

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**  
**Tesis Licenciatura en Sociología**

**Frenos e impulsos a la reforma de la educación primaria:  
una visión desde sus actores**

**Adriana Ghuisolfi Andreoletti**

**1997**

## INDICE

<b>I. Educación Primaria; una tradición en el Uruguay</b>	<b>1</b>
1. Educación: una meta a alcanzar	3
2. El primer ámbito de socialización del niño	4
<b>II. La escuela uruguaya en el contexto latinoamericano</b>	<b>6</b>
<b>III. Situación actual – Diagnóstico</b>	<b>8</b>
<b>IV. La educación dentro del actual proceso de reforma del estado uruguayo</b>	<b>10</b>
<b>V. Ante el deterioro de la educación, una alternativa</b>	<b>13</b>
3. Un derecho y un deber	13
4. Estructura y actores	13
<b>VI. Objetivos</b>	<b>15</b>
5. Acuerdos y diferencias	19
<b>VII. Perspectivas de la reforma educativa</b>	<b>22</b>
6. Un espacio de intercambio	22
7. Cronograma	22
<b>VIII. El aporte de los documentos</b>	<b>25</b>

IX. Los actores y otros involucrados	30
X. Educación primaria, un desafío vigente	41
8. Impulsos y frenos, reflexiones finales	41
XI. Metodología	46
XII. Análisis prospectivo de la reforma educativa	48
Bibliografía	50
Anexos	52

## INTRODUCCION

El presente trabajo busca responder a la interrogante sobre cuáles son los impulsos y frenos que convoca el proceso de cambios, administrativos, estructurales y de contenido, que tienen lugar en el subsistema primario de la educación. Este proceso forma parte de la reforma educativa que, a partir del año 1995, está llevando a cabo en todo el país el Consejo Directivo Central (CODICEN), órgano director de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

Dicho análisis se comienza a realizar a mediados de 1995 centrandose el objeto de estudio en el sector de primaria.

Porque reflexionar sobre primaria? Realizamos el estudio en este subsistema por que la mayoría de la población pasa por el sistema escolar, no sucediendo lo mismo con los niveles secundarios o terciarios. El aprendizaje que se lleva adelante en estas primeras etapas de formación va a condicionar nuestras posibilidades de seguir aprendiendo en el futuro.

El estado uruguayo valora la educación escolar como fundamental. Por ello es que consagra a la misma como un derecho en la constitución.

Los cambios realizados, surgen como respuesta a los diferentes diagnósticos e investigaciones que se efectuaron sobre el estado de la enseñanza primaria.

Las conclusiones extraídas de dichos documentos son compartidas por diferentes sectores de la sociedad como autoridades políticas y técnicas de la enseñanza, maestros y especialistas en el área. Este punto de acuerdo es un impulso importante a la reforma de la educación.

En cambio, una de las diferencias más importantes entre los distintos sectores, está en lo que se ha llamado falta de participación. Las concepciones que de dicha idea tienen las autoridades de la enseñanza y el magisterio difieren en lo que respecta a niveles y grados de participación.

El gremio del magisterio considera que su participación debería ser diferente Ya sea, en cantidad de veces que se los ha consultado, o en la consideración de sus opiniones y sugerencias, o en la forma en que se han decidido las medidas y su posterior puesta en práctica.

Por ello uno de los principales frenos, a la reforma del subsistema primario, estaría en los grados y niveles de participación del magisterio en el proceso de cambios.

Investigar los frenos e impulsos al actual proceso de reforma aportará elementos para una discusión donde se muestren los distintos posicionamientos de los sectores frente a la reforma.

## EDUCACION PRIMARIA: UNA TRADICION EN EL URUGUAY

"Los males sociales, por su misma complejidad, por la diversidad de formas con que se presentan y por la multiplicidad de órganos que afectan, demandan para su curación la acción conjunta de diversos procederes armónicos. Reconociéndolo, no incurriremos nosotros en el error de atribuir a la instrucción del pueblo (...) el poder misterioso que la fe religiosa atribuye a la absolución sacerdotal (...) Sin embargo, en la vía del mejoramiento social, el planteamiento de un buen sistema de instrucción pública es uno de los activos motores; así como puede asegurarse que sus resultados serán siempre relativamente ineficaces mientras en las otras esferas de la actividad social continúen obrando las corruptoras, puede afirmarse también que ni los pueblos ni los gobiernos podrán realizar nunca reformas que tengan alguna importancia sin el auxilio de un buen sistema de instrucción pública."<sup>1</sup>

Siguiendo éstas líneas del pensamiento vareliano sobre el subsistema primario, podemos apreciar la concepción que sobre el mismo tenían a fin del siglo pasado.

El Uruguay que se constituye como estado independiente en 1830, sólo impulsa la creación de escuelas con el fin de civilizar a la población. Esta iniciativa es recogida también por instituciones privadas y religiosas.

Posteriormente en la presidencia de Joaquín Suárez se crea el sistema de educación estatal, de carácter monopólico para la enseñanza media y superior.

En 1847 el gobierno crea el Instituto de Instrucción Pública, con el objetivo de establecer los textos escolares, seleccionar y formar maestros, y crear sus propias escuelas. El secretario del Instituto Dr. José Gabriel Palomeque, define el papel que debía tener el Estado en la educación a través de un informe que formula los puntos básicos de una política estatal:

- 1) una organización central enérgica e inteligente acorde a las ideas del siglo
- 2) provisión general de textos y útiles;
- 3) creación de un impuesto cuya recaudación será exclusivamente para las escuelas públicas;

---

<sup>1</sup> Caetano Gerardo -Rilla José "Historia Contemporánea del Uruguay"  
Editorial Fin de Siglo- Uruguay 1994, pág. 97

- 4) obligación de los padres de familia de enviar a sus hijos a las escuelas;
- 5) estructuración del sistema de enseñanza sobre bases invariables;
- 6) instalación de una Escuela Normal para formación de maestros nacionales e idóneos;
- 7) sanción de una ley de instrucción pública que recogiera todos los puntos indicados.

Debido a las continuas guerras que enfrenta el país, el Estado no pudo poner en marcha el programa de Palomeque. Pero pasados 20 años José Pedro Varela en "La educación del pueblo" y en "La legislación escolar", analizó nuevamente el estado de la educación en nuestro país. A lo ya propuesto por Palomeque, agregó cambios pedagógicos y didácticos adecuados a la época.

A estas innovaciones le acompañaron otras que afectaron distintos sectores de la sociedad.

En el ámbito de la política, se manifiesta una voluntad proclive a aceptar los cambios que estaban sucediendo. En lo económico, la apertura de nuevos mercados en Europa favorecía a comerciantes y estancieros. En lo social, existía una creciente mano de obra disponible que a través de la educación podría ser transformada en hábiles trabajadores. Siendo el Estado el mejor vehículo para emprender ésta tarea.

Para ello se promulga en 1877 la Ley de Educación Común. La misma es llevada adelante por José P. Varela y afecta al subsistema primario, declarándolo obligatorio, laico y gratuito.

Dicha ley también organiza las escuelas en lo relativo al personal docente, fija las condiciones de admisión de los alumnos y reforma los programas escolares.

El siglo XIX finaliza con un sistema escolar transformado, hacia la promoción de hombres integrales, poniendo énfasis en la formación cívica.

El nuevo siglo comienza con distintas iniciativas en el ámbito de la enseñanza:

- 1912 mediante una ley, se crean los liceos departamentales y la Universidad para Mujeres.
- 1915 reorganización la enseñanza industrial
- 1916 se establece por ley la gratuidad de la educación primaria y media

Estos y otros cambios, demuestran la importancia que la educación va adquiriendo en la vida del país. A través de ella se buscará fortalecer los elementos de integración social y cultural. Para ello se entiende necesaria la universalización de la enseñanza.

Estas y otras propuestas forman parte de un modelo de estado con una vocación social benefactora. Donde dicho estado es un actor ordenador de la sociedad, cumpliendo el rol de distribuidor y dinamizador de la economía, mediador en los conflictos sociales, laborales y sindicales. Dentro de éste modelo la educación se orienta a la formación ciudadana, logrando entre 1945 y 1955 un gran desarrollo económico y de democracia social con altas tasas de movilidad ascendente.

Se aprecia a la educación porque en ella se ve la posibilidad de triunfo social, ya que éste se asocia con el esfuerzo y con la capacitación, porque "la integración y la meritocracia educativa habían penetrado en la sociedad, se necesitaban calificaciones educativas para progresar."<sup>2</sup>

Los distintos modelos de gobierno que se fueron sucediendo, llevaron a la práctica sus proyectos educativos. Poco a poco se toma conciencia de la necesidad de evaluar los distintos proyectos y sus resultados.

A partir de 1990, organismos y programas ayudan a que ésta tarea se realice de forma técnica y racional. Ellos son, entre otros, el PRIS (Programa de Inversión Social, dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto), y el FAS (Fortalecimiento del Area Social). Ambos, se encargan de realizar un diagnóstico del sistema educativo. El Estado uruguayo y el sistema educativo, no han sido ajenos a éstos informes.

### **Educación: una meta a alcanzar.**

La educación primaria está intrínsecamente vinculada con la formación y con el desarrollo de la sociedad uruguaya. Su papel histórico ha sido múltiple: integrar en una comunidad nacional un conjunto heterogéneo de grupos familiares criollos e inmigrantes de los más variados idiomas formándolos en un lenguaje y cultura común. Integrarlos en una sociedad estratificada, dándoles la posibilidad de movilidad social a través de la escuela y de

---

<sup>2</sup> Rama Germán. "La democracia en Uruguay." G.E.L. Bs. As. 1987, pág. 39

una selección meritocrática. Formar a la población en la cultura democrática, teniendo a su cargo la formación de los futuros ciudadanos.

La escuela ha pautado características a la sociedad uruguaya. Además, transfirió a la sociedad un conjunto de valores que definen al país en el contexto internacional.

Todas éstas ideas, propuestas y valores han ido pautando el actual estado y enfoque de la educación uruguaya así "cada Sociedad otorga a la infancia unos valores y pone en ella expectativas distintas."<sup>3</sup>

Esta importancia se traduce en el lugar que ocupa, por ejemplo, en los contenidos programáticos que presentan los Partidos Políticos. Quizás en buena parte del imaginario colectivo, la educación es lo mejor que se puede dejar como herencia.

