

Políticas educacionales en el Uruguay: las racionalidades de los actores, sus universos simbólicos, su evaluación.

Rafael Bayce

I. Introducción

En el caso uruguayo de los últimos 30 años resulta difícil hablar propiamente de 'una política o políticas educacionales'. Sería más fértil referirnos básicamente a **medidas tomadas en y respecto al subsistema educativo**; a los objetivos e **intencionalidades de los actores** que decidieron la aplicación de ésa o esas medidas, a la implementación de las mismas y a las **consecuencias** que esa intencionalidad aplicada tuvo en los receptores de ellas y **en el macrosistema social** en el que dicho subsistema educativo está inmerso y con el que interactúan.

Del mismo modo, sería más conveniente hablar de la diversidad de las racionalidades de los emisores, ejecutores y receptores de las medidas que de las meras determinaciones estructurales que supuestamente determinarían ineluctablemente las mismas y/o generarían inevitablemente específicas consecuencias. Un modelo interpretativo fértil de medidas educativas (en y respecto a ese subsistema de acción) debería integrar el estudio de las **dimensiones estructurales** que establecen parámetros de variación concreta de la acción y también del **interjuego de diversas racionalidades simbólicas de los actores** del sistema (emisores, ejecutores, receptores-usuarios).

En el mismo sentido tendiente a enriquecer esquemas interpretativos de una rigidez empobrecedora y que fuerza patológicamente los análisis en carriles teóricos insuficientes, proponemos estudiar la diversidad, no sólo de las racionalidades de los actores, sino también la inclusión interpretativa de la **diversidad de universos simbólicos de los actores** que les hace percibir determinadas medidas y/o los objetivos a los que apuntan como conducentes a fines diversos de los que fueron pensados por los decisores que las idearon e implementaron.

Creemos también que la aproximación a **esquemas puramente económico-financieros de evaluación de políticas o medidas educacionales** es también notoriamente **insuficiente (aunque sea necesario)** para concluir acerca de las bondades o maldades de las mismas.

Pensamos que esta discusión puede ser más fructífera que la mera presentación de gastadas interpretaciones insuficientes sobre las cuales hay un consenso intelectualmente anestésico. Ver (1) (2)

Por lo tanto, lo que nos proponemos en las páginas que siguen es una reflexión en los términos antes enunciados con respecto a algunas importantes medidas de política educativa tomadas en el Uruguay en los últimos años. Creemos que las medidas seleccionadas y la discusión propuesta son relevantes para discutir casos iguales o similares en el Brasil y la Argentina, si no también en otros países con políticas educacionales sobre las mismas áreas.

II. Diversidad de Intencionalidades, Entropía de fines e inversión de objetivos

El punto teórico que queremos subrayar aquí es el siguiente, ya esbozado en la Introducción: si no hay homogeneidad en las intencionalidades de los planificadores (emisores), de los ejecutores de las medidas (mediadores-implementadores) y de los usuarios (receptores), corremos los siguientes riesgos:

a) Una grave entropía en materia de la obtención de los fines y objetivos deseados por el emisor-planificador, entropía que ya se iniciaría en los mediadores-implementadores y que se acentuaría por el uso que los usuarios-receptores harían de las mismas para objetivos y fines diversos de aquéllos para los cuales la medida se promulgó e implementó (aun con cierto grado de entropía).

b) Mostraremos que, inclusive, como resultado de esa entropía e inversión del uso de las medidas con relación a su intencionalidad original, se llega a veces a consecuencias que invierten la intencionalidad original.

c) El resultado social neto de la medida corre el riesgo de obtener lo opuesto de lo que se proponía (para bien o para mal).

Ilustraremos el punto con dos casos de amplio debate en el Uruguay y creo que en el continente

todo: la propuesta de ruralización de currícula y programas de educación rural y la evolución de la Enseñanza Técnica (programas, modificaciones curriculo-programáticas y su uso por los actores).

1. El problema de la ruralización de currícula y programas de educación rural (3)

Cuando supuestamente progresistas decisores del subsistema político y del subsistema educativo afirman que los currícula, contenidos programáticos y estilo pedagógico de la educación rural deberían diferenciarse de los urbanos para responder mejor a las características productivas, a la problemática rural y al universo simbólico de sus habitantes; cuando se afirma que hacer eso detendrá la migración campo-ciudad, el despoblamiento rural, la marginalidad urbana, la semicriminalidad, subempleo y otros problemas, se está pecando de un infundado 'iluminismo' que parte de la débil premisa de que el habitante rural estudia por las mismas razones, con la misma intencionalidad y los mismos objetivos y fines que el planificador-programador piensa que serían los correctos para el tipo y calidad de desarrollo que este aspira para el país. Pero sucede que el país ideal del docente y del planificador puede no ser el país real que vive en él. Y eso, deseable o no, debe ser tenido en cuenta por el docente-planificador, aunque no por conocerlo debe aceptarlo como dato inamovible. Pero sí debe saber que es posible que, si no hay coincidencia de intencionalidades, la entropía de los fines pueda ser alta y que, inclusive, puede resultar lo opuesto a sus deseos.

