
EDUCACIÓN, ESTADO Y POLÍTICA EN URUGUAY: DEL IMAGINARIO ESTATISTA AL ASCENSO DE LOS CORPORATIVISMOS (O LA NOSTALGIA DE LA HEGEMONÍA)

Adriana Marrero *
Graciela Cafferatta **

[...] planteando todas las cuestiones en torno a las cuales hierve la lucha no sobre un plano corporativo sino sobre un plano universal y creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados [...].

Antonio Gramsci

Daremos la batalla por nuestras reivindicaciones, dispuestos a tomar las medidas de lucha que sean necesarias, inclusive la huelga por tiempo indeterminado.

Federación Nacional de Profesores, nov. de 2007.

SÍNTESIS: En este artículo se intenta mostrar uno de los –tal vez inesperados– efectos perversos de la prédica neoliberal de los años ochenta, que consiste no ya en el retiro del Estado como educador, sino en la erosión de su legitimidad para la construcción del espacio público como un lugar donde se diriman los conflictos de intereses, a través de su articulación en la producción de una hegemonía que logre superar la simple puja corporativa. El trabajo examina la coyuntura educativa actual, marcada por un conflicto donde predomina el peso de las corporaciones, en el contexto del ascenso de un gobierno de izquierdas y sobre el trasfondo de la trayectoria histórica del Uruguay, caracterizada por el papel clave del Estado no solo para la conducción e impulso de políticas sociales y educativas de avanzada sino mucho antes, para la constitución misma de la nacionalidad «oriental». Luego de un rápido repaso por algunos hitos claves del proceso histórico, el artículo se centra en las políticas educativas aplicadas desde la restauración democrática a mediados de la década de 1980, en la resistencia a la liberalización y a la implementación de líneas de política en el momento actual, para concluir, que la

187

* Profesora del Departamento de Sociología y Economía de la Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE), y de la Facultad de Ciencias Sociales, ambas de la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay.

** Integrante del equipo de investigación del proyecto «Formación docente y producción científica para la sociedad del conocimiento. La bifurcación como obstáculo», a cargo de la Prof.^a Adriana Marrero. Es funcionaria en la Gerencia de Recursos Propios de la Administración Nacional de Educación Pública, Uruguay.

educación uruguaya, detenida y en declive, parece estar naufragando en una lógica de disputa entre un gobierno que ha abandonado su rol propositivo en cuanto a un proyecto educativo inclusivo y hegemónico, y unos sindicatos que no logran llegar al momento en que «la conciencia de que los propios intereses corporativos, en su desarrollo actual y futuro, superan los límites de la corporación» (Gramsci, 1972).

Palabras clave: política educativa; corporativismos; Uruguay; sociología de la educación.

SÍNTESE: Neste artigo tenta-se mostrar um dos –talvez inesperados– efeitos perversos da prédica neoliberal dos anos oitentas, que já não consistia na retirada do Estado como educador, senão na erosão de sua legitimidade para a construção do espaço público como um lugar onde se dirimam os conflitos de interesses, através da sua articulação na produção de uma hegemonia que consiga superar o simples confronto corporativo. Este trabalho examina a conjuntura educativa atual, marcada por um conflito onde predomina o peso das corporações no contexto da ascensão de um governo de esquerda e sobre o transfundo da trajetória histórica do Uruguai, caracterizada pelo papel fundamental do Estado não somente como condutor e impulsionador de políticas sociais e educativas de vanguarda, senão muito antes, na constituição da própria nacionalidade “oriental”. Após uma rápida revisão de alguns momentos decisivos do processo histórico, o artigo centra-se nas políticas educativas aplicadas desde a restauração democrática a meados da década de 80, na resistência à liberalização e à aplicação de linhas de política no momento atual, para concluir que a educação uruguia, detida e em declive, parece estar naufragando numa lógica de disputa entre um governo que abandonou seu papel de liderança do projeto educativo inclusivo e hegemônico, e uns sindicatos que não conseguem chegar ao momento em que “a consciência de que os próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superem os limites da corporação” (Gramsci, 1972).

Palavras-chave: política educativa; corporativismos; Uruguai; sociologia da educação.

ABSTRACT: In this article we will try to show one of the otherwise unexpected evil effects of the neoliberal discourse of the '80s. This effect is not the withdraw of the Commonwealth as an educator, but the erosion of its legitimacy to create public space as place where conflicts of interest can be settled through the coordinated production of an hegemony that can overcome mere corporate disputes. This paper examines the current educational situation. A situation noted for a conflict in which corporations have a strong predominance and with the context of the rise of a left-winged government, and also with the background of the historical course of Uruguay, noted for giving the Commonwealth a key role not only in the management of cutting edge social and educational policies, but also in the very constitution of the «eastern» sense of nation. After quickly reviewing some key milestones of the historical process, the article is focused on the educational policies applied since the return of democracy

during the 80s and on the objections to liberalization and deployment of current policies. The conclusion is that Uruguayan education has declined and has stopped progressing, and it seems to be collapsing in the dispute between a government that has quitted its role in an hegemonic and inclusive educational project, and the unions that cannot reach that moment in which «the awareness of their own corporate goals, in their current and future development, go beyond the boundaries of the corporation» (Gramsci, 1972).

Key words: educational policy; corporatism; Uruguay; sociology of the education.