### **El primer ámbito de socialización del niño.**

Se entiende el pasaje por la escuela como un tiempo fundamental en el desarrollo de los niños. "El desarrollo humano, conceptualizado como capacidades (cosas que somos capaces de hacer), se realiza en microsistemas (familia, escuela) en los que los sujetos encuentran los recursos necesarios para tomarse en personas capaces de resolver diferentes situaciones ya sea de forma individual o colectiva."<sup>4</sup>

En la Escuela el niño aprende pautas de conducta, descubre los límites de la vida en grupo, comparte lazos de solidaridad con sus pares. Como servicio público, "está activamente implicado en la reconstitución de las culturas públicas crítico-democrática."<sup>5</sup>

En este intercambio, la escuela establece relaciones dialécticas con otras instituciones e interconexiones entre tipos específicos de prácticas sociales y significados.

---

<sup>3</sup> Rama Germán. "La democracia en Uruguay." G.E.L. Bs. As. 1987, pág. 40.

<sup>4</sup> Autores varios. "Cuadernos de Pedagogía". No. 240. Editorial Fontalba 1995, pág.18.

<sup>5</sup> Giroux H. "Sociedad, cultura y educación". UNAM - ENEP México 1989, pág. 66.



Se puede afirmar que, en la medida que la expansión de la educación primaria es producto de procesos de cambio social, la escuela cumple funciones de "reconversión social".<sup>6</sup>

La escuela, es un ámbito democratizador por ser la institución donde se encuentran formas de pensar, de ser, de sentir, que se contrastan y contraponen.

Es que "todo sistema educativo es una forma política de mantener o modificar la adecuación de los discursos con los saberes y los poderes que implican."<sup>7</sup>

En el marco de ésta conceptualización estudiar el subsistema primario adquiere fundamental importancia. Comprender cómo funciona y qué está ocurriendo en él son algunos de los elementos a profundizar.

---

<sup>6</sup> Nassif R., Rama G., Tedesco. "El sistema educativo en América Latina". Editorial Kapeluz. Argentina 1984, pág. 25.

<sup>7</sup> Foucault M. "El orden del discurso." Tusquets Editores Barcelona 1992, pág. 37.

## LA ESCUELA URUGUAYA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO.

La educación forma parte de la vida social de un país.

En América Latina éste reconocimiento tiene una doble significación; por un lado la educación constituye un factor de movilización social y por otro lado permite un enfoque interdisciplinario sin perder por ello su especificidad.

El sistema educativo uruguayo, impulsado sobre todo por el estado, se conforma a finales del siglo XIX más tempranamente respecto a otros países de latinoamérica. La institucionalización de la educación se consolidó con la Reforma que llevó adelante J.P. Varela.

En la década del sesenta, se había logrado universalizar el acceso al sistema educativo de primaria. Complementariamente, la cobertura de educación inicial (niños comprendidos entre 3 y 5 años) es próxima al 55% (datos obtenidos del mensaje del presidente de la ANEP Prof. Germán Rama al Parlamento de la República en virtud de la votación del Presupuesto Nacional para el ejercicio 1995 - 1999). Estos datos muestran al país en una ubicación privilegiada en el contexto regional en cuanto acceso a la educación en los diferentes niveles.

La realidad latinoamericana refleja intereses y posiciones de grupos heterogéneos que funcionan en la aparente unidad de las estructuras sociales.

En los últimos años, la educación en latinoamericana ha sufrido transformaciones muy importantes: la escolaridad aumentó considerablemente, los ciclos tradicionalmente elitistas son hoy patrimonio de muchos estudiantes, y el pensamiento pedagógico ha cambiado con propuestas originales y muchas veces polémicas.

En la actualidad se ha dejado de ver al sistema educativo como la "gran palanca y motor del cambio social", en contraposición a concepciones anteriormente citadas.

El análisis cuantitativo de los sistemas educativos tradicionales de América Latina demuestra que, la meta de la escolaridad básica universal todavía no ha podido cumplirse por igual en todos los países. El ritmo de expansión de la matrícula mantuvo un crecimiento sostenido hasta 1970, pero en la década del ochenta comenzaron a aparecer

algunos síntomas de estancamiento. Los indicadores más representativos son los altos índices de repetición y fracaso, la interrupción del proceso de incorporación de los sectores populares al sistema educativo, la segmentación interna del mismo, el deterioro cualitativo y la ausencia de inversiones a largo plazo.

Algunos de éstos síntomas se expresan básicamente en la disminución generalizada de la tasa de crecimiento de la escolaridad básica.

Actualmente se cuestiona la falta de objetivos cognitivos precisos, se busca que además de su relación directa con el proceso de socialización la educación brinde elementos básicos para la adquisición del conocimiento.

Existe también una expansión considerable de la educación no formal (entendiendo por educación no formal aquella que se denomina como extraescolar, educación paralela o no escolar). Se ve en ella una vía para producir una ampliación de las posibilidades educativas o una solución a las nuevas exigencias generadas en los cambios de las condiciones de vida familiar. En la creciente importancia de la enseñanza preprimaria se puede ver la necesidad de las familias de desplazar algunos aspectos de su acción socializante hacia un ámbito institucional extrafamiliar.

Con estas nuevas necesidades se ponen de manifiesto dos problemas fundamentales; el de la incorporación de nuevos grupos y el de la retención de los ya incorporados.

A éstos problemas se le suman los provocados por las distancias geográficas, ya que todas las distancias culturales existentes entre la población rural y urbana adquieren en América Latina una importancia fundamental.

Si bien en Uruguay las distancias geográficas no son importantes, (por ejemplo la ciudad de Artigas que es una de las más alejadas de la capital del país se encuentra a 600 Km ), las distancias culturales si lo son siguiendo la tendencia ya marcada. Existen diferencias cualitativas y cuantitativas en los servicios ofrecidos. En la ciudad de Montevideo se observa un monopolio de servicios culturales, como facultades o centros de estudio superiores y de la oferta de espectáculos que muchas veces sólo se presentan en la capital del país.

## SITUACION ACTUAL - DIAGNOSTICO

Tanto a finales del siglo pasado como actualmente, las autoridades de la educación tienen como finalidad explícita reformar la educación.

Para ello, se estudió y estudia la realidad económica, social, política y financiera del país.

El proyecto de ley que llevaba adelante la reforma vareliana contenía 111 artículos, donde se estructuraba y organizaba el futuro sistema educativo. En el año 1876, Varela criticó el presupuesto de gastos de la educación para ese año por considerarlo insuficiente.

Con ésta ley se intentaba comenzar a cambiar la educación pública. Para lograr ese cambio, Varela le daba gran importancia a la participación del pueblo en la educación. Sugirió que había que comprometer a las personas a trabajar en la educación, por que pensaba que: el elemento democrático, el pueblo, si bien es el que recibe los beneficios de la escasa y deficiente educación que gratuitamente le ofrece el Estado, no tiene intervención en la administración de la escuela, en la designación del maestro, en la elección del local, en la extensión y materia de los estudios, en el nombramiento de las autoridades escolares, ni en nada, en fin, con lo que la educación pública se relaciona. El Estado hace las veces de un filántropo ilustrado que destinase una parte de su fortuna a dar educación a los hijos de las clases menesterosas del pueblo, pero sin llamar a ésta a participar en los negocios escolares. El pueblo no considera la educación pública como obra suya; la mira con indiferencia, viéndola progresar sin entusiasmo, o languidecer sin dolor.<sup>8</sup>

Consideraba que al aumentar los recursos para la educación se la protegía de las agitaciones políticas y crisis financieras.

Posteriormente, a partir de la segunda mitad de la década de los años 60, el país sufre un progresivo deterioro de su situación económica evidenciándose un aumento del índice inflacionario, del déficit fiscal, y una disminución de la ocupación, del salario y de la inversión. Este deterioro de la situación socioeconómica del país, agravó diferentes situaciones de

---

<sup>8</sup> Autores varios. "Claves de la educación." Ediciones de Brecha 1996 pág. 29.

ineficiencia de la enseñanza como: altas tasas de repetición en primer año, rezago y deserción escolar, concentradas sobre todo en los grupos de menores ingresos.

Tratando de revertir la situación antes descrita, en el año 1972, se aprueba la ley número 14.101 que pasa a regir a la Educación. Dicha ley tuvo vigencia hasta el 28 de marzo de 1985 donde se sustituye por la ley número 15.739.

Esta Ley es el resultado de discusiones entre las diferentes fuerzas sociales y políticas que actuaban a la salida de la dictadura.

Este texto legal es el que actualmente rige a la educación. En el actual periodo de gobierno democrático, (1995 - 1999) con la presidencia del Dr. Julio Ma. Sanguinetti, se eligen las nuevas autoridades de la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública), siendo el presidente de dicho órgano el Profesor Germán Rama.

La actual ANEP constata que la tasa global de repetición en 1994 es de 12.1%<sup>9</sup>. Este indicador se constituye en un dato significativo de la realidad, ya que muestra la relativa capacidad institucional para responder a un problema por el que se han puesto en marcha diversas estrategias orientadas a su abatimiento, entre otras, la extensión horaria a los días sábados y las escuelas de tiempo completo.

Otros datos tomados del mensaje de la actual ANEP - CODICEN al senado de la república en el año 1995, indican que el 15% de los alumnos no asisten al 80% de los días de clase teóricamente previstos, lo que se traduce en una baja asistencia. El rezago escolar alcanza al 13,5% en todo el país urbano sin que se registren mayores diferencias por Montevideo/ Interior Urbano (14,1% y 13% respectivamente). Estos y otros datos contribuyeron a la formación de un diagnóstico que recomienda la realización de cambios sustantivos en el subsistema primario.

Otra institución que analizó y aportó datos sobre la situación actual de la enseñanza primaria es la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Esta institución plasmó su investigación en el documento elaborado por el Profesor Germán Rama en 1991 titulado "Qué aprenden y quiénes aprenden en las Escuelas de Uruguay." Este documento junto con otros informes y diagnósticos constituyó la base para la posterior elaboración de objetivos y pautas de acción de la actual reforma educativa.

---

<sup>9</sup> Rama Germán. "Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay." CEPAL 1992.

## LA EDUCACION DENTRO DEL ACTUAL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO URUGUAYO.

Las políticas educativas son espacios de intervención pública sujetas a las transformaciones globales que tienen lugar en el contexto del Estado.

Actualmente esas transformaciones se están dando dentro del contexto de crisis del modelo de Estado del Bienestar.

El panorama mundial está caracterizado por una tendencia a la globalización económica, cultural y social. La fragmentación está afectando tanto la esfera política como a los actores colectivos, generándose desafíos en términos de gobernabilidad, equidad y justicia social.

Frente a todos éstos cambios, se producen distintos procesos de reforma que tienen como reto atenuar los impactos negativos del desarrollo económico creando condiciones de integración social como forma de garantizar la gobernabilidad.

