalización.....	68
4.5. Educación Técnico Profesional (Universidad del Trabajo del Uruguay)	69
4.6. La formación docente: los nuevos prototipos	71
4.7. Política de concursos	73
4.8. Proyectos oficiales	74
4.9. Malestar docente	78
4.10. Propuestas sindicales	79



CAPÍTULO 1

DERECHOS SINDICALES EN LA ACTIVIDAD DOCENTE

Dr. Daniel Parrilla*
Dr. Pablo Chargonía*

Como es sabido, el Uruguay se destaca, no sólo en la región sino en el mundo entero, por el carácter desregulado –no reglamentado– del ejercicio de los derechos sindicales. En los diversos países, incluidos los de la región, una de las características del Derecho del Trabajo, tanto en materia individual como colectiva, ha sido el de su codificación.

Tanto la constitución como el funcionamiento, fines, fueros y todo lo vinculado al quehacer sindical, se encuentra reglamentado con precisión en diversos textos jurídicos en la mayoría de los países. A modo de ejemplo: el capítulo “Da Organizaçao Sindical” de la “Consolidaçao Das Leis Do Trabalho” en Brasil. En la República Argentina existen diversas leyes y decretos reglamentarios de las asociaciones sindicales de trabajadores, así como las referidas a las convenciones colectivas de trabajo, signadas en ese país por diversos convenios colectivos de trabajo reglamentarios de importantes aspectos de la vida sindical. En el mismo sentido se inscriben: la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico, sobre derecho a la organización sindical y la negociación colectiva en el sector público; en Paraguay, la ley 213, que establece el Código del Trabajo, modificada y ampliada por la ley 496, que establece disposiciones sobre constitución, fines y funcionamientos de las organizaciones sindicales; la Ley Federal del Trabajo en México, etc. Lo cierto es que la tendencia hacia la reglamentación –en términos de regulación– se constata claramente afirmada en el contexto internacional, tanto latinoamericano como universal.

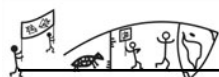
En cambio, Uruguay es una de las pocas excepciones en tal sentido, lo cual responde, a nuestro juicio, a las características del Movimiento Obrero, tanto en sus orígenes como en las etapas de afirmación del Movimiento Sindical en el seno de la sociedad, así como a la vigencia e impacto de diversas corrientes de pensamiento, no sólo a escala sindical, sino de diversos sectores sociales vinculados.

Debe afirmarse entonces que el Derecho Colectivo de Trabajo en nuestro país constituye una verdadera construcción, tanto doctrinaria como jurisprudencial, que ha operado como emergente del estado de la lucha de clases en las diversas etapas históricas.

Dicha construcción ha contado con algunas piezas jurídicas muy concretas y específicas que operan como sustento normativo, programático y de principios. En tal sentido, las normas más importantes son el artículo 57 de la Constitución de la República, el cual establece que la ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica, y los convenios de la OIT, ratificados sobre libertad sindical, derecho por ley, números 87, 89, 151 y 154, de sindicación y negociación colectiva.

1.1. Metodología

A los efectos del desarrollo del presente trabajo se realizará un análisis de los aspectos más salientes de la vida sindical en educación media desde la perspectiva de los diversos derechos consagrados en la Constitución y los convenios de la OIT 151 y 154, desbrozando cada una de sus normas en la búsqueda del análisis de su cumplimiento o incumplimiento.



Art. 57 de la Constitución de la República

“La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica.

Promoverá la creación de tribunales de conciliación y arbitraje.

Declarase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”.

Pese al carácter programático de esta norma constitucional, se considera que específicamente no han sido cumplidos los mandatos previstos para la ley. En efecto, no puede afirmarse la existencia de una voluntad administrativa explícita en el sentido de la concesión de franquicias para la actividad sindical por parte de las autoridades de la educación. Por el contrario, existen disposiciones en materia salarial que consagran un perjuicio económico a quien ejerce la huelga, tal el caso de la compensación por presentismo, respecto al cual se computa la inasistencia por paros para el no pago de dicha compensación. Obviamente, no se discrepa con el descuento del salario correspondiente a la ausencia generada por el paro gremial, pero el cómputo de dicha inasistencia implica el desconocimiento del carácter por demás justificado de las mismas, las cuales cuentan con protección legal y constitucional.

En cuanto al dictado de normas para el reconocimiento de personería jurídica, no existen normas específicas en Uruguay con relación a las asociaciones sindicales. Es más, actualmente la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria, organización con alcance nacional, no ha logrado obtener su personería jurídica en virtud de diversos obstáculos formales planteados en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultural. La Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay sí posee personería jurídica.

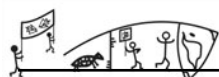
Convenio 151 de la OIT

Art. 4.º: *“1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical [...]. 2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto: [...] (b) Despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización”.*

Art. 5.º: *“1. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas [...]. 2. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública [...]. 2. Se consideran actos de injerencia a los efectos de este artículo principalmente los destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de empleados públicos con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de la autoridad pública”.*

Art. 6.º: *Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas [...]”.*

Con relación a este punto, no debe omitirse la consideración del fuero gremial. En primer lugar, corresponde expresar que, desafortunadamente, el Uruguay no ha ratificado el Convenio 135 de la OIT, adoptado en la Conferencia de 1971, el cual, como lo hace la recomendación n.º 143, adoptada el mismo año, establece una protección eficaz y específica para el dirigente y representante gremial.



Con respecto al contenido del fuero sindical, la doctrina uruguaya ha entendido que existe un núcleo básico consistente en la protección contra el despido y otro tipo de sanciones arbitrarias, y un conjunto de medidas accesorias tales como facilidades de horario y locativas para la actuación sindical, uso de cartelera, goce de licencia sindical, etc., lo que conforma el denominado *fuero sindical completo*.¹

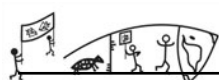
En este conjunto de medidas accesorias, complemento indispensable de los demás derechos sindicales, es donde se denota un considerable déficit en cuanto a las garantías efectivas de cumplimiento. No existe en los gremios de educación secundaria y técnica en Uruguay la licencia sindical como tal, ningún dirigente ni representante goza de ningún día, ni fracción de jornada para la actividad gremial. Toda inasistencia motivada por tal actividad, le es descontada de su salario.

Las insuficiencias que se vienen planteando con relación a diversos aspectos vinculados al desempeño profesional de cada afiliado tienen como una de sus causas la inexistencia de la licencia gremial. Distintas dimensiones, no sólo del quehacer gremial sino de las situaciones específicas de cada afiliado, dependen en gran medida de la capacidad de respuesta inmediata del sindicato a través de sus dirigentes. La actividad sindical en los gremios de la educación en general da inicio una vez que los dirigentes y militantes han cumplido su jornada de labor. Es decir, cuando todas las oficinas, particularmente las del propio sistema educativo, se encuentran cerradas, por lo cual las diversas situaciones planteadas con los afiliados, en todas las dimensiones imaginables, salarial, disciplinaria, etc., se ventilan en horarios y oficinas en los que el dirigente no tiene oportunidad ni ocasión de participar o incidir por estar cumpliendo su jornada de trabajo, lo cual dificulta un seguimiento específico de cada caso, en cuanto potencialmente refleja una situación colectiva o sintomática de un aspecto global que deba ser revertido mediante la herramienta sindical.

A esto corresponde agregar que diversas situaciones que involucran aspectos muy sensibles desde el punto de vista laboral de amplios sectores del personal docente, requieren también la presencia del sindicato en otras reparticiones administrativas del Estado, lo cual, como se dijo, resulta imposible. En tal sentido, existen diversos frentes de trabajo que actualmente no han podido ser cubiertos, como por ejemplo: régimen previsional del docente actualmente muy desmejorado y en franco retroceso; situación de los docentes interinos –precarios– en cuanto al acceso a determinados servicios estatales determinantes de la calidad de vida actualmente desmantelado; giras y contactos *in situ* de los dirigentes centrales con cada realidad en todo el territorio nacional; comparecencia ante los organismos de la Justicia; organización y concreción de espacios de formación y capacitación tanto a escala sindical como profesional, como aspecto coadyuvante de la actividad sindical; participación fluida y constante en organizaciones regionales o internacionales a las que se encuentra vinculado el sindicato, etc. Todos estos aspectos hacen a la vida y la dinámica de la actuación de todo sindicato, y requieren necesariamente de lo que hemos definido como Fuero Sindical Completo.

Debe tenerse en cuenta que gran parte de la regulación jurídica del desempeño del afiliado, en cuanto funcionario público, es determinada por las diversas leyes de presupuesto y rendición de cuentas, o leyes no presupuestales, lo cual hace imprescindible la presencia sindical en permanente contacto con el ámbito parlamentario, volcando allí inquietudes y necesidades, contra lo cual conspira también la falta de licencia gremial.

¹ Profesor ERMIDA URIARTE, Oscar: adoptando la tipología del profesor Helios Sarthou, en *Sindicatos en Libertad Sindical*.



Por tanto, es en este aspecto donde radica uno de los más importantes déficit en materia de cumplimiento de normativas internacionales en Uruguay.

En cuanto al funcionamiento gremial dentro de los establecimientos educativos, se han planteado dificultades para la realización de asambleas gremiales dentro de los locales de estudio. Aun fuera del horario de trabajo, diversos directores de dichos establecimientos han puesto cuestionamientos formales para la realización de las mismas, e incluso algunos directamente se han opuesto. Han existido también algunas dificultades con relación a las carteleras gremiales y a la distribución de los boletines gremiales.

“Art. 7: Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

Art. 8: “La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados”.

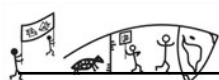
Si hubiera que señalar los mayores incumplimientos de la autoridad en educación en materia de responsabilidad emergente de normas internacionales, deben ser destacadas estas dos normas, así como todas las disposiciones contenidas en el CIT 154.

Convenio 154 de la OIT

Mediante la aprobación del CIT n.º 154 se eleva el rango de la situación jurídica de las organizaciones de los trabajadores respecto del artículo 7 del CIT n.º. 151. Ello en cuanto esta última norma consolidaba una expectativa de los trabajadores, ya que el mismo expresa que *“deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas...”* para el fomento de la negociación colectiva. En cambio, con la aprobación del CIT n.º 154 y su ratificación por ley, se está frente a un verdadero derecho de los trabajadores, con la co-respectiva obligación por parte del empleador público en el sentido de transitar por el camino de la negociación colectiva para la fijación de las condiciones de trabajo y empleo, y la regulación de las relaciones entre empleadores y trabajadores. La obligación que recae sobre el empleador público emerge claramente del tenor del numeral 1.º del artículo 5 del CIT n.º 154, en cuanto expresa que *“Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva”*. Las demás disposiciones de este texto se encuentran en armonía e íntimamente vinculadas con esta disposición.

Este es precisamente el punto crítico en Uruguay, respecto del cumplimiento de las normativas internacionales. En este terreno se separan diametralmente, por un lado, las normativas internacionales vigentes y, por otro, las políticas de las autoridades de la educación.

La necesidad de contar con el instrumento de la negociación colectiva en la enseñanza adquiere mayor relevancia frente al creciente ejercicio de un poder discrecional de dirección y el imperioso requerimiento de convenir aspectos de las condiciones de trabajo, tanto en lo referido a la carrera docente –como los sistemas de calificación,



designaciones, concursos, tribunales, etc.– como con relación a los salarios y otras remuneraciones.

En el sistema educativo uruguayo no existe negociación colectiva, de ninguna índole, tendiente a regular las condiciones de empleo. Es más, incluso las autoridades han sido hostiles al reclamo de los docentes y a la protesta en el sentido de que las reformas educativas no fueron negociadas, en tanto implicaron aspectos sensibles a la profesión – modificación del diseño curricular– y establecieron modificaciones ostensiblemente gravosas de las condiciones de empleo.

La “reforma educativa” se sustenta, a nuestro juicio, en tres soportes fundamentales: (a) modificación de los contenidos (planes, programas, etc.); (b) modificaciones a escala institucional, fundamentalmente con relación a la formación docente, a un fuerte replanteo del sistema de roles de los actores de jerarquía y nuevas formas de contratación; y (c) el deterioro del sistema de relaciones laborales, en gran parte consecuencia de los anteriores.

En este sentido se arriba hoy a una nueva y distinta realidad, que se va afirmando en la precarización de las relaciones de trabajo, lo cual redundando obviamente en un proceso de intento de desprofesionalización del docente. Algunos casos:

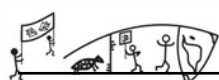
A partir de esta reforma instaurada, han sido diseñados espacios de currículum abierto, en donde se pretende poner en contacto al alumno con su entorno y cuyos docentes son designados directamente por el director del establecimiento educativo entre el plantel de docentes o personalidades integrantes de la comunidad. En la casi totalidad de los casos se trata de eso, de designaciones directas, sin concurso, sin lista de precedencias estructuradas a partir de los méritos, sin escalafón, etc.

Una de las manifestaciones más acabadas del deterioro signado por la precarización es lo que se ha denominado “efectividad a término”. En nuestro país, el docente adquiere la condición de efectivo por el concurso, luego de egresar de los institutos de formación, o en algunos casos, luego del desempeño como interino. A partir de la efectivización, el principio de estabilidad se conforma como sustento de una carrera docente escalafonada y ascendente. Es decir que la efectividad implica el principio estructurador de la vida profesional del docente. A su vez, ello determina la posibilidad de acceso a escalafones superiores –directivo o inspectivo–, y el establecimiento de otras disposiciones clave en materia de condiciones de empleo que atienden la naturaleza de la profesión docente, particularmente en materia salarial y jubilatoria, compensación por 25 años de trabajo, bonificación de servicios, etc. Es más, la doctrina administrativista y constitucionalista ha equiparado la idea de efectivo a la de funcionario público presupuestado.

Todo esto ha sido desmantelado mediante lo que se denomina “efectividad a término”, lo cual implica que se establece que el docente será efectivo por un período determinado, perdiendo luego esa condición, salvo que cumpla con determinados requisitos o procedimientos para su mantenimiento. Es decir, se ha desestructurado por su base la idea misma de carrera y estabilidad en toda su dimensión imaginable. Actualmente este régimen viene siendo aplicable a los docentes de formación docente y a los docentes de la asignatura informática.

Otro aspecto sustancial de la precarización ha sido la permanencia de la provisión interina de cargos.

El CODICEN ha sostenido que es potestad del Ente la decisión relativa a la efectivización del docente interino. Es decir, la autoridad dice que nada la obliga, legalmente, a declarar efectivo a un docente ni a llamar a concurso para proveer un cargo docente en régimen de efectividad.



Por la vía de no convocar a concurso para proveer cargos docentes en efectividad, las autoridades de la enseñanza mantienen en situación de interinato a miles de funcionarios docentes, al punto de que muchos de ellos (en especial en la enseñanza técnica) se jubilan en el cargo sin haber sido efectivizados jamás. Además de generar inestabilidad laboral y ser amenaza anual del desempleo, esta situación lesiona el principio que reclama que a igual trabajo le corresponde igual remuneración (arts. 8 y 72 de la Constitución, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", ratificada por ley 16.519), ya que los interinos perciben una retribución salarial menor, y el derecho a la carrera docente (arts. 58 a 61 de la Constitución) que se expresa en poder ascender en la graduación docente y aspirar a cargos jerárquicos (dirección, subdirección, inspección).

Al respecto, el jurista Cassinelli Muñoz dice: *"Cuando las reglas de derecho establecen un procedimiento de provisión de un cargo que no puede cumplirse instantáneamente tal como acaece con la provisión por concurso, es menester atender al desempeño de las funciones del cargo en el intervalo de vacancia mientras se cumplen los trámites de la provisión ordinaria [...]. A veces las reglas de derecho prevén esa situación y confieren expresamente esa potestad de hacer una designación interina, con procedimientos que no insuman el tiempo necesario para tramitar la provisión titular del cargo"*.² Queda así señalado el único fundamento del interinato: el principio de la continuidad de la gestión administrativa determina, en ciertos casos, la designación provisoria en tanto se organiza –a través del llamado a concurso– la provisión definitiva.

Cuando la provisión interina del cargo está demorando sin justificación la provisión titular, tal decisión administrativa deviene ilícita, *"pues si la autoridad reconoce la necesidad de proveer el cargo, no puede dejar de atender la tramitación del procedimiento ordinario de provisión de la vacante y crearse artificialmente una causa para dilatar el interinato, de modo que si la autoridad no ha dispuesto lo conducente para la provisión titular del mismo cargo, la Administración no podrá alegar la existencia de la necesidad del servicio que es fundamento de la provisión interina"*.³

Que los docentes interinos son funcionarios de carrera no puede discutirse. Funcionario de carrera dentro de la ANEP son todos aquellos cuyas tareas y posición permanente dentro de la institución hacen razonable que se los considere como profesionales de sus empleos.

En este punto, el Ente no tiene absoluta discrecionalidad para decidir si los docentes interinos son funcionarios de carrera o no: *"no podrá decirse que no es de carrera un funcionario que hace tareas que por su naturaleza son rutinarias"*.⁴ Pese a ello, se ven privados del derecho a la carrera docente. En ese sentido, el principio de la primacía de la realidad, de cuño laboralista, es plenamente trasladable a esta situación. La realidad es que la situación de los interinos, que se extiende en el tiempo, se ha desnaturalizado. En materia laboral, *"una situación ininterrumpida de contratos de duración indeterminada se suele mirar como un contrato de duración indeterminada"*.⁵ Por todo ello, la situación de los docentes interinos constituye un aspecto sustancial de la precarización, a la que se hizo referencia, y debe ser corregida de modo que se ajuste el *status* jurídico a la realidad.

El carácter inconsulto y unilateral de la reforma educativa, su modalidad impuesta con prescindencia absoluta de la participación crítica de los actores fundamentales,

² CASSINELLI MUÑOZ: revista *DJA*, t. 74, p. 124.

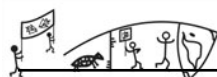
³ *Op. cit.*, p. 125, destacado nuestro.

⁴ CASSINELLI MUÑOZ: citado por Sacchi en *La Enseñanza en el Uruguay*, p. 204.

⁵ PLA RODRÍGUEZ, Américo: *Curso de Derecho Laboral. Introducción al Derecho del trabajo*, 1976, pp. 59-60.



docentes, padres y alumnos, ha impreso una orientación en el sentido de dotar al sistema en sus estructuras organizativas superiores de cierto grado de adhesión incondicional, lo cual se ha traducido en un nuevo perfil del ejercicio de la autoridad o poder de mando, que redundo en forma perniciosa en aspectos fundamentales de la carrera. Así, entre otras cosas, se utiliza la calificación del desempeño o la facultad disciplinaria, no para evaluar con justicia la entrega profesional, sino el grado de adhesión al modelo impuesto. Nuestros departamentos jurídicos han venido trabajando muchísimo en los últimos años en la defensa de afiliados contra sanciones o calificaciones injustas que aparecen muchas de ellas como mecanismos de reproche institucional oblicuo, con un objetivo disciplinante a las nuevas condiciones, desmereciéndose la autonomía propia del ejercicio profesional y la libertad de cátedra. A todos estos aspectos es necesario agregar una reciente lesión a los derechos sindicales. En octubre de 2003, el Consejo Directivo Central de la Administración de Educación Pública tomó como resolución autorizar los trámites de los docentes que presentaban renuncia a su afiliación sindical, en las oficinas de Hacienda del organismo. Los convenios 87, 98 y 151, firmados por el gobierno uruguayo con la OIT, son desconocidos por el Consejo Directivo Central en la medida que son agredidos los principios de autonomía y de independencia en la administración sindical sostenidos en ellos.



CAPÍTULO 2

PARTE 1

LOS CAMBIOS EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA UN PANORAMA DE LA EDUCACIÓN

Economistas Gabriela Cultelli⁶
Héctor Tajam⁷

2.1. El marco internacional y la afluencia de las crisis

El fin del siglo XX mostró cambios importantes en el destino de los capitales originarios en los países desarrollados. La gran concentración de los mismos en los centros no encontró colocación suficientemente rentable en sus propias naciones y/o bloques económicos. Serían los países periféricos quienes descomprimirían esta situación. Mas el comportamiento fue distinto para el destino de las diversas formas de flujo de capital, aun entre países del mal llamado mundo "en desarrollo". La década del 90 fue, al igual que la del 70, de globalización financiera para América Latina, lo cual repercutió en todas sus estructuras económicas y sociales.

Así, en el período 1970-1974 la inversión directa se dirigía en un 78,4% hacia los países desarrollados. Hacia 1995-1999 la situación poco había cambiado estructuralmente, pues tal tipo de inversión se dirigía entonces sólo en un 3,2% menos hacia esos países. Si bien las políticas privatizadoras en América Latina acrecentaron en términos absolutos la afluencia de inversión directa, no aumentaron su participación relativa en el total mundial.

La inversión en cartera (financiera fundamentalmente), luego de incrementarse en los años 70, disminuyó hacia los 80 para los países subdesarrollados, fenómeno condicionado por la crisis de la deuda, período conocido como "la década perdida" en América Latina. Para 1995-1999 la situación se revierte, es el último proceso de globalización financiera del siglo XX, con la conocida afluencia de ese tipo de capital hacia la región. La llegada de capitales de cartera hacia América Latina (fundamentalmente títulos públicos y depósitos bancarios) crece en un 116% entre 1981-1985 y 1995-1999, aumentando su participación como captadora de tales flujos en el mundo. Al mismo tiempo, el sudeste asiático mantuvo constante la recepción de inversiones en cartera, acrecentando las directas (ver gráficos 1 y 2).

⁶ Gabriela Cultelli, licenciada en Economía y Master en Historia económica, Asesoría de AFUTU y FENAPES, trabaja además como docente en la Universidad de la República (Uruguay) y asesorías a sindicatos de la salud.

⁷ Héctor Tajam, Master en Economía, Asesoría de AFUTU y FENAPES, trabaja como investigador en la Universidad de la República (Uruguay) y asesorías a sindicatos de la salud.

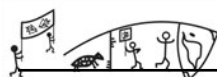
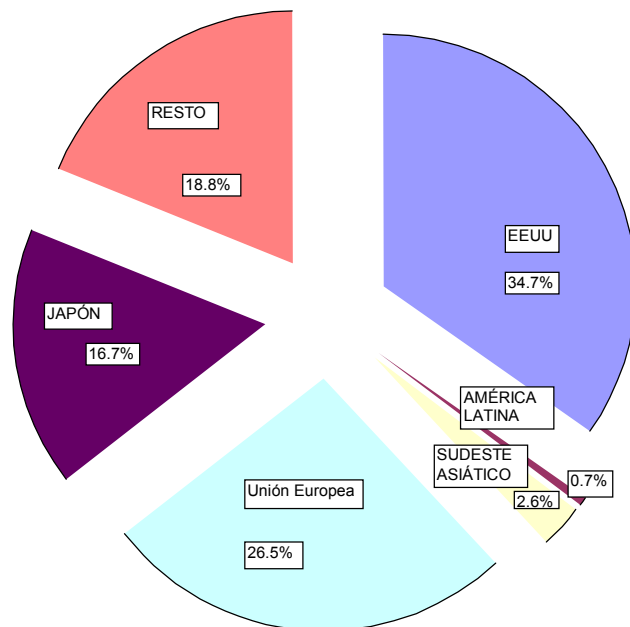
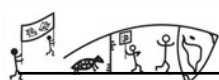


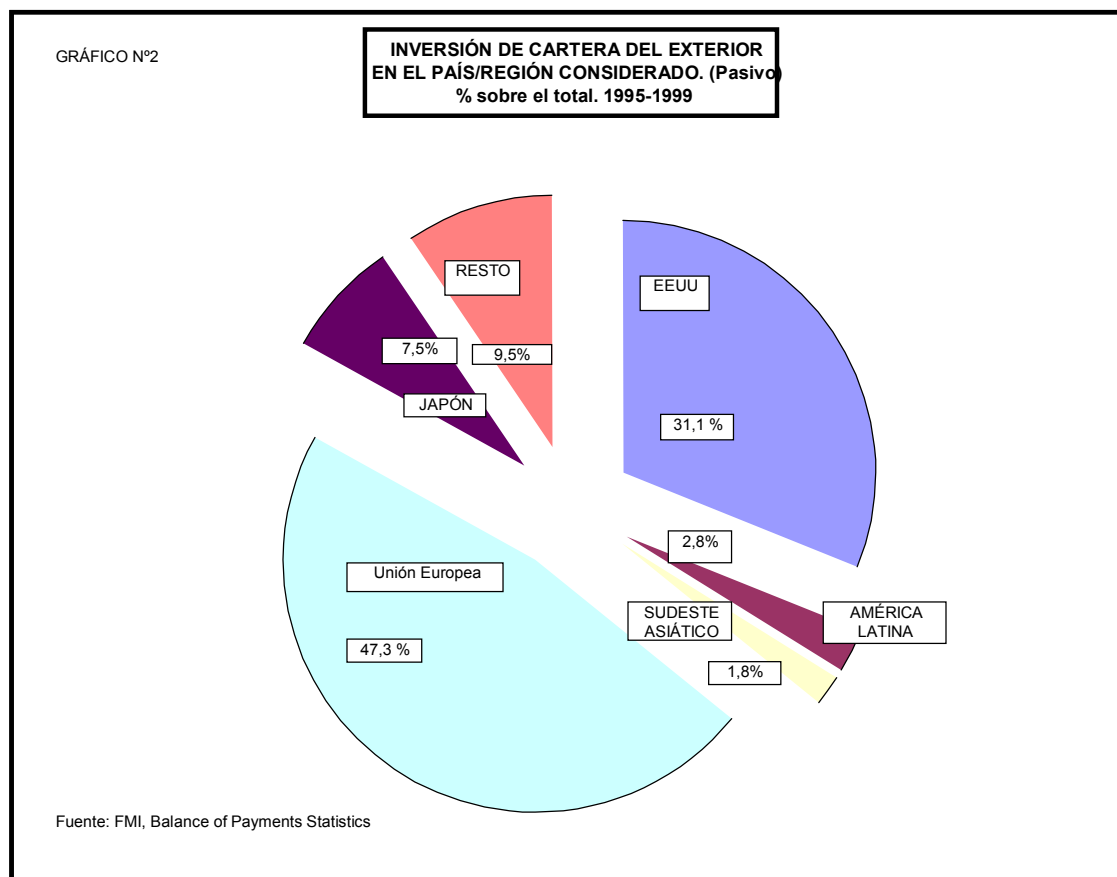
GRÁFICO N°1.

**INVERSIÓN DE CARTERA DEL EXTERIOR
EN EL PAÍS/REGIÓN CONSIDERADO. (Pasivo)
Estructura. 1981-85**



Fuente: FMI. Balance of Payments Statistics



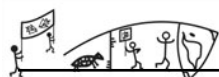


El dinamismo interno que se muestra, característico de las últimas décadas del siglo XX, es esencialmente propio del capital. El capital se reveló desde sus propios inicios como un modo de producción internacional con todas las implicaciones del caso. El desarrollo interno del capitalismo trae de la mano su desarrollo externo cuando el primer marco se le hace estrecho. El desarrollo continuo de la competencia del mercado interno trae aparejado el desarrollo del mercado externo y la producción.

Y esta misma ampliación de los mercados implica su opuesto, la limitación a seguir ampliándolos. Tal contradicción viene dada por el límite físico o geográfico de los mismos, pero fundamentalmente por el límite impuesto al intercambio y al consumo en las relaciones de producción y distribución referidas. La propia expansión de la producción y apropiación de la riqueza es al mismo tiempo la expansión de su contrario, la pobreza, que estrecha las posibilidades de consumo, por tanto del intercambio y, lógicamente, de la producción misma. Ello resulta elemento general clave a tener presente para la comprensión del reciente proceso de "globalización" que reforzó las desigualdades estructurales y provocó, entre otros factores, el advenimiento de las crisis actuales en la región. En tal marco, los circuitos financieros, altamente especulativos, y su freno ante las limitantes de la producción y el consumo real, reforzaron las fases críticas a lo interno de cada nación, región o el mundo en general.

El capital engendra y universaliza su proceso de disociación con el trabajo. Es típico de la reproducción ampliada del capital a escala internacional. Con ello, el desarrollo de sus contradicciones en todos los ámbitos de la vida socioeconómica, y con ello, los ciclos de las crisis.

Estas crisis sucesivas y necesarias para el capital se traducen en el aumento de su concentración y centralización. Es la dialéctica de acumulación de riqueza y destrucción



de la misma, en tanto que para acumular más se destruye parte de la ya existente, no siendo un proceso estrechamente económico de aumento o disminución contable de valores, en uno u otro polo, sino un proceso socioeconómico donde poseer implica desposeer. Asentamiento y desarrollo de una estructura social.

Se trata entonces de las transnacionales situadas en los centros de poder y en expansión. Y este largo proceso que nace de la esencia misma del capital es lo que, en las décadas de los 70 y los 90, se configuró como “globalización” y que preferimos llamar “transnacionalización”, sintetizando así la expansión de propiedad y apropiación que en las diversas esferas de la vida económica se dio en las últimas décadas del siglo pasado. Décadas en las que se experimentó un cambio de formas, se avanzó, incluyendo en ello el cambio impuesto a la tecnología en esa carrera infernal de competencia capitalista, y a toda la superestructura ideológica y de poder político y social en general que a ello corresponde.

La globalización es por tanto quiebre, ruptura, es globalización de las propias contradicciones del sistema. No cambian las características esenciales en que se estructura la economía mundial, sino que, por el contrario, refuerza tales desigualdades. Desigualdades que se fortalecen al interior de cada país, de cada región, de cada bloque y en sus relaciones externas. La “globalización”, ese término de moda, es un mundo, son dos mundos. Es imperialismo de hoy, es transnacionalización como más exactamente podría llamársele. Pero es también ideología.

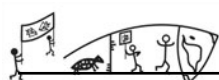
Globalización y educación

Así es como “...se nos pretende inculcar que el conjunto del planeta manifiesta una creciente uniformidad... [que implica] la aceptación de dicha realidad y sus consecuencias generales como incambiables”.⁸ Se nos da la idea de un poder tecnológico que avanza sin pausas, en una aparente objetividad omnipresente, que parece no pertenecer a nadie ni responder a intereses concretos, y esto tan divulgado incluso en los grandes medios académicos es pura ideología. Mas tal idea suele encontrarse en las exposiciones de motivo y demás publicaciones nacionales, regionales (CEPAL) y mundiales que dan sustento teórico a las reformas educativas de los 90.

