

CAPÍTULO III

LA EDUCACIÓN COMO UN DERECHO SOCIAL, EL PAPEL DEL ESTADO Y EL MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL

1. 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, el 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. Este 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 actúa de manera desconcentrada y atiende las especificidades de su rama. Independiente de estos 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 determina formas organizativas, principios, autoridades, etc., pero no contenidos, ya que estos, conforme a la autonomía, los determina el propio sistema educativo.

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 fin de *aceptar esa internacionalización, la renuncia definitiva al aislamiento*²².

²² Iglesias, Enrique, presidente del BID, en entrevista a propósito de la 37° Asamblea de la Institución, semanario *Brecha* (Montevideo), 4 de abril de 1996, 9.

En el plano de los contenidos, la reforma 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 le restase la capacidad que, con altibajos, había demostrado tener a lo largo del siglo para 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 separa a este último 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 nexos 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 res-

pectivos. Además, se instala un centro (el Centro de Capacitación) que en principio es concebido como actualizador de docentes con escasa formación y como instructor de 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.

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 propias. 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.

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”²³.

La evaluación del proyecto en sí es considerada una deuda del mismo. En efecto, en 1998 egresó la primera generación de alumnos del ciclo básico (1º, 2º y 3º de secundaria y enseñanza técnico-profesional-UTU), esperándose

23 MEMFOD 2002 *Informe Anual de Actividades y Resultados*, 117.

indefinidamente una evaluación. En 2003 comenzó a aplicarse la reforma en el bachillerato de secundaria (4º, 5º y 6º), 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”²⁴. En él se realizó una evaluación primaria sobre el proyecto que, si bien es una evaluación de dicho 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.

Este planteo se reiteró en otras investigaciones e informes asociados a la Administración Nacional de Educación Pública²⁵.

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”.

24 Nos referimos a: Operti, Renato (coord.) 2003 *Apuntes para el mejoramiento curricular del Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media* (Publicaciones MEMFOD, Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente) Serie Aportes para la Universalización del Ciclo Básico de la Educación Media, mayo.

25 Ver al respecto Capítulo “Profesionalización de los trabajadores de la educación”.

“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 del 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”²⁶.

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
Rurales 7°, 8° y 9°				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
Técnico-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
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 de que la propuesta subjetiva de un modelo educativo “exitoso” esté vinculada 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.

26 MEMFOD *Informe Anual de Actividades y Resultados* 2002, 20.

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, este 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 de la aseveración del 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 pasaría por haber despertado en una franja etaria de la población el atractivo por la inscripción en el sistema educativo, sino haberla 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. 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.

MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA

En el Uruguay, como en otros países de la región, la Reforma de la Educación constituyó 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, pasaron por la construcción de un equipo de funcionarios fuera de la estructura pública, funcionarios que no se integraron al escalafón estatal ni estuvieron presupuestados por el Estado. La solución práctica consistió en realizar contratos de obra²⁷. 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 en 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”²⁸.

27 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, en condiciones 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.

28 Datos extraídos del sitio web de ANEP.

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 los que se les 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 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 o con funcionarios.

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 por 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 1.438 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”²⁹, 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.

A partir de entonces 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.

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 más que los que pudieran provenir de los insuficientes proventos de la Comisión de Caridad.

29 Citado en Reyes Abadie, W. y Vázquez Romero, A. *sf Crónica General del Uruguay. El Uruguay del siglo XIX* (Montevideo: De la Banda Oriental) Vol. III, 652.

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 de dichos proyectos 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”³⁰. 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”³¹, que implicó el deteni-
miento 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

30 Figari, Pedro 1965 “Exposición de fundamentos de un programa para la Transformación de la Escuela Nacional de Artes y Oficios” en *Educación y Arte. Clásicos Uruguayos* (Montevideo: Biblioteca Artigas/Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social) Vol. 81, 24.

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

enseñanza teórico-práctica sobre materias agrarias, y una cátedra de lechería para el interior.

A fines de la década se crearon 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 la Escuela Agraria de Rosario y de 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.

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 se afirma 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"³². 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

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

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 el comercio, y la enseñanza del arte a través de la Escuela 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 Sanguinetti³³. 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, 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 autoritarios y dictatoriales que se consolidaron a partir de la década del '70, que promovieron la intervención, una post dictadura que introdujo nuevos 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

33 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.