El modelo de Estado benefactor que se aplicó en el país pretendió, sin éxito, satisfacer siempre todas las necesidades de los ciudadanos. Esta concepción que presenta al estado como único responsable, difiere de la que muestra al estado como primer responsable de lograr compatibilizar una determinada estructura económica eficiente con una distribución en función de las necesidades de la gente.

Estas dos ideas son claramente diferentes. Una habla de un único responsable, quizás ese es el modelo que entró en crisis, otra refiere al Estado como primer pero no único responsable.

Una de las posibles soluciones que se plantean, frente a la actual crisis del Estado de Bienestar, es reducir los costos operativos del mismo, el ámbito regulador y abandonar la mayor parte de sus actividades comerciales e industriales.

Esta solución debe admitir a un estado garante de los equilibrios de la sociedad. Cumpliendo esta condición, el estado puede establecer relaciones entre el nivel de los cambios

educativos y las expectativas que los diferentes grupos sociales tienen depositadas en la educación.

Los contenidos que pueden tener los cambios, muchas veces, se expresan en la currícula. Esta es un conjunto de conocimientos. Su estructura permite explicitar qué es lo que cuenta como conocimiento válido y necesario, y la relación que la selección y organización de ellos guarda con las necesidades o intereses de diferentes grupos o sectores sociales. En la currícula se expresa la influencia de los diferentes grupos de interés sobre la orientación de la política educativa, y como un conjunto de circunstancias pr<sup>o</sup>vocan determinados cambios en la educación.

El análisis de las transformaciones que plantea la reforma escolar, permite entender tanto la forma en que se proyectan contradicciones en las medidas de política educativa, como los mecanismos de reacción del Estado para gestionarlas. Otro aspecto de los cambios que presenta la reforma, es la relación que existe entre ella y las necesidades de tipo económico, político o ideológico.

Se trata de entender la política educativa como una respuesta a las tensiones y conflictos que se derivan de las demandas que caen sobre el sistema educativo.

Un aporte que brinda otro enfoque es el que proviene de las políticas sociales. Toda sociedad necesita que la distribución de su producto retribuya el aporte de cada uno atendiendo las necesidades de la gente. Entre éstas formas de distribución están aquellas que tienen fundamentalmente un objetivo social, son las denominadas políticas de reformas estructurales. La actual reforma educativa se inscribe dentro de esta categoría.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define la reforma social como "un proceso que contribuye al desarrollo humano mediante la integración de políticas e instrumentos dirigidos a incorporar de manera eficiente a todos los miembros de la sociedad al proceso de crecimiento en una lógica esencial de participación planteada en términos del acceso de toda la población a las oportunidades económicas en condiciones que equilibren la productividad y la equidad."<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> BID - PNUD. "Reforma social y pobreza." Washington 1993, pág. 1.

Es en el contexto de grandes cambios, reforma del sistema jubilatorio, de salud, que se ubica y desarrolla el actual proceso de reforma del sistema de educación.



## ANTE EL DETERIORO DE LA EDUCACION; UNA ALTERNATIVA

### Un derecho y un deber.

"Son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial. El Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica." Artículo 70 de la Constitución de la República.

"Queda garantizada la libertad de enseñanza. La Ley reglamentará la intervención del Estado al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden público. Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros o las instituciones que desee." Artículo 68 de la Constitución de la República.

Otros artículos referidos a la educación, promulgados por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y ratificados por el parlamento uruguayo por ley 16.137 del 28 de setiembre de 1990.

Artículo 28. "Los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho,"

Las primeras declaraciones de derechos de los niños donde se los reconoce como sujeto de derecho, recién se producen en el año 1923, en París por Gustavo Ador.

### Estructura y actores.

El órgano que rige a la educación inicial, primaria, secundaria y técnico profesional es la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Es un ente autónomo docente, integrado por el Consejo Directivo Central (CODICEN), y los Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Técnico Profesional. Según información publicada por el Consejo de Educación Primaria en el 1993, se registran 158 establecimientos de Educación Inicial públicos en todo el país. La población de 3 a 5 años no cubierta es del 44%. En el año

1994, el número de escuelas públicas de educación primaria común totaliza 2154. La oferta pública representa el 88.9% del total, con mayor presencia en el Interior que en Montevideo, lo cual se explica por la mayor penetración de la oferta privada en la capital y por el peso de las escuelas rurales en el total del interior (69%). La población de 6 años a 11, en todo el país en 1998 es de 370.000 niños. La tasa de escolarización es de 98,7% del total de la población en edad de cursar educación primaria. En 1987 cerca del 95% de niños que ingresan a la educación primaria logran finalizarla<sup>11</sup>.

La estructura del Consejo de Educación Primaria avala la existencia de las Asambleas Técnico Docente (ATD). Las mismas son elegidas directamente por todos los maestros. Los representantes que salen de estas elecciones son cinco y tienen potestad para asesorar al Consejo de Educación. Este organismo representa a 17.000 maestros en ejercicio (número de maestros relevados en enero de 1997).

Existe además un programa creado bajo el amparo del artículo 417 de la Ley 16.320 que autoriza a la ANEP a realizar un programa con financiamiento externo. Este programa corresponde a la solicitud de préstamo gestionada ante el Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF) por U\$ 45.000.000, de los cuales U\$ 13.500.000 corresponden a la contrapartida nacional<sup>12</sup>. El "Proyecto de Mejoramiento de la Calidad en Educación Primaria." (MECAEP), tiene como objetivo general el mejorar la calidad, la equidad, y la eficiencia del sistema de Educación Primaria.

---

<sup>11</sup> ANEP - CODICEN. Mensaje del organismo al senado de la república, 1995, pág.13.

<sup>12</sup> MECAEP. "Proyecto MECAEP". Impreso en el CODICEN, Montevideo 1995, pág. 2.

## OBJETIVOS

Como lo mencionamos antes, uno de los diagnósticos que fue fundamental para describir y analizar la situación actual de la educación primaria es el elaborado por el Prof. Germán Rama para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Oficina Montevideo, en el año 1990.

Dicho documento se titula "Qué aprenden y quiénes aprenden en las Escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos."

El diagnóstico comprende seis capítulos:

- 1) Las pruebas de evaluación, muestras y categorías
- 2) Qué aprenden los niños en las escuelas
- 3) Impacto del nivel sociocultural de las familias en el rendimiento escolar
- 4) El desigual resultado de las escuelas y de los subsistemas educativos
- 5) Herederos, mutantes perdedores y previsibles;
- 6) El funcionamiento del sistema escolar.

Las reflexiones finales del diagnóstico apuntan a que:

- 1) El funcionamiento global del sistema escolar, desde las políticas estables de inversión en infraestructura hasta las prácticas cotidianas en el aula, tiende a robustecer las desigualdades ante el conocimiento y frente a las pautas o normas en que se apoya la acumulación del mismo más que a lograr una equidad en los resultados de aprendizaje y de socialización cultural;
- 2) Cuatro grandes líneas de causalidad explicarían una tendencia bien pronunciada. Una es el retraso de la inversión social en las últimas décadas cuyo efecto negativo sobre la equidad se ha acentuado. Una segunda línea de causalidad se origina en las relaciones entre la escuela pública y la comunidad. Estas parecerían indicar que como consecuencia de un lento y largo proceso, la escuela pública dejó de ser común es decir de la comunidad

para ser un servicio que atiende, fundamentalmente, a grupos y familias de menor poder social.

- 3) Una tercera se origina en un efecto no intencional de un meritocrático sistema de asignación de recursos docentes que finaliza entregando la tarea pedagógica más difícil, la de enseñar a los más disminuidos, a quienes tienen menor experiencia para realizarla.
- 4) Una cuarta podría haberse originado en el prolongado ciclo de débil desarrollo de la economía uruguaya que influyó para que la sociedad, el propio sistema escolar y sus actores no crean en la posibilidad de una mayor equidad de resultados en transmisión de conocimientos, en aprendizajes y en creación de normas compatibles con el trabajo escolar. Las escuelas se habrían adaptado al contexto sociocultural.

Los **Objetivos** de la Reforma educativa son:

- 1) Consolidación de la equidad social, a través de este conjunto de metas en el quinquenio;

#### **Educación inicial.**

- Ampliar al 95% la atención de los niños de 5 años en todo el país.
- Ampliar al 93 % la atención de los niños de 4 años en Montevideo.
- Ampliar al 67% la atención de los niños de 4 años en el Interior urbano.
- Ampliar la atención horaria al 64% de niños carenciados (NBI) de 5 años en todo el país.
- Ampliar la atención horaria al 67% de niños carenciados (NBI) de 4 años en todo el país.
- Cubrir al 95% de la población entre 6 y 11 años asistente a escuelas urbanas de Montevideo y en el Interior urbano, tanto en hogares NBS como NBI.

#### **Educación Primaria.**

- Atender al 12% de alumnos de educación primaria común urbana, a través de la modalidad de Escuela de Tiempo Completo.

- Atender al 40% de alumnos de Educación Primaria común urbana pertenecientes a Hogares con NBI, a través de la modalidad de Escuela de Tiempo Completo.
- Brindar cobertura alimentaria en la categoría almuerzo más merienda, al 100% de los alumnos asistentes a las escuelas públicas comunes en Montevideo, que pertenecen a hogares con NBI.
- Brindar cobertura alimentaria en la categoría almuerzo o almuerzo más merienda, al 51% de los niños asistentes a escuelas públicas urbanas comunes en el Interior.
- Brindar cobertura alimentaria en la categoría almuerzo ó almuerzo más merienda, al 100% de los alumnos asistentes a las escuelas públicas urbanas comunes en el Interior, que pertenecen a hogares con NBI.
- Brindar atención alimentaria en la categoría almuerzo a 750 calorías en el 100% de escuelas de alta criticidad (son escuelas con valores de 75 puntos o más en el índice de clasificación de escuelas urbanas comunes de ANEP).
- Concentrar la matrícula de adultos en Montevideo en tres centros de adultos.
- Brindar asistencia educativa post-escolar al 35% de los jóvenes radicados en zonas rurales.

## 2) Fortalecimiento de la gestión institucional.

- Agrupar el 49% de las escuelas rurales con menos de diez alumnos (200 en 404) en el quinquenio.
- Crear 15 centros nucleadores de escuelas rurales.
- Disponer de 87 directores de educación de adultos para cubrir las necesidades del Programa de Educación común urbana.
- Disponer de 82 maestros de educación de adultos para cubrir las necesidades del Programa Educación Inicial Común.
- Disponer de 44 profesores de asignaturas especiales para reforzar el Programa de Educación común Compensatoria.