El mundo ha cambiado y nos ha cambiado; como tal, puede continuar transformándose. La globalización, vista como “el fin de la historia”, ese supuesto irreal que justifica de manera subyacente los actuales planes educativos, cae por su propio peso. En el marco mundial del proceso de transnacionalización de las economías aquí expuesto es donde se desarrollan las reformas educativas actuales, adaptando los sistemas de enseñanza a los cambios estructurales económicos, o como reflejo de ellos, en América Latina.

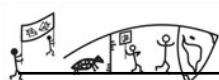
Los gastos públicos en educación, como porcentaje del PBI, son reflejo del esfuerzo productivo dedicado a ese sector. En tal sentido, las diferencias también se acrecentaron en el mundo. Mientras que la participación en el PBI del gasto público en educación en Suecia, por ejemplo, creció entre 1985 y 1997 en un 1% acumulativo anual, en el promedio de los cuatro países latinoamericanos aquí especificados lo hizo sólo en un 0,4% para igual período. El siguiente cuadro detalla tal indicador en años seleccionados.

⁸ QUARTINO, J.: *Apertura, integración y transnacionalización*, Valgraf, Montevideo, 2000.



CUADRO N° 1

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PBI			
Países/ Años	1985	1990	1995-1997
Argentina	3,7*	3,4	3,5
Brasil	3,8	s/n	5,1
Chile	4,4	2,7	3,6
Uruguay	2,8	3,1	3,3
Canadá	6,6	7,0	6,9
Suecia	7,7	8,0	8,3
Mundo (media)	4,9	4,9	4,8
Fuente: Informes sobre Desarrollo Humano 1999, 2000, 2002			
*Nota: Calculado en base a tasa de crecimiento			



PARTE 2

AMÉRICA LATINA: CAMBIOS ESTRUCTURALES Y CRISIS

LOS GASTOS EDUCATIVOS Y LAS REFORMAS DE LOS 90

Economistas Gabriela Cultelli⁹
Héctor Tajam¹⁰

2.2. Cambios estructurales y crisis

De acuerdo con lo expuesto en el punto anterior, América Latina fue progresiva y aceleradamente integrada al mundo “globalizado” a través de una nueva corriente de flujos financieros cuyos efectos fueron internalizados por la adopción unilateral de los modelos de apertura y desregulación económica. Dicho modelos se financiarían con la afluencia de capital internacional.

La conocida crisis de la deuda en la década del 80 preparó el terreno. Las condiciones de su refinanciación iniciaron los cambios estructurales necesarios para la nueva llegada de capitales en la década del 90. Entonces, el capital financiero fue el eje común del modelo de subdesarrollo latinoamericano, cerrando así el diabólico circuito desarrollo-subdesarrollo.

Este tipo de modelo característico de épocas de globalización financiera, como lo fue también en la década del 70, se comportaría de manera similar que en aquella ocasión, pero con el agravante de la desestructuración económica y social acumulada hacia fines de los 90. La liberalización económica golpeó duramente el débil aparato productivo de la región, en una década de crecimiento con una distribución de sus resultados altamente concentrados y centralizados. Es entonces América Latina el continente con mayores niveles de desigualdad relativos a la distribución de sus ingresos.¹¹ Ello incluyó los procesos de privatizaciones, desregulación y flexibilización laboral vividos en estos años.

Las consecuencias de este tipo de desarrollo se materializaron en los siguientes fenómenos:

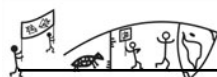
- (a) Desindustrialización y desempleo.
- (b) Financiamiento externo del consumo importado que provocó la reversión del otrora proceso de industrialización sustitutiva.
- (c) Financiamiento externo de las actividades productoras de servicios y de la construcción de su infraestructura, la mayoría en beneficio de las transnacionales que compraron barato en las privatizaciones de las empresas públicas. Para ello se impulsaría el consumo interno y anárquico de esos servicios.
- (d) Financiamiento externo del déficit público provocado por la incapacidad fiscal de gravar a los sectores más pudientes, la reforma de la seguridad social (o su privatización) y el aumento del gasto público en seguridad y planes asistenciales. A esto se le agregó el alto costo de la histórica corrupción que suele incrementarse en períodos de liberalización.

De alguna manera había que financiar a estados que desarticulaban políticas

⁹ Gabriela Cultelli, licenciada en Economía y Master en Historia económica, Asesoría de AFUTU y FENAPES, trabaja además como docente en la Universidad de la República (Uruguay) y asesorías a sindicatos de la salud.

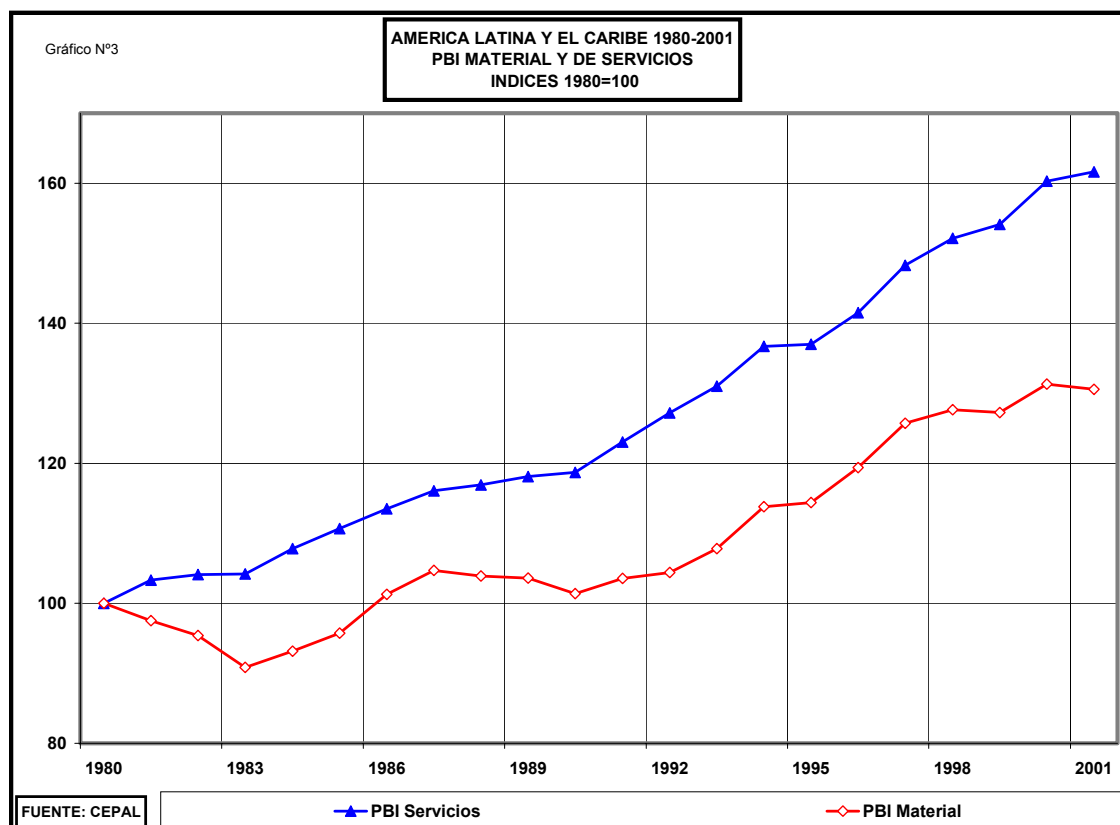
¹⁰ Héctor Tajam, Master en Economía, Asesoría de AFUTU y FENAPES, trabaja como investigador en la Universidad de la República (Uruguay) y asesorías a sindicatos de la salud.

¹¹ Ver THORP, R.: *Progreso, pobreza y exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el siglo XX*, BID, 1998.

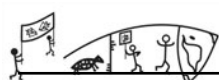


arancelarias e impositivas características de los anteriores modelos industrializadores. No bastaba con los impuestos a la pobreza a través de las cargas a retribuciones personales (salarios) o impuestos indirectos al consumo, tampoco con el estancamiento o disminución relativa de parte de los gastos sociales o salario indirecto (dentro de ellos, los destinados a la educación) y de inversiones públicas, variables indiscutibles de cualquier intento de desarrollo sustentable. Se sucede entonces nuevamente un proceso de endeudamiento público.

Los años 90 fueron, por lo tanto, una etapa de crecimiento para la gran mayoría de los países latinoamericanos, impulsado en primera instancia por las exportaciones regionales revitalizadas con las últimas experiencias “integracionistas” surgidas al amparo del proyecto estratégico de EE.UU. (el IPA de Bush y el ALCA de Clinton). El segundo elemento que justifica tal crecimiento sería la expansión de los sectores productores de servicios ya mencionada, en detrimento de la producción material sustituida por las importaciones. Como se observa a continuación (gráfico 3), la expansión de este modelo tuvo sus orígenes a fines de la década del 80, afianzándose en los 90.

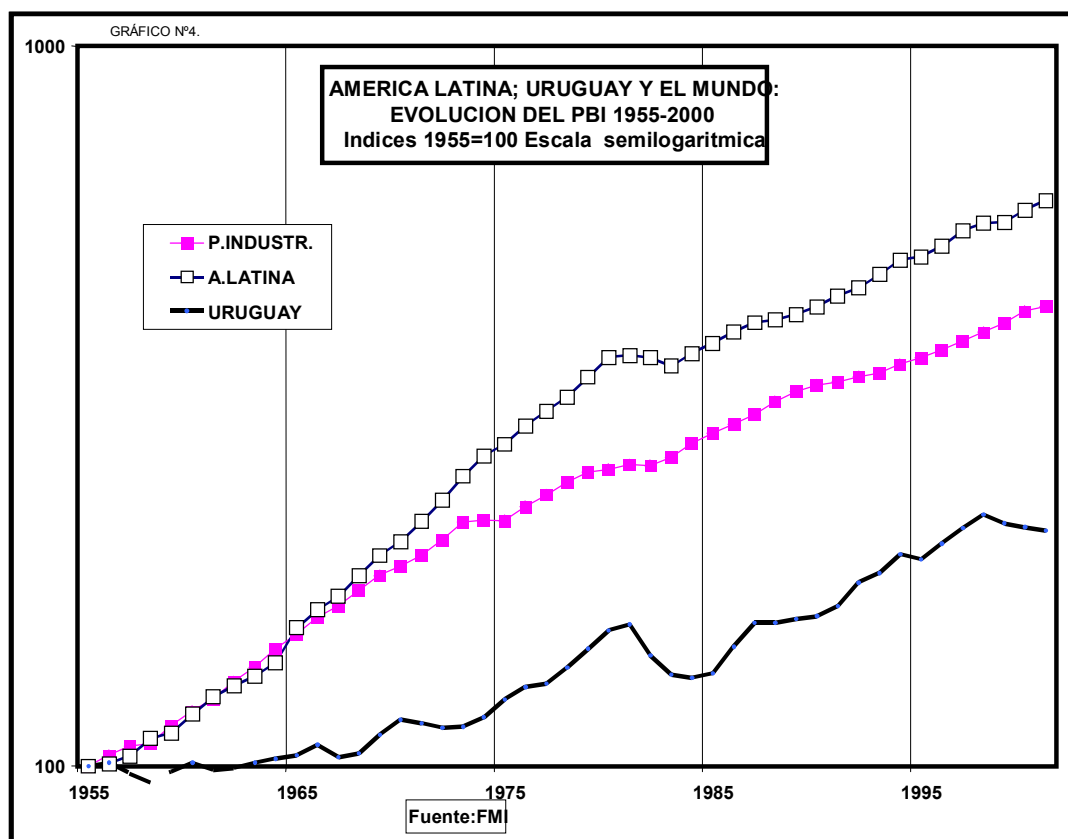


Al interior del sector servicios las actividades determinantes del gran crecimiento fueron las que la CEPAL denomina como “servicios esenciales”: transporte y comunicaciones, electricidad, gas y agua. En cambio, los servicios proporcionados por el sector gobierno y comunales (educación, salud, seguridad social, defensa, vivienda, etc.) no mostraron un dinamismo importante, fenómeno lógico en la medida que dependían de un presupuesto público jaqueado por el endeudamiento externo y la apertura en general. Pero todo ello tiene un límite en sí mismo: la crisis. La forma de funcionamiento del modelo así lo determinó, pues ninguna región del mundo ha podido vivir de prestado



por lapsos importantes de tiempo sin apostar al desarrollo de sus capacidades internas de generación de valores. Afirmación que se sostiene aun considerando los relativos ritmos de crecimiento que mostró América Latina en la última década del siglo XX, liderado por Brasil, México y, en determinadas coyunturas, Argentina.

Pero el caso particular de Uruguay, lejos de único, se muestra común en la región. Habiendo acompañado los ritmos de crecimiento mundiales en la primera mitad del siglo, para la segunda mitad se estanca, mostrándose más lento luego en la década de los 90, abriéndose cada vez más la brecha divergente con el Primer Mundo. En una visión de largo plazo, el crecimiento de los 90 no parece tan espectacular como oficialmente es propagandeado (gráfico 4).



Repetimos: el modelo tiene límite y éste es la crisis. En América Latina, ¿por dónde iba a comenzar? Por los países donde había más recursos para explotar y mercados internos mayores para realizar las ganancias, o sea México, luego Brasil, Argentina... y cada vez se generaliza más, deteniéndose momentáneamente aquí y reapareciendo allá.

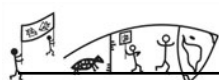
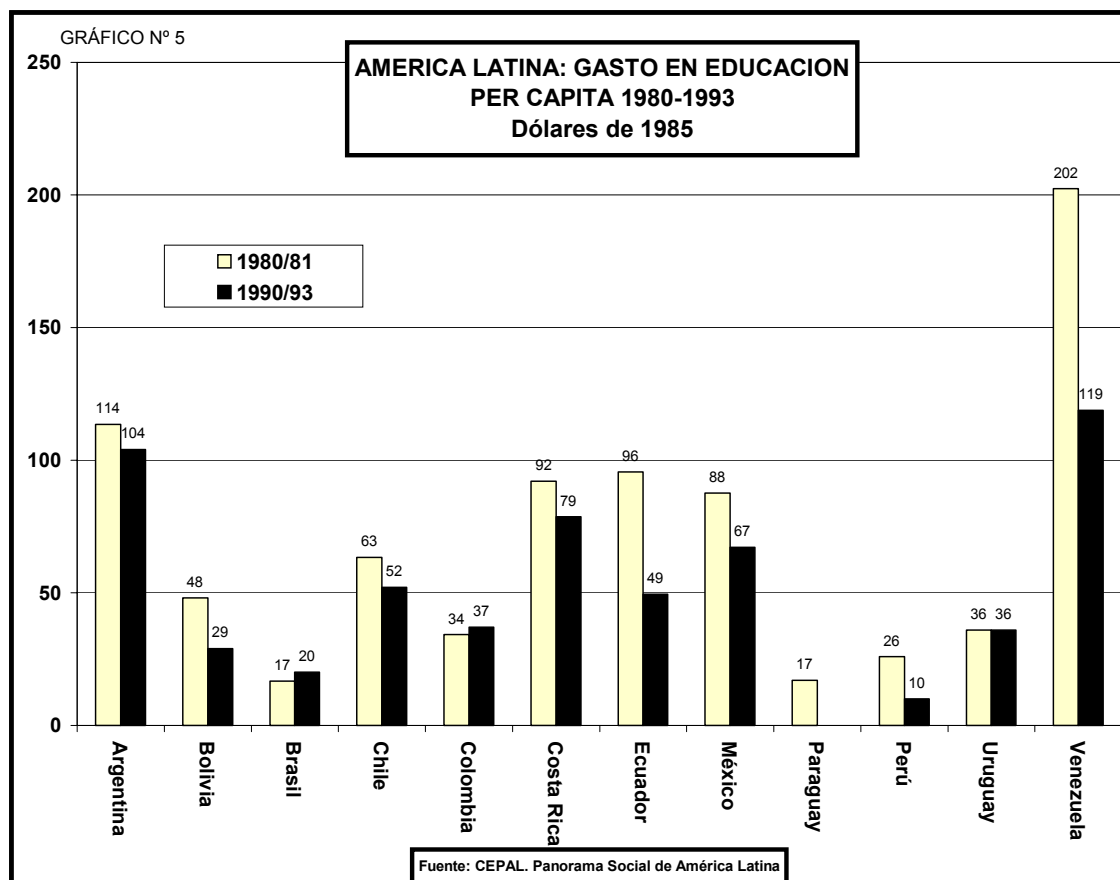
2.3. Los gastos en educación y las reformas de los 90

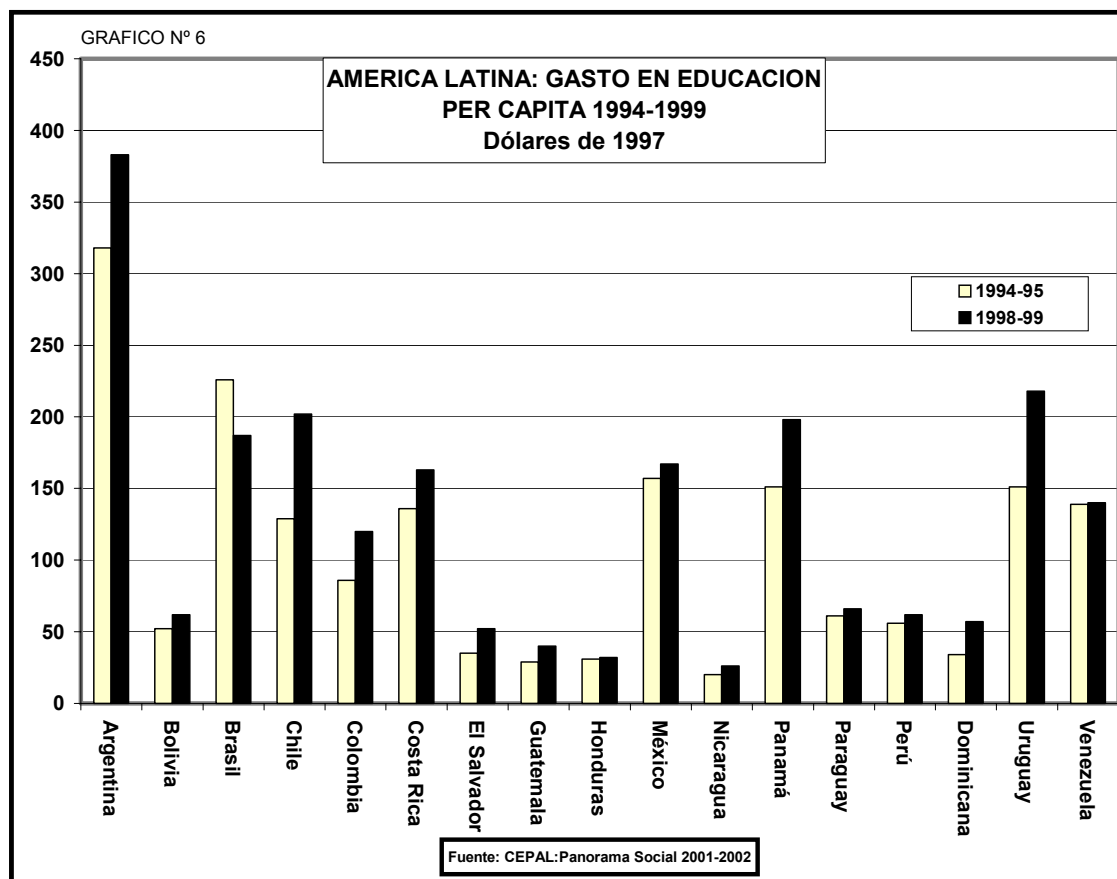
En tal contexto, el gasto público en educación evolucionó en el mejor de los casos de forma procíclica. Desde 1980 hasta inicio de los 90 (gráfico 5), con las excepciones de Brasil y Colombia, el gasto en educación per cápita descendió de forma importante. En cambio, desde 1994 y hasta 1999 creció de manera absoluta (gráfico 6),¹² ahora con

¹² Nota: para el caso particular de los gastos en educación, no es posible estimar indicadores globales para América Latina, por ello se presenta la información por países. Además, las distintas bases de contabilización determinaron el corte en 1994.



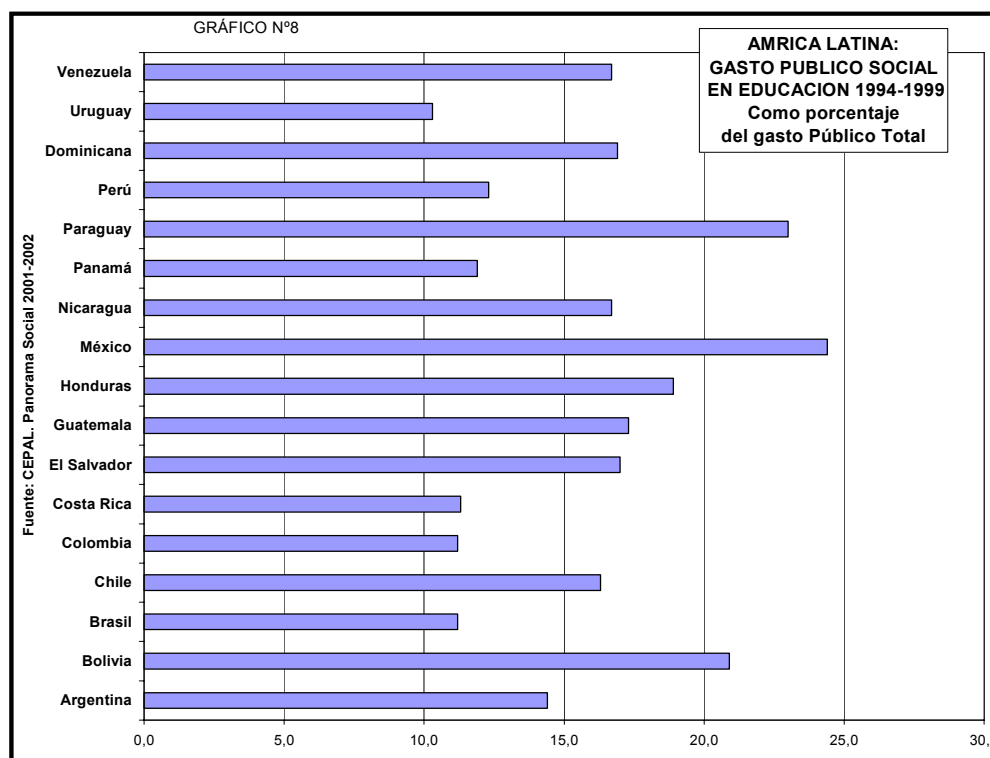
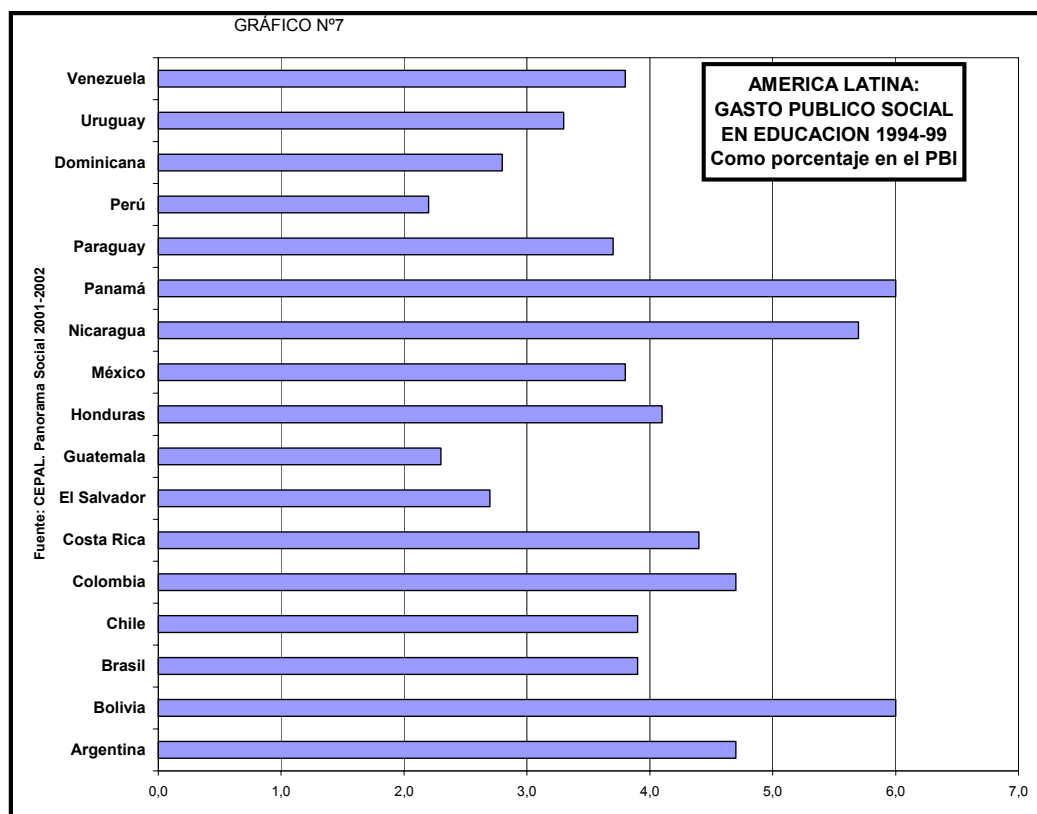
las excepciones de Brasil, Honduras y Venezuela.



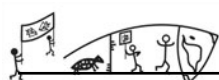


Más el peso del gasto público en educación, como porcentaje del gasto público total y del PBI, se comportó de manera distinta en los países latinoamericanos. Uruguay muestra uno de los peores comportamientos en la segunda mitad de los 90, algo similar a Brasil en torno al peso relativo en el gasto total, pero inferior en comparación con el PBI. Chile y Argentina presentaron un comportamiento similar a la media (gráficos 7 y 8).

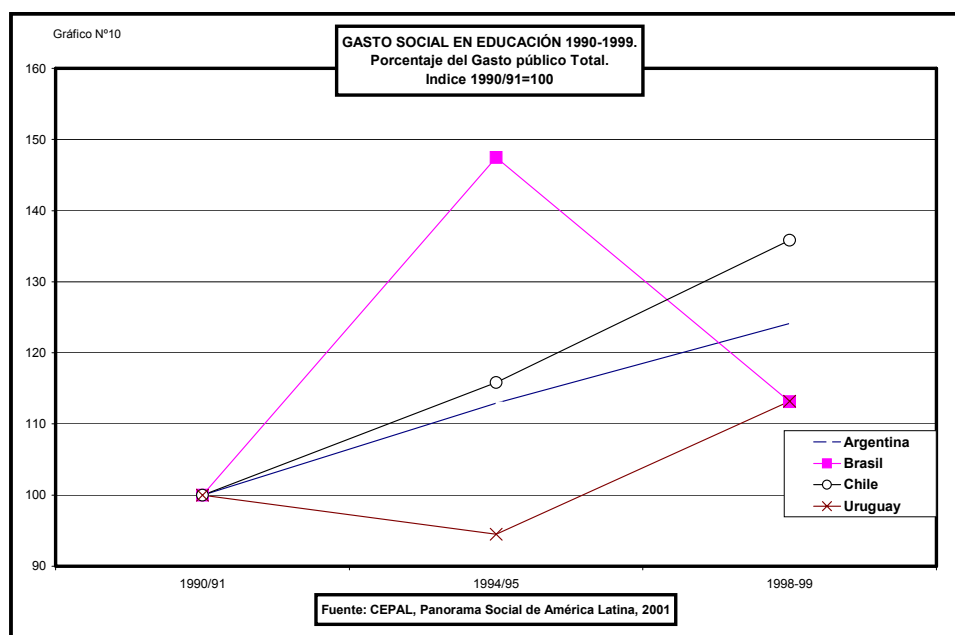
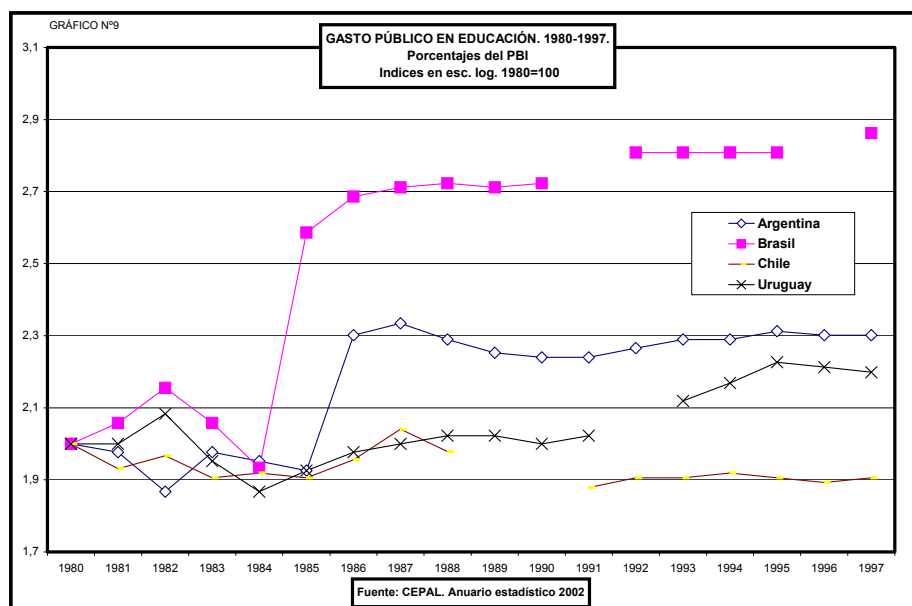




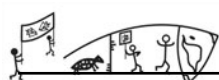
Si se observa el comportamiento del gasto público en educación como porcentaje del PBI (gráfico 9) para un período mayor de tiempo (1980-1997) y en su evolución, se corrobora que las reformas de los 90 no resultaron otra cosa que un estancamiento brutal en estos términos, en este caso, para los países del Cono Sur latinoamericano, y a



pesar del crecimiento mostrado por estos gastos en el total de gastos públicos para igual década (gráfico 10).

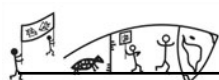


En conclusión, los gastos destinados al sistema educativo se movieron, en el mejor de los casos, de acuerdo con la evolución del PBI (de manera procíclica) en los años 90, etapa por demás de crecimiento. No se atenderían, por tanto, las necesidades propias del sector y su ubicación en cualquier modelo de desarrollo sustentable, que de hecho no se presentó en la región. Las reformas de los 90 en la práctica presupuestal latinoamericana afianzaron el modelo de crecimiento implementado.



BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- ARCE, G., ROCCA, J. y TAJAM, H.: *El comienzo de una historia*, FCU, Montevideo, 1995.
- CEA: *CEA Hoy*, varios números, México D.F.
- CEPAL: *Panorama social de América Latina 1994 y 2001, Anuarios estadísticos 2000-2002*, revista CEPAL, varios.
- CULTELLI, G.: *El mundo de la globalización: apuntes para un análisis*, Nuevajurídica, Montevideo, 1997.
- FENAPES: *Boletín Mensual*, varios números, Uruguay.
- FMI: *Estadísticas financieras del gobierno*, varios.
—*Estadísticas financieras internacionales*, varios.
—*Estadísticas del Balance de Pagos*, varios.
- HOBBSAWM, E.: *Historia del siglo XX*, Grijalbo, Bs. As., 1998.
- IANNI, O.: *Teorias da globalização*, Civilização Brasileira, Río de J., 1995.
- MARX, C.: *Trabajo asalariado y capital*, Progreso, 1973
—*Discurso pronunciado en la fiesta de aniversario del People's Paper*, Progreso, 1973.
- OIT: *Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente*, Programa de actividades sectoriales, Ginebra.
- PNUD: *Informes sobre el desarrollo humano*, 1999, 2000 y 2002.
- PONCE, A.: *Educación y lucha de clases*, Cultura Popular, México, 1978.
- QUARTINO, J.: *Apertura, integración y transnacionalización*, Valgraf, Montevideo, 2000.
- THORP, R.: *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, BID-Unión Europea, 1998.
- UNESCO: *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica*, 2.º informe, Santiago de Chile, octubre de 2000.
—*Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2001.
- WALLERSTEIN, I.: *El moderno sistema mundial*, Siglo XXI, México, 1956.
- YÁÑEZ, C.: "El capital humano y las políticas sociales en la agenda del desarrollo centrado en las personas", en *Desafíos de un Desarrollo Humano*, ed. especial, n.º 8 y 9, mayo de 2001.



PARTE 3

URUGUAY: EL CAMBIO ESTRUCTURAL

EL SISTEMA EDUCATIVO PRIMARIO Y MEDIO HACIA FINES DEL SIGLO XX

Economistas Gabriela Cultelli¹³

Héctor Tajam¹⁴

Los gastos públicos en educación forman parte del presupuesto nacional (y/o provincial/departamental, según sea el caso).¹⁵ La política presupuestaria suele definirse con relación al modelo de política¹⁶ económica (o de regulación) general vigente. Es más, resulta un instrumento de vital importancia en la aplicación y definición de la misma. A su vez, dicho modelo se corrige o es sustentado por el modo de regulación¹⁷ o patrón de acumulación dominante, aun con desviaciones coyunturales. Los llamados gastos sociales o salario indirecto, dentro de los cuales se encuentran los destinados a la enseñanza, resultan acomodarse a los cambios estructurales acaecidos. Los estudios realizados demuestran que el sistema educativo de conjunto se ha corregido de acuerdo con tales cambios.

Por tanto, una vez expuesto el marco en que se desarrolla el sistema educativo y las actuales reformas, pretendemos a partir de allí centrar nuestro trabajo en el estudio del sistema educativo desde el punto de vista del gasto como distribución macroeconómica del ingreso en épocas de las últimas reformas educativas del siglo XX. Comprenderá los subsistemas de enseñanza primaria, técnica y secundaria, relacionados precisamente con el conjunto de la población y así vinculados estrechamente a la categoría entendida como salario indirecto. En tal sentido, podría ejemplificarse con estudios realizados en 1982 por Hugo Davrieux para el caso del Uruguay. Allí se expone que *"...El gasto del Estado en Educación Primaria es el que tenía un mayor efecto distributivo. A la fecha del estudio, el 20% más pobre del total de familias captaba 46% del gasto en Educación Primaria; a su vez, la mitad más pobre de las familias percibía 80% del beneficio. El gasto en Educación Secundaria (incluye UTU) también tenía importantes efectos progresivos sobre la distribución del ingreso, aunque en menor proporción que en el caso de Primaria... el 20% más pobre del total de familias, que percibía el 7% del ingreso, recibió el 25% del gasto"*.¹⁸

¹³ Gabriela Cultelli, licenciada en Economía y Master en Historia económica, Asesoría de AFUTU y FENAPES, trabaja además como docente en la Universidad de la República y asesorías a sindicatos de la salud.

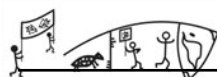
¹⁴ Héctor Tajam, Master en Economía, Asesoría de AFUTU y FENAPES, trabaja como investigador en la Universidad de la República (Uruguay) y asesorías a sindicatos de la salud.

¹⁵ En la particularidad del Uruguay, prácticamente la totalidad del gasto público en educación pública se distribuye por el Presupuesto Nacional, a través de sus incisos 25 para la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública, que abarca primaria, secundaria, técnica y el Consejo Directivo Central, que incluye formación docente) y 27 para la universidad (ver capítulo siguiente).

¹⁶ Se entiende por Modelo de Regulación la superestructura política, jurídica, institucional. Se trata del modelo esencialmente de política económica que se alza sobre el régimen o patrón de acumulación, con posibles desajustes temporales.

¹⁷ Se entiende por Régimen o Patrón de Acumulación Dominante las características concretas que asume el proceso de reproducción capitalista en una etapa históricamente definida representando una modalidad específica de acumulación. Por tanto, el Patrón de acumulación estará definido por las formas de apropiación, producción y realización de la plusvalía, caracterizando las particulares estructuras sociales.

¹⁸ DAVRIEUX, H.: *Papel de los gastos públicos en el Uruguay. 1955-1984*, CINVE-EBO, Montevideo, 1987, p. 89. Se puede consultar al respecto, y del mismo autor, *¿A quién beneficia el gasto público social?*, SUMA, abril de 1987, y *Desigualdad y gasto público en los 80*, CINVE-EBO, Montevideo, 1991.



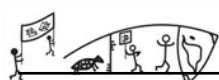
2.4. El Uruguay de fines del siglo XX

La agudización de la crisis económica de los 60 trajo como consecuencia un incremento de las tensiones sociales frente al crecimiento de la inflación acompañada de la caída de los salarios, período en el que la correlación de fuerzas sociales y políticas no hizo posible introducir cambios estables en la política económica. Esta situación crítica se incrementó hasta que finalmente en 1973, con el golpe de Estado, se creó un panorama totalmente diferente. La dictadura instalada entre 1973 y 1984 hizo posible la aplicación de una política económica neoliberal, desarticulando progresivamente el otrora “Estado de Bienestar”. Los ejes del discurso: apertura, liberalización, estabilización y cambio del rol del Estado.

A partir de allí se sucede un período de crecimiento, influenciado por el impulso de las exportaciones no tradicionales (aunque en su mayoría seguían siendo de base agropecuaria), donde el nuevo proceso de integración, que parece dar allí sus primeros pasos, cumple un importante rol. Mas la apertura incrementó el nivel de importaciones, y con ellas el endeudamiento interno al consumo, hecho determinado por el rol interno del sistema financiero y su forma de acumulación basada en altas tasas de interés. El crecimiento tuvo fundamentalmente como base la caída del salario real, derivándose una nueva suerte de acumulación que, unida a la utilización de todo el arsenal de política económica, se conjugaría para salvaguardar las mencionadas producciones dirigidas al mercado externo. Los llamados déficit gemelos (déficit fiscal + déficit en cuenta corriente del balance de pagos) se conjugarían con las posibilidades de financiamiento que brindó la mencionada etapa de globalización financiera, provocando un proceso de endeudamiento externo más acelerado que el de la fase anterior.

A partir de 1978 se puso especial énfasis en el logro de la estabilización monetaria, lo que constituyó uno de los principales objetivos del segundo Plan Nacional de Desarrollo dictatorial (Cónclave de Solís, diciembre 1977). De igual forma se haría hincapié nuevamente en lograr estabilidad fiscal. Con objetivos antiinflacionarios, la llamada “tablita” en definitiva se trató de minidevaluaciones preanunciadas que resultarían en un mecanismo de atraso cambiario. Fueron estos los años finales de crecimiento de la etapa, mostrando 1979 y 1980 los mejores ritmos del período, para luego caer hacia 1981. Años de incremento de la apertura y por tanto de la vulnerabilidad externa ante una región sumida en similares modelos financiados desde el exterior, y un proceso de endeudamiento externo que también en Uruguay mostró sus límites con la crisis de pagos que fue gestándose. Por un lado, la apertura significó un período sin tregua de déficit comercial externo; por otro, la distribución de la carga impositiva, la caída de los salarios reales acumulada y el impulso al sector financiero conformaron un ascendente endeudamiento interno para el consumo (crecientemente importado), que se sumó al endeudamiento de los sectores productivos. En tal situación, la disminución de las reservas del Banco Central del Uruguay aparejó el abandono de la “tablita”, constituyéndose en un hecho procíclico. La crisis de pagos también resultó interna, viéndose el sector financiero comprometido no sólo en su rentabilidad, sino también en su propia existencia. A partir de 1982 el producto decreció hasta 1984, acumulando un descenso del orden del 17%.

Las elecciones restrictivas de 1985 dieron cauce a un nuevo período democrático, basado en cierto consenso social que resultó suficiente, no sólo para restablecer los mecanismos formales de la democracia sino, a la larga, para profundizar el modelo de acumulación preexistente. La crisis financiera sería entonces motivo de protección estatal. Tras el mecanismo de la compra de carteras vencidas, el intervencionismo público se distanciaba del discurso liberal. El salvataje de la banca en aquellos años podría ser un



indicador para la caracterización del modelo, con el sector financiero como eje de acumulación. Otros sectores resultaron también favorecidos con tal mecanismo y fueron base de apoyo para la salida de la crisis. En tal marco fue creada la Corporación Nacional para el Desarrollo, un nuevo instrumento del arsenal favoritista de política a nivel microeconómico, sumándose a las declaraciones de Proyectos de Interés Nacional con sus créditos blandos y exoneraciones tributarias.

Por otra parte, la recuperación del mercado interno, vía incremento salarial, resultó instrumento indispensable económica y socialmente para superar la fase crítica. Hacia 1986 dicho aumento del 13% permitió volver a los niveles de 1977-1978. Así, pues, el impulso de la demanda interna y el mejoramiento de la demanda externa hacia 1986 y 1987 aliviaron la situación de desempleo (más del 14% hacia 1984).

La recuperación del ciclo económico comenzó en la segunda mitad de los 80, retomando los niveles precrisis al fin de la década, con crecimiento entre 1991 y 1998, para volver a caer en una nueva fase crítica en 1999. Tal efímero resultado podría tener de base las recreadas formas de acumulación y los poderes económicos que tras ellos se movieron, en conjunción con la doctrina neoliberal de los dos partidos que se alternaron en la presidencia a lo largo de todo este período.¹⁹ Los años 90 fueron una nueva fase pauta por otra etapa de globalización financiera y por los acuerdos con los organismos de crédito multilaterales, que en un renovado ascenso de la apertura económica y de endeudamiento externo estrecharían más los lazos de la dependencia, con el consecuente proceso de desestructuración productiva y debilitamiento del aparato estatal. El Plan Brady de refinanciación de la deuda externa en 1991, los acuerdos de ajuste estructural con el Banco Mundial SAL 1²⁰ y SAL 2²¹ (16 de junio de 1987 y 16 de mayo de 1989, respectivamente) marcarían el esquema inicial de la siguiente fase. El cumplimiento de los plazos de pago del endeudamiento público (salvo dos renegociaciones, la de 1986 y la de 1991) permitió al país en 1997 obtener los publicitados *investment grade* como cúspide de un proceso de afianzamiento de la plaza financiera. Serán entonces tiempos de Reforma del Estado, conciliadas en las cartas de intención con los organismos financieros multilaterales. Se trataría de un proceso de privatizaciones, limitado en su profundidad por el plebiscito de 1992, además de la desmonopolización de actividades netamente públicas y de concesión de obras públicas que algunos autores entienden como formas indirectas de privatizaciones; de la reforma del sistema financiero estatal (Carta Orgánica del Banco Central y transformaciones en el Banco Hipotecario –BHU– y en el Banco de la República –BROU–). En síntesis, la Reforma del Estado sólo logró plasmarse plenamente en la Reforma de la Seguridad Social y en la Reforma Educativa, corrigiendo ambos sistemas a los nuevos tiempos.

A partir de 1992 regresaron los saldos negativos del comercio exterior que, sumados a la acumulación de déficit públicos, hacen (al igual que en los 70) a un modelo basado en financiamiento foráneo. A pesar de los ajustes fiscales, en 1990 en pro de la refinanciación del endeudamiento externo y en 1995 con la asunción del segundo gobierno de Sanguinetti, en la década continúa el ascenso acelerado de gastos y limitación de ingresos en un modelo fiscal por sí mismo deficitario. Se trata de una

¹⁹ Partido Colorado, J. M. Sanguinetti, 1985-1990; Partido Blanco, L. A. Lacalle, 1990-1995; Partido Colorado, J. M. Sanguinetti, 1995-2000; y J. Batlle, a partir de marzo de 2000.

²⁰ Las recomendaciones de SAL I tuvieron como objetivo la reformulación del sector público y en ello las empresas públicas de saneamiento (OSE) y de transporte ferroviario y aéreo (AFE y PLUNA). Se impulsarían inversiones en el MTOP (Ministerio de Transporte y Obras Públicas) y en la enseñanza como preámbulo de las reformas de los 90. Incluía el mejoramiento de regulación de la banca comercial.

²¹ Las recomendaciones de SAL II acuerdan las formas de pago y desembolso con el objetivo explícito de incrementar exportaciones, ahorro interno y disminución del desempleo. Aconsejan la reforma de la seguridad social.



creciente importancia de los impuestos indirectos al consumo (IVA e IMESI) y a las retribuciones personales (IRP) con tendencia negativa de impuestos al sector externo, industria, comercio y agro, más la casi inexistente imposición a la renta de las personas físicas y al sector financiero. Se trata también de gastos crecientes por intereses de deuda, con más de un 30% del presupuesto público comprometido hacia el final de la década con el BPS (Banco de Previsión Social). La seguridad social fue desfinanciada por el sistema de las AFAPs (Administradoras de Fondos de Pensión) resultantes de la reforma de la seguridad social por la política de recorte de los aportes patronales, por la evasión de impuestos de un sistema recaudador ineficiente, así como por un desempleo estructural que se situó en un 10% promedial en la década, aumentando los gastos por seguro de paro y disminuyendo los ingresos ante la caída de la masa de trabajadores formales (incremento de la informalidad).

Desde 1999 el país vive una de las crisis más agudas de su historia. La caída acumulada del PBI hacia 2002 sólo se compara con la anterior crisis de los 80 y la de 1914, con la diferencia de que hoy no acabamos de pasar ni por una dictadura ni por una guerra mundial. El delirio de apoyo a la banca en quiebra, los fraudes que ello suele traer consigo, el mantenimiento a ultranza hasta junio de 2002 de la banda de flotación, luego del abandono de los regímenes de atraso cambiario en la región (Brasil, 1999; Argentina, diciembre de 2001), conformarían un paquete de política económica procíclica. La crisis financiera tendría su punto mayor a mediados del año pasado, mientras un nuevo “blindaje” crediticio avalado por el FMI llegaba a restaurar una más concentrada plaza financiera. Los salarios reales sólo en 2002 cayeron en un 26%, mientras que la desocupación llegó a casi el 20%. Se trata de un nuevo proceso de acumulación y centralización de riquezas. En ello se vio inmerso también el sistema educativo, y no sólo desde el punto de vista de las enormes pérdidas salariales similares a las sufridas por el conjunto de los trabajadores, sino también con una disminución de casi el 50% en los restantes gastos de funcionamiento e inversión.

2.5. El sistema educativo público primario y medio, como salario indirecto en el Uruguay de fines del siglo XX

La cobertura educativa

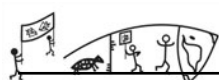
Primeramente, cabe destacar que la cobertura educativa primaria (1.º al 6.º grado) no mostró cambios importantes en la década. Los niveles mayores al 60% alcanzados en la cobertura no ajustada²² resultan similares a los relevados para la década del 60.²³ En tal sentido, los cambios destacables ocurridos en la segunda mitad de la década del 90 corresponden a la enseñanza preescolar, perteneciente también a este subsistema, con la incorporación o intento de generalización del ingreso obligatorio con cuatro años en la escuela pública. Sin embargo, al observar la cobertura educativa ajustada²⁴ primaria entre el primero y sexto año, resulta que ella se muestra por encima del 100% (cuadro 1), siendo indicador de los índices de repetición.

La cobertura en la enseñanza media (cuadro 2) creció casi un 14% entre 1985 y 2000, con caída de la cobertura privada entre 1981 y 1987 para, tras una recuperación que

²² Cobertura no ajustada: resulta de relacionar la matrícula con la población entre 5 y 14 años de edad para el caso de primaria. Para la enseñanza media se toma la población entre 10 y 19 años de edad.

²³ CULTELLI, G.: *La enseñanza primaria y media como salario indirecto en el Uruguay en las cuatro últimas décadas del siglo XX*, op. cit.

²⁴ Cobertura ajustada: resulta de relacionar la matrícula con la población entre 6 y 11 años de edad para el caso de primaria. Para la enseñanza media se toma la población entre 12 y 17.



apenas cubrió la mitad de lo indicado hacia 1978, mantenerse en iguales niveles durante toda la década del 90. El crecimiento de la enseñanza media a partir de 1981 y hasta 1984 resultó más acelerado en UTU que en secundaria, revirtiéndose la situación en la década del 90, cuando la técnica mostró tasas de crecimiento negativas en casi todos esos años, aunque secundaria permaneció casi estancada o con leve crecimiento en términos de matrícula.

En los inicios del nuevo siglo, cabe destacar el incremento de matrícula que traería consigo una ampliación de la cobertura educativa, propia de tiempos de crisis, que en el país comienza hacia 1999. La desocupación llega a alcanzar casi un 20% para 2002, habiéndose mantenido en la década del 90 en un 10%, vinculado al proceso de desestructuración productiva que se agrava con la crisis. Por tanto, esta última ampliación del sistema educativo no se puede entender como logro del propio sistema. En tal sentido, referimos la lectura del capítulo siguiente.

En los distintos niveles de enseñanza aquí señalados se observa el predominio de la enseñanza pública sobre la privada, sin grandes cambios en todo el período, más allá de típicos movimientos en épocas de crisis. Es más, la cobertura privada se recupera brevemente luego de la crisis de los 80.

CUADRO 1

Matrícula (en miles) Pública y Privada. Primaria. Cobertura Ajustada							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob. Privada	total	Cob. Prim.	pobl.6-11 años
1978	271	90	52	17	323	107	302
1979	275	91	50	17	325	107	303
1980	284	94	47	16	331	109	303
1981	283	93	49	16	332	109	305
1982	288	93	40	13	328	106	310
1983	298	94	27	8	325	102	318
1984	300	93	23	7	323	100	323
1985	301	92	51	16	352	108	327
1986	303	93	47	14	350	107	327
1987	303	93	46	14	349	107	327
1988	297	92	54	17	351	108	324
1989	296	92	52	16	348	108	322
1990	290	90	56	17	346	108	321
1991	285	89	56	18	341	107	319
1992	283	90	55	17	338	107	316
1993	282	90	56	18	338	108	313
1994	282	91	55	18	337	108	311
1995	289	94	55	18	344	111	309
1996	293	94	63	20	356	114	313
1997	295	93	53	17	348	110	317
1998	296	92	54	17	350	109	321
1999	295	91	52	16	347	107	324
2000	300	93	51	16	351	108	324

Fuente: INE, MEC, Bertola- Bertoni "Educación y aprendizaje..." Corbo y otros "La evolución del gasto..."



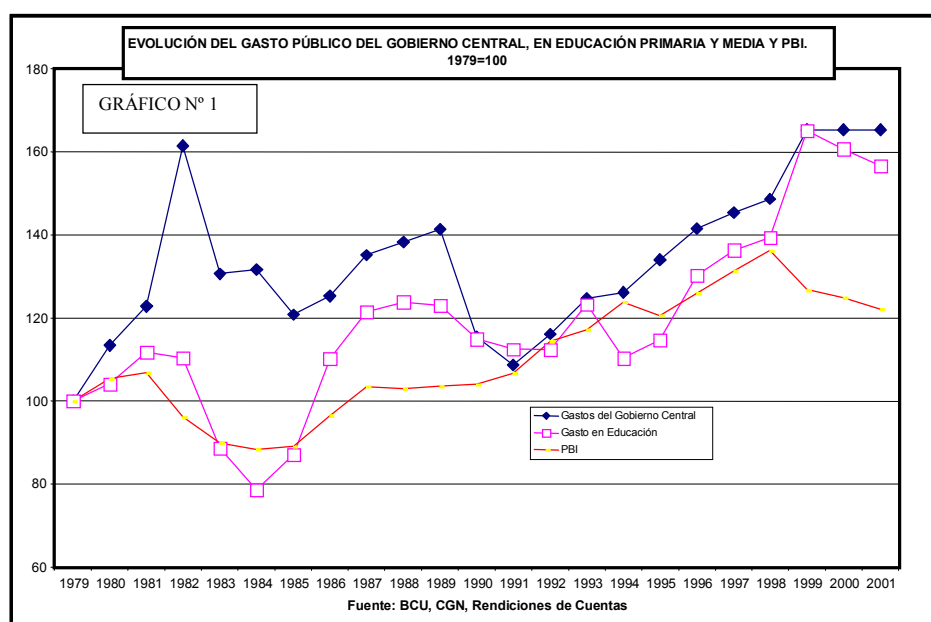
CUADRO 2

Matricula (en miles) Pública y Privada. Secundaria + UTU (media). Cobertura Ajustada							
Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob.Privada	total	Cob. Ens.Media	pobl.12-17 años
1978	145	50	67	23	212	73	292
1979	142	49	65	22	207	72	289
1980	139	48	65	22	204	70	290
1981	146	51	60	21	206	72	288
1982	158	55	51	18	209	73	288
1983	172	59	38	13	210	72	290
1984	179	62	28	10	207	71	291
1985	186	63	28	9	214	73	294
1986	195	65	27	9	222	74	298
1987	196	64	23	8	219	72	306
1988	212	68	33	11	245	78	313
1989	228	71	33	10	261	81	321
1990	243	75	37	11	280	86	326
1991	235	72	37	11	272	83	326
1992	231	71	36	11	268	83	324
1993	225	70	36	11	261	81	322
1994	225	70	36	11	263	82	320
1995	228	72	35	11	263	83	316
1996	234	74	35	11	269	85	315
1997	232	74	34	11	266	85	312
1998	226	73	34	11	260	84	309
1999	219	71	36	12	255	83	307
2000	223	73	33	11	256	83	307

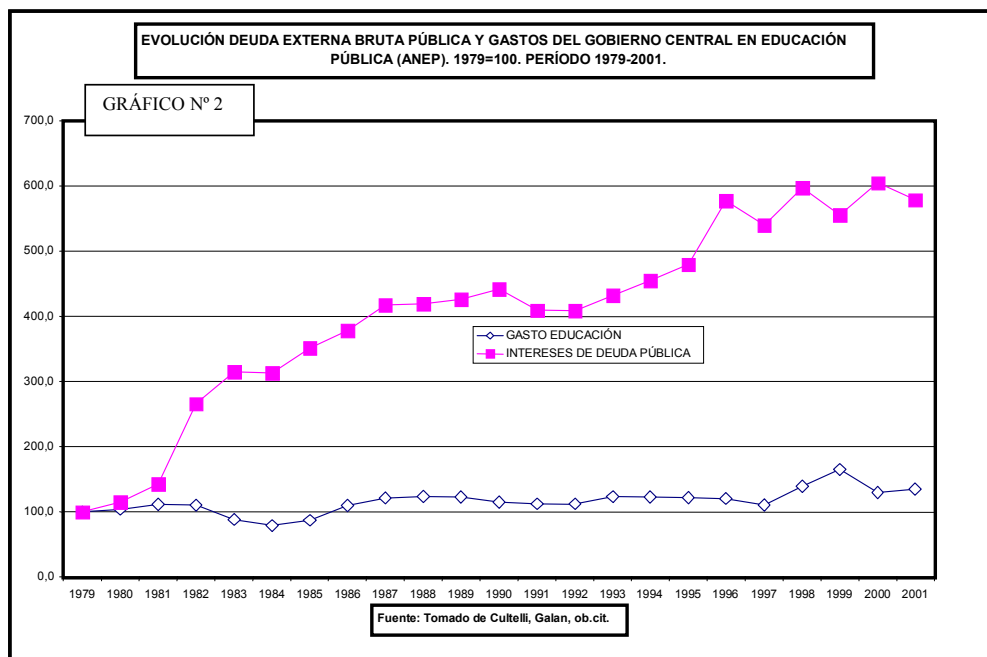
Fuente: INE, MEC, Bertola- Bertoni "Educación y aprendizaje..." Corbo y otros "La evolución del gasto..."

El gasto educativo público

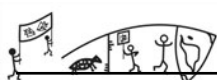
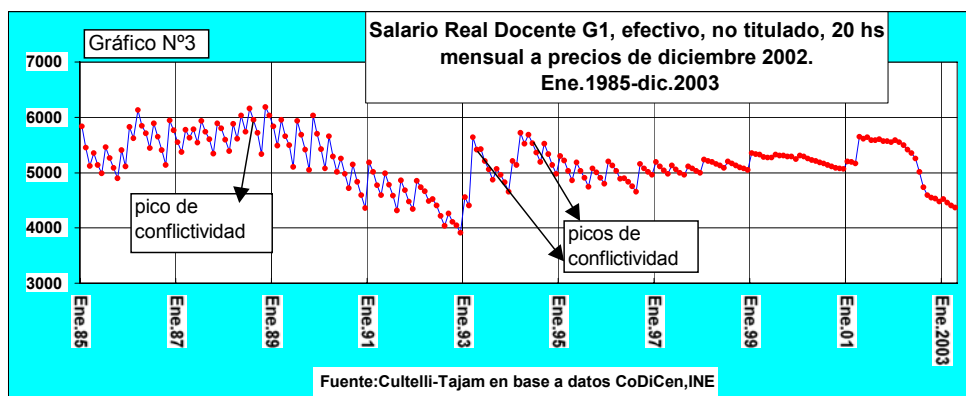
También hay cambios en el gasto educativo, medido como proporción del PBI y de los gastos totales del gobierno central. La tasa de crecimiento del gasto educativo mostró guarismos positivos del orden del 3% en la década del 90. Sin embargo, es destacable que el gasto total del gobierno central creció un 4,3%, por lo que no puede afirmarse que el gasto educativo en los referidos sectores de la enseñanza pública haya tenido un incremento relativo. Ante el crecimiento del PBI de la década podría confirmarse la evolución procíclica de dichos gastos, aunque en menores niveles (gráfico 1).



El gasto en educación se ubicaría promedialmente cercano al 2,5% del PBI y algo más de un 13% del gasto total en igual período. Interesa por tanto observar el comportamiento de la evolución de los gastos en enseñanza primaria y media pública y la deuda externa pública (gráfico 2), en la medida de que el pago de sus intereses, al formar parte del presupuesto público, se constituye en una restricción para los demás gastos.



La evolución del gasto público en educación continuó siendo determinada por el comportamiento de la variable salarial. Las remuneraciones fueron más del 85% del gasto total en toda la década, típico fenómeno de un sector intensivo en mano de obra y de la cual depende no sólo la calidad de vida de este sector particular de trabajadores, sino la propia calidad de la actividad. Evolución salarial prácticamente estancada en la década, con un crecimiento acumulativo anual del 0,3%. La observación de la serie salarial (gráfico 3) muestra algunos picos que justificarían el crecimiento expuesto, vinculadas a la conflictividad del sector. Allí observamos además la caída correspondiente a 2002 y hasta diciembre de 2003 (proyectada entre agosto y diciembre de 2003), tiempos de crisis.



Interesa destacar además la distribución interna del gasto en ANEP. Los años 90 muestran un proceso importante de centralización de gastos, que podría relacionarse con el proceso de centralización en la toma de decisiones. En contrapartida, se dio la disminución de la participación de primaria en el total de gasto y fundamentalmente de la UTU.²⁵

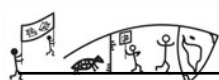
Conclusiones

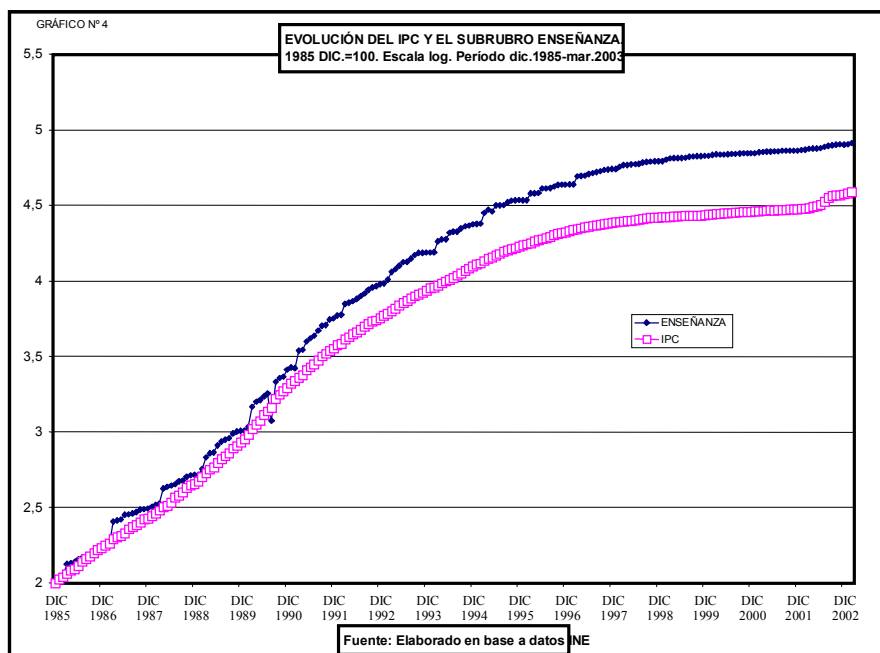
El diagnóstico de la CIDE sobre el sistema de enseñanza pública en el país (proveniente de la década de los 60) fue un anticipo de lo que se conoce hoy como la Reforma de la Educación, que tuvo como fecha oficial de comienzo el año 1996. Es significativo que no fuera presentada por escrito sistemáticamente en ningún lugar, al punto que se la calificó como “ágrafa”,²⁶ situación sin precedente en la historia de la educación nacional; fue introducida a través de la Ley de Presupuesto que, como es sabido, justifica gastos e inversiones, y no suele establecer normativa específica. Por lo tanto, se puede concluir que la reforma en el sistema educativo público se orientó a garantizar un desplazamiento del protagonismo estatal en materia del gasto público social, transfiriéndolo a la propia comunidad mediante la descentralización y privatización de los programas sociales. Hecho inducido en los condicionamientos de préstamos otorgados para el sistema, que en el período 1995-2000 apenas significaron promedialmente algo más del 4% del total del gasto en educación primaria y media (el 6%, si se tienen en cuenta las contrapartidas nacionales), teniendo en cambio una participación decisiva en los gastos de inversión.²⁷ Si bien el incremento de la cobertura educativa privada no parece indicar un desarrollo significativamente mayor, la evolución del índice de precios al consumo en el rubro “educación” (gráfico 4) podría ser indicador indirecto del traspaso de costos ascendentes a la población de bienes que otrora aportaba en gran medida el Estado (útiles, uniformes, libros, etc.).