1. INTRODUCCIÓN

La expansión global de las políticas económicas neoliberales ha tenido efectos duraderos, diversos y, a veces, inesperados. En un país como Uruguay, que logró mantener su aparato estatal prácticamente intacto frente a la ofensiva privatizadora de la década de 1990, erigiéndose por ello en una notable excepción en el contexto latinoamericano, el liberalismo económico logró, con todo, dejar su huella, sin duda persistente, si bien más tenue o más enmascarada. Aunque nada o casi nada se privatizó en Uruguay, el país ya no fue el mismo después de la feroz prédica antiestatista llevada a cabo desde la ortodoxia liberal. El ascenso de los corporativismos fue uno de aquellos efectos, tal vez inesperado, de la ola liberalizadora de los años noventa. El propósito del artículo es revisar, sobre un trasfondo histórico, las políticas educativas impulsadas por los sucesivos gobiernos uruguayos en las últimas décadas para mostrar algunos de aquellos fenómenos y su impacto en la actual coyuntura, marcada por un conflicto entablado por la enseñanza contra el primer gobierno de izquierdas.

189

2. EL IMAGINARIO ESTADISTA Y DEMOCRÁTICO, Y SUS ENEMIGOS

Uruguay tiene una larga tradición de estatismo. Ya desde sus orígenes como país independiente construye una identidad nacional fuertemente referida al aparato estatal como motor de desarrollo, garantía de igualdad y de integración social. El país conoce un proceso de modernización temprano, que se inicia en las últimas tres décadas del siglo XIX, y, desde comienzos del XX, se instaura un Estado de bienestar que genera atracción de importantes contingentes de inmigrantes e impulsa una activa política de integración. La educación, y en particular

la escuela pública, constituye un elemento clave en ese proceso, debido al enorme éxito obtenido en la alfabetización de la población criolla y de los nuevos inmigrantes, y en su capacidad de formación tanto de los ciudadanos requeridos por el todavía incipiente Estado democrático, como de trabajadores para los numerosos puestos en las nacientes empresas, públicas y privadas.

La crisis de la segunda posguerra mundial señaló un punto de inflexión en un país que ocupaba, en 1950, el primer lugar en Latinoamérica en términos de PBI per cápita. En el contexto global de la Guerra Fría, y dentro del país, en el de la insurgencia armada, el ascenso del autoritarismo y el quiebre democrático (1973-1984) marcan un definitivo antes y después en la historia uruguaya y en la de su educación, que durante el período dictatorial sufrió los embates de un férreo control ideológico. Este control llevó a la destitución de cientos de docentes, justo cuando la crisis económica y la búsqueda de credenciales educativas por parte de jóvenes que procuraban mejorar su suerte en el mundo del trabajo, generaba una demanda agregada de servicios educativos que culminó en masificación y deterioro de la enseñanza en general.

Es también durante la dictadura cuando comienzan a instrumentarse las primeras políticas decididamente neoliberales, las que se siguen aplicando intermitentemente y en distinto grado con posterioridad a la reinstauración democrática en 1985. Sin embargo, el embate neoliberal que afectó a toda Latinoamérica nunca llegó a ser hegemónico en Uruguay. Una prueba de ello es que la potestad de proceder a la privatización de las empresas públicas, votada como ley por el Parlamento nacional en 1992, fue derogada por un referéndum popular con el aplastante 72% de los votos. Sin embargo, sí hubo, como en el resto del continente y del mundo, una marcada prédica antiestatal que, aunque no fue suficiente para instaurar un sistema liberal de mercado que contara con legitimación social, sí logró erosionar el consenso existente sobre el papel integrador del Estado y el lugar de lo público para la definición y defensa del interés general. Al desgastarse la confianza en la posibilidad de generar consensos sobre el bienestar común, el resultado no fue tampoco una sociedad atomizada como es el ideal del liberalismo, sino que se vieron fortalecidos los únicos sujetos colectivos en los cuales los individuos –descreídos del Estado y del sistema de representación político partidario– creyeron poder encontrar protección de los vaivenes de las sucesivas crisis regionales: los grupos corporativos y de interés. Algunos de estos procesos afectarían profundamente a la educación pública uruguaya.

3. MODERNIZACIÓN, LAICIZACIÓN Y ESCUELA PÚBLICA EN EL URUGUAY FUNDACIONAL

La educación pública es uno de los elementos más significativos del imaginario colectivo uruguayo desde el último cuarto del siglo XIX. Desde entonces, fue el ámbito privilegiado para la puesta en marcha de un intencionado proceso de construcción simbólica de una identidad nacional propia para un Estado nuevo, como garante de las condiciones para la modernización económica, política, social y cultural. Este modelo de modernización, inspirado en lo económico en el estadounidense, y culturalmente en el francés, estaba también impulsado por la presión que imprimían las elites económicas a los gobiernos de la época para instaurar una legislación que favoreciera las actividades productivas y para generar las condiciones sociales y culturales que las sustentarían. Consecuentemente, se insertó al país en un proceso de modernización estructural que buscó racionalizar –dotando de orden, previsibilidad y coherencia– a las relaciones sociales en general: la administración estatal, las relaciones de propiedad, económicas y de producción, urbanas y rurales, el orden público, la vida cotidiana, las relaciones familiares y la incorporación activa de los nuevos habitantes a la vida ciudadana y productiva del país. La escuela pública fue, en esto, un instrumento clave.

191

La reforma escolar –aprobada en 1877– inauguró un sistema educativo que en sus orientaciones y principios sigue vigente hasta hoy con estas características: estatal, centralizado, extendido a todo el país y regido por los principios de gratuidad y obligatoriedad. Se preveía la enseñanza de la religión católica, pero se reservaba a los padres la potestad de negarse a que sus hijos la recibieran. Este es uno de los más significativos factores de modernización a fines del siglo XIX.