## 3) Dignificación de la formación y función docente.

- Duplicar el número de egresos anuales de Magisterio al año 1999 (445 a 890).
- Lograr 90 egresos de maestros técnicos en el quinquenio a través de un régimen intensivo de capacitación.

- Brindar cursos de actualización al 90% de los docentes de Educación Primaria en el quinquenio.
- Reconversión de 82 docentes de Educación Primaria en el quinquenio.

#### 4) Mejoramiento de la Calidad Educativa.

- Otorgar conocimientos básicos de inglés a 10.000 niños localizados en 189 escuelas de todo el país.
- Trasladar 89 aulas informáticas en establecimientos escolares al Consejo de Educación Primaria.
- Adquirir y distribuir 2.500.000 libros de texto para alumnos de las escuelas públicas; 323.150 libros para bibliotecas pedagógicas de inspecciones y escuelas; y 2100 paquetes de materiales didácticos.
- Financiar 800 proyectos de mejoramiento de la calidad.
- Atender al 12 por ciento de alumnos de Educación Primaria Común Urbana a través de la modalidad de tiempo completo (para ello se construirán 272 aulas para escuelas de tiempo completo y se transformarán 432 aulas de escuelas comunes).

La Reforma educativa es planteada por el CODICEN como una "propuesta integrada, que incorpore y pondere equilibradamente los aspectos institucionales de gestión y de financiamiento, con las dimensiones sociales, curriculares y docentes."<sup>13</sup>

Para elaborar la propuesta de la educación inicial se tuvo en cuenta la significación de ella, su valor estratégico de respuesta frente a la pobreza, el fuerte incremento en la tasa de actividad femenina y el significativo número de hogares monoparentales con jefatura femenina.

Las escuelas de tiempo completo, son vistas como una oportunidad "para anular los efectos negativos de la fuerte concentración de las situaciones de pobreza en hogares con jefes jóvenes, de bajo nivel de instrucción y precaria inserción laboral y con elevado número de niños a cargo."<sup>14</sup>

<sup>13</sup> ANEP - CODICEN. Mensaje del organismo al senado de la república, 1995.

<sup>14</sup> ANEP - CODICEN. Mensaje del organismo al senado de la república, 1995.

Por lo anteriormente dicho es que, la función de la escuela pública es definida nuevamente, "la escuela pública debe redefinir su función socializadora y asumir plenamente su responsabilidad de contribuir a romper los círculos de reproducción de la pobreza y de la marginalidad. El concepto de una nueva universalidad de la educación primaria consiste en que no basta el acceso y la permanencia sino que la verdadera transformación se vincula a la democratización en el acceso a los conocimientos"<sup>15</sup>. Para lograr ese objetivo se deben utilizar criterios de discriminación positiva hacia las poblaciones más carenciadas.

El presupuesto asignado a la ANEP para el quinquenio 1995 - 1999, corresponde al 8.8% del Presupuesto General del Gobierno. Esto significa una asignación de 371 millones de dólares más 20 millones de dólares que provienen de: recursos propios del organismo, de aportes de la Comuna y lo que se recauda por el Impuesto de Primaria.

Lo solicitado por la ANEP en un principio, ascendía a la suma de 434 millones de dólares, incluyendo los recursos propios del organismo. Con ese presupuesto era que se había planificado el desarrollo de la actual reforma.

#### **Acuerdos y diferencias.**

La necesidad de la transformación de Primaria, obtiene consenso entre los distintos sectores de la educación, autoridades de ANEP, maestros, personal administrativo y padres de escolares.

Casi todos ellos comparten el diagnóstico elaborado por la CEPAL en 1992 "Qué aprenden y quiénes aprenden en las Escuelas del Uruguay." Allí entre otras informaciones, se concluye la necesidad de un cambio en el sistema escolar.

El Magisterio en los "Informes y resoluciones de las Asambleas Técnico Docente (ATD) de Educación Primaria" de agosto de 1995 comparte la idea de un cambio profundo en el sistema educativo pero, puntualiza que los problemas comienzan a plantearse cuando se define la orientación y el alcance de los cambios.

Otro elemento que provoca controversias entre las autoridades de la ANEP y el magisterio, es el "proyecto de hombre" al que apunta la reforma.

---

<sup>15</sup> ANEP - CODICEN. Mensaje del organismo al senado de la república, 1995.

Si bien una reforma puede no precisar minuciosamente el proyecto que la impulsa, debe de indicar la dirección de las transformaciones.

Otro punto que aparece con fuerza generando polémica, es el tema del Estado educador. Las dudas surgen en cuanto a que si el Estado debe ocuparse de la educación o ésta debe orientarse por la dinámica del mercado. El rol que debe cumplir la educación es una interrogante que cuando algunos la responden genera controversias: debe aliviar la pobreza, si es así, qué clase de educación es la que falta para combatir la pobreza, es potestad de la educación combatirla

Sobre lo antes dicho, la "Conferencia Mundial sobre Educación para Todos" reunida en Jomtien (Tailandia), en el año 1990, convocada por la UNICEF, dice: "se advierte sobre la premisa ingenua de que la educación es el único determinante del cambio individual y social."

Uno de los objetivos de la educación sería evitar que el bienestar sea patrimonio exclusivo de una elite con acceso a la salud, la seguridad y la prosperidad. La educación no debe limitarse a los instrumentos fundamentales sino que, debe ofrecer conocimientos, desarrollar capacidades, transmitir valores y actitudes.

La Conferencia de Jomtien consideró que la educación debe responder a las necesidades de toda la población, niños, jóvenes y adultos.

Uno de los elementos que más conflicto genera, es el referido a la participación. La reforma es sentida por los maestros en general como algo "ajeno" a ellos, donde las posibilidades de formar parte de ella son casi nulas.

Si bien desde un punto de vista institucional tienen un representante que podría participar como las Asambleas Técnico Docente (ATD), están no han sido consultadas ni escuchadas (así lo expresan sus integrantes).

Reflejando lo sentido por el magisterio se podría decir que "el problema de la reforma ha pasado a ser competencia de expertos que, sirviéndose de los instrumentos de la ciencia, identifican los problemas adecuados para resolverlos y evalúan y prescriben la aplicación de estos últimos.



También la dimensión internacional de la reforma, levanta controversias. La ayuda externa ofrece recursos técnicos y financieros pero el punto que provoca conflictos es, si condiciona y supedita las transformaciones.

Los organismos internacionales han ido, poco a poco, sugiriendo reformas, estrategias, etc. También se ha resaltado el lugar especial que tienen los grupos de técnicos y expertos en los procesos de reforma.

Un ejemplo de lo antes comentado, es parte de un documento realizado por el Banco Mundial en 1990 llamado "The dividends of Learning, World Bank in Education" donde expone tres razones para su propuesta educativa

a) la inversión en educación es complementaria de otras inversiones, la que juntas elevarán el rendimiento óptimo de todas las inversiones

b) los rendimientos económicos marginales de la inversión en educación, medidos en términos de productividad e ingreso, son a menudo más altos que los de la inversión en infraestructura. Los recursos en capital humano exceden los requerimientos de la nueva tecnología, de modo que la maximización del capital humano marca la política óptima

c) la educación da a la gente la oportunidad de ser más productiva, escapar a la pobreza y mejorar la calidad de vida. La motivación individual conducirá, sin contradicción, al óptimo social.

## PERSPECTIVAS DE LA REFORMA EDUCATIVA.

### La Reforma educativa, un espacio de intercambio.

La Reforma educativa puesta en marcha por el actual CODICEN, además de afectar al subsistema primario, afecta también al sistema educativo de secundaria y a la enseñanza técnica y profesional.

No es objeto de estudio de ésta investigación los cambios que realiza la ANEP en dichos sistemas de enseñanza, pero es importante saber que la actual Reforma es concebida como un proceso dinámico y de retroalimentación continua de opiniones y acciones, y que afecta a todo el Sistema de Educación.

Al ponerse en marcha en el año 1996 la reforma educativa en los liceos, los estudiantes comenzaron a reclamar información sobre las medidas y contenidos de la reforma.

Las diferentes demandas realizadas, culminaron en una serie de movilizaciones que involucraron a distintos sectores de la educación.

Si bien cada sector de la educación (primaria, secundaria, universidad del trabajo) tenía sus propios reclamos, compartían la idea de crear espacios de discusión para los diferentes actores.

Por ello fue que una movilización que comenzó por el sector estudiantil de la educación secundaria culminó afectando de diferente modo a toda la enseñanza, sensibilizando a la opinión pública sobre una temática que de una u otra forma alcanza a todos los ciudadanos.

### Un tiempo de movilizaciones y debates.

#### Cronograma año 1996.

14 de agosto de 1996 - Los estudiantes de la enseñanza secundaria pública anuncian la ocupación de cuatro liceos de Montevideo, sumándose poco a poco otros liceos de la capital, del interior y UTU.

20 de agosto de 1996 - Se realiza un paro de todos los sectores de la enseñanza pública, incluido primaria, adhiriéndose los docentes de la enseñanza privada. En un comunicado realizado el mismo día el CODICEN dice que no se han clausurado escuelas rurales, que los salarios docentes aumentaron más que en las anteriores administraciones y que los gremios docentes fueron recibidos en distintas oportunidades.

22 de agosto de 1996 - Los Maestros de Montevideo, deciden un paro de veinticuatro horas para éste día, en apoyo a las movilizaciones y reivindicaciones que llevan adelante los estudiantes de secundaria y UTU.

24 de agosto de 1996 - Los estudiantes de magisterio Montevideo, ocupan su centro de estudio.

26 de agosto de 1996 - Los maestros de Montevideo se reúnen con el CODICEN para entregar sus pedidos y resuelven un paro de 48 horas para los días 27 y 28 del corriente mes.

29 de agosto de 1996 - Los docentes de primaria se adhieren al paro nacional de 24 horas, convocado por los docentes de la ANEP para ese día.

El PIT - CNT resuelve un paro general para el día siguiente (30 de agosto), al cual se adhieren los docentes de primaria.

30 de agosto de 1996 - En medio del plan de movilizaciones planificadas para éste día, se entrega una carta al CODICEN firmada, entre otros, por delegados de Magisterio.

31 de agosto de 1996 - La Federación Uruguaya del Magisterio, propone al CODICEN que se instrumenten las Asambleas Técnico Docentes (ATD), para discutir con padres y alumnos la reforma. Esta propuesta es aceptada en parte por las autoridades del CODICEN.

3 de setiembre de 1996 - Comienzan a producirse los primeros desalojos voluntarios de locales liceales y de magisterio. Se solicitan 48 horas de plazo para cumplir esta medida.