Por ejemplo, si no hubiera oportunidades laborales, económicas y culturales para compensar la expulsión del campo y la atracción de la ciudad, no habría currícula ni programas que pudieran compensar esas atracciones y repulsiones mutuamente potenciadas. La utopía ciudadana y la fantasía de su

novedad, su diversidad, sus oportunidades, podrían mucho más que el ajuste curricular. Si el modelo de desarrollo nacional no enfatizara suficientemente la tecnificación rural, si las oportunidades comerciales externas y el proteccionismo industrial de los desarrollados se acentuaran o, también, si un modelo de sustitución de pautas de consumo interno o de sustitución de importaciones, o bien un modelo de 'especialización en el aporte de servicios' como contribución particular del Uruguay en una división del trabajo al interior de una hipotética integración regional se impusieran, en todos esos casos, la ruralización de currícula y programas no atraería a los habitantes rurales en absoluto.

Peor aún, podría forzarlos a migrar antes. En efecto, si el proyecto en mente del residente rural es migrar a una ciudad del interior, a la ciudad-capital o a ciudades del exterior, la educación que va a necesitar instrumentalmente para su nueva inserción urbana no es una que subraye lo rural, sino una que subraye lo urbano y capacite para vivir y trabajar en el ambiente urbano. Entonces, si ruralizamos el currícula y programas para los que estudian para emigrar, lo que podemos llegar a obtener es una más precoz migración a la ciudad para absorber lo necesario para la radicación urbana deseada. ¿Y si un currícula y programas urbanizantes frenara y no acelerara el éxodo a las ciudades? ¿y si la ruralización lo acelerara y no lo frenara? La gente no es como los planificadores quieren, por bien o por mal, sino como ha llegado a ser por su historia de vida, las creencias que tiene respecto a su mundo circundante y sus posibilidades en él. Si el 'grupo de referencia', el 'universo simbólico' y las oportunidades de movilidad están, en la percepción del residente rural, en la ciudad, sólo una 'ruralización de la cultura nacional' y una realista oferta de oportunidades de realización personal, cultural, grupal, ocupacional, política y económico-ocupacional en el área rural podrán conducir al habitante del campo a quedarse allí y a usar al sistema educativo como un instrumento

útil para ello. De lo contrario, o no lo usará o bien emigrará antes para adquirir en la ciudad los medios que faciliten e instrumentalicen su proyecto de 'urbanización' individual y familiar, generado por los procesos de expulsión-atracción y con los que los currícula y programas podrán muy poco en cuanto tales.

Algo semejante nos sugiere la consideración de la Educación Técnica y su evolución en el Uruguay de la última década.

2. El problema de la instrumentalidad de la educación técnica (4)

La actual Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), fue inicialmente creada con la finalidad de formar mandos técnicos medios básicamente para el sector Secundario de la economía, en momentos en que la estrategia prospectiva de desarrollo para el Uruguay era la de un progresivo énfasis en la industrialización sobre la producción de materias primas no elaboradas o poco elaboradas, que luego se acompañaría de un intento de sustitución de importaciones.

Pues bien, la Enseñanza Técnica nunca tuvo una participación menor en la matrícula de la Enseñanza Media que durante la época de mayor énfasis en la sustitución de importaciones (décadas del 50 y 60) y comenzó a crecer en la época de crisis industrial de los años 70, que vieron crecer la importancia del sector terciario de la economía.

Un 30% de la matrícula se debe a la necesidad de justificar matricularmente la obtención de boleto subsidiado barato para el transporte urbano.

La matriculación urbana se ha revelado, en parte como un sustituto menos exigente para la Secundaria común y un instrumento al servicio de la emigración al exterior (para la población urbana), de migración a las ciudades (para la población rural) o de la migración a la Capital (para la población urbana

del interior). El estudio de la evolución de los cursos según área así lo prueba de manera multiforme.

Pero, por otro lado, la evolución de la oferta de cursos en la UTU ha sobrerrepresentado aquellos cursos que preparan para una inserción laboral en el sector terciario por sobre los del sector secundario. Además, la matrícula ha crecido en cursos que preparan para una baja tecnificación del agro, mientras descendía la matrícula en carreras universitarias calificadas como 'contribuyentes al desarrollo' (Agronomía, Veterinaria), de oferta sobreprotegida y privilegiada en el mismo período.