Bajo la influencia de las políticas de bienestar de José Batlle y Ordóñez –presidente de la república durante los períodos 1903-1907 y 1911-1915– Uruguay atraviesa nuevas transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales. En lo político, se procesa la pacificación del país y su reunificación como consecuencia de la derrota de los movimientos insurgentes rurales, lo que instaura una hegemonía urbana que todavía es característica. En lo económico, en alianza con sectores industriales, se diseñan medidas de impulso y protección a la producción. En lo social, se establece un nuevo vínculo entre Estado y sociedad, por el cual aquel se convierte en proveedor y en garante del bienestar de la población. Esto da lugar a una avanzada legislación que incluye la

jornada de ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno, el descanso semanal, la obligatoriedad de incluir asientos en los lugares de trabajo para las trabajadoras, e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Estas condiciones laborales, desconocidas en la Europa de aquellos años, son una fuerza de atracción importante: en 1910 los extranjeros representan cerca del 17% de la población total.

La dinámica del sistema educativo respondió a la ampliación de las bases sociales y económicas que sustentaban el país: entre 1900 y 1943 la matrícula escolar pública se multiplicó por cinco, pasando de 50.000 a 245.000 alumnos, mientras la población apenas se duplicaba, alcanzando a dos millones de habitantes al final del período. El resultado más significativo de este notable proceso fue el drástico abatimiento del analfabetismo. En el censo de 1908 los analfabetos alcanzaban al 35,44% de la población; en 1963 la cifra había caído por debajo del 10% (9,47%) situando al país en un lugar de privilegio en el contexto latinoamericano. Este porcentaje seguiría descendiendo en los censos siguientes: 6,07% en 1975, 4,61% en 1985, 3,21% en 1996, 2,2% en 2006. También la educación secundaria se expande notablemente porque en 1912 se crean liceos departamentales en todo el país, un liceo «femenino» y algo más tarde, en 1919, un liceo nocturno dirigido a trabajadores. Como resultado, la matrícula de la enseñanza secundaria que era de apenas 500 alumnos a fines del siglo XIX, pasa a ser de unos 6.300 en 1923, y de 11.360 en 1931. Una vez disipados los efectos negativos de la crisis de 1929, la expansión matricular se aceleró nuevamente, y en 1950 casi 30.000 alumnos asistían a la enseñanza secundaria. La educación técnica no tuvo el mismo desarrollo. En el imaginario social permaneció ligada a la enseñanza de oficios manuales, alejada de los desarrollos tecnológicos, enfocada a recibir mayormente a los niños y jóvenes de clases populares que fracasaban en la enseñanza general, y permaneció rezagada desde el punto de vista cuantitativo. En lo atinente a la educación universitaria, la entonces Universidad Mayor de la República continuó, en estas primeras décadas del siglo XX, siendo una institución poco desarrollada y prácticamente reservada a la formación de una elite de «doctores», tal como lo había sido desde su instalación en 1849. Sin embargo, cumplió un papel significativo en la difusión e impulso de ideas políticas y económicas que cristalizaron en una avanzada legislación. La primera mitad del siglo XX se cierra con la creación del Instituto de Profesores Artigas, encargado de la formación sistemática de docentes con destino a la enseñanza secundaria.

En lo cultural, uno de los procesos más destacables es la separación de la Iglesia y el Estado, que culmina en 1917. Más allá de los factores económicos y políticos que condujeron a este resultado, se trató de un hecho con importantes consecuencias en los modos de construcción simbólica de lo escolar dentro de un proyecto nacional secularizado. Con la laicización, la escuela pública, con su simbología, pasa a ser parte consustancial de una construcción simbólica de lo educativo como sacralizado. Sus principios –gratuidad, obligatoriedad, laicidad– expresan bajo otra forma, los principios liberales de igualdad de oportunidades y de libertad de expresión del pensamiento, junto con el deber ciudadano de incorporación a un proyecto común bajo la égida de un Estado providencial cuyo poder no puede ser soslayado. La segunda posguerra mundial produce cambios económicos importantes. La reconstrucción europea, impulsada por el Plan Marshall, hace caer los precios agrícolas en los que se basaba la prosperidad uruguaya. Comienza un acelerado proceso de deterioro de los términos de intercambio que genera una escalada inflacionaria y de déficit que le lleva, en 1959, a una reforma monetaria y cambiaria y a la firma de la primera carta intención con el FMI.

En el inédito panorama de la crisis de entonces, el sistema educativo continuaba siendo visto como un reducto abierto, positivo, democrático y democratizador, aunque muy pronto, con los datos del censo de 1963 –no había habido censos desde 1908– llegaron señales de alarma. Un informe sobre el estado de la educación elaborado por la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico y la Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza (CIDE-CCEE) en 1965, mostró que un 10% de la población nacional carecía de instrucción y casi un 50% no había completado la enseñanza primaria. De la población teóricamente elegible para 1949, solo un tercio (33%) había logrado finalizar los seis años de escuela primaria; en 1963 esa cifra alcanzaría el 60%. La repetición en el primer año de educación elemental era de casi 38% en 1934, y del casi 34% en 1967 (Rama, 1973). La expansión del sistema, entonces, obedecía más a la incorporación de los niños en los primeros años, que a la retención y al tránsito de los escolares hacia los grados superiores. La repetición, el rezago y el abandono, sobre todo en los pobres, fue una constante de la experiencia infantil en lo que hoy se considera la época de oro de la escuela uruguaya. Pero estos fenómenos permanecían ocultos, en parte por el éxito de la alfabetización, y en parte por la rápida absorción de trabajadores en un sistema productivo en expansión. La universalización de la escuela primaria, y con ella, la

democratización de las oportunidades de ingresar en secundaria, se alcanzará recién a mediados de los años ochenta.