5 de setiembre de 1996 - Se realiza un debate televisivo, donde intervienen las autoridades del CODICEN Germán Rama, Carmen Tornaría y el Maestro Sirio Nadruz Director Nacional de Primaria con representantes de los sindicatos de la enseñanza primaria, secundaria y técnico profesional.

7 de setiembre de 1996 - Se reinician las clases en secundaria, dando por finalizado el conflicto.

En total Magisterio realizó 8 días de paro y movilizaciones, donde sobre todo se informó a la opinión pública de los diferentes puntos de vista que tiene el magisterio acerca de la reforma educativa. Se debatió a distintos niveles pero sin llegar a un punto de acuerdo.

La importancia que tuvo este tiempo de movilizaciones y debates radicó en el intercambio de opiniones que se generaron a todos los niveles, y reafirmó la idea que cada sector de la enseñanza tiene algo para aportar y escuchar.

## EL APORTE DE LOS DOCUMENTOS.

Uno de los documentos donde se perfila la propuesta de cambio para la educación, es el programa que presenta el Foro Batllista del Partido Colorado en las elecciones de 1995. Su propuesta programática se llamó "El Uruguay entre todos. El Programa 2000 del Foro Batllista."

En éste documento se detallan los objetivos y lineamientos de la reforma educativa, en ellos se dice:

"La reforma debe articularse en torno a tres objetivos fundamentales

- a) La consolidación de una ciudadanía moderna;
- b) La construcción de un consenso que sea sostén de la equidad compartida. Esto supone que las prestaciones definidas como de alcance universal, deben garantizar condiciones similares en el acceso, en la utilización y en los resultados obtenidos en los diferentes ciclos educativos por grupos sociales disimiles. Una efectiva igualación de oportunidades requiere equiparar a todos en la utilidad de los aprendido como condición de integración a la comunidad
- c) La excelencia como condición de la prosperidad. Esto implica que las organizaciones educativas desarrollen ofertas de calidad en los diferentes niveles, para mejorar el nivel de vida de la población, estimular el crecimiento y favorecer la incorporación del progreso técnico. La elevación de la productividad y la competitividad está firmemente asociada al desarrollo de nichos educativos con capacidad de recibir y responder eficazmente a las exigencias cambiantes de los mundos de la producción y del trabajo"<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Foro Batllista. "El Uruguay entre todos. El programa 2000." Impresora Polo 1994, pág. 77.

Retomando uno de los puntos de desencuentro que citan los maestros, es que nos parece importante rescatar de dicho documento los principios que deben orientar la reforma

Participación: el estado no puede monopolizar la actividad educativa en ninguno de sus grados. Esto debe posibilitar la organización de personas y la formación de agrupaciones para invertir en la formulación de iniciativas, en los procesos de gestión, seguimiento y evaluación de las actividades educativas.

La sociedad civil está llamada a desempeñar un papel importante en el desarrollo de la reforma educativa. Las propuestas participativa deben ser flexibles en su estructura de manera de atender las necesidades específicas de los diferentes segmentos de la población, tendiendo a su vez a un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Posteriormente, las autoridades del Consejo Directivo Central elaboraron un documento para presentar al senado en virtud de votarse el presupuesto nacional para el ejercicio 1995-1999. De alguna manera los lineamientos programáticos antes citados se retoman allí

La iniciativa de proyecto de ley presupuestal del periodo 1996 - 1999 que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) somete a consideración y evaluación del Parlamento, intenta reflejar prioritariamente, el sentir y la preocupación colectiva sobre la necesidad de reformar la educación.

Esta iniciativa presupuestal es concebida como el principal instrumento para definir, ordenar, priorizar y escalonar el proceso de reforma educativa que se decide emprender.

Se ha buscado respetar y consolidar los acuerdos generados entre diferentes sectores políticos y sociales sobre los aspectos más críticos que una reforma educativa debería encarar.

La reforma como un proceso en construcción debe entroncar en una visión cultural de los actores y los hechos educativos. Esta administración entiende que no hay posibilidad de reformar exitosamente la educación, sin trabar un proceso fluido de comunicación con la comunidad docente, los padres, las empresas públicas y privadas y con el conjunto de las instituciones de la sociedad civil, que transforme a esos diversos actores en efectivos partícipes y cogestores del quehacer educativo. La discusión y la comunicación social

de las propuestas de cambio, su legitimación y decantación institucional, forman parte de las condiciones que se estiman necesarias para impulsar la reforma de los procesos educativos.

La revalorización de la participación docente y su decisiva incidencia en toda propuesta de mejoramiento de la equidad y de la calidad de la educación, implica un cambio cultural, que no sólo supone romper el círculo vicioso de temor hacia los procesos de innovación, sino también con la sensación de frustración y de postergación que deriva de sentirse marginados de los cambios.

El fortalecimiento de las instancias de diálogo, cooperación e intercambio técnico, como el que se da en las Asambleas Técnico Docente (ATD), forman parte del proceso de crear un estado de espíritu institucional favorable a los cambios, asentado en un debido reconocimiento y dignificación de la función docente.

La revalorización docente así como la participación de los padres en el que hacer educativo, deberán complementarse con un sentido y debido respeto hacia los alumnos. La reforma educativa debe generar capacidad de apertura a los cambios en los docentes, y en los niños y jóvenes debe ambientar espacios necesarios para desarrollar un sentido de pertenencia y de afectividad con el centro educativo.

Se puede observar que, los lineamientos programáticos que definía el Foro Batllista en "El Uruguay 2000", referentes al tema participación en la reforma, fueron recogidos en la argumentación teórica de las autoridades de la ANEP, al presentar ésta su proyecto de reforma.

Cómo perciben éste punto los docentes. Participan en la reforma o no, y cual es su propuesta. Para analizar esto, se toma el documento emanado de las Asambleas Técnico Docentes del 25 de agosto de 1995, dicho documento se titula "Informes y resoluciones de la Asamblea Nacional Técnico Docente de Educación Primaria."

Percibimos que ya estamos inmersos en una reforma subyacente para la cual hasta el momento, las conclusiones de las ATD anteriores no han sido tenidas en cuenta. Toda reforma educativa necesita de la participación activa de sus agentes: maestros, padres, autoridades y alumnos para lograr sus objetivos.

Se deja especial constancia que a los 15 días de vencer el plazo para la entrega del Proyecto presupuestal de ANEP por parte del CODICEN, ni la ATD en particular, ni el Magisterio en general cuentan con información oficialmente dada respecto a la mayoría de los componentes del mismo. Esto es así a pesar de las gestiones realizadas para obtener dicha información. Este hecho no condice con la participación que los docentes deben tener en cuestiones educativas, ni con la valorización que las ATD merecen en tanto órgano de consulta y asesoramiento de los Consejo.

En cuanto a la Evaluación; la evaluación de la marcha de las medidas implementadas con la reforma, se realizará a través del UMRE (Unidad de Medición del Rendimiento Educativo), dependiente del MECAEP pero tiene autonomía. Está previsto que permanezca siempre fuera de la órbita de Primaria.

Consideramos que para evaluar que sucede en el sistema, no es necesario realizar una evaluación externa. Los maestros somos profesionales responsables de nuestra tarea, capaces de aportar datos para una autoevaluación del sistema.

Se puede concluir que existe un acuerdo entre autoridades de la educación y maestros sobre la necesidad de un cambio profundo en el sistema educativo. Los problemas comienzan a plantearse a la hora de definir la orientación y el alcance de ese cambio.

La participación tiene que ser una dinámica permanente, no una consulta puntual. Reivindicamos el carácter perceptivo de la consulta a las ATD en temas importantes como la ley de enseñanza, cambio de planes y estatuto del docente.

Por ello, toda política de revalorización del maestro debe atender al respeto y reconocimiento explícito al Magisterio y a sus organizaciones e institutos representativos.

Una reforma educativa debería contar con la participación de los maestros en su elaboración, aplicación y evaluación para que la misma sea efectiva.

Habría un desfase entre los argumentos esbozados por las autoridades de la ANEP en la presentación del presupuesto y la elaboración y posterior puesta en marcha de la reforma educativa.



Partiendo del lugar de donde surgen estos documentos, se los puede comparar y analizar, notando la existencia de diferencias según sea el actor político que se exprese.

Las autoridades, ANEP - CODICEN proponen lineamientos donde la participación aparece como uno de los principios a regir el proceso de reforma. Pero en el momento de implementarse, ésta no se estaría instrumentando.

Esto se refleja en los documentos citados por parte de los representantes de Magisterio, este actor expresa su falta de participación real en las diferentes instancias del proceso de reforma.

Cada uno de estos dos actores hace su exposición reivindicando la cuota de poder que le toca por el lugar que ocupa en el Sistema Educativo y por las potencialidades que encierra su función.

## LOS ACTORES Y OTROS INVOLUCRADOS.

Para la obtención de ésta información, se realizaron distintas entrevistas a algunos representantes de los sectores directamente involucrados en el tema Reforma del sistema educativo de Primaria. Se buscó la opinión de autoridades de Primaria (Consejera del CODICEN, Consejero de Primaria, Inspectores), Maestros, representantes del Sindicato (ADEMU), y representantes de las ATD.

Otros aportes importantes se encuentran en las opiniones de, informantes calificados y de la sociedad civil.

Finalizadas las entrevistas, se analizó la coincidencia de opiniones de los actores que representaban el mismo sector y las diferencias encontradas. Teniendo en cuenta el efecto saturación, se tomaron estas entrevistas como representativas para realizar el análisis.

Los entrevistados fueron:

- 1) Autoridades del CODICEN - Consejera Prof. Carmen Tornaría;
- 2) Autoridades del Consejo de Educación Primaria - Maestro Héctor Caraballo e Inspectora Maestra. Susana Iglesias;
- 3) Representantes de las Asambleas Técnico Docente - Mtro. Victor Spinelli;
- 4) Representantes de los maestros - Marina Orozco, Nora Castro, Hector Florit, Luis Garibaldi;
- 5) Integrantes de la Red de Alfabetización - Maestra Nidia Richiero, Maestra. Irupe Gonzalez, Maestra. Olga Belocon;
- 6) Funcionaria del equipo del Programa FAS, encargado de realizar un diagnóstico de la

- situación de la educación primaria - Marisa Viazzi;
- 7) Investigador del CLAEH en el área Educación - Licenciado Pablo Da Silveira;
  - 8) Representante de la sociedad civil - Sonia Duarte.

Se entrevistó al Consejero de Primaria Maestro Héctor Caraballo. El mismo pidió que la entrevista no fuera grabada ni se le sacaran notas.