²⁵ CULTELLI, G.: *La enseñanza primaria y media como salario indirecto en el Uruguay en las cuatro últimas décadas del siglo XX*, op. cit.

²⁶ V. GARCÍA MONTECORAL: “La reforma salvaje”, en revista *Alfaguara*, n.º 14, marzo-abril de 1996.

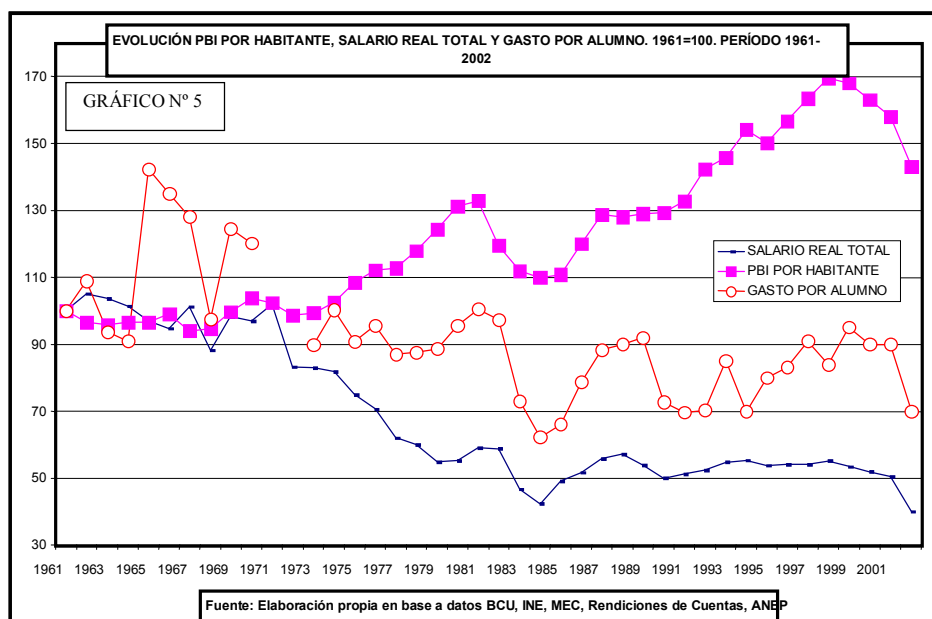
²⁷ En este sentido, el concepto de inversión se amplía a evaluación de proyectos, procesos de licitación, diagnósticos que sustentan sus políticas, etc., que llevaron a implantar una institucionalidad paralela a la pública (ver al respecto los dos capítulos siguientes).





Finalmente, y como indicador más exacto para la medición de los gastos en estos sistemas educativos en su carácter de sociales o salario indirecto, se toma la variable gasto por alumno (gráfico 5). Allí, y en su comparación con la evolución del PBI por habitante, se observa que todo el período de instauración y desarrollo del modelo actualmente vigente (década del 70 en adelante) el país sufrió una suerte de acumulación que no tuvo expresión distributiva en el gasto educativo por alumno, pudiendo afirmarse en general que el mismo mostró similar tendencia a la variable salario real total (o salario directo del conjunto de los trabajadores públicos y privados). La década del 90 y las reformas educativas no significaron en estos términos una suerte de distribución con mayores grados de igualdad como suele interpretarse explícitamente. Ambas variables, salario directo e indirecto (medido en términos de gasto educativo por alumno), se ajustaron macroeconómicamente acompañando la característica concentradora y excluyente del modelo actual. Dichas reformas no fueron otra cosa que la adaptación, también en los términos aquí expuestos, del sistema educativo público primario y medio al conjunto del funcionamiento económico nacional, en el marco regional e internacional de fines del siglo XX y principios del XXI.





BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

ABELLA, M. J., FERNÁNDEZ, W., FERNÁNDEZ, P., GUARNEIRO, S. y VALLARINO, H.: *Análisis de la Evolución del Presupuesto Nacional. 1963-1994*, Ministerio de Economía y Finanzas, CGN, 1995.

ANEP: *La educación uruguaya: situación y perspectivas, año 1999*, Montevideo, 2000.

—*La incidencia distributiva del gasto en educación realizado por la ANEP*, cuadernos de trabajo, serie Estudios económicos sobre la educación, n.º II, Montevideo, abril de 1999.

—*Memoria 1995-1999*, Montevideo, 2000.

—*Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*, Montevideo, 2000.

—*La inversión en educación realizada por la ANEP: 1984-1997*, cuadernos de trabajo, serie Estudios económicos sobre la educación, n.º 1, diciembre de 1998, Montevideo.

ARCE, G., ROCCA, J. y TAJAM, H.: *Banco mundial y política económica*, FONDAD, Montevideo, 1991.

ARCE, G., QUARTINO, J., ROCCA, J. y TAJAM, H.: *Sur, Mercosur y después*, TAE, Montevideo, 1992.

BECKER, G. S.: *El Capital Humano*, 2.ª edic., Columbia University Press, 1975.

BÉRTOLA, L. y BERTONI, R.: *Educación y Aprendizaje: Su contribución a la definición de Escenarios de Convergencia y Divergencia*, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, D.T. n.º 46, Montevideo, mayo de 2000.

BID: *Uruguay. El sistema educativo uruguayo. Estudio de diagnóstico y propuestas de política pública para el sector*, Montevideo, 2001.

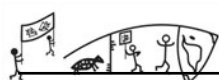
BOYER, R. y SAILLARD, Y.: *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Oficina de Publicaciones del CBC, Bs. As., 1996.

CÁMARA DE REPRESENTANTES: *Presupuesto Nacional y Rendiciones de Cuenta*, varios.

CEPAL: *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay*, Montevideo, 1992.

CGN: *Balance de Ejecución Presupuestal y Boletines Estadísticos*, varios.

CIDE: *Plan de Desarrollo Económico y Social. 1965-1975. Sector Educación*, Montevideo, 1965.



- CORBO, D., MENÉNDEZ, W. y PERI, A.: *La evolución del gasto público en educación en el Uruguay en el período 1961-1988*, Centro de estudios para la democracia uruguaya, diciembre de 1989.
- COURIEL, A.: *El Uruguay empobrecido. Deuda externa y modelo neoliberal*, EBO, Montevideo, 1988.
- CULTELLI, G.: *La enseñanza primaria y media como salario indirecto en el Uruguay en las últimas cuatro décadas del siglo XX*, tesis de Maestría Historia Económica, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- CULTELLI, G. y GALÁN, L.: *La educación pública en los niveles primario y medio y el endeudamiento externo. Uruguay 1961-2000*, ponencia, III Jornadas de Historia Económica, Montevideo, 2003.
- DAVRIEUX, H.: *Desigualdad y gasto público en los 80*, CINVE, EBO, Montevideo, 1991.
- EQUIPO DE ASISTENCIA ACADÉMICA DEL RECTOR: *El Gasto Público en Educación en el Uruguay*, 1999.
- FENAPES: *Presupuesto, salario, condiciones de trabajo*, Uruguay, 1996.
- Boletín Mensual*, varios números, Uruguay.
- Educación Secundaria, Condiciones de trabajo y necesidades emergentes*, Uruguay, septiembre de 1999.
- Educación Secundaria. La Reforma Impuesta. Diez visiones críticas*, Nordan, Comunidad, Montevideo, noviembre de 2001.
- INE: *Uruguay: Estimaciones y proyecciones de la población por sexo y edad total del país 1950-2050*, 1998.
- Boletines estadísticos*, varios.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA: *El Uruguay del siglo XX. La Economía*, EBO, 2001.
- Informes de coyuntura*, varios.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA: *Anuario estadístico de educación*, varios.
- RODRÍGUEZ DE ARTUCIO, E.: *El proceso educativo uruguayo*, FCU, Montevideo, 1985.
- SCHULTZ, T. W.: *Valor económico de la educación*, Hispano-Americana, México D.F., 1968.
- SECRETARÍA DEL RECTORADO DE LA UNIVERSIDAD: *D.T.*, varios.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA - CÁMARA DE SENADORES: *Descripción y análisis del Presupuesto 1985-1994*.
- VIGORITO, A.: "Desigualdades educativas y distribución del ingreso en los 90", en *Educación, equidad y desarrollo en la perspectiva de la Integración*, cuaderno 1, IFO, Montevideo, 1999.

CAPÍTULO 3 EDUCACIÓN, SOCIEDAD Y CAMBIO

Profesor Seni Pedretti*
Profesora Silvia Visconti*

Cobertura por parte del Estado y garantía de la educación como un derecho social

Papel del Estado. Marco institucional y legal

3.1. Ley de Educación. El significado de la Ley de Educación en el modelo uruguayo ANEP y UDELAR. El MEC

La Administración de la Educación en el Uruguay tiene una historia de autonomía institucional. En ese marco se ordenó, en distintas etapas a lo largo del siglo XX, en entes autónomos constitucionalmente establecidos y legalmente organizados. En ese período tuvo una organización educativa basada en cuatro entes autónomos que atendían la educación primaria, la secundaria, la profesional y la universitaria.

Durante los años 1972 y 1985 (período que abarca la dictadura 1973-1984), el modelo sufrió modificaciones y todo el sistema quedó concentrado en dos grandes entes: la Universidad de la República (UDELAR) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que concentró la educación primaria, secundaria, profesional y la formación docente.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) no cumple ningún papel en la educación formal, sino que se ocupa de un sinnúmero de actividades vinculadas esencialmente a la cultura, la administración de cárceles, al tratamiento de la minoridad, e incluso tiene relaciones con el poder judicial a través del control de fiscalías.

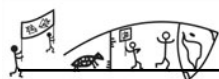
En cuanto a los vínculos entre los distintos segmentos de la educación, la ley 15.739 tiene prevista una instancia de coordinación del Ministerio con los entes educativos en un organismo conocido como la Comisión Coordinadora (arts. 23 y 24). Desde su creación (1985) la Comisión funcionó un número muy reducido de veces.

La ley 15.739 regula todo lo relativo a la educación no universitaria. Establece principios clásicos (laicismo, obligatoriedad y gratuidad) y también las autoridades del Sistema educativo no universitario. Éste está constituido en un ente autónomo –la Administración de Educación Pública (ANEP)–, dirigido por un Consejo Directivo Central (CODICEN) y administrado directamente en primaria, secundaria y educación técnico profesional por respectivos consejos. Cada uno de estos últimos actúa como desconcentrado y atiende las especificidades de su rama. Independiente de ellos y dependiendo del CODICEN funciona la Dirección de Formación Docente.

El contenido de la ley es esencialmente organizativo del sistema. En ella se ordenan autoridades y cometidos. Esto se ajusta al principio de la Constitución de la República que establece el carácter autónomo de la educación. Desde este punto de vista la ley establece formas organizativas, principios, autoridades, etc., pero no contenidos, ya que estos, conforme a la autonomía, los determina el propio sistema educativo.

3.2. La instalación del proyecto de Reforma Educativa

A partir de 1995, al asumir una nueva administración en el gobierno del país, se instala formalmente, generalizándose, el proyecto de Reforma Educativa de diseño exterior, elaborado sobre la base de créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para



secundaria, educación técnico-profesional y formación docente, y del Banco Mundial (BM) para educación primaria.

La propuesta que estas instituciones presentan para la educación no universitaria se expone a través de la fundamentación del proyecto de articulado de la Ley de Presupuesto, en el que la financiación de los presupuestos de cada subsistema está establecida como la autorización para gestionar un crédito con el BID. Este crédito es el inicio de una política férrea que atiende todo el Sistema ANEP con puntos de partida preestablecidos. Implicó adecuar el sistema educativo del Uruguay a “aceptar esa internacionalización, la renuncia definitiva al aislamiento”.²⁸

En el plano de los contenidos, pasó por instalar un modelo educativo conforme a los requerimientos de una nueva intención de sociedad. Para ello era necesario construir una educación a la que se restase la capacidad que, con altibajos, había demostrado tener a lo largo del siglo, de construir una cultura nacional, identificada con el acervo que preparara a la sociedad para la continua toma de decisiones. En su lugar, se propone una educación que atiende a lo “instrumental”, cargada de técnicas prácticas de aprendizaje, de conocimientos elementales básicos para que la sociedad sobreviva como tal, articulándose en torno a un referente central que es el mercado.

En el plano de la estructura de la ANEP, se procura una reorganización que se ajuste a los dos aspectos anteriores. En la enseñanza secundaria, reconstruye los niveles de ciclo básico y lo separa físicamente, en la medida de lo posible, del bachillerato. El avance de la reforma en el bachillerato sigue en este caso los procedimientos aplicados al ciclo básico. Se realiza un trazado de un grupo piloto de instituciones, estableciéndose para 2003 diez centros. Luego se extiende progresivamente, a los efectos de llegar a la mayor cantidad de centros posibles. El diseño para 2004 incluye una lista creciente en continuo cambio. Este cambio está vinculado a las resistencias locales y a razones instrumentales de la administración, pero las previsiones duplican en la extensión el número de liceos instalados en 2003.

En la enseñanza técnico-profesional genera una reformulación del ciclo básico, elimina la experiencia de educación en alternancia –que afecta a las escuelas agrarias– los cursos de formación técnica, los de formación profesional y los reemplaza por bachilleratos tecnológicos y cursos modulares que hegemonizan todo el sistema.

En formación docente, genera una estructura paralela a la formación para secundaria creando los Centros Regionales de Profesores (CERPs) y elimina el Instituto Normal de Educación Técnica (INET), que formaba a los docentes del área técnica, reemplazando dicha formación por cursos de capacitación para egresados de las universidades pública y privadas destinados a actuar como docentes en el área técnica.

En el gobierno del sistema genera espacios específicos (Mejoramiento de la Calidad Educativa de Primaria –MECAEP–, Mejoramiento de Educación Secundaria y Formación Docente –MESYFOD–, Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente –MEMFOD–, Convenio Universidad del Trabajo del Uruguay y Banco Interamericano de Desarrollo –UTU-BID–) para el proceso de nexo con el BID y para el desarrollo de los contenidos curriculares, en tanto que los consejos desconcentrados atienden el gobierno en el sentido más limitado de la expresión en sus ámbitos respectivos. Además, se instala un centro (el Centro de Capacitación) que en principio es concebido como actualizador de docentes con escasa formación y como instructor en los contenidos de la reforma. Por último, se crea una estructura flotante de gerentes que actúa en la órbita directa y específica del Consejo Directivo Central, que llegó a estar integrada por treinta funcionarios, entre gerentes y directores de área.

²⁸ Iglesias, Enrique, presidente del BID, en entrevista a propósito de la 37.^a Asamblea de la Institución, semanario *Brecha*, Montevideo, 4 de abril de 1996, p. 9.



En el plano del lenguaje (ya que todo proyecto político también se construye con un lenguaje propio), instala una serie de expresiones que le son específicas. Expresiones que pasan a ser propias del proyecto y que adquieren dentro y fuera de él contenidos nuevos. La mayoría de esos términos son importados de experiencias extranjeras (con mucho peso de la reforma española). Así surgen *equidad, calidad, eficiencia, gerente de gestión, gestión de centro, proyecto de centro, CERP, ERMA, áreas, pilotos, centros testigo, conglomerados, navegabilidad, transversalidad, etc.*, como referentes exclusivos de la reforma y como innovaciones en el vocabulario (y en los conceptos) que nada tienen que ver con la tradición del sistema educativo uruguayo.

3.3. Evaluación de resultados

La evaluación de resultados tiene dos apoyos temáticos: la evaluación general de rendimientos y la matrícula.

Con respecto a la evaluación, el proyecto de Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD) ha llevado adelante las últimas instancias evaluativas. En ese marco ha inscripto a la ANEP en el Programa Internacional PISA (Program for International Student Assessment), un estudio comparativo de evaluación a escala internacional, auspiciado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

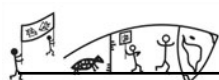
*“La evaluación no está referida a las currículas sino a las capacidades más importantes que requiere la vida ciudadana y el desempeño en el mundo social y laboral, en tres áreas centrales: comprensión de textos escritos-lectura, ciencias naturales y matemáticas. Las competencias a evaluar y los instrumentos de evaluación son definidos por grupos de expertos e instituciones especializadas de todo el mundo”.*²⁹

La evaluación del proyecto en sí es considerada el debe del proyecto. En efecto, en 1998 egresó la primera generación de alumnos del ciclo básico (1.º, 2.º y 3.º de secundaria y enseñanza técnico profesional-UTU) esperándose indefinidamente una evaluación. En 2003 comenzó a aplicarse la reforma en el bachillerato de secundaria (4.º, 5.º y 6.º), habiéndose implantado previamente los bachilleratos tecnológicos en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU-CETP).

Hasta comienzos de dicho año faltaron, en ambos subsistemas, las evaluaciones de las diferentes modalidades instrumentadas por la reforma. Este aspecto se transformó en un reclamo sindical, de los organismos oficiales de carácter técnico y de las asociaciones de docentes, según su especialidad. A partir de ese momento, una serie de trabajos dieron cuenta, directa o indirectamente, de la evaluación del proyecto como tal. Aunque el organismo estatal y sus avales institucionales –que son sus autoridades– no confirman en ninguna instancia oficial su evaluación, el programa Mejoramiento para la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD) elaboró un informe editado bajo su responsabilidad con presupuesto del proyecto y caracterizado como “no oficial”.³⁰ En él se realizó una evaluación primaria sobre el proyecto que, si bien es una evaluación del proyecto, por el desarrollo del mismo, inició una de las etapas vinculadas a la evaluación del docente en la medida que responsabilizó de los fracasos de la reforma al docente y a su supervisor.

²⁹ MEMFOD: *Informe Anual de Actividades y Resultados*, 2002, p. 117.

³⁰ Nos referimos a *Apuntes para el mejoramiento curricular del Plan 1996 del Ciclo Básico de educación media*, del Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente, coordinada por Renato Operti, serie Aportes para la universalización del ciclo básico de la Educación Media, Publicaciones MEMFOD, mayo de 2003.



Este planteo se reiteró en otras investigaciones e informes asociados a la Administración Nacional de Educación Pública.³¹

De todas formas, la síntesis realizada en el ámbito sindical es que todo este nivel de evaluación tiene claramente dos objetivos: (a) la reafirmación ideológica de distintos aspectos vinculados a la propuesta política general y de la reforma, y (b) nuevos nudos en la red de vínculos empresariales con los centros y empresas privadas de investigación nacional y sobre todo internacional.

La matrícula es el éxito más exhibido por el actual proyecto de Reforma Educativa. En el Informe Anual de Actividades y Resultados de 2002 se establece que *“este apartado tiene por propósito presentar algunos de los principales resultados registrados en el marco de los procesos de reforma y transformación que el país iniciara en 1995 y a los cuales la Unidad de Coordinación (a través de los programas MESyFOD, UTU-BID y MEMFOD) ha contribuido a gestar y consolidar específicamente en torno a los aspectos que se especifican a continuación”*.

“Estas transformaciones se reflejan en el incremento matricular que registra la Educación Pública. Durante el período 2000-2002, el sistema público creció un 5,7%, muy por encima de la tasa de crecimiento poblacional, que es el 0,8%, a iguales ritmos entre 2000 y 2001 y entre 2001 y 2002 (2% anual). Esto implica que pasamos de una matrícula de 683.225 alumnos en el 2000 a 722.302 en 2002”.³²

Matrícula de la educación pública ANEP*

	MATRÍCULA				
	1985	1990	1995	2000	2002
Total	547.455	571.543	578.829	683.225	722.302
Primaria	354.030	345.344	343.826	404.256	404.914
Inicial (jardines de infantes y esc.)	40.979	46.201	46.618	87.607	87.895
Primaria común y especial	313.051	299.143	297.208	316.649	317.019
7.º, 8.º y 9.º rurales				641	1.508
Secundaria	132.184	167.034	166.239	205.294	233.324
Secundaria Ciclo Básico	78.203	94.767	92.390	114.771	125.315
Secundaria Bachillerato	53.981	72.267	73.849	90.523	108.009
Técnica - Profesional	52.966	53.009	61.458	59.716	65.182
Ciclo Básico	23.728	15.966	18.131	14.700	15.675
Otras ofertas	29.238	37.043	43.327	45.016	49.507

³¹ Ver al respecto capítulo “Profesionalización...”.

³² MEMFOD: *Informe Anual de Actividades y Resultados 2002*, p. 20.



Formación docente	8.275	6.156	7.306	13.352	17.374
Magisterio	5.287	2.361	3.545	4.581	5.894
Profesorado	2.988	3.795	3.761	8.771	11.480

Fuente: Programa MEMFOD, sobre la base de los registros estadísticos de ANEP.

Los sindicatos de la enseñanza no aceptan la interpretación del programa MEMFOD, en el sentido que la propuesta subjetiva de un modelo educativo “exitoso” esté vinculado al crecimiento de la matrícula. En primer lugar, porque no existen en la vida institucional y pública del país indicadores que demuestren algún grado de confianza en el modelo. Por el contrario, los indicadores existentes, posicionamientos de organismos sindicales en el ámbito educativo y de la central de trabajadores, son claramente adversos.

Por otro lado, la formulación en los medios masivos de comunicación (en especial en la TV) de la Reforma Educativa fue realizada en forma tal que, pese a que se intentó explicar que el gran cambio era técnico-metodológico, fue percibido por la población como un hecho político. Con un posicionamiento tan claro de la sociedad frente a la política educativa, que fue confirmado en los liceos y las escuelas por los padres, es imposible pensar en el factor *confianza* como el convocante al sistema.

Queda, por fin, otra interpretación a la aseveración de MEMFOD. Una interpretación que no pasaría por haber generado las condiciones para el crecimiento de la matrícula, sino las condiciones para ambientar el crecimiento de la misma. Dicho de otro modo, no haber despertado en una franja etaria de la población el atractivo por la inscripción en el sistema educativo, sino haberlo condicionado satisfactoriamente dentro del sistema después que ese fenómeno se produjo.

Eso tampoco es así, ya que precisamente las condiciones internas del sistema son las peores. Son inaceptables las condiciones locativas, los centros han perdido el control sobre su población y el relacionamiento cuantitativo docente-alumno ha involucionado cuantitativamente. La propuesta es menos docentes para más alumnos.

En consecuencia, la explicación acerca del aumento de la matrícula queda abierta. En principio, se intuye un comportamiento histórico de confianza en la educación en general como medio de inserción social que caracteriza a la sociedad uruguaya, sin que se pueda percibir que los éxitos de un modelo sean los aspectos que atraigan hacia él. En el análisis están presentes otras posibles causas vinculadas a la profunda crisis en los niveles de empleo, que naturalmente empuja a muchos sectores a apoyarse en el sistema educativo como única opción de la sociedad para con sus hijos.

3.4. Modificaciones de la estructura

En el Uruguay como en otros países de la región, la Reforma de la Educación fue una parte de las reformas del Estado.

Las modificaciones en la estructura se han vinculado íntimamente a la reorganización del papel del Estado en la vida institucional de la educación, históricamente reconocida como pública. Esa reorganización le otorgó un lugar importante a un proceso de privatización que no estuvo únicamente unido a la idea de reducción del Estado, sino que, como en otros países, el concepto pasó por establecer un perímetro nuevo entre lo público y lo privado. En esta nueva modalidad, lo privado vive dentro de lo público.



Esas redefiniciones de espacios tuvieron un primer nivel en los aspectos materiales de la educación, mantenimiento, limpieza, certificaciones médicas y alimentación.

En un segundo nivel, pasó por la construcción de un equipo de funcionarios fuera de la estructura pública, funcionarios que no se integraron ni al escalafón estatal ni estuvieron presupuestados por el Estado. La solución práctica consistió en realizar contratos de obra.³³ Estos contratos desarrollaron una disfunción del relacionamiento del Estado con sus funcionarios. En primer lugar, porque no es directamente con el Estado con quien se realizan, sino que se establecen a través de esos organismos del BID y el BM como el MECAEP y el MEMFOD. En segundo lugar, porque se concretizaron sin ningún tipo de concurso, obedeciendo a los vínculos personales del contratado con el resto del aparato. En tercer lugar, generaron un modelo de pago (en principio, en dólares) tremendamente diferenciado, en una institución como es el sistema educativo, muy mal remunerada. En cuarto lugar, esos funcionarios ocuparon un espacio estratégico en los diseños de las políticas educativas en la medida que desde sus organismos se construyó el modelo educativo neoliberal. Sus designaciones han sido denunciadas públicamente por sindicatos y parlamentarios. Lo han sido por el conjunto de irregularidades que rodearon su designación, pero también por cómo se escaparon como funcionarios de la órbita estatal al transformarse a los beneficiarios en funcionarios no estatales sino privados.

El tercer nivel de privatización correspondió a esos mismos organismos –MECAEP, MESyFOD, UTU-BID, MEMFOD– que pasaron a dirigir.

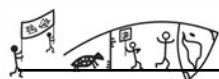
El proceso se inició en 1995, cuando el nuevo gobierno instaló un modelo educativo diseñado en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En el marco de esa política, al año siguiente, ANEP firmó un convenio con el BID por el cual se implantó el proyecto MESyFOD. Originalmente se estableció que *“El monto total del programa asciende a US\$50 millones, de los cuales US\$35 son fondos aportados por el BID y US\$15 por ANEP, a través de su presupuesto regular”*.³⁴

El aporte más significativo de la instalación de este programa fue la aplicación de un nuevo diseño organizativo del subsistema ANEP. En efecto, hasta la fecha la estructura se basaba en un esquema de autoridades que incluía un Consejo Directivo Central y tres secciones o consejos de la enseñanza (primaria, secundaria y educación técnico-profesional) a las que se le había anexado –por la mencionada ley 15739– otra sección designada como Dirección de Formación Docente. A partir de la instalación del programa acordado entre el BID y el gobierno uruguayo (1996), comenzó a realizarse un desplazamiento de las funciones previstas por la ley para los consejos (directivo central, consejo de primaria, de secundaria, técnico profesional y dirección de formación docente) para trasladarlas a las oficinas emergentes de los nuevos programas.

Paulatinamente se fue operando una transformación en la conducción de la educación no universitaria mediante la cual una serie de funciones establecidas por la ley como atribuciones del ente ANEP quedan en manos de las autoridades legales y otras, las que se relacionan más estrictamente con el diseño de políticas educativas, pasan a manos de las mencionadas oficinas como la de MECAEP, que atiende la educación primaria y es producto de varios convenios del gobierno uruguayo con el Banco Mundial, la de

³³ El modelo de esos contratos en el Uruguay fue una de las figuras jurídicas más controvertidas desde el punto de vista de la función pública. Amparado en el art. 42 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), el Estado realiza contratos con personas sin exigencias de ningún tipo, salvo la de no ser funcionario público. El contratado no es considerado funcionario público aunque ejerce dentro de la administración pública con situaciones estratégicas determinadas en cada situación. Se transformó en una forma de evadir la legislación y dentro de ella, las condiciones en materia de ingresos a la administración pública.

³⁴ Datos extraídos del sitio web de ANEP.



Mejoramiento de la Educación Secundaria y Formación Docente, la de UTU-BID. El 21 de diciembre de 2001 se incorporó otra, que integra a la educación técnico profesional, la correspondiente al programa Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD).

La UCP, otra estructura creada como una coordinación que apunta a la continuidad institucional de los tres programas (MESyFOD, UTU-BID y MEMFOD), tiene escasa definición. Su existencia y su relativo perfil son –en realidad– exclusivamente mencionados en informes y memorias sin que se la identifique con oficinas con funcionarios.

3.5. Mecanismos de decisión

El abordaje de este aspecto requiere algunas breves referencias a antecedentes. La educación secundaria institucionalmente estuvo integrada a la Universidad de la República hasta 1935. En ese año se creó con ella un ente autónomo independiente, con autoridades en general elegidas por los docentes y por delegados designados por la universidad, por primaria y la educación técnico-profesional (UTU) Este modelo de institución perduró hasta febrero de 1970. A partir de esa fecha, como paso previo a la etapa de la dictadura cívico-militar, el sistema educativo no universitario fue intervenido por el Poder Ejecutivo. Esa situación, con algunas variantes, perduró hasta 1985.

En cuanto a la enseñanza técnica, fue en 1879, en el curso del proceso de la primera modernización, que con las firmas del coronel Lorenzo Latorre y su ministro José M. Montero, se promulgó la ley 1438 que autorizó al Poder Ejecutivo a confeccionar un plan y reglamento de escuela-talleres de artes y oficios, que formalizó el proceso de fundación de esta institución.

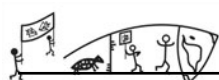
En los hechos, y pese a la reivindicación del trabajo manual hecha por el autor del proyecto, Pablo Nin y González, que sostenía la importancia de *“abrir caminos al trabajo manual inteligente, protegiéndolo y dignificándolo”*,³⁵ el embrión de la Escuela de Artes y Oficios fue un núcleo de jóvenes de entre 14 y 18 años, enviados allí por tratarse de vagos, sin hogar o incorregibles sometidos al rigor militar con la finalidad de que aprendieran una actividad útil y práctica.

En definitiva, la vieja Escuela de Artes y Oficios fue en sus inicios, más que un lugar para educar y generar mano de obra para una *“industria bienhechora, moral y provechosa”*, una escuela-reformatorio *“para regeneración moral”* de jóvenes donde se usaron métodos particularmente severos de disciplina.