En la década del 1960, el país ya estaba en crisis. En lo interno, se profundizaba la crisis económica como consecuencia del fracaso del modelo de crecimiento hacia adentro y de la sustitución de importaciones, lo que se sentía en la vida diaria de los uruguayos. En lo externo, Uruguay se había convertido, como el resto de América Latina, en un escenario singular de la Guerra Fría, lo que tuvo gran impacto en la vida social, política y cultural.

En esta coyuntura, las clases intelectuales pasan a asumir un activo papel en el escenario nacional, interpelando al sistema político por la crisis, discutiendo el proceso de acelerada redistribución regresiva del ingreso y cuestionando, al fin, al propio sistema. Los planteamientos a la educación por el alza en la tasa de desempleo y el protagonismo creciente de los sindicatos de la enseñanza en la movilización social situaron en el sistema educativo, ante la opinión pública, un problema que en realidad estaba fuera de él. La solución de los gobiernos autoritarios fue represiva: se desmantelaron los sindicatos, se depuraron los cuadros docentes y estudiantiles, y la libertad de enseñanza cayó bajo el peso de un aparato represor que le reprochaba el supuesto carácter ideológico y doctrinario de los contenidos de la enseñanza, y su incapacidad para producir lo que la educación, en particular la primaria, parecía haber producido antes: ciudadanos ansiosos por integrarse pacíficamente al sistema social.

Después del largo paréntesis autoritario, el deterioro del sistema educativo era evidente. La infraestructura edilicia era claramente insuficiente para albergar al creciente contingente estudiantil, los salarios estaban depreciados y se habían atacado todos los principios liberales en los que se fundaba la educación uruguaya, con indiscutible desmedro de las instituciones educativas. Todo esto impidió visualizar otros problemas que venían de tiempo atrás, en particular, la importante cuestión de la desigualdad educativa. En tanto, el sistema escolar sufre un deterioro y una masificación crecientes, debido a la demanda agregada de los nuevos jóvenes que se vuelcan a la educación en busca de mejores puntos de partida para competir en un mercado de trabajo cada vez más competitivo, por su franca retracción.

4. LOS DIAGNÓSTICOS CEPALINOS Y LA REFORMA EDUCATIVA DE 1996

A partir de 1989 fue apareciendo una serie de trabajos llevada a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por encargo de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP)¹, sobre cada uno de los subsistemas –primario, ciclo básico y bachillerato–. Todos los trabajos llegaron a idéntica conclusión respecto a que los principales factores que explicaban el fracaso escolar eran de tipo socioeconómico. No importaba de qué modo se lo midiera, el sistema educativo desde la primaria hasta el bachillerato parecía hacer poco más que ratificar con sus credenciales el lugar social de los alumnos al nacer. La educación uruguaya, obligatoria, gratuita y laica, al fin de cuentas, también reproducía la estructura social. Ese fue, sin duda, un momento clave en la vida del país y en su visión de la educación, lo que abrió un paréntesis de reflexión y de debate que sería la antesala para otro más intenso y mucho más conflictivo, que comienza con la reforma educativa de 1996.

En 1995, con la llegada a la presidencia de la ANEP del ex director de la CEPAL, Germán Rama, de la mano del Partido Colorado pero con el voto de todos los partidos políticos, se puso en marcha una ambiciosa reforma que sería conocida, sin más, como la «Reforma Rama». En sus lineamientos teóricos, la reforma estaba inspirada en el documento de CEPAL-UNESCO del año 1992, y se proponía mejorar los resultados del sistema educativo democratizando los conocimientos –lo cual incluía mejorar los aprendizajes, abatir la repetición y disminuir la deserción que afectaban a los más pobres–, fortalecer la formación docente y racionalizar la gestión. Usando fondos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se aplicó en carácter de experiencia piloto y puso en marcha un conjunto de medidas como la inclusión de niños de cuatro y cinco años, la ampliación de la jornada escolar con escuelas de tiempo completo en los barrios pobres, el cambio en el sistema de provisión de alimentación en las escuelas, la instalación de algunos bachilleratos tecnológicos, la introducción de la enseñanza por áreas en el ciclo obligatorio de la enseñanza media, la instalación de nuevos centros de formación de profesores en el interior del país, y otras medidas de dispar significación.

¹ La ANEP es el máximo órgano del cual depende toda la educación no universitaria y la formación de maestras y profesores.

A partir del optimismo general con el que fue recibido el nombramiento del profesor Rama, y tomando en cuenta la orientación general de las políticas, era difícil adivinar el tipo y la profundidad del conflicto que se estaba por desatar. La estrategia de aplicación de la reforma fue vertical porque el diseño institucional no fue discutido con ningún actor de fuera del sistema, pero tampoco de dentro. El estilo de conducción fue fuertemente personalista y estuvo apoyado en una tecnocracia que no mostraba mayor interés por la búsqueda de opiniones o consensos, y hasta se llegó a rechazar la cooperación de otros agentes educativos que pudieron ser claves, tales como la Universidad de la República, por ejemplo, única universidad pública y la mayor del país. Con ello, no solo se privó a la enseñanza elemental y media de los beneficios de contar como aliado al principal centro de generación de conocimiento, sino que también se impidió el desarrollo de un debate público e inclusivo, que lograra superar la parálisis a la que se llegó por el estrecho, pertinaz y hasta violento conflicto entre Rama y los sindicatos de la enseñanza. Estos, por su parte, tampoco aportaron ánimo de diálogo, y no dudaron en expulsar de sus filas a quienes consideraban aliados de la reforma. Los intentos de producir crítica académica a la enseñanza por áreas, a los nuevos centros de profesores y otras medidas polémicas, se perdieron en medio de un fuego cruzado de alto impacto mediático. El resto de la población, que había seguido con interés los debates educativos previos a la asunción de Rama, permaneció como espectadora y víctima de una polarización que resultó, al final, simplemente inconducente. El enorme capital político con el que contaba el gobierno de la enseñanza se dilapidó en pocos meses de gestión.