Las preguntas realizadas a los entrevistados fueron hechas respondiendo a los siguientes puntos de investigación

- 1) Conclusiones de los Diagnósticos realizados sobre Educación Primaria;
- 2) Existencia o no, de condicionamientos a la reforma educativa
- 3) Objetivos de la Reforma;
- 4) Medios para llevar adelante la reforma;
- 5) Grados de participación en el proceso de reforma.

Cuando se preguntó sobre el tema diagnóstico, se buscó entender la relevancia que cada entrevistado le daba al mismo, si se lo consideraba adecuado a la realidad de la enseñanza, y si las conclusiones a las que se habían llegado eran compartidas o no.

Todos los entrevistados, representantes de los distintos sectores, autoridades, maestros, informantes, coinciden en la importancia de un diagnóstico que defina la situación de la educación primaria.

Las conclusiones, logran el acuerdo al marcar el deterioro cuantitativo y cualitativo y en las posibles líneas explicativas del mismo. Casi todos están de acuerdo en las conclusiones finales, que expresan el deterioro cuantitativo y cualitativo de la educación, dando algunas líneas explicativas para el actual deterioro.

Salvo excepciones, los demás entrevistados coinciden con el diagnóstico realizado por la CEPAL.

Sobre la relevancia del diagnóstico;

CODICEN afirma son un conjunto de indicadores para diseñar políticas educativas, el diagnóstico madre para nosotros es el de la CEPAL que abarca todo el sistema de la educación pública.

**Magisterio** habla del diagnóstico como un aporte para implementar políticas, comparto totalmente el diagnóstico de la CEPAL, es más formalmente la Asociación Uruguaya de Magisterio promovió la difusión de la reforma e hicimos una presentación del informe en el Instituto del Libro con un resumen hecho por el propio Rama. Durante la campaña del Plebiscito de 1992 los diagnósticos de la CEPAL fueron utilizados e incorporados al discurso que promovió la asignación del 27%.

**Asambleas Técnico Docente (ATD)** compartimos el diagnóstico realizado.

**Sociedad civil** yo comparto el diagnóstico que hizo la CEPAL donde Rama trabajó. Creo que es necesaria una reforma, salta a los ojos, estamos viviendo momentos de avance tecnológico donde vos no podes concebir una sociedad desfasada frente a ese avance.

Existe una tendencia generalizada a compartir el diagnóstico realizado para Primaria por la CEPAL.

Las opiniones divergentes sobre el mismo, provienen del sector del magisterio a través de una de sus representantes y de la Red de Alfabetización.

**Magisterio** Los diagnósticos que confeccionó la CEPAL por encargo de la anterior administración del CODICEN, en realidad ya son parte del proceso de reforma, si uno quisiera hacer un estudio diciendo si lo opinado y lo diseñado como objetivos específicos para lo propuesto, coinciden o no con lo planificado, es interesante porque pueden encontrarse algunos elementos distintos pero en definitiva es cuasi tautológico, porque el diagnóstico es parte de lo planificado.

Por otra parte algunos de los elementos que se utilizaron en el diagnóstico de la CEPAL son por lo menos de dudosa comprobación hay estudios hechos que realmente lo cuestionan. Hay una cosa clara en primer término, hay un consenso que afirma que el sistema educativo como está no responde al conjunto de necesidades de la población.

**Red de Alfabetización** personalmente no estoy de acuerdo con las pruebas realizadas, pero es evidente y se pone incluso de manera más cruel en el informe de CEPAL de secundaria que el sistema está fracasando, eso por un lado son datos objetivos que están y confirman una cosa que previa al informe de CEPAL y que todo sabíamos que, el sistema está haciendo agua.

Se consolida la tendencia a compartir la conclusión fundamental del diagnóstico, que el sistema educativo no está respondiendo a las necesidades actuales y que necesita cambiar.

Por otro lado se agregan elementos sobre, criterios de evaluación y se plantea la integración del diagnóstico dentro del proceso de reforma. En este punto se hace énfasis en pensarlo como parte fundamental de la reforma y no como un aporte.

Se destaca la coincidencia que existente entre, la persona que realiza el diagnóstico de la enseñanza y la que posteriormente aparece como máxima autoridad de la enseñanza a la vanguardia del proceso de reforma.

Los distintos sectores admiten la necesidad de "reformular" la educación. Ya sea desde un punto de vista técnico y no-técnico, con poder en el proceso de decisión o sin él.

Las diferencias parten del sector del magisterio actor político con poder en el proceso de reforma. Se critica la forma en que se realizó el diagnóstico porque sus conclusiones pautan las situaciones a cambiar. Además lo enmarcan dentro del proceso de reforma, marcando una direccionalidad dentro del proceso.

Los Informantes Calificados se suman al aspecto compartido por todos los sectores. Marcan la influencia de la situación actual del estado uruguayo en la situación de la enseñanza.

Informante calificado "la crisis de la enseñanza se agravó por la crisis del Estado de Bienestar, pero no es una consecuencia de la crisis del Estado, son causas propias dentro del dominio de la enseñanza."

En esta dirección, el Magisterio expresa "la situación de la educación primaria es una consecuencia del descreimiento de la sociedad de la falta de empleo, falta de perspectivas."

Estas opiniones avalan lo señalado en el capítulo dos (La reforma educativa dentro del proceso de reforma del Estado uruguayo). La situación de crisis del Estado de Bienestar uruguayo y de la educación, donde no existe una direccionalidad en las consecuencias, sino aportes que acentúan una situación. Donde entra en crisis un modelo de sociedad.

El tema de investigación dos (existencia o no de condicionamientos a la reforma educativa), algunos entrevistados las observaciones que hacen son sobre los lineamientos que hacen los organismos de crédito internacionales. Estas observaciones apuntan a condicionamientos que pondrían dichos organismos.

Es de destacar que estos condicionamientos son aplicados por los organismos de crédito internacional no sólo en nuestro país, sino también en países vecinos que reciben éstos empréstitos.

Una línea de investigación es la situación de la enseñanza en estos países. Ver la correlación entre, las pautas que marcan los organismos de crédito en sus lineamientos y las necesidades específicas detectadas en cada país. Analizar si la intencionalidad de esos lineamientos responde a necesidades detectadas en el país o si responden a pautas generalizadas a los países de la región sin consideraciones de tipo específicamente local.

Otro punto para profundizar, es la relación entre la obtención de los préstamos y el cumplimiento de los lineamientos trazados por los organismos.

Analizar en que medida estos lineamientos se presentan como una condición o no.

Respecto al tema antes mencionado, los distintos entrevistados dan su opinión.

CODICEN es un banco que atiende el mejoramiento de la calidad en primaria.

Primaria los préstamos que vienen en educación vienen con lineamientos para mejorar la calidad de la misma.

Magisterio la inquietud es con respecto al uso de esos fondos. Si el préstamo redunda en el mejoramiento de la calidad de primaria, viendo cual es el concepto de calidad al que apuntan.

Informante calificado un Banco no garantiza ni desestima la reforma de primaria. La gran interrogante es el uso del dinero.

Red de alfabetización en el documento del Banco Mundial, se fija los lineamientos generales de la reforma. Hace el planteamiento de la cobertura total, y plantea que los sistemas educativos tienen que generar sujetos que dominen la técnica de la lectura y escritura y la técnica del cálculo, pero no lo está diciendo desde nuestra perspectiva.

Magisterio el Banco Mundial en el documento de marzo de 1995, dice entre otras cosas, que entre las dos funciones que cumple, es decir el préstamo y el asesoramiento en el gasto público, el más importante es el segundo, los montos que se prestan por el Banco son muy pocos y además esos préstamos los cobra en exceso, porque al ser préstamos blandos los cobra por largo tiempo profundizando el tema de la dependencia.

Frente al punto de los lineamientos de organismos internacionales, se puede observar que existirían dos tendencias. La opinión de autoridades e informantes calificados no refleja objeciones frente a estas pautas, porque son vistas como asesorías más que como condicionamientos. Por otro lado magisterio y la Red de alfabetización, ven a esos lineamientos como condiciones a ser cumplir para poder aceptar préstamos internacionales.

De este intercambio de opiniones, hay que rescatar las posibilidades que pueden ofrecer los organismos de crédito. Si ellos ofrecen asesorías para dar forma a políticas públicas, sería importante ver como se gestan esas ideas, que validez tienen y cuales son las posibles consecuencias que surgen de su aplicación.

El tercer tema, objetivos de la reforma, genera controversias en algunos aspectos.

Primeramente se preguntó cuales eran los objetivos de la reforma. Las respuestas de los entrevistados fueron

- a) equidad social, un modelo de desarrollo no excluyente, con todos los sectores de la sociedad que asegure un mínimo de igualdad en el punto de partida;
- b) cortar los mecanismos de reproducción de la marginalidad social
- c) mejorar la calidad de la educación pública, profesionalizar la carrera docente
- d) mejorar la gestión educativa, desconcentrar funciones, descentralizar;
- e) universalizar la educación preescolar.

Las respuestas se pueden resumir en las siguientes frases.

**Informante calificado** comparto los objetivos de la reforma educativa.

**CODICEN** los objetivos van tras la meta de la equidad social.

**Consejo de Educación Primaria** los objetivos de la reforma intentan lograr una escuela pública donde se siente el hijo del presidente y el hijo del obrero."

**Magisterio** respecto a los objetivos difícilmente se puede estar en contra, universalizar la educación preescolar a 4 y 5 años es compartido por todos. El tema son las estrategias.

**Red de Alfabetización** por supuesto que estamos totalmente de acuerdo con la extensión de la educación preescolar, ahora ¿con quién se extiende?, ¿cómo se extiende?.

**Magisterio** los objetivos expresos de la reforma que están enumerados en el Proyecto de ley, en general recogen demandas de las organizaciones gremiales como de



Asambleas técnico Docentes de larga data. Se han hecho algunas observaciones a lo que podrían implicar determinado tipo de objetivos.

**Sociedad civil** el objetivo que definen teóricamente es correcto, pero son conceptos que no siempre coinciden con la realidad. Otra cosa que dicen es tender a superar las desigualdades proyectando atender a los más desposeídos, eso quién no lo comparte, pero el asunto es como se implementa no se pueden superar las desigualdades sólo con educación porque vos le podés dar educación a los niños pero si los padres no tienen sigue el círculo de la pobreza.

**Magisterio** los objetivos del sistema educativo deben ser propios de la educación, yo concibo la educación como derecho de todos no como inversión.

**Asambleas Técnico Docente** se comparte los objetivos de la reforma educativa, el problema es la instrumentación.

Los objetivos planteados por las autoridades de la ANEP, son compartidos por todos los sectores. El problema surge en la etapa de instrumentación de dichos objetivos. Allí es cuando surgen las dudas y los reparos en los sectores de magisterio, Red de alfabetización y Asambleas Técnico Docente.