Hacia 1887 culminó una primera etapa de la Escuela de Artes y Oficios, marcada por su dependencia del Ministerio de Guerra y Marina, como consecuencia de una serie de protestas de los alumnos, y la institución pasó a depender del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública.

La institución pasó a llamarse Escuela Nacional de Artes y Oficios, y su dirección quedó a cargo de una junta designada por el Poder Ejecutivo, reorganizándose su estructura sobre la base de cinco secciones: Bellas Artes, Mecánica, Oficios Comunes, Conocimientos científicos con aplicación a oficios y artes, Gimnasia y ejercicios militares. El final del siglo XIX vio sufrir a la Escuela Nacional de Artes y Oficios una fuerte crisis institucional que hizo variar en varias oportunidades su estructura y dirección, pasando a depender en definitiva –y después de diversas tentativas– de la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia Pública, que a su vez estaba bajo la égida del Ministerio de Gobierno.

³⁵ Citado en REYES ABADIE, W. y VÁZQUEZ ROMERO, A.: *Crónica General del Uruguay. El Uruguay del siglo XIX, De la Banda Oriental*, vol. III, Montevideo, p. 652.



Durante la última década del siglo XIX su existencia fue precaria, ya que desde 1889 fue eliminada del Presupuesto General de Gastos y no existían otros recursos que los que pudieran provenir de los insuficientes proventos de la Comisión de Caridad.

La desvalorización inicial del trabajo apartado de su valor creativo y su destino de disciplinar a jóvenes infractores y pobres dejaron en la institución una marca difícil de borrar. Pese a los cambios operados con el paso del tiempo, pese a la intención de algunos de sus promotores y reformadores de convertirla en un espacio de educación integral que fomentara la formación de trabajadores y técnicos críticos, la visibilidad social se mantuvo teñida por los prejuicios que se instauraron desde su creación.

Concebida como la Cenicienta del sistema educativo, resultó difícil a través del tiempo obtener recursos que viabilizaran la introducción de tecnologías necesarias para su desarrollo.

Al filo del novecientos, la situación de la Escuela Nacional de Artes y Oficios preocupó a varios legisladores de la época, que elaboraron proyectos vinculados a ella. Los primeros que tienden a una verdadera reformulación de la vieja Escuela Nacional de Artes y Oficios en una Escuela Industrial son obra del Dr. Pedro Figari. En 1910 presentó un proyecto de reorganización para crear la Escuela Pública de Arte Industrial, cuyo fin sería, según expuso el propio Figari, la enseñanza de las ciencias y del arte en sus aplicaciones industriales. Efectivamente se creó dicha escuela por ley de julio de 1916.

Al hacer público su proyecto, Figari marcó las características de una formación que apuntara a *“despertar y desarrollar en los alumnos el espíritu de observación, el sentido estético”,* la preparación para *“razonar, adecuar, ordenar, armonizar”,* *“favorecer la inventiva”,* *“modelar el criterio y el ingenio”,* *“fomentar el espíritu de asociación y todos los demás factores de sociabilidad y cultura”*.³⁶ No obstante ello y el marco aparentemente favorable del impulso industrial del primer batllismo, su desarrollo en dicho sentido integral se desmereció al compás del *“alto de Viera”*,³⁷ que implicó la detención del reformismo.

A partir de la década del 20 se instaló la primera escuela en el interior, ubicada en San José (1921), a la que le siguen la de Canelones (1921), Paysandú (1922) y San Carlos (1925).

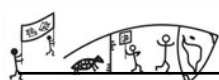
En Montevideo se crearon cursos nocturnos para obreros en la Villa del Cerro y se fundaron dos escuelas especializadas, la Escuela de Mecánica y Electrotecnia y la Edilicia; surgieron cursos volante en los que se impartía enseñanza teórico-práctica sobre materias agrarias, y una cátedra de lechería para el interior.

A fines de la década se creó la Escuela Técnica de Lechería en Colonia Suiza, las escuelas de Florida y Nueva Palmira, se iniciaron cursos en Rocha, se colocó la piedra fundamental para los edificios de Carmelo y Maldonado, se procedió a la apertura de cursos en Melo y Treinta y Tres.

El proceso continuó en la década del 30 con la construcción de un nuevo edificio para la Escuela de la Construcción, el inicio de cursos de la Escuela de Industrias Navales, las plantaciones de la Escuela Industrial de Enología, la inauguración de Escuela Agraria de Rosario, la sección agraria de la Escuela de Fray Bentos, la construcción de la Escuela de Citricultura de Salto, la vaquería de la Escuela de Treinta y Tres, cursos en Pando y cursos volante en Piedras de Afilar.

³⁶ FIGARI, Pedro: *Exposición de fundamentos de un programa para la Transformación de la Escuela Nacional de Artes y Oficios en Educación y Arte*, Clásicos Uruguayos, vol. 81, Biblioteca Artigas, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Montevideo, 1965, p. 24.

³⁷ En 1916 el proyecto reformista de José Batlle y Ordóñez es detenido. Feliciano Viera, presidente de la República, en un discurso anuncia la detención de las mismas. A este episodio se lo conoce en la historiografía nacional como el *“alto de Viera”*.



A partir de 1942, por un decreto ley la Escuela Industrial fue convertida en Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), a través del impulso del Dr. José Arias. En ese momento la enseñanza industrial contaba con 27 escuelas, 11 cursos diurnos especializados y 3 cursos nocturnos para obreros.

En el informe presentado se manifiesta la importancia que ha adquirido la enseñanza técnica y que el nombre que se le va a dar, "Universidad", tendrá el valor de jerarquizar el esfuerzo de quienes eligen este camino técnico.

El texto de la ley establece entre sus competencias: *"La enseñanza cultural destinada a la elevación intelectual de los trabajadores y a su formación técnica. La enseñanza completa de los conocimientos técnicos, manuales e industriales [...] La enseñanza complementaria para los obreros. La enseñanza de las artes aplicadas. Contribución al perfeccionamiento de las industrias existentes [...]"*.³⁸ En 1943 adquirió su carácter de ente autónomo.

En 1960 la Universidad del Trabajo contaba con 66 establecimientos escolares, además de una multitud de cursos y talleres de formación móviles. El número de alumnos inscriptos creció y en los dos años siguientes se alcanzó un total de 95 institutos. Junto al desarrollo del Plan Agropecuario nacional se proyectaron y desarrollaron en esos años planes piloto que marcaron un trabajo con la comunidad. Una serie de establecimientos rurales de las regiones comprendidas en el marco de acción de las experiencias piloto se inscribió y organizó su producción de acuerdo con las directivas de la UTU, recibiendo asesoramiento para el desarrollo, por ejemplo, de la horticultura y fruticultura. En otros casos, el asesoramiento de la UTU se enmarcó en el desarrollo de la producción quesera, el mantenimiento de maquinaria agrícola o el desarrollo avícola. Estos centros piloto apuntaban a conectar a la comunidad con la escuela, con la tarea docente y con la investigación.

En esa década se desarrollaron en forma progresiva los cursos volante en las localidades de todo el interior del país, acrecentando la complejidad de la institución que abarcaba desde el ciclo básico hasta la formación técnica profesional, en una variedad de niveles y especialidades relacionadas con la industria, la producción agropecuaria y los comercio y la enseñanza del arte a través de Artes y Artesanías Dr. Pedro Figari.

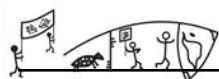
Durante la etapa autoritaria y todo el período dictatorial (1972-1984), la educación en su conjunto se rigió por la ley 14.101, elaborada por Julio María Sanguinetti.³⁹ La ley, que concitó una gran resistencia de los educadores, fue promulgada el 4 de enero de 1973. A través de ella se retaceaban todos los aspectos de organización y de libertad de cátedra que pudieran escapar al control del Poder Ejecutivo.

Es importante resaltar que en el pasado existieron ámbitos de la educación no universitaria en los que la participación de los docentes fue real. En enseñanza secundaria por ejemplo, desde 1935 hasta 1970 las autoridades fueron elegidas por los docentes, conjuntamente con delegados de las otras ramas de la enseñanza. El órgano asesor de las políticas y las instrumentaciones educativas fue la Asamblea de Profesores, órgano que se caracterizó por el peso indiscutible de sus resoluciones y por su prestigio institucional. Por su parte, la formación docente, el Instituto de Profesores "Artigas" (centro de formación de docentes para secundaria), tuvo en su conducción junto a su director, un consejo con potestades resolutorias en los aspectos docentes y de política institucional.

La sucesión de gobiernos autoritario y dictatoriales que se consolidaron a partir de la década del 70, que promovió la intervención, una post dictadura que introdujo nuevos

³⁸ Ley del 9 de septiembre de 1942, citada en *UTU: 100 años Exposición conmemorativa del centenario 1878-1978*, UTU, Montevideo, 1978, p. 22.

³⁹ Julio María Sanguinetti fue ministro de Educación y Cultura durante el gobierno autoritario de Juan María Bordaberry. Después de 1985 fue presidente de la República en dos períodos.



niveles de represión, sobre todo en el ámbito de las instituciones del Estado y el asentamiento a mediados de la década del 90 del Proyecto de Reforma Educativa consolidaron una situación en la que nada perduró de aquel modelo de participación. La participación en la construcción del proyecto educativo por parte del colectivo, ha sido considerada desde 1970 un principio inaceptable por las distintas autoridades que se han sucedido.

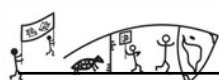
La instrumentación de esa política antiparticipativa tuvo dos comportamientos. Durante el período de asentamiento de la Reforma Educativa, las autoridades fundamentaron su exclusividad planteando que la responsabilidad legal en la construcción del proyecto era suya, basándose en que la ley 15.739 establecía la competencia exclusiva del Consejo Directivo Central. No obstante, las contradicciones con distintos sectores de la sociedad estigmatizaron ese principio de no participación generándoles un costo político muy alto. Después de un año de búsqueda de negociación, todos los sindicatos, con la mediación de la Comisión de Educación y Cultura de Diputados, consiguieron su primera reunión con el Consejo Directivo Central. Los sindicatos presentaron seis puntos con medidas institucionales que condicionarían un futuro diálogo de todos los implicados en la educación. Este impulso de diálogo, condicionado por el Parlamento, no fue aceptado una vez instalado. La respuesta fue natural, los agentes con intereses en la educación, los sindicatos, las asambleas técnico docentes, las organizaciones profesionales, organizaron sus propios proyectos interrelacionándose con perspectivas de un proyecto común. Hoy, esa presencia de proyectos alternativos obligó a quienes no querían otorgar participación a asumir un nuevo comportamiento: excluir y negar todo otro proyecto.

Desde esta perspectiva, así como la esencia del proyecto es no participativa en la elaboración de políticas, una vez que éstas se construyen fuera del ámbito institucional, el modelo deja de ser no participativo en la construcción para ser –sin ambages– excluyente de proyectos alternativos.

3.6. Los proyectos educativos

En el Uruguay, por lo menos, en estos últimos ocho años se han discutido dos proyectos educativos diferentes. Ha existido uno oficial, elaborado e instrumentado por las autoridades, que ha sido rechazado por los distintos sectores de la sociedad. El conflicto que se instaló fue generando en esos mismos sectores opositores, esbozos más o menos organizados, más o menos parciales de proyectos alternativos, que han sido trabajados y propuestos por los sindicatos de la enseñanza y avalados por el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores, central de trabajadores de nuestro país) y las asambleas técnico docentes de las distintas ramas.

Durante 1997, por ejemplo, FENAPES (Federación de Profesores de Secundaria) construyó sus Bases para un Proyecto de la Educación Secundaria. El fin fundamental fue que ése debía ser el aporte de los profesores de secundaria para la gran discusión que la sociedad se debe en materia de proyectos educativos. No es concebido como un proyecto ya definido, sino como punto de apoyo para una discusión de carácter nacional. El rasgo primario del mismo fue la confrontación. Estaba implícito desde el primer momento que un proyecto alternativo es un proyecto de confrontación al instalado. Independientemente de que la dialéctica de los proyectos permitiese extraer de ellos aportes valiosos para el futuro, fue necesaria esta metodología por distintas causas. En definitiva, los diversos proyectos alternativos –unos más acabados, otros que afectan a una parte del sistema– poseen muchos aspectos en común. Son producto de trabajos colectivos que aún no han llegado a una síntesis definitiva. El conjunto, que no es



contradictorio entre sí, espera la instancia de configurar un ordenamiento que lo transforme en un proyecto nacional de la sociedad uruguaya alternativo al oficial de las autoridades.

3.7. La estrategia sindical en la confrontación con el proyecto de Reforma Educativa

En primer lugar, es necesario aclarar que las organizaciones sindicales de la educación del Uruguay son varias y corresponden en general a cada una de las ramas de la enseñanza. El tema de la Reforma Educativa las perfiló en forma heterogénea frente a él. Algunas transformaron la vida del sindicato en la confrontación al proyecto. Otras tuvieron comportamientos más prescindentes de él.

Los de la educación media (secundaria y técnico profesional) fueron los sindicatos de punta en la resistencia. Dentro de su espacio se desarrolló el mayor trabajo en torno a las políticas educativas oficiales, constituyéndose así mismos en los movilizadores del resto de los sindicatos del país y de la sociedad en su conjunto.

Para los sindicatos de la educación que participaron directamente de la conducción de la conflictividad con el proyecto oficial, el primer aspecto estratégico fue el de la confrontación.

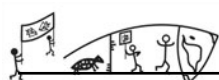
En los procesos políticos, tanto los generales como los específicos (la educación por ejemplo), un actor necesita aislar el proceso al máximo para poder interpretarlo. En los hechos, la metodología asumida por aquellos que iniciaron una valoración crítica hacia el proyecto educativo oficial, no pasó por determinar si la enseñanza por áreas era mejor o peor que la realizada por asignaturas, ni por determinar si el ciclo básico terminaba en tercero o cuarto año, o en establecer cuántos alumnos debían ser asignados por grupo. Aunque el análisis de cada uno de esos aspectos estuvo presente desde el primer momento, no se tomó posición por esos fenómenos, sino que ellos ayudaron a la interpretación del carácter esencial de la política educativa que los sustentaba. Desde el primer momento, la reforma fue analizada como política en su conjunto y los fenómenos particulares adquirieron sus reales contenidos a partir de ella. Esa perspectiva implica una única solución lógica: la confrontación de los dos proyectos y de las dos propuestas de política educativa.

Conjuntamente con la elaboración de proyectos alternativos, los sindicatos de la enseñanza han llevado adelante una continua movilización utilizando todos los mecanismos posibles: paros, ayunos y huelga de hambre, instalación de carpas en lugares públicos para denunciar la situación, asambleas con padres, apoyo a los estudiantes en sus movilizaciones, foros, coordinación con otros gremios y organizaciones sociales, presentación de recursos legales, marchas y concentraciones durante festejos oficiales en fechas patrias. Esas movilizaciones han cumplido un papel sustancial en el proceso de generar una oposición generalizada de la sociedad al proyecto reformista.

3.8. Percepciones y posicionamiento del gremio docente y de las organizaciones sindicales, sobre el proceso de reforma educativa

Opiniones de los docentes

Los docentes uruguayos, desde siempre y a través de distintas instituciones, han expresado sus opiniones con respecto a la educación. Sin embargo, es a partir de este proyecto educativo oficial, conocido en el país como Reforma Educativa (denominación



afín a la de otros países de la región), que la opinión del docente da un salto cualitativo. Hasta la fecha, los docentes se habían centrado en los aspectos críticos del sistema educativo. Se podría decir que esas críticas del docente o de los organismos de docentes estuvieron pautadas por los problemas, por las insuficiencias y por los logros que ofrecía el sistema. La presencia de la reforma generalizada en 1995 no dio respuesta a ninguna de las preocupaciones existentes. Omitiendo este aspecto metodológico elemental para un proyecto que se instalaba, él mismo se transformó en un nuevo problema. Ese fenómeno fue detectado por los docentes, por los estudiantes de secundaria y la educación técnico profesional, y de ahí pasó a la sociedad entera a fines de 1996, y su expresión inmediata fueron las instituciones populares como la central de trabajadores (PIT-CNT),⁴⁰ que se expide en noviembre de 1996 repudiando el proyecto de política educativa. Hablamos de un proceso de ordenamiento del pensamiento de los docentes en la medida que el proyecto de política educativa pasa en su conjunto a estar confrontado con los sindicatos y los docentes en general.

Al iniciarse la instauración de la Reforma Educativa, la voluntad de las autoridades quiso instalar en la opinión pública y en los docentes la idea de que se trataba de un fenómeno técnico. Pero lo rodeó de un aparato político y mediático tal, que los sindicatos primero y el resto de la sociedad después, percibieron y le otorgaron la naturaleza de política educativa. A partir de esta perspectiva, era imposible un análisis académico del proyecto. Sólo quedaba aceptarlo o rechazarlo.

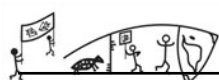
Tras los primeros enfrentamientos en el terreno de la opinión, se intentó sancionar –sin éxito– a dirigentes sindicales por sus expresiones. Este fracaso de las autoridades condujo a separar, absolutamente, la opinión docente de todos los procesos de gestión educativa. La opinión desde este punto de vista se construyó en dos dimensiones: la oficial y la oposición. En términos institucionales, se tradujo en la expresión de sustento oficial al proyecto de reforma y la contraria, de los docentes en principio y más tarde del resto de las organizaciones de la sociedad que se expidieron sobre el tema de su educación.

Las opiniones de los trabajadores de la educación han estado centradas en varios ámbitos. Una sistematización primaria organizaría los siguientes institutos:

1. Los sindicatos.
2. Los organismos y colegios técnicos.
3. Las publicaciones.
4. Los medios masivos de comunicación.

1. Los sindicatos de la educación en el Uruguay corresponden en líneas generales a las distintas ramas o subsistemas en que está organizada la educación. En el ámbito de la

⁴⁰ “Para los gobiernos la educación es un tema de Estado y en este marco realizan sus propuestas. Propuestas que son como en el resto de los aspectos de la vida de un país, pensadas, coordinadas, organizadas en sus aspectos medulares por organismos internacionales. En el Uruguay, esta etapa de esa propuesta, es el proceso que comenzó en el año 95 con la dirección de Rama, un funcionario internacional, y es lo que se conoce como la Reforma. Es la adecuación de la Educación al nuevo concepto de Estado. Forma parte del resto de reformas que en él se están llevando a cabo. Por eso está en función de esa idea de Estado. La resistencia de la mayoría de los sindicatos de la Enseñanza a esa Reforma, es la resistencia a ese modelo de Estado, es la resistencia a que sea programada internacionalmente. Es también la resistencia a la consecuencia de estos dos problemas. Para poder llevar adelante a rajatabla, un proyecto internacional conforme a las nuevas necesidades, también internacionales, de una nueva organización del Estado, no se puede dejar participar en él, a nadie más que a los organismos internacionales y a los políticamente dependientes de la administración de gobierno. En los hechos, no dio respuesta a ninguno de los problemas que la educación tenía, que son consecuencia de la dependencia del poder político y del bajo presupuesto. Por el contrario estos problemas se agravaron”. Fragmento del texto de resolución del 6.º Congreso del PIT-CNT, noviembre de 1996.



enseñanza media: la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo –AFUTU– nuclea a funcionarios y docentes de la enseñanza técnica, y la Federación Nacional de Profesores es el sindicato que corresponde a secundaria. Ambos sindicatos llevaron el peso de la crítica y la lucha contra la reforma.

En 1994 la Reforma Educativa se instaló durante la administración blanca del presidente Lacalle, en el subsistema UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay), a través del Convenio UTU-BID.

En junio de ese año en el boletín sindical de AFUTU se denunciaban tempranamente los contenidos de la misma: *“Los objetivos del proyecto son muy claros: acoplar el subsistema a las demandas del mercado laboral. [...] El gobierno se ha propuesto reducir toda actividad humana a las leyes del mercado. [...] En apretada síntesis podemos decir que el proyecto económico de ajuste vigente, tendencialmente apunta a un país improductivo y se pretende dejar de lados las necesidades formativas [...] Se trata de achicar la UTU y darles a las empresas lo que requieren. La flexibilización entonces prosperaría sin límites”*.⁴¹

En julio se tomó conocimiento cabal del convenio a través de las declaraciones de las autoridades de la UTU ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes que, a pedido de AFUTU, sustanciaron un pedido de informes. Se realizó un encuentro sobre “Políticas Educativas y sus desafíos”, donde se presentó un pormenorizado análisis del Convenio UTU-BID.

En septiembre AFUTU alertaba a la opinión pública sobre los condicionamientos de estos préstamos y anunciaba: *“esta reforma que se inicia en UTU se extenderá a toda la enseñanza pública”*.⁴²

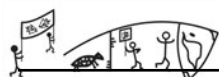
En 1995 la renovación de las autoridades de la educación encabezada por Germán Rama creó ciertas expectativas en sectores de la población que pronto se desvanecerían. La generalización de la reforma favoreció un clima de discusión al interior de la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) y consolidó un proceso de luchas conjuntas de los sindicatos de la enseñanza media. FENAPES procesó el tema de la política educativa instalada en ese año y concluyó con una formulación crítica.

Un año importante en la construcción de la resistencia fue 1996. Se produjeron concentraciones de los trabajadores de UTU y secundaria en el CODICEN, y el 26 de febrero se inició un ayuno de AFUTU. Se denunció la aprobación de un préstamo del BID atado a la reforma de la Seguridad Social. En marzo se decretó el no inicio de los cursos en las escuelas técnicas y se convocó a los padres de los alumnos a asambleas que se realizaron en las puertas de los institutos educativos. El PIT-CNT, central única de los trabajadores del Uruguay, asumió en su congreso las formulaciones de los gremios de la enseñanza como suyos. Los estudiantes ocuparon los centros educativos en el marco de una fuerte movilización. A partir de estas instancias, el desarrollo de la opinión docente tomó distintos carriles. Uno de ellos fue el propio accionar sindical y la elaboración que lo acompañó; el otro fue su producción intelectual, que se fue transformando en una comunicación constante con los docentes de todo el país.

2. Las Asambleas Técnico Docentes (art. 19) son organismos oficiales colectivos integrados por los docentes de cada rama de la enseñanza que atienden problemas vinculados a lo pedagógico, lo institucional, lo técnico, etc. Las mismas han analizado la reforma y tomado posición concreta y contraria a la misma en las oportunidades en que han sido convocadas por las autoridades. No obstante ello, dado su carácter consultivo y no resolutivo, sus opiniones no han sido tomadas en cuenta por las autoridades.

⁴¹ Boletín de AFUTU, Montevideo, junio de 1994, pp. 2 y 3.

⁴² *Ib. ant.*, septiembre de 1994, p. 2.



3. En el plano de las publicaciones, resulta pertinente advertir que éstas tienen una clara estructuración en dos espacios totalmente distintos. El espacio oficial, en el que docentes han publicado haciendo uso de él, expresando o no el discurso en nombre de las autoridades. En ese marco se ha invertido mucho en numerosos impresos, aunque no han revestido un carácter masivo. Los ejemplares de esa producción no han llegado al docente, quedando entre dos y cinco ejemplares en las bibliotecas de los centros educativos, leídos exclusivamente por quienes se han dedicado a la investigación y relevamiento de la información vertida en esas publicaciones. En general presentan un estilo acorde a las estructuras orgánicas actuales, muchas son precedidas de la advertencia “Publicación oficial”, de modo que la autoridad no se identifica con las responsabilidades de lo dicho, pero sí establece una exposición ideológica sin trabas. Por otro lado, funciona como un espacio de “amplitud” no institucional salido de lo institucional.

El otro espacio ha sido el de los docentes no identificados con el proyecto. A éste pertenecen las publicaciones periódicas sindicales, como por ejemplo la revista mensual *Boletín de FENAPES*, la revista *Voces de la Asociación de Educadores de Latino América y el Caribe (AELAC)*, el *Boletín Sindical de AFUTU* (mensual), la *Revista de AFUTU* y la *Revista de la Confederación de Educadores Americanos (CEA)*, pero también existen publicaciones en torno al tema Reforma Educativa, con ediciones de libros con estudios específicos de docentes de distintos niveles. Entre ellos, el libro publicado por la Federación Nacional de Profesores con la editorial NORDAM, *Educación Secundaria. La Reforma impuesta. 10 visiones críticas*.

4. La instalación de la actual Reforma Educativa estuvo precedida y acompañada de una gran campaña de difusión de contenidos y procedimientos a utilizar. No obstante, los centros de trabajo en los medios fueron: (a) imponer la imagen del director general de ANEP, el sociólogo Germán Rama, que era su impulsor; (b) el desarrollo de una fuerte crítica a las insuficiencias del modelo educativo existente hasta la fecha. La campaña se realizó bajo la consigna “los alumnos pierden conocimiento en lugar de ganarlo”.

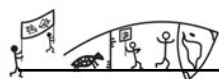
El proceso siguió adelante con muchas confrontaciones, ya sea por los contenidos, por la forma de imponerse o porque el relacionamiento generado fue creando muchos enemigos. Los medios fueron sensibles a esa evolución y, manteniendo su distancia profesional, fueron quitándole apoyo. Hoy la prensa no ha estado inserta en campañas a favor del proyecto, pero a pedido de las autoridades de la educación cede espacios esporádicos. Al mismo tiempo, dentro del mismo estilo profesional ha mantenido abierta la comunicación con las organizaciones críticas del proyecto.

De todas maneras, la prensa escrita caracterizada de derecha o que apoya el resto del proyecto neoliberal del gobierno, que en términos reales corresponde a dos diarios y un semanario, mantienen un apoyo político a la Reforma Educativa.

Educación y trabajo

3.9. Algunas reflexiones introductorias

Al analizar un proyecto educativo resulta imprescindible considerar el contexto histórico en que se pone en práctica y comprender el modelo socio-económico que lo enmarca. Ello contribuye a hacer más clara y evidente la vinculación de los planes de reforma instalados en Latinoamérica con la financiación de organismos como el BID o el Banco Mundial. Ayuda a comprender por qué estos organismos han propuesto e impuesto –con la anuencia y complicidad de las autoridades locales– reformas educativas que se



aplican en los diversos países con pequeños matices que, no obstante ello, convergen en su filosofía.

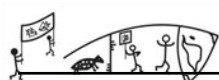
Del análisis se desprende que las reformas educativas impulsadas y aplicadas en los diversos países de la región no constituyen proyectos aislados. Todas ellas tienden a eliminar todo aspecto liberador, todo sentido crítico de la educación, sustituyéndolos por un papel funcional a los ideales del neoliberalismo. Se insertan en el marco de las transformaciones que se han operado en el capitalismo en su nueva fase de desarrollo, donde el sector dinámico de la acumulación está constituido por el capital financiero.

El mundo de la “globalización” se caracteriza por una serie de cambios que afectan todos los planos, desde el esquema de producción y las técnicas productivas hasta las relaciones internacionales, desde la concepción del mercado hasta la visión del mundo y del hombre.

En el ámbito de la producción, el fordismo da paso al toyotismo instalando una forma de producción flexible adecuada a mercados que cambian con rapidez, de pequeñas series tendientes a ser obsoletas en poco tiempo por el avasallante desarrollo tecnológico, promoviendo lo que podríamos definir –a la manera de Eduardo Galeano– como cultura del “úselo y tírelo”. La investigación científica y tecnológica, respondiendo a la lógica de la división del trabajo en su nueva forma, se concentra en los países centrales, mientras que el adiestramiento de los trabajadores para su uso corresponde a los países subdesarrollados, aunque es preciso señalar que al interior de estos últimos se reproduce la división del trabajo: unos pocos constituirán la elite y el resto, la masa “adiestrada”. Para ello se impulsa una educación que actúe como engranaje al servicio de la distribución de roles dentro de la empresa. Al mismo tiempo, en las técnicas productivas se opera un corrimiento del plano de las habilidades y conocimientos del trabajador a la máquina que alejan a aquel –cada vez más– de la comprensión del proceso productivo global y de la capacidad de una visión crítica y un control de su propio trabajo.

Una nueva mentalidad basada en el individualismo, en la prescindencia de la participación activa, la solidaridad y el compromiso social, signada por un presentismo exacerbado, se abre paso. Los medios de comunicación de masas, con un mensaje homogéneo y consumista, cumplen aquí un papel relevante en la construcción de la hegemonía ideológica. Las autoridades de gobierno y de la educación y los tecnócratas a su servicio aparecen en TV y bombardean a la opinión pública con un lenguaje atrayente, donde conceptos valorados por la sociedad se resignifican en un uso engañoso de las palabras.

Esta concepción promueve un tipo de trabajador cada vez más disociado, desestructurado en la visión de conjunto, profundizándose la brecha entre trabajo intelectual y trabajo manual. En su nuevo perfil debe ser capaz de adaptarse a las novedosas tecnologías, competitivo, polivalente, dispuesto a sobresalir individualmente, a abandonar cualquier reclamo social y colectivo, “comprometido” sólo con la empresa. Desde esta perspectiva neoliberal, el significado de la educación puede definirse como la calificación individual que permita competir en el mercado de trabajo, un mercado de trabajo cada vez más restringido. El conocimiento es asimilado a una mercancía y se ata así a una educación “creadora de competencias”. El sistema educativo es concebido entonces como un colaborador privilegiado del sistema productivo, en tanto genera “recursos humanos”.



3.10. Educación y mercado de trabajo

Los lineamientos generales de las políticas educativas que propiciaron las reformas en la región, desde hace por lo menos dos décadas, y las que campean en el horizonte actual, asumieron como eje los problemas que plantea la relación entre la educación y el mercado de trabajo o los problemas de empleo.

En el área de la planificación educativa, este enfoque general ganó prontamente terreno. El concepto de que el mercado y su estructura proporcionan una adecuada “señal” para la planificación, prevaleció y prevalece como línea dominante, a pesar de las críticas que desde la interna del propio paradigma o fuera del mismo se han formulado. Esta conceptualización básica es la que enmarca hoy las reformas propuestas por los organismos multilaterales de crédito. Fundamentalmente se sostiene que a través del conocimiento de la mano de obra que se requerirá, desagregada por ocupaciones y nivel de educación, según las diferentes hipótesis de crecimiento sectorial de la economía, se asignarán los recursos para la educación, de manera que la oferta de fuerza de trabajo se adecue a las metas de la demanda prevista.

3.11. El país productivo industrial, el salario demanda y la educación

Planificar la formación de los recursos humanos desde la óptica de la proyección de la demanda de mano de obra plantea algunos problemas importantes, aun desde la óptica perversa de la economía de la educación.