Fueron muchos los malentendidos que se produjeron en este conflicto. Seguramente el más pernicioso fue el que esta reforma fuera calificada como «neoliberal» cuando no lo era en absoluto. Se trataba de una propuesta claramente estatista y centralista: todo el sistema permanecía en manos del Estado o controlado por él, y se aplicaba un currículo único para todos los centros educativos comprendidos en la experiencia; no hubo descentralización territorial ni municipalización de la responsabilidad educativa o de su financiamiento, y hubo una preocupación en favor del aprendizaje de los más pobres. Tampoco la política conservadora de alianzas, propia de los gobiernos tradicionales, permaneció indemne: el propio Rama no temió enfrentar de modo expreso a los grandes terratenientes, exigiendo de ellos –aunque sin lograrlo– el pago del impuesto a educación primaria, que pagan todos los propietarios, a fin de aumentar los recursos disponibles para la alimentación en las escuelas.

No hubo privatización de la enseñanza, y la educación privada no logró, en este período, ninguno de los beneficios que esperaba. Rama fue declarado «enemigo de la enseñanza privada», y era usual que los institutos particulares publicitaran que no se aplicaba en ellos la reforma educativa.

Esto no quiere decir que no hubiera en el país propuestas decididamente neoliberales, que impulsaban el conocido sistema de *vouchers* educativos por el cual el Estado distribuía vales entre los padres de niños en edad escolar, cuyo valor era igual al costo de una anualidad estándar, para que ellos eligieran «con libertad» el establecimiento al que deseaban enviar a sus niños. Pero estas propuestas no tuvieron en Uruguay eco alguno. Para los detractores de la reforma, el neoliberalismo estaba en la reforma misma –por más estatal que fuera– y se extendía, claro está, a todo aquel que procurara desmontar el equívoco. La reforma no fue neoliberal, y ello no supone que haya sido buena, porque tampoco lo fue.

En suma², aunque mejoró el desempeño de los indicadores de cobertura y retención, respecto a los aprendizajes arrojó resultados poco alentadores. Si se considera el muy bajo nivel inicial de los desempeños en competencias básicas, las mejoras son magras y los logros son, sobre todo, estadísticos, ligados a la expansión de la matrícula y al abatimiento de la repetición y la retención. Por ejemplo, según el mejor de los resultados del Plan 96 obtenido en las pruebas aplicadas a alumnos de primer año de ciclo básico en 1998, solo el 34% de los jóvenes alcanzó niveles de suficiencia en Idioma Español, un 28% en Ciencias Experimentales, y apenas un 13% registró suficiencia en Matemáticas (BID, 2000, p. 21). Como sostiene este informe, laudatorio de la experiencia:

Los resultados [...] indican algunas mejoras en los niveles de aprendizaje, pero también muestran déficit de aprovechamiento en algunas asignaturas como Matemática y Ciencias. Por otra parte, confirman persistentemente la asociación de los rendimientos a los contextos socio-educativos de los hogares de los niños y jóvenes en el sistema. Por lo anterior, [...] el país está lejos de haber superado los déficit diagnosticados a comienzos de los años noventa por CEPAL (BID, 2000, p. 22).

En sus intenciones, la reforma educativa, buque insignia de toda la política de gobierno, fue muy ambiciosa y pretendió sentar las

² Lo que sigue fue desarrollado en A. Marrero (2004).

bases de un nuevo vínculo entre la sociedad y el Estado, donde la educación se constituía en el medio privilegiado para el combate a la pobreza, el logro de la equidad y la integración, y el desarrollo. Se esperaba que unas pocas medidas educativas fueran suficientes por sí mismas para superar décadas de pobreza, desigualdad y marginalidad, y, además, conducir al desarrollo del país. En esa ambición, radicó parte de su debilidad.

A más de diez años de aplicada la reforma, el saldo es negativo, porque desde el punto de vista curricular se ha producido un proceso de «restauración» que hizo retroceder –y retroceder a la década de 1940– lo hecho durante el período Rama.

Como sistema, la enseñanza no universitaria parece haber experimentado un mayor repliegue sobre sí misma, acentuando su aislamiento y su carácter fuertemente auto-referencial –que siempre le fue característico– pero generando también un discurso de autosuficiencia, que conspira contra el logro de una mayor conexión entre la sociedad y los actores de la educación.

En la cultura institucional se ha producido un movimiento reactivo, por el cual los aspectos más característicos del período se han convertido en verdaderos anatemas: el impulso reformista, la simple palabra «reforma», la jornada de tiempo completo, la fe en las posibilidades de la educación, y hasta la misma sociología y todos quienes la practican –el profesor Rama es conocido como sociólogo– despiertan todavía, en muchos actores del sistema, un rechazo casi visceral.

198

5. LA SITUACIÓN ACTUAL, EL ASCENSO DE LA IZQUIERDA Y EL CONFLICTO DE LA EDUCACIÓN

El 1.º de marzo de 2005 llegó al gobierno el Frente Amplio, una coalición de partidos de izquierda. En estos pocos años, hay cuatro aspectos que merecen destacarse: 1) la instauración de un debate educativo con vistas a generar insumos para una futura ley de educación; 2) el aumento presupuestal dedicado a la educación; 3) la puesta en práctica de otros proyectos educativos; 4) la persistencia de la desigualdad; 5) el conflicto gremial y sus causas como temática que atraviesa lo educativo en su totalidad. Los trataremos en este orden.