Otro tema que resulta como duda en muchos de los entrevistados, es el de los medios con los que van a cumplir esos objetivos y los fines que persiguen los mismos.

Ante el tema de los medios para llevar adelante la reforma, se generan dos posicionamientos.

Por un lado las autoridades de la ANEP, y por otro el magisterio.

**Magisterio** objeta la implementación por falta de recursos y porque hay formas de hacerlo, mi crítica central es en la forma de costear recursos humanos a nivel jerárquico, el actual CODICEN tiene un mecanismo de reclutamiento de recursos humanos, de decisores dentro del sistema que no se corresponde con las tradiciones de la Escuela Pública. La estructura del MECAEP más allá de las limitaciones en como se firmó el préstamo, responde a la designación de gerencias que son mediante designación directa, hay formas de implementación que tiene objeciones por los mecanismos de reclutamiento.

Informante calificado la extensión horaria se apoya en un razonamiento falaz, al decir que en otros países se dan más horas y hay mejores resultados, no creo que el aumento en sí mejore las cosas.

Referido al tema de las estrategias, los maestros agregan

**Magisterio** el tema son las estrategias para lograr esos objetivos. Ahí es donde nosotros tenemos enormes discrepancias, cuando se dice que se van a ofrecer 6000 plazas para niños de 4 años, se obvia decir que son 113 cargos para Montevideo y 120 para el interior, cargos reajustados o sea que no se crean cargos, no hay mobiliario ni salones nuevos. Sacar cargos de otros lugares como si fueran sobrantes, tiene como consecuencia el aumento del número de niños en los grupos. Desaparece la propuesta de educación para adultos como estaba planteada, en vez de existir una en cada barrio de Montevideo, se van a concentrar en tres centros.

**Asambleas Técnico Docente** una eventual instrumentación apresurada para no bajar el nivel de las expectativas generadas en la ciudadanía podría provocar una gran distancia entre la retórica y la realidad.

**Red de Alfabetización:** "la inclusión de seis componentes ajenos a la estructura de primaria, cuáles serían sus objetivos y cómo se instrumentan. Me referiré a dos, uno la formación docente y otro el material didáctico. La creación de ese material didáctico rompe con la tradición del sistema de concurso en magisterio. El grado de Inspector Técnico es el último grado por concurso, ahora se crea otra estructura no dependiente de primaria sino del CODICEN en que hay nombramientos directos donde no es la gente más capacitada y reconocida a nivel nacional la que accede.

La instrumentación de los objetivos de la reforma educativa concita opiniones diferentes.

Igual que en el punto anterior, autoridades del CODICEN y maestros no logran un acuerdo. Sus posiciones se encuentran polarizadas, y el tema resulta de difícil solución. Uno de los argumentos esgrimidos por el magisterio es la imposibilidad de instancias de discusión. Las medidas que se están instrumentando, se comunican a través de circulares, sin un ámbito donde se pueda devolver lo reflexionado por los maestros.

Los grados de participación en el proceso de reforma educativa, último tema propuesto, es fundamental en ésta investigación.

Nuevamente las opiniones aparecen polarizadas, esta vez sin un matiz intermedio. Los sectores directamente involucrados, autoridades del CODICEN y maestros, no logran encontrar un punto de acuerdo para enfrentar juntos el tema.

Por otro lado, los informantes aportan elementos más objetivos que pueden enriquecer esta discusión.

**Informante calificado** un gran debate, una discusión que involucre a todos los sectores, no serviría porque no se lograría nada, debates eternos, soluciones cargadas de pactos y transacciones, no son soluciones para llevar adelante una reforma.

**Magisterio** la educación es un sector donde opinan muchas personas, pero la reforma la hace una persona.

**Consejo de Educación Primaria** el docente es el actor del cambio, porque es el eje principal y movilizador.

**Asambleas Técnico Docente** nadie nos pidió asesoramiento técnico, pero igualmente fuimos, ofrecimos nuestra colaboración, por escrito, y no obtuvimos respuesta alguna. Aparentemente no era necesaria la opinión técnico docente, no obstante no tener el texto de la ley de presupuesto, preocupaba la eventualidad de reformas inconsultas. Tal vez por la importancia del tema hubiera sido importante que el presidente de la ANEP tuviera un encuentro con los representantes técnicos del magisterio.

**Magisterio** es una reforma inconsulta con los docentes, la reforma surge de una propuesta política del CODICEN. Que es lo que deben aprender, cuando lo aprenden los niños, es un tema que trasciende a la sociedad. Los actores directos, los que van a llevar a cabo esa reforma en la práctica son los maestros, que una gran faltante en ésta reforma.

**Magisterio** las fuerzas sociales han sido claras y las ATD reiteran el concepto de concertar esfuerzos para el más amplio debate con las vertientes de actores directamente involucrados y con los sectores sociales y organizaciones políticas. Si este país tiene interés de salir adelante y salir potenciando a cada ciudadano, tienen que sentarse a discutir todos los sectores involucrados. Desde el punto de vista técnico esta reforma se ubica dentro de las corrientes tecnocráticas en términos muy generales

Para concluir, reiteramos lo antes mencionado. Se pueden observar dos sectores claramente delimitados; las autoridades de la ANEP y los maestros. Autoridades que expresan la necesidad del diálogo y la participación, y maestros que no ven instancias reales de participación en esta reforma educativa.

Es de destacar un pronunciamiento diferente que hace un representante del sector del magisterio. Lo expresado por él se refiere también a la participación, pero aborda el tema aportando elementos desde una perspectiva político - partidaria. La partidización por parte de los actores de la reforma tiñe y filtra todo el proceso. Si bien su aporte no deja de criticar los aspectos vinculados a la falta de participación, el matiz que brinda muestra que quizás por una cuestión de política partidaria no se utilizan los posibles aciertos de la reforma.

**Magisterio** yo creo que el tema del aporte implica un nivel de compromiso con los objetivos, pero también con los procesos. Entonces en un momento en que el tema reforma es un tema politizado, partidizado y polémico, los aportes quedan muy condicionados a cual es el nivel de participación, a cual es el nivel de compromiso que los docentes y los sindicatos sientan hoy.

## EDUCACION PRIMARIA; UN DESAFIO VIGENTE.

### IMPULSOS Y FRENO REFLEXIONES FINALES.

Por lo antes expresado, entendemos que estamos ante un proceso de reforma educativa donde, predominan criterios técnicos en la gestión de la reforma.

Este carácter técnico de la política educativa tendría, entre otros, el objetivo de corregir situaciones de exclusión social. Para ello es que se intenta aislarla de las presiones sociales, particularmente de la política tradicional.

Los criterios técnicos antes mencionados se utilizan para instrumentar esta reforma educativa, pero a veces entorpecen la capacidad de comprensión. Quizás para ello se necesitaría el complemento que aportan quienes están en contacto diario con la realidad educativa, los maestros. Su aporte no es sólo válido, sino necesario, para adecuar lo teórico a la práctica, para legitimar desde un punto de vista social este proceso de reforma. Esa legitimación daría la posibilidad al magisterio de compenetrarse con el proceso de reforma, como decía un entrevistado, "el proceso no es sentido como propio, porque no se participa ni se informa".

Su aporte no proviene sólo del aspecto práctico que podría generar su contacto con la realidad educativa, sino también teórico como profesionales en el área de la educación.

No permitir éste espacio para el intercambio y el diálogo es contradecirse, no sólo por los argumentos utilizados por autoridades explicando lo importante del diálogo con los demás sectores involucrados sino también, porque profesionalizar la carrera docente significa entender el aporte del magisterio como uno más dentro de los argumentos técnicos de la reforma.

Siguiendo con los temas que menos consenso generaron entre los sectores involucrados, es que nos referimos nuevamente a la forma de instrumentar los objetivos. La política educativa actual, instrumenta sus objetivos a través de acciones focalizadas (medidas que atienden un problema específico o sectores determinados) ejemplo de ellas son las escuelas

de tiempo completo para determinadas zonas de Montevideo, o la inclusión de aulas para preescolares en escuelas de tipo carenciadas.

Se puede observar que estas medidas son una variante de políticas sociales, que conducen a programas y gastos focalizados que operan como una especie de rescate de las políticas sociales, devolviéndoles un lugar específico de inserción en el marco cívico - institucional y un núcleo discriminado de destinatarios del gasto social. La inspiración de éste tipo de programas nos remite, otra vez a las comprobaciones ya referidas en torno a las formas nuevas y más resistentes de pobreza, a las distancias crecientes que se abren para los sectores más desventajados.

A partir de allí, los impulsores de los programas focalizado consideran que ningún esquema universal de respaldos no discriminatorios es capaz de superar esas distancias. Se requieren programas compartimentados dirigidos específicamente a esos núcleos, lo que incluye modalidades de tratamiento y asociación con beneficiarios que atiendan a las situaciones globales de deterioro.

Las líneas diferenciales de crédito, los fondos de recursos cuya asignación y administración resulta sustraída, son los ideales para combatir estas situaciones.

Si bien ésta investigación no se detuvo en la caracterización del tipo de medidas, es importante señalar que las medidas instrumentadas utilizando criterios de focalización, atienden una población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Esta población con NBI, es elegida como destinataria en un intento de disminuir las desventajas con que accederían los niños provenientes de esos hogares.

La enseñanza preescolar colaboraría en disminuir carencias en la estimulación temprana, que luego influyen en el rendimiento escolar. Pero como hoy se hacía notar es importante ver como se instrumenta ésta medida, si para ello se sacan cargos de maestro de escuela para volcarlos en el sector preescolar, no se tiene en cuenta lo distinto de éste sector ni la especialización docente. La medida por más positiva que sea en su formulación, al ser llevada a la práctica podría no cumplir su objetivo.

Además hay que recordar que la escuela no puede combatir todos los males y las inequidades que se generan en la sociedad. La atención a los distintos problemas sociales

demanda un tratamiento especializado desde los diferentes sectores, salud, educación, Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional del Menor.

Carlos Filgueira y Mario Lombardi siguiendo esta línea de pensamiento expresan que la integralidad es una forma de gestión y de prestaciones sectoriales concertadas para atender de manera más eficaz el principio de equidad, pero esto no parece tener una aceptación generalizada. La discusión del tratamiento de los problemas sociales sigue siendo esencialmente sectorial.<sup>17</sup>

Generar recursos para que los sectores más capaces realicen las transformaciones necesarias, es considerar a las políticas sociales en su función de distribución y de generadora de desarrollo.