(a) Para realizar este tipo de proyecciones, se necesita manejar coeficientes de insumo de mano de obra por unidad de producto final. Disponer de este tipo de información no es fácil, ya que en las matrices de insumo-producto donde figuran, aparecen en un nivel muy global de agregación.

(b) Frecuentemente, los coeficientes utilizados no consideran –o lo hacen de forma muy general– las consecuencias de los cambios tecnológicos.

(c) Este tipo de proyección tiene un carácter condicional, en tanto sus resultados están supeditados al cumplimiento de las metas sectoriales o globales de crecimiento nacional.

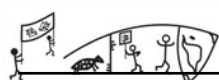
(d) La necesidad de construir propuestas de asignación presupuestal lo más afinadas posibles, ha llevado a los planificadores a elaborar proyecciones de largo plazo, con relación al tiempo que requiere la “formación de los recursos humanos”.

Mientras se creía que el sector industrial absorbería la mayor parte de las inversiones, y que por su efecto multiplicador se amplificaría cubriendo las demás áreas de la economía, resultaba imprescindible planificar la oferta de recursos humanos, de modo tal que no constituyera un obstáculo para el proceso de industrialización. Percibir desde este ángulo dicho problema, implica suponer al menos dos cosas.

En primer lugar, que efectivamente se incorporarían nuevos métodos de producción y, consecuentemente, la industria necesitaría una mano de obra más educada. En segundo lugar, que el sistema educativo sería el ámbito adecuado para formar de esta manera a la fuerza de trabajo demandada.

La última de las suposiciones señaladas sí tuvo andamio en el Uruguay, con la reformulación de la formación profesional.

La conceptualización que subyace es que las empresas deben hacerse cargo directamente del financiamiento de las instituciones que capacitarán la mano de obra a utilizar. (En otros países del área, el impuesto lo paga directamente el trabajador, desde el entendido que el beneficiario directo será el individuo, en tanto su capacitación mejorará su capacidad de producción, y por ende su salario.) Simultáneamente, se



acentúa un cambio de categoría con relación a la formación de los recursos humanos; la mano de obra ya no necesitará estar más educada o sencillamente educada, sino “capacitada”. Además, se elimina la medición del sistema educativo, y la determinación del perfil cognitivo y actitudinal queda directamente en manos de los “interesados”: los dueños del capital.

Otros supuestos quedan por explicitar.

A. La educación o la capacitación potencia la productividad del trabajador.

Esta afirmación supone, por un lado, reconocer que la credencial escolar existe y que responde a las exigencias del mercado. Si esto es así, la institución educativa ahorraría al empresario los costos de selección y/o el propio sistema educativo actuaría como selector al habilitar el ingreso a los mejores puestos de trabajo solamente a los “más exitosos”, y no a todos. Por otro, desconocer que en nuestro país, donde la reconversión tecnológica de la industria nacional distó y aún hoy dista de ser una realidad, el aumento de la productividad del trabajador pasó –y sigue pasando– centralmente por la mayor explotación.

B. Existe una forma indirecta de medir la relación implícita en el supuesto precedentemente señalado: el precio del trabajo (el salario) refleja la productividad.

Abundan los datos estadísticos que dan por tierra con esta afirmación. A modo de ejemplo, creemos oportuno indicar que en el Uruguay, a partir de 1971, la productividad del sector agro-industrial aumentó significativamente, mientras el salario de los trabajadores cayó 20 veces.

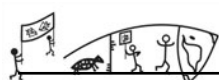
Por encima de los supuestos, los datos de la realidad muestran un salario real deprimido, un aumento creciente del subempleo y el desempleo, un desempleo estructural, un aumento de la informalidad y el cuentapropismo, la desaparición progresiva de la industria, nuevas formas de contratación (tercerizaciones, mano de obra temporal), alta rotación de los trabajadores, precariedad laboral y desregulación. La Reforma Educativa acompasó este modelo buscando generar una mano de obra adaptada, disciplinada, segmentada y acrítica que, inmersa en el perverso juego de la competencia, fuera capaz de integrarse a la nueva situación sin buscar transformarla.

3.12. Sobre las palabras o el verdadero nombre de cada cosa

Los organismos internacionales y los promotores locales de la reforma articularon en sus proyectos políticas educativas, estructura del sistema y discurso pedagógico. Este último cobra una gran importancia en tanto a través de él se presentó a la opinión pública y a los trabajadores de la educación.

Como todo pensamiento, requiere un lenguaje para expresarse, y éste carece de inocencia. Creemos importante destacar, aunque sea brevemente, este aspecto. Se trata, pues, de desentrañar este discurso que ha sido definido desde el ámbito sindical como un lenguaje seductor y engañoso.

En los documentos tanto de los organismos internacionales como de las autoridades nacionales aparece una serie de términos que, provenientes del mundo empresarial, se trasladan al ámbito educativo, y otros que provienen de los reclamos populares son reconvertidos sustituyendo sus contenidos por otros. Entre esos términos se encuentra la expresión “calidad educativa”. La misma se relaciona con la teoría de sistemas: en una organización no puede haber conflicto, las partes deben colaborar para el éxito del todo, para el mejoramiento de la producción. En nombre de la calidad total de la educación se diseñan mecanismos de control a través de pruebas estandarizadas de medición de resultados (productos), sin tener en cuenta un aspecto esencial como el



proceso de enseñanza-aprendizaje. También en su nombre se cambian contenidos curriculares y se rebajan los conocimientos, limitándolos al ámbito de lo básico y procurando mostrar una única visión del mundo y una sola realidad posible, necesaria e inexorable, donde el hombre no interviene más que aceptándola y adaptándose.

La consecuencia de esta visión es tremenda, pues niega la posibilidad de ver la sociedad actual como una etapa pasible de ser explicada en su complejidad y, sobre todo, de ser transformada.

Se pregunta: ¿para qué puede servir tal o cual conocimiento, por ejemplo, a los jóvenes que llegan a la UTU, provenientes de sectores sociales desfavorecidos, a los que se les atribuye la necesidad imperiosa de entrar tempranamente al mercado de trabajo? Se responde que ciertos conocimientos no son necesarios y, en definitiva, se avala un estado de injusticia privándoseles a los que más los necesitan de conocimientos que podrían hacer la diferencia. No debe olvidarse que el sistema exige un trabajador acrítico, por ello se propone cambiar un sistema educativo que, pese a sus limitaciones presupuestales, demostró ser capaz de aportar a la construcción social, colectiva de una cultura democrática.

Otras palabras significativas son “eficacia” y “eficiencia”. La primera puede definirse como la capacidad administrativa para alcanzar metas o resultados propuestos. La segunda consiste en producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, tiempo y energía. Ambos conceptos provienen obviamente del ámbito de la gestión empresarial. Los términos aparecen en los diversos documentos tanto relacionados con aspectos que hacen a la “reorganización de la gestión” como en el tratamiento de los perfiles que se atribuyen a docentes y estudiantes, y que se enlazan con el concepto de competitividad. Los tres son presentados como necesidades para una educación mejor, pero son en realidad exigencias que provienen del mercado.

En el proyecto se habla también de equidad, concepto que sustituye el ideal de la igualdad. La equidad se sustenta en que cada ser humano tiene derechos proporcionales a su condición social. Se habla de una educación diferente para los diferentes, planteándose bajo el eufemismo de la equidad una educación rica para ricos y una educación pobre para pobres. Esta idea se articula con el concepto de pertinencia, que aparece vinculado –en esta nueva perspectiva– con las aspiraciones y expectativas de las familias de las que provienen los estudiantes. En ese marco se plantean estrategias focalizadas, en donde la función y la utilidad de la educación, lejos de ser la formación integral y el desarrollo de la capacidad crítica del educando, son el disciplinamiento, la contención social, el asistencialismo. El centro educativo se convierte en una inmensa guardería donde precisamente se “guarden” los jóvenes para que no permanezcan en la calle, no delinca (los jóvenes pobres siempre son “sospechosos”) y donde se les brinde alguna alimentación, se los socialice, se los contenga y se los discipline. Los contenidos quedan acotados de antemano al horizonte de los propios sectores empobrecidos. En definitiva, no se procura que las instituciones educativas propicien el mejoramiento de la calidad de vida, ni que los estudiantes se apropien de nuevos contenidos partiendo de su contexto, de las características de su entorno, de la comunidad a la que pertenecen, sino que el docente rebaje las expectativas de logro y se legitime el descaecimiento de la educación pública mientras se agudiza la segmentación también en el plano cultural. El fundamento de la verdadera educación, que contiene un sentido verdaderamente democratizador en tanto espacio de reflexión y acción, desaparece.



3.13. La globalización de la educación: de “incertidumbres” y “sufrimientos”

La aplicación de las reformas educativas en América Latina muestra la globalización del quehacer educativo al servicio de la economía. Un modelo pensado para transmitir conocimientos básicos, hacer hincapié en lo instrumental y dar al individuo elementos imprescindibles y mínimos para su desempeño en el mercado.

En 1996, y a través del Proyecto de Ley Presupuestal, se consolidó la introducción de la Reforma Educativa en el Uruguay. Un somero análisis de este documento permite ver con claridad la concepción de trabajo que subyace en el mismo. A partir de las primeras páginas de dicho proyecto se plantean los campos sobre los que pretende actuar: educativo, social y económico. No existen en este aspecto grandes diferencias con lo que tradicionalmente han tocado los sistemas educativos desde que fueran asumidos como función pública por los estados enfrentados a su incorporación al sistema capitalista. En definitiva, su papel ha incluido la integración política de las masas, la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y la valorización o preparación de la fuerza de trabajo para su incorporación al sistema productivo, junto a una función disciplinar que incluye el respeto a normativas, espacios jerárquicos y valores.

La estrategia que se propone hace énfasis en la gestión, centrándose en la necesidad de la racionalización y el aumento de la eficacia como instrumentos de cambio. Desconcentración y delegación de funciones, informatización de todo el sistema, mejoramiento salarial del personal de gestión, establecimiento de gerencias, reforzamiento de la cúpula directriz mediante la configuración de cargos contratados o de confianza con altas remuneraciones, son algunas de las medidas que se presentan con el objetivo de crear una organización compleja y fuertemente jerarquizada, trasponiendo criterios propios de la organización empresarial privada que marcan el trasiego al campo educativo de una lógica gerencial de gestión.

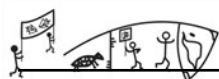
En esa lógica en la implementación de la reforma se introducen prácticas tradicionales clientelísticas, se llevan adelante designaciones directas, se busca la cooptación de intelectuales, se abandonan los procedimientos legítimos de acceso a los cargos, se inhibe toda posibilidad de diálogo con los legítimos protagonistas del hecho educativo, asumiendo una posición verticalista que rehuye la discusión e impide la participación activa de los actores sociales involucrados.

La reforma plantea una serie de objetivos que tienen como fundamento último la adecuación del sistema educativo a las exigencias de un mercado transformado por el impacto de los cambios científico-tecnológicos en el que se inserta nuestro país como economía dependiente, integrada al Mercosur y en el marco de una visión que hace de la competitividad el parámetro privilegiado del funcionamiento económico.

La reestructuración de la enseñanza media en general y específicamente de la UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay) apunta a cumplir con exigencias procedentes del mercado, y en tal sentido se remarca la obsolescencia de los currículos, la incapacidad de los egresados de ajustarse a los requerimientos del mercado para obtener empleo o a las nuevas formas de organización del trabajo que tienden a la desaparición del empleo fijo y la ocupación estable, que se traduce como creciente “incertidumbre”.

En los documentos elaborados por los defensores de la reforma se une a los términos ya mencionados que constituyen su lenguaje peculiar el de “polivalencia”.

En la referida Ley de Presupuesto se afirma, por ejemplo, la necesidad de la *“Adecuación al proceso de reconversión tecnológica y apertura que se refleja en la pérdida de importancia de los sectores tradicionales de la industria, en la progresiva sustitución del perfil de artesano por la empresa equipada con alta tecnología y baja utilización de*



recursos humanos, y en el creciente valor asignado a la formación polivalente para el desempeño de puestos de trabajo”.⁴³

Y al referirse específicamente a la UTU, se dice que debe ofrecer una educación dirigida a: “un mercado que reclama la presencia de recursos humanos de calidad, orientados en gran medida a la prestación de servicios; con presencia de entidades que implantan políticas y estrategias empresariales para lograr competitividad; con empresas que apuestan a la automatización como forma de reducir salarios y aumentar la productividad. Un mercado saturado de profesionales y con un elevado índice de subempleo; organizaciones que presentan una brecha entre el profesional universitario y el trabajador calificado, demandando técnicos de nivel medio y de nivel medio superior que constituyen una interfase apropiada entre los profesionales y los trabajadores; con capacidades y conocimientos más prácticos que los del profesional universitario pero más teóricos que los del trabajador calificado. [...] Esto implica el conocimiento profundo de las exigencias de los clientes que son las entidades que actúan en el mercado laboral [...] Apostar más que a la cantidad de alumnado, a la calidad del mismo. Es en ese sentido que las pasantías desempeñan un papel preponderante. [...] Si los alumnos de la UTU egresan exclusivamente con el capital teórico y cultural que les transmitimos y sólo con la información técnica, pero no tienen contacto con el sector de la economía para el cual se les forma, se estaría omitiendo algo importantísimo, no se les da la vivencia de la realidad; porque el alumno tiene que aprender a estar sujeto a jerarquías, tiene que cumplir con reglamentos, tiene que aprender a manejar las relaciones humanas, tiene que saber formar parte de un equipo de trabajo, de un sistema donde aplicar sus conocimientos. Todo esto no se aprende en los libros ni en el taller pedagógico, es necesario experimentarlo, vivirlo y también sufrirlo en algunos casos”.⁴⁴

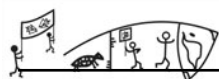
En la editorial del Boletín de la Administración Nacional de Educación Pública de septiembre de 1997, el director general del Consejo de Educación Técnico Profesional, Diego Veira Grasso, utilizaba expresiones semejantes, en este caso, al referirse a la instauración de los bachilleratos tecnológicos: “se enmarca en el concepto de heterogeneidad productiva y tecnológica actual. De allí la esencia del manejo para la incertidumbre como una piedra angular de la formación tecnológica. A Uruguay, pequeño país que continúa su proceso de desarrollo inserto en un mundo sujeto a cambios económicos, científicos y tecnológicos constantes, no le es posible manejar o controlar las variables que hacen a la definición de su destino. Se desprende irreversiblemente, por estas consideraciones, el rol que la Educación Técnica debe manejar: la preparación para el cambio constante en las ocupaciones o permanentes ajustes y/o actualizaciones. [...] La propuesta educativa [...] fue elaborada con una visión para la Enseñanza Técnica que le permitiera cumplir con su misión en la sociedad: vincular el Sistema Educativo con la Producción. Aceptar que las habilidades manuales y operacionales definidas para puestos de trabajo específicos, deben ser reemplazadas hoy por competencias correspondientes a trabajadores polivalentes [...]”.⁴⁵

En definitiva, la relación entre educación y trabajo que se desprende de la Reforma Educativa en curso podría sintetizarse como una simple transmisión de saberes y conocimientos que le permitan al futuro trabajador –si tiene la “suerte” de conseguir empleo– calificar en el mercado de trabajo pautado por la flexibilidad laboral y la competitividad salvaje. No es otra cosa que la transferencia del modelo toyotista de gestión empresarial al marco de la educación. La UTU cumplirá “su misión” y les

⁴³ Proyecto de Ley de Presupuesto de sueldos, gastos e inversiones de la Administración Nacional de Educación Pública 1995-1999, vol. 1, p. 10.

⁴⁴ *Ib. ant.*, vol. V, pp. 3 y 4.

⁴⁵ Boletín de Administración Nacional de Educación Pública, n.º 4, septiembre 1997, p. 2.



“enseñará” a los futuros trabajadores a “vivenciar” y “sufrir” la realidad (¿o la explotación?).

3.14. El convenio UTU-BID: la desestructuración de la enseñanza técnica

Tradicionalmente, en nuestro país la educación pública para el mundo del trabajo la ha dado la Universidad del Trabajo del Uruguay (hoy Consejo de Enseñanza Técnico Profesional) bajo diversos nombres que han marcado su larga historia institucional. Su condición de formadora de técnicos y trabajadores calificados la ubican como lugar privilegiado para imponer la nueva visión de trabajador acrítico y avalórico que pretenden las empresas.

El Proyecto de Reforma para la CETP explicitado en el Convenio UTU-BID descansa sobre cinco conceptos que lo sustentan: la educación al servicio de la producción; la necesidad de un cambio de mentalidad con la consecuente transformación de roles; la implementación de cambios en el marco jurídico que regula la actividad docente; la *descentralización*; y la racionalización.

El primero de ellos reafirma el paradigma economicista que concibe la educación como una inversión personal y colectiva que necesariamente debe ser redituable en términos económicos. Las ideas fuerza que recorren la argumentación insisten con palabras y conceptos provenientes de la empresa que se extrapolan al lenguaje pedagógico.

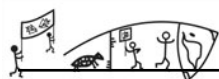
En el análisis de la situación se considera la enseñanza impartida en el CETP como cara, obsoleta, inapropiada, poco organizada, con un alto costo que no beneficia en términos de mejoras económicas. Se concluye a partir de estas premisas que estos resultados son consecuencia de una inadaptación de la enseñanza técnica al mercado y a la producción, a su extrema diversificación y a dejar de lado la opinión de los empresarios.

El análisis de esta primera idea fuerza del proyecto permite advertir la concepción filosófica reduccionista de la educación como capital humano. Se concibe a la educación como una inversión y, por lo tanto, todo lo que no se justifica en términos de rentabilidad carece de sentido. Así la formación crítica, creativa y creadora, integral, científica, humanista, solidaria es abandonada.

Por otro lado, se parte de la falacia implícita en la teoría del capital humano por la cual a mayor educación correspondería mayor desarrollo, falacia no sólo porque este aserto no ha sido probado históricamente, sino sobre todo porque esta visión deja de lado la consideración de otros factores fundamentales e históricos que explican el desarrollo desigual.

El proyecto abre las puertas a la injerencia de los empresarios en la educación ya que se plantea su representación en consejos consultivos donde tendrían poder de decisión sobre la oferta educativa elaborada de acuerdo con sus demandas, en el financiamiento que se negociaría con ellos desde cada centro educativo que elaborará su propio “proyecto de centro” y en las relaciones laborales generando una dependencia entre el personal docente y el empresario-empleador. La creación de Consejos Consultivos dentro de la estructura de la UTU, integrados por dichos empresarios, es el mecanismo elegido para permitirles la toma de decisiones.

Así, según las propias autoridades de la enseñanza técnica, *“Para la definición, diseño y programación de las diferentes orientaciones de los Bachilleratos Tecnológicos (nueva modalidad de la reforma) se consultó a los sectores productivos y gremiales como CONAPROLE (Cooperativa Nacional de Productores de Leche) y a la Cámara de Industria [...] A título de ejemplo, puede señalarse que para el Bachillerato Tecnológico de Termodinámica se consultó a la amplia mayoría de las industrias que trabajan en el área de Refrigeración y Acondicionamiento Térmico así como a los técnicos del INAC*



(Instituto Nacional de Carnes), CONAPROLE y diversas empresas proveedoras de equipos tanto con destino industrial como doméstico”.⁴⁶

El segundo aspecto relacionado con los nuevos roles plantea para los docentes el fin de la carrera docente. Las nuevas relaciones que implican contratos a término y justificación del “valor” y “necesidad” de su asignatura genera el resquebrajamiento de conquistas laborales tales como el escalafón docente o la estabilidad laboral y, más importante aún, la ruptura de una concepción arraigada en el profesorado uruguayo de ejercicio de la libertad de cátedra, de la participación, de educación integral, reflexiva, creativa. Dentro del contexto serán seleccionados para mantenerse en el cargo aquellos que demuestren “motivación”, es decir, productividad y compromiso con la empresa. El trabajador es visualizado por los impulsores de la reforma como recurso humano que debe servir a las empresas. Un docente “capacitado” a través de cursillos de sensibilización, “con nuevas y más flexibles competencias”, que acepte y aplique programas, materiales didácticos, formas de evaluación sin intervenir ni en la elaboración ni en la discusión de los mismos.

En cuanto a los directores, su nuevo rol se encuadra en el perfil de un gerente. Su preocupación ya no será el proyecto educativo, sino la fiscalización y el estudio de campo para saber cómo hacer de la enseñanza que se impartirá en su centro escolar un producto vendible. Estos nuevos roles requieren introducir modificaciones en el ámbito normativo.

Más interesante aún resulta el análisis del tema de la *descentralización*. El argumento esgrimido resulta tentador, ya que se presenta bajo la forma de una democratización del poder. Sin embargo, la realidad escondida bajo el término habla de un acercamiento del poder detentado ahora conjuntamente por un director-gerente y el Consejo Consultivo en lo que ha dado en llamarse Unidades de Mando. La descentralización propuesta es en realidad una flexibilización, y el primer paso para la privatización de la enseñanza técnica.

Por último, la idea de racionalizar debería ser traducida a su verdadero sentido en el contexto: achicar. Lisa y llanamente, implica suprimir todo aquello que no es considerado necesario por el mercado, aunque tenga valor social y educativo. Así, la implementación de la Reforma Educativa en UTU dejó primero de lado los cursos especiales que atendían la problemática social mediante el dictado de clases en cárceles, hospitales públicos psiquiátricos, institutos de ciegos, cursos no formales. Luego, los Cursos Móviles que estaban destinados a impartir educación formal en pueblos y ciudades básicamente ubicados en el interior del país, donde no existían escuelas técnicas, utilizando para ello diversas infraestructuras locativas sin perder su carácter de educación pública. Y más tarde, la eliminación de los Cursos Técnicos con nivel terciario, que produjo la desaparición del perfil técnico, siendo reemplazado por la formación por competencias laborales relacionadas a las “necesidades del mercado”.

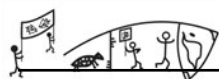
Pese a las reformulaciones del Convenio original UTU-BID, la filosofía del mismo se ha mantenido sin cambios porque descansa en una visión economicista de la educación, y en el planteo de que la globalización (y la economía neoliberal) son hechos consumados, irreversibles e inevitables.

En ese sentido, en la propuesta del CODICEN para 1998 se vuelve a insistir en “la necesidad de reformular profundamente la oferta educativa del CETP (Consejo de Enseñanza Técnico Profesional) para brindar una educación eficiente y polivalente”.⁴⁷

De ella surge la eliminación de la oferta educativa que atendía la educación agraria a través del sistema de Alternancia. Este sistema implicaba que los hijos de los pequeños y

⁴⁶ *Ib. ant.*, p. 10.

⁴⁷ Citado en Boletín Sindical de AFUTU, abril de 1998, p. 2.



medianos productores que egresaban de la escuela primaria en el ámbito rural podían acceder a las escuelas agrarias de la UTU, en un sistema caracterizado por la pedagogía del aprendizaje técnico en el local escolar y la práctica en su predio rural, siendo los jóvenes evaluados por los docentes y por sus padres, siguiendo el modelo francés, y teniendo como objetivos impedir el desarraigo de los estudiantes de su entorno familiar y social, y el fomento de la producción agropecuaria.

Cabe resaltar que la experiencia de Alternancia fue evaluada positivamente en informes que se ocultaron donde se sugiere *“Mantener la oferta educativa de la Pedagogía de la Alternancia existente y oportunamente la creación de nuevos centros en otros puntos del país como una buena alternativa para proporcionar educación básica post primaria en el medio rural, por la formación que ofrece y por la modalidad semipresencial de funcionamiento altamente adecuada a las características de este medio...”*.⁴⁸ No obstante ello, las autoridades transformaron esta modalidad educativa en un ciclo básico post primaria que nada conserva de la alternancia.

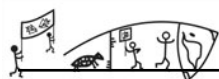
En el marco de las reformulaciones de los cursos tradicionales de la UTU a propuesta del CERP y aprobada por el CODICEN, se modificaron los Cursos de Formación Profesional siguiendo las pautas de un informe elaborado por CINTERFOR que planteaba “racionalizar” la oferta formativa, “conocer” las características de la actividad productiva y de la población destinataria de la formación, en otras palabras, crear una educación profesional adaptada a las necesidades del mercado.

La racionalización significó el cierre de los cursos y la pérdida de orientaciones de la formación profesional que se ajustan a la visión de un Estado más chico y también a la Ley de Inserción Laboral del joven de 15 a 19 años, que plantea el aprendizaje simple de los jóvenes, con contratos directos entre el aprendiz y la empresa, capacitándose entre 4 o 6 meses dentro de la empresa sin la presencia de las instituciones públicas. Cabe destacar que la UTU, única autorizada a certificar, no lo hace, sirviendo esta modalidad sólo a los empresarios que, usando este mecanismo de contratar a estos jóvenes, se liberan del pago de aportes de leyes sociales.

La formación profesional tenía en su modalidad tradicional una duración de 1, 2 o 3 años, según la especialidad, y una currícula que comprendía lo tecnológico, lo científico y lo humanístico. Se ingresaba con 15 años y primaria aprobada. Atendía a una población muy particular, que incluía desertores del Ciclo Básico de UTU o secundaria, jóvenes adultos en busca de superarse en múltiples planos, trabajadores que pretendían mejorar su calificación laboral o aquellos que buscaban trabajo. Al egresar, los alumnos podían realizar un curso de articulación que les permitía continuar con cursos de formación técnica. Estos cursos fueron “reformulados”, pasando a ser ahora Cursos de Formación Profesional Básica (FPB) con características modulares y semestrales y de un año de duración, en los cuales se eliminaron asignaturas como dibujo y tecnología, restringiéndose el área formativa a matemática e idioma español. Al cabo del primer semestre, los estudiantes tienen la posibilidad de abandonar el curso y continuarlo cuando lo crean conveniente. Los pretextos que se utilizaron para su implantación fueron: el de preparar más rápidamente para conseguir empleo a quienes urgentemente necesitaban una salida laboral y bajar los índices de deserción promoviendo cursos más prácticos y cortos. Ninguno de los dos objetivos propuestos fue alcanzado.

Es obvio decir que la educación por sí misma no garantiza el empleo, sobre todo si se tiene en cuenta la situación de crisis que atraviesa el país y el cierre permanente de fuentes de trabajo, en especial en el ámbito de la industria en general y de la construcción en particular. Pero, además, la posibilidad de acceso a puestos de trabajo

⁴⁸ Informe de la Consultora Ana María Pereyra de Henderson, citado en Boletín Sindical de AFUTU, abril de 1998, p. 2.



se hace más difícil al carecer los egresados de esta modalidad, de conocimientos suficientes y necesarios para insertarse en un mercado cada vez más restringido, fluctuante y competitivo. Los sectores más desfavorecidos se ven perjudicados y trapeados porque estos cursos no promueven aprendizajes cognitivos significativos, por lo cual la certificación, si se alcanza, está vacía de verdaderos contenidos formativos.

En cuanto al Ciclo Básico Tecnológico, a partir de 2002 dejó de ser una experiencia piloto como se la presentó y se generalizó sin que se hiciera una verdadera evaluación de sus resultados.

Los cursos técnicos fueron eliminados y en su lugar se implementaron, a partir de 1997, los bachilleratos tecnológicos. A muchos de los cursos dentro de esta modalidad se ingresa mediante examen de admisión, para cubrir cupos predeterminados por turno, año y orientación, convirtiéndose dichas pruebas de admisión en una forma de control de dichos cupos.

Desde el punto de vista de los contenidos técnico pedagógicos, se observa en ellos una disminución notoria de conocimientos, la eliminación de asignaturas de importancia para la formación técnica, el acortamiento de la duración de los mismos y la sustitución del trabajo práctico por la experiencia en simuladores, a la vez que cambia rotundamente el perfil del egresado, suprimiéndose el egresado técnico por un bachiller.

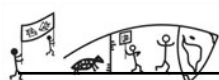
El panorama de la desarticulación de la enseñanza técnica se completa con el cierre a partir de 1996 del único centro de formación docente de enseñanza técnica, el INET. Se plantea su reestructura transformándolo en un centro de mera capacitación para "formar" profesores técnicos, orientado a egresados universitarios provenientes tanto del ámbito público como del privado, para favorecer su desempeño como docentes en los bachilleratos tecnológicos, otorgándoseles la titulación en un año.

3.15. Las competencias laborales

En nuestro país desde muy temprano se valoró e inculcó la importancia del conocimiento. Esta ha sido la fuente de poder que se presentó accesible a la sociedad que la tomó. En el contexto neoliberal, esa cuota de poder debía ser cercenada, lo que explica los deprimidos presupuestos para la educación y las propias reformas educativas en curso.

Basándose en el argumento del "cambio vertiginoso" o del "envejecimiento prematuro" del conocimiento, se plantea como un sin sentido enseñar a la población conocimientos que se asegura prontamente perderán validez. Así se justifica la rebaja de los contenidos. Obviamente, los destinatarios de esta rebaja son los pobres, los trabajadores. En ese marco aparece la idea de la formación por competencias que se articula con el proyecto de creación del Sistema Nacional de Competencias Laborales. Dicho proyecto presentaba entre sus objetivos principales revisar las categorías laborales, ordenar el mercado, reformular los programas de Enseñanza y controlar los servicios de capacitación. Inicialmente los destinatarios eran los desocupados, trabajadores en seguro de paro, jóvenes desertores de primaria y ciclo básico, sin duda pertenecientes en su mayoría a los sectores más pobres de la sociedad, quienes en definitiva tienen mayor dificultad para encontrar empleo en una sociedad donde la desocupación afecta a todos los sectores y crece permanentemente.

Las competencias, según pregonan los impulsores avalados por el BID, implican aptitudes, actitudes, prolijidad, buen humor, buena capacidad para relacionarse con otros, aceptación de la jerarquía, además de "saber hacer algo". El certificado de competencia indica que un individuo está capacitado para realizar determinada tarea en forma competente, para hacer todas las actividades relacionadas con una misma tarea,



lo que lleva a un cambio en las categorías laborales, a la implantación de la flexibilidad y la polivalencia, borrando normas laborales fruto de históricas luchas sindicales.

El nivel de estos cursos dictados por “entidades” –término lo suficientemente laxo como para incluir en él cualquier cosa– corresponde al de un simple adiestramiento donde la preparación para el campo del trabajo se redujo a cursillos de capacitación, de un dudoso nivel y supeditados absolutamente al mercado cuya realización no asegura –ni puede hacerlo– la inserción o reinserción laboral pero vende ilusiones buscando mantener la situación de precariedad bajo cierto control. Se opera además una transferencia de la responsabilidad de no encontrar trabajo al propio trabajador: si no logra ocuparse, será porque carece de las aptitudes indicadas, porque no se esforzó lo suficiente o quizá porque no tuvo en cuenta la necesidad de adaptarse a los cambios.