5.1 EL DEBATE EDUCATIVO

Sin haber logrado definir un proyecto educativo consensuado dentro de la coalición de izquierdas con anterioridad a su llegada al poder, el gobierno tomó el camino de instrumentar un largo debate educativo, sin agenda previa, ni ejes de discusión, ni lineamientos definidos, con un método que se pareció mucho a una «lluvia de ideas» y que se procesó, sobre todo, en los centros educativos, al margen de los grandes formadores de opinión pública –los medios de comunicación y la prensa–. El debate, que congregó básicamente a docentes y funcionarios de la enseñanza, culminó en diciembre de 2006 con un gran congreso en el que participaron unos 1.200 delegados, donde, entre otras, se reclamaron dos medidas: «un nuevo sistema nacional de educación, público, estatal, autónomo y cogobernado» y un presupuesto no menor al 6% del PBI.

5.2 EL INCREMENTO DE PRESUPUESTO

Al asumir el gobierno, la enseñanza tenía un presupuesto equivalente al 2,8% del PBI y el objetivo de llegar al 4,5% había sido uno de los compromisos contraídos durante la campaña electoral. Esta cifra del 4,5% también tiene historia: fue el porcentaje impulsado por los sindicatos de la enseñanza como parte de una enmienda constitucional que fracasó. En abril de 2007, el gobierno confirma que al final del período se alcanzará ese porcentaje, de modo que en 2009 el presupuesto para la educación se incrementará en un 80% en términos reales.

199

5.3 OTROS PROYECTOS

El período de gobierno fue prolífico en proyectos educativos. En la Ley de Rendición de Cuentas de 2005 –primer año de gobierno– se incluyeron dieciséis proyectos educativos, entre los que podemos destacar:

- La creación del Proyecto «Maestros Comunitarios», de educación primaria. Destinado a favorecer tanto la inclusión social y educativa de los niños como el mejoramiento de la interrelación escuela-comunidad, en un intento de abatir la deserción escolar.

-
- La creación del Proyecto «Jóvenes en Movimiento», de enseñanza secundaria. Busca abatir la deserción de los mayores de 18 años para que finalicen el ciclo, incorporándolos, mediante becas, al ámbito laboral.
 - La creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), bajo el contralor administrativo del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con el propósito de preparar, organizar y administrar proyectos y programas para la promoción y el fomento del desarrollo científico-tecnológico y la innovación.
 - La creación del Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea). En abril de 2007 se firma el decreto por el que se inicia dicho plan, concitando fuerte interés y repercusión en los medios; el mismo asegura que en escuelas públicas cada escolar y cada maestra dispongan de un computador portátil para su uso personal. Se trata de un computador de bajo costo (100 US\$), diseñado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), para que pueda ser fácilmente transportado por niños pequeños entre la casa y la escuela. El proyecto pedagógico que ha redactado la ANEP juntamente con el Consejo de Educación Primaria (CEP) fundamentando el plan, se apoya en los principios estratégicos de la igualdad de oportunidades en el acceso a la tecnología, la democratización del conocimiento y potenciación de los aprendizajes en el ámbito escolar y en el contexto vivencial de los alumnos. En la actualidad el Plan Ceibal ha beneficiado a unos 20.000 niños y 900 escuelas, distribuidas en nueve de los diecinueve departamentos del país. Se estima que para el mes de junio de 2008 la cobertura alcanzará a 30.000 niños, y que para 2009 la misma alcanzará a la totalidad de los niños en edad escolar. Aunque no hay evaluaciones definitivas, se ha percibido de inmediato una importante disminución del ausentismo. En el Foro de Innovación de las Américas, celebrado entre el 30 de marzo y el 1.º de abril de 2008 en Uruguay, el gobierno anunció la expansión del Plan Ceibal a la educación secundaria.

5.4 PERSISTENCIA DE LA DESIGUALDAD

La educación pública uruguaya es gratuita en su integridad, desde el preescolar hasta los estudios doctorales, tanto en la educación general como en la técnica. Sin embargo, las oportunidades educativas siguen estando muy mal distribuidas. En 2006, la matrícula de la educación uruguaya alcanzaba a unos 950.000 estudiantes: 37.416 en primera infancia, 106.636 en educación inicial, 365.879 en primaria, 329.521 en enseñanza media y 110.288 en enseñanza terciaria. La matrícula es pública en más del 85%, y tiene un sesgo femenino que se va acentuando a medida que aumenta el nivel educativo.

El logro educativo es desigual: una de cada cinco personas (21,7%) de entre 25 y 29 años, años tiene primaria completa como máximo nivel alcanzado. En el otro extremo el 16% de la población de 25 o más años ha alcanzado estudios terciarios. Pero, además de los datos de desigual cobertura, contamos con los resultados de las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (o PISA por sus siglas en inglés: *Programme for International Student Assessment*) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En el caso uruguayo, la información aportada por estas pruebas ha sido invaluable. En primer lugar, estos estudios de medición de resultados educativos, proporcionan una imagen de situación de los aprendizajes que no puede ser vista como «interesada» desde la perspectiva de alguno de los actores internos al país. Estas pruebas no son aplicadas por alguien que busque obtener un cargo en el gobierno de la enseñanza ni son la antesala de alguna reforma por venir. Son, simplemente, un estado de situación del Uruguay en el mundo, pero sobre todo, del Uruguay dentro de sí mismo. Las pruebas PISA permiten poner en negro sobre blanco una realidad que es urgente abordar, y proporcionan información que, de no existir, posibilitaría que muchos se sintieran renuentes a admitir la desigualdad existente entre los uruguayos. El otro aspecto, el del lugar que ocupa el país en el *ranking* internacional, no fue sorpresivo: Uruguay quedó ubicado en los primeros lugares de Latinoamérica, pero por debajo del promedio de 500 puntos, y muy rezagado respecto a los mejores sistemas educativos del mundo. Sin pistas sobre cómo leer el dato, la prensa uruguaya tituló la noticia en un espectro que iba desde «campeona de la matemática en Latinoamérica» a «catástrofe educativa».