La "transformación productiva con equidad" debe poder redistribuir los recursos de la sociedad, de forma tal que los sectores marginales puedan ir recuperándose, sin depender solo de políticas focalizadas.

La reforma educativa del subsistema primario entendida como un proceso redistributivo de bienes y servicios, entre otros objetivos tiene:

- a) asegurar a toda la población un nivel mínimo de satisfacción de las necesidades en educación
- b) garantizar la intencionalidad de las medidas hacia la equidad, bajo el reconocimiento que espontáneamente los sistemas sociales tienden a generar desigualdades, y
- c) redistribuir orientándose por incentivos a la movilidad social para dar la posibilidad de mejorar.<sup>18</sup>

Afirmamos que, uno de los mayores frenos que tiene la Reforma Educativa en Primaria es la falta de espacios para el encuentro de todos los sectores directamente involucrados. Espacios de reflexión crítica de los cuales emanen resoluciones fruto del

---

<sup>17</sup> Autores varios. "Políticas sociales, ideas y propuestas para un debate incipiente." CIESU, Montevideo, 1995 pág. 138.

<sup>18</sup> Autores varios. "Políticas sociales, ideas y propuestas para un debate incipiente." CIESU, Montevideo 1995, pág. 142.

intercambio de conocimientos y experiencias. La reforma educativa es necesaria, que sirva al país y a su gente depende de la capacidad de diálogo de cada sector involucrado. No es reunir a todos para dialogar, es involucrar en la tarea de la reforma a los uno de sus principales actores; los docentes.

La enseñanza pública no esta pasando por uno de sus mejores momentos. La expansión cuantitativa de este modelo no se ha visto suficientemente correspondida con la calidad. Diversos colectivos han precisado con detalle el inventario de deficiencias y ausencias.

Pero la debilidad de la escuela pública radica también en el progresivo deterioro del Estado del Bienestar.

La validez e importancia de la escuela pública, hoy como antes, tiene como referentes al pluralismo ideológico y cultural, la participación democrática de la comunidad escolar y del conjunto de la ciudadanía, y la conquista de una mayor igualdad social. Es por ello que la educación primaria se enfrenta a nuevos retos y realidades que conviene afrontar con todos los sectores involucrados, con una gran dosis de energía social y de diálogo, con rigor y sin viejos o nuevos dogmatismos .

Esta investigación pretende ser un aporte, un insumo para la discusión y el intercambio de conocimientos entre los distintos sectores que hoy están involucrados en la educación.

Es en el entendido que un sistema de políticas sociales siempre será necesario para la sociedad, que una investigación sobre la Reforma Educativa de Primaria es una puerta abierta a la profundización de debates e inquietudes que superan el ámbito estrictamente educativo.

La inserción de las políticas educativas dentro del conjunto de políticas sociales, su formulación, instrumentación y coherencia en la política de los gobiernos, es un tema que ofrece vastas posibilidades de investigación.

Dada la poca bibliografía sobre la actual Reforma educativa, su proximidad en el tiempo, el desarrollo y difusión que la misma ha tenido; es que podemos afirmar que el tema



vinculado a la participación en el marco global de las políticas sociales es una propuesta que convoca a su análisis.

## METODOLOGIA

Nos enfrentamos a un tipo de información con las siguientes características:

- a) sin uniformidad, porque cada ente de enseñanza produce el dato que le parece necesario
- b) los datos incompletos no permiten otra cosa que elementales elaboraciones estadísticas. 19

Se manejaron datos o informaciones que provienen de las oficinas (dato bruto) y elaboraciones realizadas con la información empírica recabada.

Para realizar el análisis de los documentos (diagnóstico, declaraciones de autoridades del CODICEN, del magisterio ) se entendió que los mismos están directamente vinculados a las ideologías y valores de quien los propongan, sin que puedan esgrimirse a favor o en contra con elementos científicos de prueba: la discusión será a nivel metateórico.

Los instrumentos para la elaboración del diagnóstico se consideran adecuados según los fines que se establecieron para el sistema educativo.

Se utilizaron valores aceptados como ideales de variables y parámetros a nivel comparativo internacional (ONU, UNESCO) y valores cuyo óptimo es el 100% resultado de acuerdos intra e internacionales.

Además de la información que se recogió de índices, porcentajes, y otros datos “duros” se realizaron entrevistas a los distintos actores, ya que esta forma de obtener información es la más adecuada para esta investigación. Por que la opinión de los involucrados es fundamental para responder a una de las preguntas que dan origen a este trabajo ¿cuáles son los frenos que observa la reforma educativa en el subsistema primario?. Confrontar las diferentes respuestas, analizar desde donde es que se responde, los diferentes motivos, posibilitan un trabajo más enriquecedor.

---

<sup>19</sup> Autores varios. “Elementos para un diagnóstico del sistema educativo.” CIEP, Montevideo 1977

Las técnicas de relevamiento cualitativo son las adecuadas para la obtención de información. Se recolectaron datos utilizando mecanismos de jueces, se buscó reconstruir las relaciones sociales, los discursos intersubjetivos mediante la búsqueda de casos polares o actores que definieran límites dentro del gran discurso de la Reforma educativa.

Después de realizadas varias entrevistas, se detectó que los distintos actores comenzaban a repetir los argumentos según el sector que representaban, debido al "efecto saturación", por ello es que se realizaron éstas entrevistas y no más.

También se recolectó la opinión de algunos informantes calificados, debido a la importancia de una óptica externa a los sectores directamente involucrados.

Las entrevistas se realizaron en su mayoría con una pauta semi-estructurada. En algunos casos los entrevistados fueron aportando información independientemente de las preguntas realizadas. Sólo un entrevistado, consejero de primaria, no permitió grabar la entrevista ni tomar notas en ella.

A la información obtenida en las entrevistas, se la complementó con análisis de documentos partidarios, actas parlamentarias, circulares de la ANEP, informes de las Asambleas Técnico Docente. En éstos documentos se buscó datos de tipo técnico a los que tienen acceso todos los involucrados. Fueron un mecanismo de contrastación de lo que muchos entrevistados respondían en las entrevistas.

## ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LA REFORMA EDUCATIVA

Ha casi dos años y medio de puesto en marcha el proceso de reforma educativa en el subsistema de primaria (1996 - marzo de 1998), es apropiado reflexionar sobre lo que ha sucedido en torno a lo que en el análisis central de este documento se llamó frenos e impulsos al proceso de reforma.

No es el objetivo de este capítulo realizar un estudio pormenorizado de lo acontecido, pero sí una evaluación de aquellas líneas de investigación.

Siguiendo los objetivos trazados al principio por las autoridades de la Administración de Educación Pública, es que actualmente se prioriza la educación preescolar, el abatimiento del índice de repetición en primer año y la formación docente.

La educación preescolar se universalizó para los niños de cinco años, en los niños de cuatro años se logró llegar al 87% y se está priorizando a los niños de tres años en las zonas más carenciadas.

El total de alumnos entre preescolares y primaria asciende a 421. 153 niños.

Funcionan 2415 establecimientos para escolares y 1961 para preescolares. El total de maestros es de 16868 (datos obtenidos de "Indicadores de desarrollo mundial" Banco Mundial 1997).

De los frenos al proceso de reforma antes mencionados, podemos afirmar que la falta de espacios de participación para los docentes sigue existiendo como uno de los grandes impedimentos para una eficaz implementación de la reforma.

Como en el análisis anterior, la situación salarial de los maestros sigue concitando resistencias en el magisterio, por considerarse insuficientes los sueldos de los docentes.

Los reajustes de cargos en educación inicial ya habían generado una situación conflictiva. Las reflexiones antes mencionadas se mantienen (insuficiencia en el número de cargos, ya sea por traslados o por que no se crearon nuevos puestos).

Actualmente uno de los principales frenos está en la nueva

categorización de las escuelas de requerimiento prioritario. La nueva categorización se realiza de acuerdo a los índices de repetición. Esto no es aceptado por el gremio de magisterio porque dicen que este índice no refleja la realidad de cada escuela.

Los impulsos se siguen encontrando en objetivos tales como, abatir la tasa de repetición, universalización de la enseñanza para niños de cuatro y cinco, y otras no convencionales como darle capas para lluvia y botas o reforzar la alimentación escolar.

Se puede afirmar que los cambios no han tenido resultados homogéneos.

Los resultados del aprendizaje sigue teniendo relación directa con el nivel socioeconómico de los alumnos y de las escuelas. Se observa que hay un cambio en el rol del docente, que debe involucrarse más en la gestión de la escuela

Sabemos que los procesos requieren un tiempo de maduración, y que estos resultados no tienen que desalentar a ninguno de las partes, pero si debemos comprender que parte del éxito de los cambios que se están llevando adelante depende de, los actores que los llevan adelante y de la responsabilidad con que se asuman los espacios de diálogo y participación.

## BIBLIOGRAFIA

Caetano G. Rilla José. "Historia del Uruguay."

Editorial Fin de Siglo, Uruguay, 1994.

Orestes Araújo. "Historia de la escuela uruguaya;"

Montevideo, Editorial Universidad, 1920.

Rama Germán. "La democracia en Uruguay."

G.E.L. Buenos Aires. 1987.

Corraggio José L. "Economía y educación en América Latina."

CEAAL Santiago de Chile, 1992.

Autores varios. "Cuadernos de pedagogía."

Editorial Fontalba. Barcelona.

Giroux H. "Sociedad, cultura y educación." UNAM México, 1989.

Foucault M. "El orden del discurso."

Tusquets, Barcelona, 1992.

MECAEP. "Proyecto MECAEP." CODICEN, Montevideo, 1995.

Popkevitz Th. "Sociología política de las reformas educativas"

Morata, Madrid, 1994.

Fernandez Lamarra M. "Respuestas a los problemas de los sistemas educativos." Kapelusz, Bs

As, 1987.

Programa del Foro Batllista. 1994.

Informe de la ANEP - CODICEN al Senado en ocasión de votarse el presupuesto 1995-1999.

Banco Mundial. "Educación y políticas sociales." Washington 1995.

Nassif R., Rama G., Tedesco. "El sistema educativo en América Latina."

"Claves de la Educación." Brecha, 1996.

Carmen Midaglia. "Modos de gobierno y reforma del Estado." Mdeo. Facultad de Ciencias Sociales, 1996.

Autores varios. "Políticas sociales, ideas y propuestas para un debate incipiente." CIESU, Uruguay, 1995.

Autores varios. "Elementos para el diagnóstico del sistema educativo." CIEP Montevideo, 1977.

Da Silveira Pablo. "La segunda reforma."  
CLAEH, Montevideo, 1995.