Paulatinamente se fue operando un deslizamiento de los planteos educativos de transmisión de conocimientos hacia el de competencias. La reforma uruguaya se hace eco de esta cuestión cuando afirma con relación al ciclo básico que, por tratarse “por definición del ciclo terminal de la educación común obligatoria, en él los estudiantes deben tener la oportunidad de adquirir aquellas destrezas y competencias básicas y aquellos conocimientos sustantivos que permiten que las personas puedan interactuar en sistemas sociales complejos y por encima de todo, adquieran las habilidades que les permitan aprender a aprender a lo largo de sus vidas. A futuro las personas cambiarán de ocupación varias veces a lo largo de sus existencias [...] La población estará aprendiendo permanentemente y los manuales y programas de computación constituirán la forma regular del autoaprendizaje”.⁴⁹ A partir de esta visión, el diseño del ciclo básico estuvo dirigido a compensar apenas las insuficiencias de formación del deteriorado nivel primario de educación, proporcionando los elementos imprescindibles para que los egresados, para la mayoría de los cuales el CB significa el fin de sus estudios, estén en condiciones de “leer manuales” o aprovechar los cursillos de formación en servicio que impartan empresarios o “entidades”.

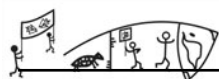
A partir de ese primer esbozo, “educar en competencias” ha pasado a ser un eje central de los proyectos reformistas en su conjunto. Todos los niveles educativos se han visto permeados por las competencias formuladas como el nuevo paradigma pedagógico. Rastrear sus antecedentes (Informe de la Comisión SCANS en EE.UU., trabajos provenientes de otros países desarrollados) contribuyen a develar su aparente neutralidad y a situar el debate en sus verdaderos núcleos: qué objetivos y qué fines debe cumplir la educación.

Así como en 1996 parte de la financiación de la reforma educativa en curso a partir de 2003 se produjo a través del endeudamiento vía BID, para el período 2000-2005 el gobierno uruguayo y el organismo financiero internacional firmaron el convenio UR-0132, denominado Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, a través del cual el BID otorgó un monto de 75 millones de dólares norteamericanos a tales fines, con un plazo de amortización a 25 años y un lustro como período de gracia y con una contra parte financiera nacional de 32 millones de dólares. Como toda entidad prestataria, el BID impuso condiciones para el otorgamiento del crédito, como por ejemplo que “...la designación y puesta en funcionamiento de la Comisión para la Transformación del SCEM y de su Secretaría Técnica será condición previa al primer desembolso del respectivo componente...”.⁵⁰

Entre los objetivos propuestos en el programa se incluye “...transformar el segundo ciclo de la enseñanza media generando las bases para su reforma institucional y curricular,

⁴⁹ Proyecto de Presupuesto, *op. cit.*, vol. IV, p. 5.

⁵⁰ En el texto del acuerdo entre el gobierno uruguayo y el BID, denominado Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, UR-0132, Washington, 2001.



logrando con ello una educación más pertinente a las necesidades de los jóvenes, los requerimientos de la ciudadanía y el mundo del trabajo en el siglo XXI”.⁵¹

Se destaca la entendida necesidad de reformar el segundo ciclo de la enseñanza media de acuerdo con los nuevos requerimientos del denominado “mundo del trabajo”, tema éste central, ya que enmarca la propuesta curricular marco surgida de la Comisión de Transformación de la Educación Media Superior (TEMS) y que está sustentada en la formación a partir de competencias. Lo que el BID entiende como “mundo del trabajo” se encuentra descrito en las estrategias que el organismo financiador estableció para el sector educativo uruguayo, y que contemplan tres objetivos definidos como prioritarios: “(i) apoyar iniciativas que aumenten la competitividad de la producción nacional en el ámbito regional e internacional; (ii) apoyar la profundización del proceso de transformación y modernización del Estado y la introducción de mejoras en la gobernabilidad; (iii) apoyar los esfuerzos para mejorar el bienestar social y aumentar la equidad, incorporando a los grupos más vulnerables al proceso de desarrollo y a una mejor calidad de vida. [...] en tanto la modernización y transformación de la educación secundaria es el principal cuello de botella para mejorar el capital humano de los pobres, disminuyendo la brecha educativa frente al resto de la sociedad y elevando la productividad de la mano de obra para ponerla a tono con las necesidades de la sociedad y la economía del siglo XXI”.⁵²

Se deduce de las estrategias propuestas por el BID para el Uruguay, en primer término, la necesidad de capacitar (construir competencias desde las instituciones educativas) en forma más eficiente la mano de obra en función de las necesidades del mercado laboral (muy incierto y restringido en el Uruguay de principios del siglo XXI y que exige cada vez más la extensión en años de la formación de la fuerza laboral), ya que esto se traducirá en “...beneficios económicos para los jóvenes estudiantes de la Enseñanza Media, aumentando su empleabilidad y sus ingresos esperados en la medida en que alcancen los niveles de escolaridad mínima que exige el mercado de trabajo y que logren un manejo adecuado de las competencias básicas necesarias para ingresar al mercado laboral”.⁵³

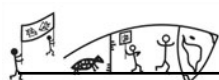
En segundo término, la extensión temporal de la formación exigida por el mercado laboral también se encuentra vinculada a la necesidad de retención de los jóvenes entre 15 y 18 años en los centros educativos, funcionando estos institucionalmente como espacios de contención social ante la crisis económica en la que está inmerso el país y de esta manera evitar la conflictividad social que pudiera inducir a la ruptura de la “gobernabilidad”.

Otro aspecto a destacar es la concepción del “capital humano”, presuponiendo que en una sociedad de clases, en la que las desigualdades se agudizan e incrementa la exclusión social, la igualdad de oportunidades brindadas a través del sistema educativo actúa en sí misma como herramienta de ascenso social y económico para cada uno de los individuos que sean capaces de aprovecharla. Sin embargo, de manera insistente, el Banco Mundial entiende que “...la inversión en educación lleva a la acumulación de capital humano, que es un factor clave para el crecimiento económico sostenido y el

⁵¹ Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, Acuerdo con el BID, UR-0132, *op. cit.*

⁵² Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, Acuerdo con el BID, UR-0132, *op. cit.*

⁵³ Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, Acuerdo con el BID, UR-0132, *op. cit.*



aumento de los ingresos”,⁵⁴ convirtiendo a la educación pública en un gasto redituable en el tiempo e introyendo la lógica mercantil en la gestión educativa, augurando el éxito de los más competitivos en el mercado laboral siempre y cuando la organización curricular de los sistemas educativos se adecue a las necesidades empresariales, orientando la educación con una filosofía utilitarista que se traduce en el “conocimiento para la acción”, es decir educar/capacitar en competencias que aseguren la empleabilidad de la fuerza de trabajo.

Las finalidades propuestas por la Comisión TEMS en el marco del proyecto son “...la formación de los educandos para la vida, la ciudadanía, el trabajo y la prosecución de estudios a nivel superior. Para ello, se introduce una propuesta de formación por competencias que son entendidas como conocimiento en acción [...] De acuerdo con esas competencias fundamentales y específicas, se ha definido el perfil de egreso de los estudiantes de la educación media superior, caracterizado por su polivalencia y ductilidad”.⁵⁵

La propuesta de la Comisión TEMS para la reforma de la educación media gira en torno a la organización curricular estructurada en trayectos “...entendidos como los recorridos curriculares que desarrollan determinadas competencias y habilidades fundamentales a través de diferentes contenidos de las diversas asignaturas [...] Se trata de lograr un conocimiento en acción resultante de un saber riguroso, un saber hacer práctico y un saber explicar lo que se hace, es decir la integración de la solución de problemas, la creatividad y la metacognición”.⁵⁶

La estructura curricular y la construcción de competencias a partir de los contenidos propios de cada asignatura englobada en trayectos, se presentó como la principal innovación de la propuesta de reforma del segundo ciclo, conjuntamente con la sumatoria de innovaciones de instrumentación como la extensión horaria de permanencia, la coordinación docente, los ERMAS, entre otras.

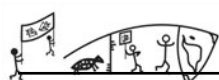
Los fundamentos generales planteados en la propuesta de reforma curricular para la educación media superior general se centran en la formación por competencias, con objetivos y fines que en términos generales, y a lectura rápida, podrían llegar a crear acuerdos consensuados. Sin embargo, no es desde la perspectiva instrumental que el diseño curricular presenta las mayores objeciones, sino en sus fundamentos ideológicos. Si se analizan los orígenes y el marco ideológico de la necesidad de construir competencias desde las instituciones educativas, entendidas estas como parte del aparato ideológico del Estado, cabe preguntarse –y allí el principal cuestionamiento– sobre qué saber, qué saber hacer y qué saber ser es lo que se pretende lograr con la propuesta realizada por la Comisión TEMS, cuyo origen fue condicionado por el BID para el otorgamiento del crédito financiador que tiene respuestas al respecto.

La construcción de competencias desde las instituciones educativas implica la combinación integrada de conocimientos, habilidades y actitudes que confluyan en un desempeño adecuado y espontáneo ante situaciones nuevas, en la resolución de diferentes problemas en contextos diversos, la capacidad de trabajo en equipo y liderazgo, el pensamiento creativo y el desarrollo de otras propias del dominio de la metacognición.

⁵⁴ Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, Acuerdo con el BID, UR-0132, *op. cit.*

⁵⁵ Comisión TEMS, Propuesta de Diseño Curricular para la Educación Media Superior, septiembre de 2002, Montevideo.

⁵⁶ Comisión TEMS, Propuesta de Diseño Curricular para la Educación Media Superior, septiembre de 2002, Montevideo.



Algunas de las competencias son generales y por lo tanto se las concibe como transversales en el tránsito curricular, tales como la interpretación textual, el razonamiento lógico en la resolución de problemas y la capacidad de expresión oral y escrita. Otras se agrupan vinculadas a grandes familias de asignaturas, que son incluidas con criterio más pedagógico que epistemológico en los denominados trayectos curriculares, y que forman en competencias para la resolución de problemas concretos, tales como el manejo temporal-espacial, comprensión de procesos sociales, aprehensión holística del mundo físico-natural.

Esta concepción fue plasmada en el diseño curricular propuesto por la Comisión TEMS para implementar la reforma educativa en los bachilleratos uruguayos. En la actual propuesta curricular, *"...las asignaturas han sido agrupadas, de acuerdo con sus objetivos, en tres trayectos que se han denominado 'comunicación y expresión', 'ciencias naturales y matemática' y 'filosofía y ciencias sociales', trayectos que se vinculan a competencias específicas que deben desarrollarse"*.⁵⁷ Asimismo, los contenidos curriculares presentados para el primer año de la reforma de los bachilleratos dependientes del Consejo de Educación Secundaria, van acompañados de las competencias transversales y específicas a desarrollar a partir de los mismos e indicadores de logro a obtener.

Reformular la currícula de los diversos niveles del sistema educativo centrando el proceso de enseñanza-aprendizaje en la adquisición de competencias, descansa en la necesidad de adaptar los contenidos a los nuevos requerimientos empresariales. Las nuevas modalidades de producción del mundo globalizado centradas en la flexibilidad, la capacidad de adaptación, la competitividad, la polivalencia, la ampliación horizontal del puesto de trabajo, los equipos competitivos, el sentido de pertenencia, cooperación y lealtad con la empresa, la ductilidad, definidos en el modelo toyotista, se trasladan a la formación para "el mundo del trabajo".

Los objetivos tradicionales de la educación, tanto aquellos provenientes del aparato ideológico del Estado en el marco de la modernidad, como los que fue adquiriendo a través de las luchas populares, de las prácticas cotidianas y colectivas de los docentes, son redefinidos por los organismos multinacionales, estructurándose en torno al concepto de competencias, es decir, conocimientos, habilidades y actitudes básicas que permitan un desempeño adecuado al modelo productivo imperante. En este marco adquiere otra visibilidad la trasposición del modelo toyotista a la educación en los análisis de las reformas del ciclo básico, de la enseñanza técnico profesional, los bachilleratos e incluso se comprende mejor el involucramiento de las empresas que pretenden gestionar las instituciones educativas.

3.16. La confrontación de los proyectos

Partiendo de la consideración del modelo socio-económico vigente, cuyo objetivo central es la tendencia al afianzamiento del carácter capitalista de la economía, imponiendo con más rigor la valorización privada del capital, se entiende la necesidad de imponer, para cumplir con este objetivo, una nueva relación entre trabajo y capital, favorecida por el debilitamiento del sindicalismo, la heterogeneidad y fragmentación creciente de la fuerza de trabajo, el surgimiento y avance de la tercerización y el desarrollo de la economía informal, así como una transformación del rol económico del Estado que reduce su tamaño y pierde importancia en su papel empresarial.

⁵⁷ Comisión TEMS, *op. cit.*



Este modelo potenciado por el apoyo de una revolución científico-tecnológica sin precedentes profundiza la división internacional del trabajo, a la vez que el funcionamiento de la economía queda librado a las leyes del mercado. La educación no escapa a este modelo. Se pretende generar a través de la reforma un perfil del educando desde y para el mercado, a través de políticas que no son educativas y que inhiben la proyección de un hombre libre, creativo, dúctil y capaz de generar transformaciones en el medio en que vive.

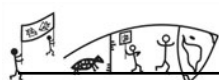
En nombre de una supuesta modernización, de una necesidad de adecuación a las tecnologías de punta y de una eficiencia administrativa se privilegia a un agente ajeno al rol educativo: el empresario o el gerente administrativo, marcándose la ausencia de uno de los actores más cercanos al alumno, como lo es el trabajador de la educación.

Se pretende extrapolar al sistema educativo el modelo de empresa productiva y su concepción de eficacia y eficiencia, dejando de lado la búsqueda de la mejora de la calidad de vida en términos integrales a la que debe propender el sistema educativo. En definitiva, para los agentes del mercado, la cuestión de la formación profesional se liga a un esfuerzo por maximizar la eficiencia en la producción en el sentido de mantener o de elevar la tasa de ganancia.

Desde la resistencia y la confrontación, para los trabajadores, la formación profesional, por el contrario, aparece como un patrimonio a ser recuperado o incorporado a las historias personales y colectivas que le garantice la posibilidad de mantener y conquistar el acceso al trabajo, y ampliar su poder de intervención en los procesos productivos, en las condiciones y relaciones de trabajo. Sabiendo que el uso de las tecnologías y el direccionamiento de las empresas es determinado por las relaciones de las fuerzas sociales presentes en cada sociedad, es obvio que cuanto mayor sea el conocimiento que posean los trabajadores sobre los procesos de trabajo, mayor será su poder reivindicativo y contractual. Pero también y sobre todo que su formación les permita desarrollar sus potencialidades, su capacidad crítica, su integralidad.

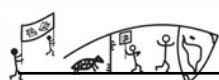
El trabajo debe ser incorporado como origen del conocimiento en el proceso regular de enseñanza en forma simultánea al enriquecimiento científico y cultural en la formación técnico profesional. El trabajador debe tener acceso a la educación continua, para lo que es imprescindible una conciencia crítica sobre los procesos que aprende y sobre el contexto en que trabaja y vive. Por ello la enseñanza técnica no debe restringirse a la preparación técnico instrumental del futuro trabajador. Ese tipo de saber debe ser complementado por la trasmisión de conocimientos científicos, tecnológicos y sobre la sociedad y la cultura que viabilicen el encuentro entre lo intelectual y lo manual, y posibiliten la comprensión crítica de la vida social, de la evolución técnico-científica, de la historia y de la dinámica del trabajo. En otras palabras, que signifique romper la unilateralidad en el proceso de trabajo, ejercer una capacidad de control del proceso productivo en la perspectiva de la gestión social, no sólo mediante la fiscalización de los pactos de trabajo vigentes, sino también en los estudios de las condiciones de trabajo y de las innovaciones tecnológicas.

Las contradicciones entre las visiones expuestas delinean el marco de la confrontación, pero también potencian y explicitan el desafío de construir un modelo educativo, un modelo de Estado que no prescinda sino estimule la participación social.



BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP): *Boletín*.
—*Proyecto de Ley de Presupuesto de sueldos, gastos e inversiones de la Administración Nacional de Educación Pública 1995-1999*, 5 tomos, 1995.
- ASOCIACIÓN DE EDUCADORES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (AELAC): revista *Voces*, capítulo “Uruguay”, nros. 1 al 14, 1997-2003.
- ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LA UNIVERSIDAD DEL TRABAJO DEL URUGUAY (AFUTU): *Boletín mensual*.
—Revista de la Asociación.
- BID: *Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente*, acuerdo con el gobierno uruguayo, UR-0132, Washington, 2001.
- CONFEDERACIÓN DE EDUCADORES AMERICANOS (CEA): revista de la Confederación.
- COMISIÓN TEMS (Transformación de la Educación Media Superior): *Propuesta de Diseño Curricular para la Educación Media Superior*, ANEP, septiembre de 2002.
- DELPIAZZO, A.: *Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)*, Montevideo, 1987.
- FEDERACIÓN DE PROFESORES DE ENSEÑANZA SECUNDARIA (FENAPES): *Boletín mensual*.
—*Educación Secundaria. Bases para el proyecto educativo*, Montevideo, agosto de 1999.
—*Revista Bienal de resoluciones de congresos*, 1997, 1999 y 2001.
—(Bertolini, Cultelli, Faraone, Galán, Klein, Miraldi, Parrilla, Pedretti, Tajam, Zavala, Zibechi): *Educación Secundaria. La Reforma Impuesta. Diez visiones críticas*, Nordan, Montevideo, 2001.
- FIGARI, Pedro: *Exposición de Fundamentos de un programa para la Transformación de la Escuela Nacional de Artes y Oficios en Educación y Arte*, Clásicos Uruguayos, vol. 81, Biblioteca Artigas, Ministerio de Instrucción Pública, Montevideo, 1965.
- IGLESIAS, Enrique: declaraciones en el semanario *Brecha*, a propósito de la 37.ª Asamblea del BID, Montevideo, 4 de abril de 1996.
- LEY DE EDUCACIÓN 15.739.
Ley del 9 de septiembre de 1942, citada en *UTU: Cien años. Exposición Conmemorativa del Centenario 1878-1978*, UTU, Montevideo, 1978.
- MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA Y LA FORMACIÓN DOCENTE (MEMFOD): *Informe Anual de Actividades y Resultados 2002*.
—*Apuntes para el mejoramiento curricular del Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media*, MEMFOD-ANEP, mayo de 2003.



CAPÍTULO 4

PROFESIONALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN

Profesor Seni Pedretti
Profesora Silvia Visconti

Antes de abordar este aspecto, es necesario hacer una aclaración de carácter estrictamente metodológico: en la voluminosa bibliografía proveniente de la Administración Nacional de Educación Pública y su paralela oficina del BID, Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD), el tema del docente es el que menos presencia tiene en aspectos cuantitativos tales como: número de docentes, de efectivos, de docentes con formación docente, etc. Si bien las fuentes últimas de esos datos son las instituciones de enseñanza, pocas veces se trata de datos claramente oficiales y fundamentalmente públicos.

4.1. Descripción y evolución

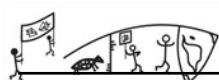
La profesionalización se vincula en la educación media del Uruguay a un grupo de institutos que organizan la formación del docente, el ingreso al cargo, su especialización y su actualización. El Instituto de Profesores "Artigas", los institutos de formación docente, el Instituto Normal de Educación Técnica, los concursos, los posgrados, la participación en asambleas técnico docentes, etc., que configuran el cuerpo institucional que sostiene el carácter profesional del docente, han sido desordenados y en algunos casos deliberadamente desmontados. No obstante ello, la tendencia en materia de formación sistemática, desde la creación del Instituto de Profesores "Artigas" en 1951, ha sido de un crecimiento cuantitativo continuo tanto en términos absolutos como en términos relativos a los del resto de los docentes.

El tratamiento de la profesionalización ha sido vinculado en este último período al de la crisis del sistema educativo. Es por lo mismo un tema que conduce al nivel actual que posee la profesionalización, a la vez que a un cotejo histórico que otorgue respuestas a qué aspectos de ella están sufriendo el impacto de las políticas de reforma. Si realmente existe un proceso de desprofesionalización, es necesario atender a sus causas, sus síntomas y a las salidas que se conciben.

4.2. Descripción

De los aspectos descritos en el capítulo "Educación, sociedad, cambio", surge la idea de que el proyecto de reforma golpeó a todo el sistema educativo, sobre la base de una serie de deterioros que provenían de administraciones anteriores. Esto afectó la totalidad de la educación no universitaria, y el aspecto de la profesionalidad no escapó a esos impactos. En ese marco, el análisis de causas vinculadas a la desprofesionalización llevaría a esta enunciación general:

- (a) presencia sobre la enseñanza media de un proyecto político desinteresado en darle respuesta a una sociedad en desarrollo con un modelo educativo construido por ella;
- (b) carencia de los medios materiales para cualquier tipo de proyecto educativo;
- (c) falta de formación para un número muy alto de docentes y de actualización continua de las respectivas formaciones;
- (d) descompensación de la relación cuantitativa entre alumno y profesor: para un crecimiento de la matrícula estudiantil ha existido un decrecimiento del número de docentes.



Para remontar los deterioros del sistema y la profesión, es imprescindible tener presente estas causas. Si no se las atiende, se corre el riesgo de pensar en políticas compensatorias, que no solucionarán ni atenuarán el problema de fondo. Incluso, pueden hacer caer a unos en la desmoralización total después de comprobar que lo hecho no deja saldos positivos, y a otros, dejarlos en la incorrecta idea de que el mero hacer algo soluciona los males a atacar.

En un segundo plano se hace necesaria una descripción del Estado y en parte de aspectos históricos del tema en la Administración Nacional de Educación Pública. Atendiendo al alto nivel de autonomía en la estructuración y la gestión que tienen los dos subsistemas de enseñanza media (el de secundaria y el técnico profesional), se abordarán ciertos aspectos –que hacen a sus peculiaridades– por separado.

4.3. Enseñanza secundaria

Un informe cuantitativo sobre la situación en enseñanza secundaria en materia de docentes ofrece una multiplicidad de contradicciones según las fuentes. Se ha optado por los datos obtenidos directamente con la oficina administradora de las designaciones docentes, debido a que es el único ámbito que articula los números entre profesores efectivos e interinos (que no han concursado por su cargo), y dentro de ellos los que poseen título de egresados de formación docente y los que no.

Docentes año 2003

Docentes efectivos	Docentes interinos titulados	Docentes interinos no titulados
5.850	2.387	6.303
		Total 14.540

Fuente: Departamento Docente de Educación Secundaria.⁵⁸

4.4. Indicadores de una desprofesionalización

Una serie de hechos se hacen indicadores de las insuficiencias (históricas) de una política de profesionalización por parte de las autoridades. Junto a ellos, algunos aspectos que configuran un imaginario (variante ideológica) crecen actuando en la misma dirección.

- Una proporción de egresados del IPA aún baja con relación al resto de la población docente.
- Pérdida de la incidencia del IPA en el diseño curricular. Son muchas las asignaturas o áreas sin cobertura en la formación docente. Distanciamiento paulatino entre la formación de docentes y la realidad curricular de secundaria.
- Remuneraciones cada vez más bajas y sin discriminar entre los niveles de formación.
- Aumento desproporcionado de las horas de trabajo en el aula.
- Avance de la idea de que el tiempo de estudio forma parte de tareas no propias de la profesión, sino placenteras o meramente personales. Una visión de que todo tiempo que no sea frente al aula no es trabajo.
- Convicción de que los cambios son tan rápidos que cuando el docente los integra, ya existe una nueva modificación.

⁵⁸ Estos datos no son publicados. Pertenecen a la operativa de las oficinas administradoras de las designaciones docentes.



- Avance de la idea formal del perfeccionamiento. Necesidad de que el perfeccionamiento esté unido a una certificación del mismo.
- Confusión entre los conceptos de formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización.
- Desestructuración del sistema histórico de formación docente a través de un régimen de menores exigencias y de mayores facilidades para el acceso a los cargos (Centros Regionales de Profesores).

A estos aspectos –que son estrictamente históricos– es necesario agregar otro que más adelante se desarrollará: el proyecto político trae una teoría sobre la profesionalización y sobre su lugar dentro del proyecto general. En materia de profesionalización, este tal vez sea el rasgo fundamental que caracteriza al proyecto.

4.5. Educación Técnico Profesional (Universidad del Trabajo del Uruguay)

En el caso de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), rama técnico profesional de la educación media, el tema adquiere mayores complejidades que en la enseñanza secundaria, dada la diversidad de cursos que la institución atiende y la especificidad de ciertas asignaturas y áreas de conocimiento que ello implica.

El cuerpo docente de la UTU, además de cubrir las áreas y disciplinas comunes a ambos subsistemas de la enseñanza media (humanística, biológica, instrumentales, idiomas, físico-química, etc.), incluye una variedad de asignaturas de carácter científico-tecnológico con un alto grado de especificidad –que se insertan en las peculiaridades de la formación profesional– en áreas tan diferentes como la agraria, metal-mecánica, madera, mecatrónica, tecnologías del frío-calor, administración, hotelería, arte, belleza, vestimenta, cocina, marítima, artes gráficas, construcción, entre otras.

En términos generales, la formación de docentes en los institutos especializados no ha sido suficiente para lograr que el 100% de los profesores de la enseñanza media sean titulados, por lo que ha sido tradición en nuestro país que se recurra a personal docente no titulado que acredite debida competencia en la respectiva signatura y haya completado como mínimo los estudios de educación media, teniéndose en cuenta para ello la idoneidad para el ejercicio del cargo y los méritos. Esta situación fue mucho más marcada en el caso de UTU ya que, en especial las asignaturas específicas, no tuvieron todas ellas cobertura a nivel de formación docente formal y muchos de sus docentes provinieron de los egresados técnicos de la propia institución.

El acceso a datos concretos sobre las características del personal docente de la UTU presenta las mismas dificultades que para la enseñanza secundaria.

Evolución del cuerpo docente en UTU

Año	Efectivos	Interinos	Suplentes
1994	842	6.002	585
1995	889	5.841	581
1996	970	5.396	525
1997	1.081	5.093	522
1998	1.114	4.786	510
1999	1.269	4.534	600
2003	1.388	4.161	477

Fuente: registros de personal docente.



Datos totales de egresados registrados en personal docente de UTU

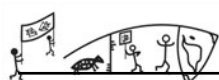
Año	Total de egresados	Total de docentes no egresados
1994	868	
1995	925	
1996	1.037	
1997	1.138	
1998	1.218	
1999	1.307	
2003	1.869	4.157

Pese a que los datos no son completos, puede observarse a partir del primer cuadro la constante disminución del número total de docentes en el subsistema, situación que se articula perfectamente con el propósito de achicar el Estado mediante la reducción de personal, entre otras variables. A este problema hay que agregarle que junto a la disminución del número total, se produjo como consecuencia de la aplicación de la reforma un marcado cambio en los integrantes del plantel de interinos, ya que muchos de ellos, con un ejercicio prolongado en la institución y una actividad calificada, fueron desplazados de su trabajo al ser removidos de los escalafones por no poder acceder a horas-docente por un período de dos años consecutivos y habérseles impedido en la mayoría de los casos concursar para lograr la efectivización.

Los datos tampoco son suficientes para el análisis profundo porque los registros contenidos en el segundo cuadro no tienen en consideración la referencia de origen en el caso de los egresados, que en UTU no sólo provienen del Instituto de Profesores "Artigas" (IPA) y del Instituto Normal de Educación Técnica (INET), sino que en los últimos años han accedido a la titulación como profesores, profesionales universitarios (provenientes de la universidad pública y de universidades privadas) mediante cursillos realizados en INET y han ingresado docentes egresados de los Centros Regionales de Profesores (CERPs) con una preparación por áreas con una duración menor a los cursos tradicionales.

La problemática de la profesionalización en el subsistema UTU tiene ciertas características específicas, que desde el análisis de los registros de personal docente pueden resumirse en los siguientes términos:

- Un altísimo número de docentes interinos, que según los datos más recientes alcanza a casi un 70% del total del plantel, lo que pone de manifiesto que la enseñanza técnico profesional es prestada por un funcionariado que mantiene una relación precaria con el ente durante años.
- Una diversidad de situaciones dentro de este grupo que incluye a docentes titulados egresados del IPA y del INET que no han podido acceder a concurso junto a otros provenientes de los cursos y cursillos creados por la reforma, y a docentes no titulados que en el subsistema incluyen a egresados de los cursos técnicos y de formación profesional de la propia institución, maestros, profesionales universitarios, estudiantes del IPA o la Universidad, y personas que han demostrado idoneidad para el ejercicio del cargo.
- Un alto porcentaje de los interinos no egresados con una prolongada permanencia en el subsistema (muchos con más de 10 años de ejercicio) y una amplia experiencia docente ha ido perdiendo su trabajo como consecuencia de la mencionada



imposibilidad de concursar y la pérdida de oportunidades para acceder a horas docentes.

Estos aspectos son sustanciales a la hora de considerar la profesionalización. En principio, el alto porcentaje de interinos marca la imposibilidad de partir de un cuerpo docente con estabilidad laboral, condición fundamental para propiciar la formación permanente y la profesionalización. Asimismo, su situación de precariedad los inhibe de ejercer el derecho al desarrollo de la carrera docente.

Plantean también otra situación conflictiva derivada de las transformaciones en la currícula de la formación docente, mediante la creación de diversos regímenes de titulación con distintos grados de exigencia y duración, la creación de los CERP's y la desaparición del INET, convertido en un simple instrumentador de cursillos. A esto debería sumársele la implementación del Centro de Capacitación y Formación Docente, que constituye el núcleo central de los cursos de sensibilización que han acompañado la implantación de la reforma procurando entrenar a los docentes en el uso del "paquete didáctico" que viene con ella.

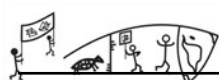
La descripción y el examen de los escasos datos cuantitativos que poseemos, y sobre todo el conocimiento que parte de la propia práctica y vivencia de la docencia, abre una serie de posibilidades para analizar el tema de la profesionalización docente desde una perspectiva que incluya, además de la formación docente propiamente dicha, otros perfiles que lo conforman tales como: las condiciones de vida de los docentes (salario, cobertura de salud, grado de satisfacción de otras necesidades básicas, etc.), el grado de reconocimiento social a su función, respeto a la carrera docente, posibilidades de acceso al perfeccionamiento entre otras. También hace insoslayable la pertinencia de profundizar en el discurso reformista de manera de lograr desarticular los efectos de la engañosa culpabilización de los docentes por los resultados de la aplicación del modelo neoliberal.