En realidad, los aprendizajes son desiguales, y el origen de la desigualdad es socioeconómico. Según la prueba de 2006, la brecha que separa a los estudiantes uruguayos con peores desempeños en ciencias de los mejores, es superior a la brecha que existe entre las naciones mejor y peor situadas, Finlandia y Kirguistán respectivamente, lo que significa que dentro de este pequeño país de tres millones de habitantes, coexisten realidades educativas polares. Esta brecha es mayor que la que existe en Brasil, Colombia, Chile, España, México y Portugal, y a nivel iberoamericano, solo es inferior a la brecha de Argentina, sin contar que un 20% de los jóvenes de 15 años no dieron la prueba porque no asiste a centros de estudio.

5.5 EL CONFLICTO GREMIAL

El conflicto de la enseñanza, que sigue hasta hoy con huelgas y paros intermitentes, se desató a finales del año 2007, en ocasión de darse a conocer un proyecto de ley de educación elaborado por el MEC, que naufragó. Las razones invocadas tienen que ver con los puntos anteriores. En materia legislativa los sindicatos se oponen a los proyectos propuestos, aspiran a que las resoluciones del Congreso tengan carácter vinculante y que el proyecto de ley las recoja en su integralidad. En materia presupuestal, reclaman el 6% y que no se incluya en el presupuesto de educación el renglón correspondiente a la Dirección de Educación del MEC, que contempla, entre otros puntos, un fondo de becas a estudiantes universitarios de bajos ingresos, el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), la ANII y el Plan Ceibal. Este último, si bien ha contado con el apoyo del magisterio, es rechazado por el gremio de los profesores de secundaria pues argumenta que: «no es ético que los profesores se terminen transformando en clientes del Poder Ejecutivo, que quiere vendernos una máquina». Con relación a la desigualdad educativa, los gremios callan.

202

6. LA FRUSTRADA CONSTRUCCIÓN DE HEGEMONÍA

A primera vista, el conflicto no se comprende. La educación es una de las claras prioridades del gobierno, expresada, además, en un compromiso presupuestal inédito para el país: 80% de incremento en cinco años. Los propios docentes vienen recibiendo, desde el comienzo del período, importantes incrementos salariales. El sistema sigue siendo

estatal y centralizado, los préstamos internacionales que se han contraído han beneficiado a la educación estatal y se han mantenido relativamente autónomos en relación a las exigencias usuales aplicadas en otros países; finalmente, la toma de iniciativas en políticas de innovación pedagógica, favorece la igualdad en el acceso a herramientas informáticas, y genera bases para el fortalecimiento de la investigación. Los gremios han sido consultados, han tenido su debate y su congreso³.

Por otro lado, desde la restauración democrática, los actores de la enseñanza han tenido problemas para erigirse en interlocutores de los diseñadores de políticas. Los justos reclamos salariales presentados durante el primer gobierno democrático fueron sepultados por el presidente Julio María Sanguinetti, bajo la contundente frase «yo no perdí nunca una huelga». El único logro que obtuvieron los docentes después del largo paro que originó esos dichos fue la creación de las asambleas técnico-docentes (ATD) con carácter asesor y consultivo. Si los gremios creían que esto abría puertas a una incidencia efectiva en los asuntos educativos, estaban equivocados. No lograron el incremento salarial y tampoco una efectiva incidencia en las políticas educativas a través de las ATD.

Los años sucesivos estuvieron marcados por los efectos que surtían en la población los sucesivos informes de la CEPAL, cuestionando el desempeño de la enseñanza, y en último término, a los docentes. Esta profunda crítica abrió el camino a la Reforma Rama que, por autoritaria y verticalista, vulneró la identidad de los docentes como profesionales de la educación, porque nunca satisfizo las expectativas de dignificación de la tarea y de una remuneración acorde, y creó una estructura tecnocrática paralela que ignoraba a los docentes, generándoles además la humillante experiencia de contrastar, en términos desfavorables, sus condiciones de trabajo con las de los nuevos técnicos. Como la reforma se aplicó en carácter de prueba piloto, se produjo, además, una división interna al sistema, por la que coexistía el sistema tradicional con las carencias de siempre, junto a unos centros educativos privilegiados «con reforma». El siguiente gobierno significó una detención en materia de políticas educativas, aunque la enorme crisis en la que se sumió el país en 2002 fue un golpe de importancia a la masa trabajadora.

³ Nos referimos al Primer Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro”, que tuvo lugar en noviembre del año 2006.

La expectativa de los docentes con el ascenso de la izquierda era alta. La promisorio y tradicional alianza entre izquierdas y sindicatos parecía que iba a rendir, finalmente, sus frutos. Tantos años de frustraciones iban a ser compensados. El debate educativo y la ausencia de un proyecto concreto sobre el que debatir –que parecía dejar abierto el camino a la propuesta de los gremios– no hicieron más que ampliar esas expectativas, que se vieron, una vez más, frustradas.