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. Dichos 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, elaboraron 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 estas se construyen fuera del ámbito institucional, el modelo deja de ser no participativo en la construcción para ser –sin ambages– excluyente de proyectos alternativos.

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 tal instancia representa 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.

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 en Uruguay son varias y corresponden en general a cada una de las ramas de la enseñanza. Las mismas se perfilaron de manera heterogénea frente al planteo de la reforma educativa. Algunas organizaciones transformaron la vida del sindicato en la confrontación al proyecto. Otras tuvieron comportamientos más prescindentes respecto 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, ni por 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.

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 por la educación técnico-profesional, y de ahí pasó a la sociedad entera a fines de 1996; y su expresión inmediata fueron las insti-

tuciones populares como la Central de Trabajadores (PIT-CNT)³⁴, 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 en 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 rodearon 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 respecto de todos los procesos de gestión educativa. La opinión desde este punto de vista se construyó en dos dimensiones: la oficial y la opositora. En términos institucionales, la primera se tradujo en la expresión de sustento oficial al proyecto de reforma; y la contraria estuvo constituida por la expresión 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

34 “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 6º Congreso del PIT-CNT, noviembre de 1996.

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 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 la 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 lado las necesidades formativas [...] Se trata de achicar la UTU y darles a las empresas lo que requieren. La flexibilización entonces prosperaría sin límites”³⁵.

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”³⁶.

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

35 *Boletín de AFUTU* 1994 (Montevideo) junio, 2-3. pp. 2 y 3.

36 *Boletín de AFUTU* 1994 (Montevideo) septiembre, 2.

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 suyas. 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, etcétera. 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 dichas autoridades.

3. En el plano de las publicaciones, resulta pertinente advertir que estas tienen una clara estructuración en dos espacios totalmente distintos. Uno de ellos es el espacio oficial, en el que docentes han publicado, 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, dicho espacio funciona como una posibilidad de "amplitud" no institucional salida de lo institucional.

El otro espacio ha sido el de los docentes no identificados con el proyecto. A este pertenecen las publicaciones periódicas sindicales, como por ejem-

plo la revista mensual *Boletín* de FENAPES, la revista *Voces* de la Asociación de Educadores de Latinoamérica 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, mantiene su apoyo político a la Reforma Educativa.

2. EDUCACIÓN Y TRABAJO

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, producción 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, 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.

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 el interior del propio paradigma o desde 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.

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.

1. 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 figura, aparece en un nivel muy global de agregación.

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

3. 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.

4. La necesidad de construir propuestas de asignación presupuestal lo más afinadas posible, 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, en base a la idea de 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.

Restan aún explicar otros supuestos

5. 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 para los “más exitosos”, y no todos. Por otro lado, supone 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.

6. 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.

SOBRE LAS PALABRAS O EL VERDADERO NOMBRE DE CADA COSA

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

Como todo pensamiento, requiere un lenguaje para expresarse, y este 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 es 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 privando 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 y 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 conceptos 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 “guardan” los jóvenes para que no permanezcan en la calle, no delincan (los jóvenes pobres siempre son “sospechosos”), y donde se les brinde alguna alimentación, se los socializa, 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 se busca que el docente rebaje las expectativas de logro y que 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.

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 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 se pretende actuar: educativo, social y económico. No existen en este aspecto grandes diferencias con lo que tradicionalmente ha sido propio de 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 rehúye 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 remarcan 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 trabajo³⁷.

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 casos³⁸.”

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

37 *Proyecto de Ley de Presupuesto de Sueldos, Gastos e Inversiones de la Administración Nacional de Educación Pública 1995-1999*, Vol. 1, 10.

38 *Proyecto de Presupuesto ya citado*, Vol. V, 3-4.

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 [...]”³⁹.

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

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.

39 Boletín de Administración Nacional de Educación Pública 1997, Nº 4, septiembre, 2.

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 produce beneficios 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, por su extrema diversificación y 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, sobre el financiamiento que se negociaría con ellos desde cada centro educativo que a su vez elaborará su propio "proyecto de centro", y sobre las relaciones laborales, generando una dependencia entre el personal docente y el empresario-empendedor. 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"⁴⁰.