4.6. La formación docente: los nuevos prototipos

Si bien los neoliberales hablan de un Estado débil, en realidad buscan un Estado limitado pero realmente poderoso, poderoso en la conducción, en el control del conocimiento y de los valores. Mientras se excluye a los docentes de los procesos de decisión de planes de estudios, de la configuración de la currícula, de la discusión de los modelos de enseñanza y del planeamiento de los cursos de formación y capacitación, mientras se les niegan espacios reales para la reflexión sobre acciones y construcción curricular, se les brindan cursillos de "sensibilización y apropiación". Se concibe al profesor como mero agente de una transformación pensada por otros y, a la vez, como un objeto que es necesario reciclar: "un continente sin contenido".

En ese sentido, el discurso apela permanentemente a la profesionalización, pero detrás de este término se esconde en realidad la implementación de simples "jornadas" en las que se busca la cooptación de los docentes.

La formación docente en nuestro país estuvo caracterizada por la existencia de institutos de formación docente. La enseñanza primaria tempranamente universalizada en el Uruguay y con una basta tradición logró contar con un plantel de maestros en su totalidad egresados del Instituto Magisterial con una formación básica de cuatro años. La enseñanza media secundaria y técnica, cuyo desarrollo y masificación fueron más tardíos, no pudo contar para cubrir con egresados de los centros de formación docente –IPA, INET, de más reciente creación– las necesidades totales de los subsistemas. Asimismo, fuera de Montevideo la formación docente para la enseñanza media fue atendida en la misma institución que para primaria, los institutos de formación docente



del interior, a través de un plan especial para formar profesores. La tarea fue coordinada para todo el país por la Dirección de Formación Docente. Pese al déficit mencionado, la situación fue subsanada con la contribución de docentes no egresados, que contribuyeron con su esfuerzo al desarrollo de una enseñanza media calificada y de buen nivel en el marco de América Latina.

Necesitada de docentes que se acoplaran a su metodología y su propuesta, la reforma impuso una nueva estructura curricular para la formación docente formal. Así surgieron los Centros Regionales de Capacitación para profesores, que disminuyeron la formación de los docentes de 4 a 3 años; se transformó el Instituto Magisterial pasando la formación de maestros de 4 a 3 años; se eliminó el INET, transformándolo en un centro capacitador de universitarios para desempeñar cargos de docencia técnica con cursos de pocos meses, y se creó una estructura paralela con la creación del Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente de ANEP-CODICEN.

*“Preparar a los docentes para convivir con incertidumbres y dilemas, con la presión y la intensificación características de nuestro tiempo requiere no sólo atender la dimensión técnica de la docencia, sino también a sus componentes cognitivos, sociales y emocionales. Es en estas condiciones que la capacitación, actualización y perfeccionamiento de docentes juega un papel fundamental. Éstas exigen no solo una fuerte motivación de los docentes sino también un espacio institucional. Tal es el sentido del Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente de ANEP-CODICEN. Es con el cometido de contribuir a la profesionalización de los docentes de nuestro país, que el Centro brinda instancias de capacitación a los docentes en servicio; facilitando al personal docente titulado y no titulado instancias académicas que permitan la actualización de la formación disciplinar y la reflexión en torno a temas pedagógicos significativos para este final de siglo en el que nos encontramos inmersos”.*⁵⁹ De esta forma se trataba de justificar la aparición de este centro pensado como parte de la estrategia de implantación del proyecto reformista.

El 2 de febrero de 1998, al iniciarse el segundo curso destinado a sensibilizar a los docentes que formaban parte de la experiencia piloto, el entonces presidente del CODICEN, sociólogo Germán Rama, decía: *“Como no hay educación sin profesores, estamos aquí nuevamente para inaugurar los nuevos Cursos de Capacitación para Docentes de la Experiencia Piloto [...] Podrán tener el mejor programa del mundo, el mejor edificio, el mejor equipamiento, pero si los profesores no tienen un conocimiento sólido para transmitir y una pedagogía para actuar, todo fracasa”.*⁶⁰

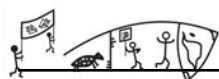
El fragmento es paradigmático del lenguaje engañoso que los defensores de la reforma han implantado como modalidad. Por un lado, se reconoce la necesidad de contar con los docentes; por el otro, se los acusa de los fracasos. El lenguaje de su discurso encubre la realidad, porque ella muestra que no existe “ni el mejor programa del mundo”, “ni el mejor edificio”, “ni el mejor equipamiento”.

Apoyados en la constatación de un progresivo fracaso y abandono del sistema educativo por los jóvenes, pero sin tener en cuenta la situación de pobreza y marginación a que son sometidos sectores cada vez más amplios de nuestra sociedad, se opta por culpabilizar a las madres pobres y a los docentes.

Si los jóvenes no alcanzan los niveles esperados, es porque provienen de hogares donde las madres no han alcanzado un nivel de educación mayor a la primaria o porque los

⁵⁹ Dra. Denise Vaillant, secretaria de Capacitación Docente, directora del Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, en Boletín n.º 1, ANEP, junio de 1997, p. 2.

⁶⁰ RAMA, Germán: *Reforma de la educación. Una alternativa real*, Mont., Asesoría Comunicacional de Presidencia de ANEP/Codicen, 1999, p. 129.



docentes carecen de destrezas y conocimientos suficientes, realizan sus actividades de manera rutinaria y sin capacitarse, y tienen por lo tanto una mala práctica docente.

En uno de los boletines informativos de ANEP, se afirmaba en el mismo sentido: *“En ese espacio poco amigo del hacer [los centros de enseñanza media] y esos tiempos fragmentados, alumnos, profesores, funcionarios y a veces padres, apostamos al milagro de enseñar y aprender, a registrar presencias, ausencias y evaluaciones. Los más se cansan [...] simplemente se desentienden, registran de cualquier manera, no limpian. Los menos tratan de aprender y de enseñar, de administrar, de limpiar, de generar reglas y cargan sobre sí una institución fracturada”*.⁶¹

El discurso plantea una ineludible realidad: la situación ruinososa de los centros educativos y en ese marco conocido por todos los que efectivamente trabajamos en las aulas, introduce un par antagónico que tiende a demonizar a los docentes que se opusieron a la reforma: los que se cansan y desentienden y contrastarlos con quienes *“se atreven a cambiar”*, *“docentes que participan de la experiencia [de la reforma] y equipos de dirección que se han comprometido con ella voluntariamente”*. El enfoque se articula con la visión de los organismos internacionales también reflejada en el Proyecto de Ley Presupuestal, donde se afirmaba que la revalorización de la participación docente implicaba *“Un proceso de cambio cultural, que no sólo supone romper con el círculo vicioso de temor hacia los procesos de innovación...”*.⁶² Los docentes que se resisten a la implantación de la reforma son acusados de conservadores.

Si *“no hay posibilidad alguna de reformar exitosamente la educación sin trabar un proceso fluido de comunicación con la comunidad docente”*,⁶³ se hace necesario captar a quienes estén dispuestos a acompañarla. Los docentes, se afirma, *“no han llegado a ella por un azar escalafonario, se presentaron a un llamado especial [...] Están directamente involucrados con la política de cambio, la están construyendo desde sus centros y desde sus aulas”*.⁶⁴ Efectivamente, la experiencia piloto marcó un quiebre en los escalafones docentes, que constituían una garantía del respeto a la carrera docente. En ellos no había azar, pues el ordenamiento en esos escalafones tenía en cuenta la antigüedad y calificación de los docentes.

En el mismo sentido de desestructuración de los escalafones jugó la creación de *“escalafones o áreas”* en los bachilleratos tecnológicos o en la formación profesional superior, con nombres nuevos para asignaturas que vinieron a reemplazar las existentes con la ventaja para el sistema de que en ellas los docentes no podían hacer valer ni la efectividad ni la antigüedad en el cargo. Así, por ejemplo, aparecieron *“asignaturas”* como Análisis y Producción de Textos en reemplazo de cursos de Literatura e Idioma Español, o Ciencias Sociales Historia o Ciencias Sociales Economía que reemplazaron a cursos de Historia.

4.7. Política de concursos

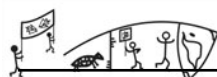
La política de concursos ha sido en la enseñanza media uno de los institutos más agredidos históricamente. En general, la falta de concurso generó una ambigua inestabilidad en el cargo, manejada tanto la inestabilidad como el concurso con intereses vinculados a las necesidades del clientelismo político. Tanto para secundaria como para la UTU, el concurso funcionó en el espacio ubicado entre el manejo político

⁶¹ TORNARÍA, Carmen: editorial del Boletín n.º 3, ANEP, agosto de 1997, p. 1.

⁶² Proyecto de Presupuesto de sueldos, gastos e inversiones de la Administración Nacional de Educación Pública 1995-1999, vol. 1, p. 15.

⁶³ *Ib. ant.*

⁶⁴ TORNARÍA, Carmen: consejera del CODICEN, Boletín de ANEP, *op. cit.*, p. 2.



y la presión de los docentes para su realización. Los datos numéricos de los cuadros otorgados en la descripción de ambos sub-sistemas hablan de que los porcentajes de interinos son altos.

Desde la instalación del proyecto de reforma la situación comenzó a tener otras perspectivas. La normativa establece el carácter anual del concurso. Todos los años se tiene que llamar a concurso los cargos no efectivos. En UTU prácticamente no ha habido concursos para docentes. En secundaria, de las dos modalidades existentes (para egresados y para no egresados del IPA) el último concurso para egresados del IPA fue el de 1998 y el de no egresados fue en 1992.

Cabe consignar que en octubre de 2003, producto de esta política de retrasos en materia de concursos, las contradicciones emergentes de las distintas situaciones docentes (por un lado, titulados de dos estructuras en conflicto entre sí, los Centros Regionales de Profesores y los distintos Institutos de Formación Docente, por otro lado, los docentes no efectivos sin título) obligan a instalar un concurso que abarque todas las situaciones de la educación media a nivel de docentes de aula (docencia directa). El resultado es un modelo de concursos complejo en su estructuración que atiende simultáneamente situaciones muy distintas y que genera perjuicios reales en muchos docentes, antes que otorgarles una posibilidad de real asentamiento en el sistema. Desde el punto de vista del orden institucional, atenúa los efectos del atraso, con un escenario ordenado desde el punto de vista de las condiciones de efectividad en el cargo.

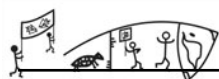
Con los cargos de jerarquías intermedias –directores de centros educativos e inspectores (supervisores)– por su parte se ha habilitado un nuevo modelo: el de la efectividad a término. El concurso otorga efectividad por un número de años. Pero, a su vez, es un concurso atado a un curso de capacitación en los contenidos del proyecto. Desde la fecha de extinción de la efectividad no existe revisión sobre la situación del jerarca, sino que éste tiene que realizar un nuevo concurso. La síntesis de las dos variantes apunta al mismo objetivo: una reducción de la estabilidad a los efectos del disciplinamiento ideológico ante el proyecto.

4.8. Proyectos oficiales

La profesionalización ha sufrido un proceso minucioso de destrucción llevado adelante por las autoridades de los distintos gobiernos de la educación a partir de la década del 60, incluyendo la dictadura de los años 1973-1984, potenciándose especialmente con las administraciones reformistas (1995).

Una de las percepciones existentes es que estos gobiernos han hecho por la destrucción de la profesionalización más que ninguno de sus antecesores. Para ser tan efectivos en esa destrucción partieron precisamente de una teoría de la profesionalización.

La estrategia de los reformadores ha pasado también en este tema por la elaboración de un discurso engañoso y seductor a la vez. Se habla de la necesidad de contar con los docentes para cualquier cambio en la educación, pero no se los consulta o se plantean formas de “participación” que no son tales, pues implican escuchar y aceptar. Se afirma que se necesita reformar la enseñanza, pero se niega a quienes ejercen la función educativa la posibilidad de discutir el qué y el para qué de la misma. Se dice que el mundo ha sufrido una revolución científico-tecnológica que hace imprescindible la formación permanente, pero se elaboran cursillos de sensibilización (captación) de los docentes. Se asegura que los alumnos no aprenden, abandonan los estudios sin completarlos o repiten, y se culpabiliza de ello a los profesores, pero no se habla de las condiciones en que aquellos viven y estudian, y estos viven e intentan enseñar.



A través de los discursos reformistas, de las publicaciones oficiales o más o menos oficiosas, la única conclusión a la que se aborda marca un ciclo de diagnóstico, culpabilización, capacitación-sensibilización.

La primera etapa elaborada a través de consultorías, pruebas normatizadas, evaluaciones, encuestas, arriba a conclusiones que en muchos casos también han sido explicitadas por los docentes: alto índice de deserción y repetición de los estudiantes, dificultades marcadas de aprendizaje, escasa capacidad de retención de los jóvenes en el sistema educativo, existencia de un alto porcentaje de jóvenes excluidos del mismo.

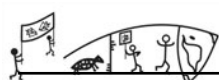
La segunda etapa del ciclo saltea el análisis de las condiciones sociales y económicas que vive el país y su gente, y se limita a concluir que la responsabilidad de estos marcados fracasos es de los docentes. Se omite decir que en un país donde hay 270.000 jóvenes de entre 13 y 17 años, uno de cada cuatro de ellos vive en la pobreza; uno de cada cinco dejó de estudiar; uno de cada diez busca empleo pero no lo encuentra; uno de cada doce no estudia, ni trabaja ni busca empleo.⁶⁵ Graciosamente se afirma que si los estudiantes no aprenden, no acceden al sistema educativo o se van de él sin completarlo, la culpa es de los profesores, que carecen de las “destrezas”, “habilidades” y “conocimientos” suficientes para enseñar.

El último paso de este pensamiento consiste en concluir que los docentes deben ser capacitados, y para ello se hace necesario implementar junto a la reforma y como parte sustancial de ella, cursos de capacitación-sensibilización.

En los años previos al 95, la CEPAL desarrolló un largo informe sobre el estado de la educación no universitaria en el Uruguay. Fue realizado en varios tramos y tuvo dos formatos. El primero, cubriendo las estructuras académicas tradicionales (varios volúmenes publicados a partir de 1990) sobre cada sector de la educación concluyó que el alumno perdía conocimiento en lugar de adquirirlo, esencialmente en las áreas de matemática y español. La conducción de esos informes estuvo a cargo de quien posteriormente ocuparía la dirección del sistema educativo: Germán Rama. El segundo formato fue la instalación en los medios de la imagen del conductor de la investigación estableciendo un diálogo con la población intermitentemente a lo largo de varios años, en la que adelantaba y popularizaba los resultados de la investigación académica. Esa fue la etapa de diagnóstico y su conclusión que se transforma en la segunda etapa, la culpabilización. La tercera etapa fue simultánea a la instalación de las autoridades que impulsarían el proyecto de reforma. Una de sus articulaciones fue la capacitación primero del cuerpo docente menos acreditado por su formación y peor evaluado. En una segunda etapa, del resto del profesorado. Cada movimiento institucional realizado implicó a los docentes afectados recibir un curso de capacitación. La institucionalización más compleja fue la de crear un centro específico con la función exclusiva de capacitación.

La presencia de estos ciclos fue continua. En 2003 se instaló una nueva instancia. Su exposición se hizo a través de dos investigaciones: “Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización”, IPE-UNESCO, investigación coordinada por Juan Carlos Tedesco y Denisse Vaillant, 2003, y “Apuntes para el mejoramiento curricular del Plan 1996 del Ciclo Básico de educación media del MEMFOD” (Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente), coordinada por Renato Opertti, mayo de 2003. Junto a estas investigaciones también surgen artículos como “Una aproximación a la evaluación de la práctica docente desde una perspectiva colaborativa”, en una producción de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP): Evaluación para la Mejora de la Enseñanza.

⁶⁵ Datos del Instituto Nacional de Estadísticas.



Hasta esta etapa las autoridades, dentro de ciertas leyes de juego, habían ignorado en términos relativos la opinión sistematizada, ordenada de los sindicatos o de los organismos técnicos legales y profesionales (asociaciones profesionales). Ese procedimiento, si bien puede ser considerado más o menos responsable, abarca el comportamiento general del proyecto, aún cuando en ciertas oportunidades no puede dejar de reconocer la presencia sindical. Hasta la fecha, las autoridades tenían una misión política y la cumplían en esos términos. Si reconocían o desconocían los indicadores y las fuerzas de la realidad, era en términos que se acomodaban a sus intereses políticos.

En esta instancia el salto cualitativo es el de los organismos de investigación asociados al proyecto oficial, integrados por profesionales universitarios, quienes asumen ese comportamiento en la investigación, con lo que ésta pierde toda afinidad con los procedimientos científicos. En efecto, instala un procedimiento político en su metodología que debió ser científica: establece primero las conclusiones a las que quiere llegar y después selecciona las porciones de la realidad que parte del criterio que las confirman.

En general, con todas las variantes, estas investigaciones establecen conclusiones en sus evaluaciones que ratifican la validez inicial del proyecto, pero que reconocen que sus éxitos no han estado a la altura de las previsiones. Los distintos trabajos señalan la presencia del “factor docente”. El significado que se le otorga a ese factor es el exclusivamente individual. Está condicionado por la presunta incapacidad de adaptarse a la propuesta y otorgarle el impulso necesario. Desconoce el concepto de opinión y en consecuencia, el de opinión colectiva y mucho más, el concepto de opinión colectiva diversificada en sindical, profesional, técnica. Esta exclusión de la opinión docente como un factor se hace más grave en tanto la misma es absolutamente inocultable por el lugar que ocupó desde 1996 hasta la fecha en la vida pública (incluyendo huelgas, movilizaciones, etc.).

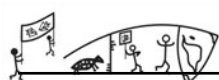
Esto tiene particular significación en la medida en que las opiniones contrarias a la reforma defendidas por los docentes fueron las que no sólo estigmatizaron al proyecto (lo aislaron y lo redujeron a un mero hecho de instrumentación institucional), sino que estigmatizaron también a los realizadores de los informes académicos en el ámbito universitario e intelectual del país.

En el primer ciclo de investigaciones (que fueron producidas por la CEPAL y no por ANEP) no estaba presente el proyecto de Reforma Educativa. En realidad, las investigaciones eran preparatorias del proyecto de reforma. En consecuencia, transcurrieron en una etapa en que los conflictos ocupaban un espacio menor en la vida de la educación.

La reforma instaló el gran conflicto. Todo el sistema educativo fue cuestionado por los docentes de secundaria y de la educación técnico profesional. La confrontación generó un estado de opinión en el resto de la sociedad, sobre todo en los ámbitos institucionalizados. El ejemplo más claro fue la central de trabajadores (el PIT-CNT, ver texto en el capítulo dedicado a “Educación, sociedad y cambio”).

Este segundo paquete de investigaciones contiene una innovación. Se trata de investigaciones socio-pedagógicas que asumen como conclusión algo predeterminado políticamente. Eso explica que cuando se analizan los factores de la resistencia al proyecto político, nunca se reconoce esa resistencia, se desconoce el conflicto.

El conflicto se instala en la cotidianidad, en el enfrentamiento, en las movilizaciones, pero la investigación no lo registra como parte de la realidad. Solamente existe por un lado el proyecto, por el otro, los docentes que no lo entienden o que se resisten a integrarlo. En su expresión más original, se alude a la responsabilidad de los



supervisores (inspectores) que en su falta de compromiso no han convencido a los docentes de él.

*“En primera instancia, se hace necesario considerar que a las complejas circunstancias de implantación del Plan se sumó la insuficiencia de los apoyos institucionales. Las nuevas exigencias que imponía el nuevo modelo curricular suponían ciertas iniciativas por parte de los Subsistemas en la adopción de acciones de soporte. Sin embargo, el proceso de Reforma resultó inconcluso en el sentido que se apunta. Al impulso hacia la pretendida modernización de la gestión de los centros no se agregó la modernización de las estructuras de gestión central. Sobre viejos moldes no logró implantarse de manera sostenida la nueva propuesta. Los problemas se materializaron en diversos sentidos: por un lado, no ha existido apropiación por parte de las inspecciones que integran el Área de Ciencias Sociales y Ciencias de la Naturaleza en lo que tiene que ver con las nuevas propuestas programáticas”.*⁶⁶

*“Se visualiza al colectivo docente con características disímiles a otros grupos profesionales. Mientras que se da por supuesto que los médicos, ingenieros, veterinarios, psiquiatras, incorporan permanentemente las últimas técnicas en sus respectivas áreas profesionales para evitar riesgos de evidenciables atrasos, no ocurre lo mismo con los educadores. Prueba de ello es la percepción que muchos padres tienen de los métodos similares que son empleados con sus hijos que les recuerdan a los utilizados con ellos mismos, años antes”.*⁶⁷

Ahora bien, toda la movilización social que tuvo su principal amplificador en el movimiento estudiantil y que llegó en determinados momentos, como en 1996, a transformarse en el hecho político más significativo de todo el escenario del país, es científicamente desconocida. Lo perverso del modelo de investigación es que “ignora” el hecho más trascendente vinculado a su función, con lo que no sólo se invalidan sus conclusiones sino también lo general del modelo científico.

Para los sindicatos, el docente es alguien que trabaja en un aula o en un cargo de docencia indirecta, pero también es un sujeto que interactúa con el resto de sus compañeros. Lo hace en los ámbitos técnicos –como las ATD–, en ámbitos sindicales –como el sindicato–, en ámbitos profesionales. Dicho con otras palabras: integrado a los otros docentes, elaborador de su propia visión profesional y sobre todo explicitador de ella en el marco de sus instituciones ya sean técnicas, sindicales o profesionales. Esa visión que es elemental verificarla –ya que es claro que existen las ATD, los sindicatos, las asociaciones profesionales– es desconocida por el informe. Es tan autista la concepción de este informe (y la de otros) que niega la existencia de todo lo que pone sus insuficiencias a la luz e inventa un factor fantasma para explicar sus fracasos. Al hacerlo, se niega el hecho de que los docentes han enfrentado el proyecto de reforma.

En definitiva, queda claro que no hubo una simple falta de adaptación de los docentes. Decididamente los profesores han resistido y confrontado ideológicamente el proyecto, y han ganado la opinión de la sociedad y de muchas de sus instituciones.

⁶⁶ *Apuntes para el mejoramiento curricular del Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media*, MEMFOD (Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente), coord. Renato Operti, mayo de 2003, p. 28.

⁶⁷ CAREAGA, Adriana: *Evaluación para la Mejora de la Enseñanza*, 111, ANEP-AECI, 2003.



4.9. Malestar docente

En el marco de las investigaciones oficiales y de sus conclusiones se ha planteado recientemente que en el Uruguay no existe “el malestar docente”. Hasta ahora no se ha transformado en un enunciado público pero forma parte del paquete investigación-discursión institucional.

*“En grandes líneas [...] los datos indican la inexistencia de señales claras de la presencia de lo que se ha dado en llamar malestar docente, constatación relativamente corriente en los sistemas educativos de muchos países occidentales”.*⁶⁸

La realidad, siempre tan porfiada, impone otros análisis y otras conclusiones.

La alta proporción de alumnos que llegan al ciclo básico provenientes de sectores sociales desfavorecidos ha ido cambiando los requerimientos del rol docente, desdibujando la función educativa y reemplazándola por la asistencial. Los docentes se han visto obligados a asumir tareas que no les competían y una redefinición de su rol en la institución educativa que incluye la atención de necesidades básicas insatisfechas de los jóvenes. Paralelamente a este proceso se operó el decaecimiento de las condiciones laborales y salariales.

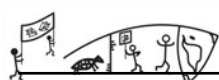
Desde el Estado neoliberal se aplicaron estrategias de fuerte disciplinamiento, controles de tareas, cambio del papel de los directores, introducción de nuevos mecanismos de contralor, aumento de la precarización de la labor docente por la falta de concursos de efectivización y la generalización de contrataciones a término (interinatos) que provocan inestabilidad e incertidumbre. Todo ello, generando temor a la pérdida del empleo en el contexto de un país con altísimos índices de desocupación, subocupación e informalización.

El panorama que se articula con esta situación y que desencadena la “fatiga o malestar docente” se relaciona con las malas condiciones de trabajo y la sobrecarga laboral. Es imposible aspirar a elevar la calidad (pensada en términos pedagógicos y no mercantilistas) de la enseñanza, si no se tiene en cuenta a uno de los elementos centrales del proceso educativo que es el docente y en el que influyen una multiplicidad de hechos que pueden hacer más fructífera su labor, o por el contrario, entorpecerla. De aquí emanan algunas necesidades urgentes del sector, relacionadas a las condiciones de trabajo, a la satisfacción de las necesidades materiales, a la implementación de inversiones que tiendan a mejorarlas.

La rebaja salarial (considerada ampliamente en otra parte de este trabajo) obliga al trabajador de la enseñanza a incrementar las horas de docencia directa. Las 20 horas semanales de docencia directa, máximo concebido internacionalmente como condición imprescindible para un buen desempeño docente, se han ido extendiendo hasta alcanzar las 48 horas, a las que deben sumarse las horas extra aula de preparación de clases, corrección, etc.; el aumento del número de alumnos por grupos, la práctica docente en edificios muchas veces ruinosos, la inexistencia o escasez de bibliotecas y materiales de apoyo.

Un sistema de previsión social que ha elevado los requisitos que los docentes deben alcanzar para configurar causal jubilatoria, pasando de 30 años a 35 años de servicio y 60 años de edad, y la carencia total de cobertura de salud son otros dos aspectos que contribuyen al referido malestar docente.

⁶⁸ BONILLA, Javier (presidente de ANEP): prólogo a *Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización*, IIPPE-UNESCO, 2003.



4.10. Propuestas sindicales

Las propuestas sindicales han partido del reconocimiento de que la profesionalización en la educación formal es un hecho institucional inserto dentro de una política educativa, y como tal se trata de reconstruir la institucionalidad que lo rodea para percibir no sólo su naturaleza, sino las condiciones que debe reunir el sistema educativo para generar niveles de profesionalización satisfactorios.

Algunas conclusiones son de consenso en el ámbito sindical. Cuando una crisis cala profundamente dentro de un ámbito cultural muy grande —y la educación media lo es—, debe jerarquizar sus instrumentos y apostar a que el proceso de reconstrucción será lento. Por eso se reconocen algunos centros, como puntos de partida, sin los cuales cualquier intento de superar los niveles profesionales será inútil:

(a) despartidización de la conducción de la enseñanza y ruptura con el diseño internacional de toda la política educativa. Única vía que habilite la existencia de proyectos generales de desarrollo, independientes de los avatares electorales y de las condicionantes de los créditos;

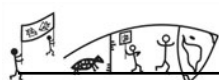
(b) salarios adecuados y condiciones de trabajo que permitan al docente equilibrar su tarea de aula con su continua actualización;

(c) reducción de la cantidad de tiempo trabajado en el aula;

(d) desarrollo y armonización del IPA e INET con las necesidades de secundaria y educación técnica.

A este nivel es imprescindible agregar otros más concretos:

- ponderación del título docente;
- búsqueda real de instrumentos para concentrar al docente en un centro de trabajo;
- desarrollo de políticas que extiendan la situación de efectividad laboral a la mayor parte de los docentes;
- desarrollo de una política que rescate docentes valiosos, que se retiran en forma prematura de la enseñanza, presionados por las condiciones laborales;
- una política equilibrada que atienda tanto a la formación como al perfeccionamiento, y no que formule continuas soluciones a capacitar lo aún no formado.



BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP): *Boletín*.
—*Proyecto de Ley de Presupuesto de sueldos, gastos e inversiones de la Administración Nacional de Educación Pública 1995-1999*, 5 tomos, 1995.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL - ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (AECI-ANEP): *Evaluación para la Mejora de la Enseñanza*, Montevideo, 2003.
- ASOCIACIÓN DE EDUCADORES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (AELAC): revista *Voces*, capítulo "Uruguay", nros. 1 al 14, 1997-2003.
- ASOCIACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LA UNIVERSIDAD DEL TRABAJO DEL URUGUAY (AFUTU): *Boletín mensual*.
—*Revista*.
- BID: texto del acuerdo con el gobierno uruguayo, *Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente*, UR-0132, Washington, 2001.
- CONFEDERACIÓN DE EDUCADORES AMERICANOS (CEA): revista de la Confederación.
- COMISIÓN TEMS (Transformación de la Educación Media Superior): *Propuesta de Diseño Curricular para la Educación Media Superior*, ANEP, septiembre de 2002.
- DELPIAZZO, A.: *Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)*, Montevideo, 1987.
- FEDERACIÓN DE PROFESORES DE ENSEÑANZA SECUNDARIA (FENAPES): *Boletín*.
—(Bertolini, Cultelli, Faraone, Galán, Klein, Miraldi, Parrilla, Pedretti, Tajam, Zavala, Zibechi): *Educación Secundaria. La Reforma Impuesta. Diez visiones críticas*, Nordan, Montevideo, 2001.
—*Condiciones de trabajo y necesidades emergentes*, Montevideo, septiembre de 1999.
—*Revista Bienal de Resoluciones de Congresos*, 1997, 1999 y 2001.
- FIGARI, Pedro: *Exposición de Fundamentos de un programa para la Transformación de la Escuela Nacional de Artes y Oficios en Educación y Arte*, Clásicos Uruguayos, vol. 81, Biblioteca Artigas, Ministerio de Instrucción Pública, Montevideo, 1965.
- IGLESIAS, Enrique: declaraciones en el semanario *Brecha*, a propósito de la 37.ª asamblea del BID, Montevideo, 4 de abril de 1996.
- IIPE-UNESCO-ANEP: *Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización*. Coordinación a cargo de Juan Carlos Tedesco y Denisse Vaillant, ANEP, 2003.
- Ley de educación 15.739.
Ley del 9 de septiembre de 1942, citada en *UTU: Cien años. Exposición Conmemorativa del Centenario 1878-1978*, UTU, Montevideo, 1978.
- MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA Y LA FORMACIÓN DOCENTE (MEMFOD): *Informe Anual de Actividades y Resultados 2002*.
—*Apuntes para el mejoramiento curricular del Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media*, MEMFOD-ANEP, mayo de 2003.
- RAMA, Germán: *Reforma de la Educación. Una alternativa real*, Asesoría de Comunicaciones, ANEP, 1999.
- TORNARÍA, Carmen: editorial del *Boletín*, n.º 3, ANEP, agosto de 1997.