En primer término, porque los sindicatos no se situaron a la altura de las circunstancias. Justo cuando se les daba la oportunidad de exponer una visión amplia de la educación y de sus problemáticas, de proponer soluciones y de contraer un compromiso efectivo y serio para la solución de dichos problemas, no lo hicieron. Pudieron mostrar que eran conscientes de la complejidad de la situación y de su lugar en ella, y señalar caminos efectivos de mejora de la educación que priorizaran la equidad y el combate a las desigualdades de aprendizajes entre alumnos de distintas clases, pero no lo hicieron. El congreso, que pudo haberse mostrado dispuesto a asumir la responsabilidad por un papel activo en la mejora de la educación y por la distribución más equitativa del conocimiento entre todas las capas sociales, en cambio, en su breve declaración final, opta por el camino corporativo, centrándose en reivindicaciones presupuestales –exigiendo de modo inmediato un irreal 6%– y en pedidos de reingeniería administrativa para obtener asientos en el gobierno de la educación. En cambio, el ausentismo docente en secundaria –que alcanza en promedio al 30% de las clases– la alta tasa de fracaso –que en primer año de liceo supera el 40%– y la enorme desigualdad educativa, no figuraron en la declaración.

En segundo término, con su omisión al no dotar de contenido concreto a un proyecto educativo inclusivo y progresista, el Estado también parece haber dejado demasiado lugar a la emergencia de los intereses corporativos. Desde fines del siglo XIX, el Estado uruguayo fue mucho más que un simple árbitro que dirime intereses gremiales en pugna. A pesar de la erosión causada por la prédica neoliberal, el gobierno actual parece tener las condiciones para asumir una actitud propositiva y articuladora con vistas a la construcción de un proyecto colectivo nuevo y justo, basado en la educación y liderado, una vez más, por el Estado. Asimismo, desde su fundación, la educación pública fue para los uruguayos algo distinto a la satisfacción de las demandas sindicales; fue un lugar de encuentro y de construcción de una identidad colectiva y de un destino común; un espejo en el que mirarse y reconocerse como un país único. Es esta construcción identitaria universalista la que queda

vulnerada cuando el acto educativo se subordina a la lógica de una lucha por intereses que no supera los límites de la corporación. La huelga indiscriminada, al fin y al cabo, no tiene más víctimas que los niños pobres.

Así, la educación uruguaya, detenida y en declive, parece estar naufragando en una lógica de disputa entre un gobierno que parece haber abandonado su rol propositivo en cuanto a un proyecto educativo inclusivo y hegemónico, y unos sindicatos que no logran llegar al momento en que:

[...] la conciencia de que los propios intereses corporativos, en su desarrollo actual y futuro, superan los límites de la corporación, [...] y pueden y deben convertirse en los intereses de otros grupos subordinados (Gramsci, 1972).

Les toca a los docentes reexaminar sus prácticas colectivas, repensar la tarea educativa en una perspectiva universal, y decidir si están dispuestos a que la búsqueda de beneficios corporativos afecte el verdadero propósito de su labor: el que la educación llegue efectivamente a quienes más la necesitan, para la construcción de un proyecto educativo con significación emancipadora.

Nos compete a todos reexaminar el papel que estamos dispuestos a exigir –y devolver– al Estado en la conducción de la política educativa como garantía de una democracia saludable e inclusiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ANEP (2000): *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay. 1995-1999*. Montevideo: ANEP.
- (2007): *Uruguay en PISA 2006*. Montevideo: ANEP.
- BELTRÁN LLAVADOR, José (ed.) (2006): *Educación y globalización*. Valencia: Germanía.
- BENEYTO, Pere (2006): *El sindicalismo del siglo XX*. Valencia: Germanía.
- BENTANCUR DÍAZ, José y PARIS DE ODDONE, Blanca (1995): "Historia de la Universidad", documento aportado por la Unidad de Capacitación de la UdelaR y coordinado por Sylvia LAGO. Montevideo: versión de setiembre 1995. Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/universidad/uni_hist.htm>.

-
- BID (2000): *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (1991): *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay*. Montevideo.
- (1992): *¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media?* Montevideo.
- (1994): *Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprenden y qué opinan*. Montevideo.
- UNESCO (1992): *Educación y conocimiento. Ejes de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- GRAMSCI, Antonio (1972): *Notas sobre Maquiavelo. Sobre la política y el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión, p. 57.
- MANCEBO, María Esther (2001): *La larga marcha de una reforma «exitosa»: de la formulación a la implementación de políticas educativas*. Montevideo: UdelaR.
- MARRERO, Adriana (1998): «A favor del usuario. Algunas reflexiones sobre la libertad de elección en materia educativa», en *Cuadernos de Marcha*, n.º 142, pp. 34-41.
- (2004): «Asignaturas pendientes. Notas sobre la educación y sociedad en el Uruguay, hoy», en O. BRANDO (coord.), *Uruguay hoy*. Montevideo: El caballo perdido, pp. 119-141.
- RAMA, Germán (1971): «Situación de la enseñanza primaria y media», en VV. AA., *Una respuesta educacional para la década del setenta*. Montevideo: Departamento de Publicaciones de la UdelaR.
- VAILLANT, Marcel y OTROS (2001): *Desarrollo humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano*. Montevideo: CEPAL-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- VERNAZZA, Lucía (2002): *El error de subestimar la implementación. Un análisis de la reforma educativa uruguaya*. Montevideo: UdelaR.
- VV. AA. (1971): *Una respuesta educacional para la década del setenta*. Montevideo: Departamento de Publicaciones de la UdelaR.

Otros recursos

- Proyecto Ceibal: un computador por niño. Uruguay*
<http://olpc-ceibal.blogspot.com/2007_03_01_archive.html>.
- Debate Nacional sobre la Educación*
<<http://www.debateducativo.edu.uy/>>.