40 *Boletín de Administración Nacional de Educación Pública* 1997, Nº 4, septiembre, 10.

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, generan 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 propuesta 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 primero dejó 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, dejó de lado 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, se produjo la eliminación de los Cursos Técnicos con nivel terciario, que dio como resultado 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”⁴¹.

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 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 fomentar la producción agropecuaria.

Cabe resaltar que la experiencia de Alternancia fue evaluada positivamente en informes que fueron ocultados, 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...”⁴². 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 CETP y aprobadas 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.

41 Citado en *Boletín Sindical de AFUTU* 1998 (Montevideo) abril, 2.

42 “Informe de la Consultora Ana María Pereyra de Henderson” citado en *Boletín Sindical de AFUTU* 1998 (Montevideo) abril, 2.

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 para 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: 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 que la educación por sí misma no garantiza el empleo, sobre todo si se tienen 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 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, tal como había sido presentado, 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.

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 asumió como tal. 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 sinsentido 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 y 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 cursos 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 por 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 desde la transmisión de conocimientos hacia la transmisión 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”⁴³. 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 impres-

43 Proyecto de Presupuesto ya citado, Vol. IV, 5.

cindibles 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 cursos 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) contribuye 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 contraparte 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”⁴⁴.

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, 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”⁴⁵.

Se destaca la 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 contem-

44 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.

45 Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, Acuerdo con el BID, UR-0132.

plan tres objetivos definidos como prioritarios: “1) apoyar iniciativas que aumenten la competitividad de la producción nacional en el ámbito regional e internacional; 2) apoyar la profundización del proceso de transformación y modernización del Estado y la introducción de mejoras en la gobernabilidad; 3) 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”⁴⁶.

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”⁴⁷.

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 evitando 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 incrementan 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

46 Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, Acuerdo con el BID, UR-0132.

47 Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, Acuerdo con el BID, UR-0132.

un factor clave para el crecimiento económico sostenido y el aumento de los ingresos⁴⁸, convirtiendo a la educación pública en un gasto redituable en el tiempo e introyectando 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 ductilidad⁴⁹.”

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 metacognición⁵⁰.”

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

48 Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, Acuerdo con el BID, UR-0132.

49 Comisión TEMS 2002 *Propuesta de Diseño Curricular para la Educación Media Superior* (Montevideo) septiembre.

50 Comisión TEMS 2002 *Propuesta de Diseño Curricular para la Educación Media Superior* (Montevideo) septiembre.

embargo, no es desde la perspectiva instrumental que el diseño curricular presenta las mayores objeciones, sino en relación con 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 se pretenden lograr con la propuesta realizada por la Comisión TEMS, cuyo origen fue condicionado por el BID para el otorgamiento del crédito financiador.

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 competencias propias del dominio de la metacognición.

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 constituyen competencias para la resolución de problemas concretos, tales como el manejo temporal-espacial, la comprensión de procesos sociales, la 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”⁵¹. 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 y de indicadores que establecen el logro a obtener.

51 Comisión TEMS (2002).

La reformulación de 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, definidas 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 y 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 transposición del modelo toyotista a la educación en los análisis de las reformas del ciclo básico, la enseñanza técnico-profesional, los bachilleratos e incluso, se comprende mejor el involucramiento de las empresas que pretenden gestionar las instituciones educativas.

LA CONFRONTACIÓN DE LOS PROYECTOS

Partiendo de la consideración del modelo socioeconómico vigente, cuyo objetivo central es la tendencia al afianzamiento del carácter capitalista de la economía, estableciendo 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.

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 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 dicho sistema. 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 elevar la tasa de ganancia.

Desde la resistencia y la confrontación, para los trabajadores la formación profesional, aparece, por el contrario, como un patrimonio a ser recuperado o incorporado a las historias personales y colectivas que les 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 es necesario 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 transmisión 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, la evolución técnico-científica, la historia y de la dinámica del trabajo. En otras palabras, que signifiquen la ruptura de la unilateralidad en el proceso de trabajo y el ejercicio de una capacidad de control del proceso productivo en la perspectiva de la gestión social, no sólo mediante la fiscalización de los pac-

tos de trabajo vigentes, sino también en los estudios de las condiciones de trabajo y de las innovaciones tecnológicas.

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