Es decir que un organismo educativo que intentaba formar mano de obra para el país, alternativa a la secundaria común, con énfasis en el sector secundario, se ha vuelto una excusa para obtener boleto barato, para legitimar una elite propietaria con costo menor que el de una carrera universitaria, para preparar para la migración campo-ciudad, Interior-Montevideo y Montevideo-exterior, y para alimentar al sector terciario de la economía. La proporción de emigrantes con formación en UTU excede largamente su proporción en el total de la población residente. Agreguemos también que los mayores crecimientos de matrícula se produjeron en áreas fronterizas al Brasil y la Argentina.

Si el caso de la ruralización de la educación rural era un caso de posible (y probable) entropía de los fines del planificador por virtud de la diversa intencionalidad del usuario (y aun con riesgo de obtenerse las consecuencias opuestas a las programadas), en el caso de la enseñanza técnica hemos visto un caso claro de inversión de los fines propuestos por los actores-emisores-planificadores en manos de los actores-receptores-usuarios.

Y la explicación de esos riesgos y subversiones está en la metódica y sistemática ignorancia sobre el peso que la diversidad de intencionalidades tiene en la entropía, desvirtuación e inversión de los fines programados en su implementación y uso sociales.

Es un argumento más para propugnar a una

participación mucho más integral de las personas y grupos reales en la planificación de objetivos e instrumentos en el subsistema educativo y en la sociedad en general.

Y no olvidemos tampoco las resistencias que se generan al propio interior del subsistema educativo, tal como pueden ser los celos intra e interinstitucionales, la implementación docente en términos de la percepción del prestigio y remuneración que tendrían de los planes, y otros obstáculos de los que tenemos abundantes ejemplos en el Uruguay y en el mundo (y quizá también en Argentina y Brasil). (5)

III. El interjuego de las racionalidades de los actores y su relación con las explicaciones estructurales

Creemos, y ya lo dijimos en la Introducción, que es muy importante integrar al estudio explicativo por las determinaciones macroestructurales, una serie de factores interpretativos derivados de las diversas racionalidades que se entretajan en la construcción de todo hecho social y, más concretamente, en las racionalidades que producen una medida en o sobre el subsistema educativo, en las que generan una entropía de sus fines originales y en la que derivan en una desvirtuación y hasta inversión de las mismas debido al diverso universo simbólico de los receptores-usuario de la medida y de los emisores-decisores que la promulgaron.

Generalmente se esgrime un comportamiento de costo-beneficio en términos estrictamente pecuniarios o financieros cuando se intenta explicar la aparición de determinadas medidas educativas y su uso subsecuente por los actores-receptores sociales.

Un caso claro y conocido de excepción de esta racionalidad es el de la hegemonía -a veces- de la

racionalidad política o político ideológica sobre la económica que se encuentra en la desmesurada inyección de docentes que se produjo en 1979-80 en el sistema educativo uruguayo (especialmente en Primaria) en momentos en que se observaba un descenso de matrícula que databa de 1966 en Montevideo y de 1968 en el interior. Si no hay relación entre la demanda por educación y la oferta docente en términos económicos, si tampoco se justifica esa inyección docente en términos presupuestales (ya que el presupuesto educacional disminuye desde 1973 y especialmente el de Primaria), ¿qué razones quedan? Alguien podría decir que es un loable intento de aumentar la tasa de docentes por alumno, que, a priori, podría indicarnos una tendencia a mejorar la eficacia pedagógica. Sin embargo, los docentes inyectados al sistema fueron designados sin concurso, sin calificación formal y sin mucha experiencia en una enorme cantidad de casos. De modo que si hubiera un objetivo de mejoramiento pedagógico, también lo hubiera habido en la dotación presupuestal, en los programas, currícula, elementos humanos y materiales auxiliares a la tarea pedagógica, etc. Y no los hubo. De modo que la única explicación del abrupto incremento de docentes podría deberse al intento resocializador y refundador del sistema de valores de la población que el régimen de facto intentó imponer en toda la población pero fundamentalmente en las generaciones nuevas.

Aquí tenemos, entonces, un ejemplo de interpretación por una racionalidad no económica o económico-financiera aunque sí instrumental de comportamientos relativos al subsistema educativo. Pero nos gustaría detenernos en otras racionalidades alternativas que se entrecruzan con factores de los llamados estructurales y con las racionalidades económicas y económico-financieras para la interpretación de comportamientos al interior del subsistema educativo o con motivos de medidas en o sobre dicho subsistema.

1. La evolución de la matrícula en el Uruguay como fenómeno determinado por lo económico o por una casualidad más compleja (6)

Parece muy fácil la explicación del casi constante ascenso de matrícula en el subsistema educativo uruguayo hasta 1967. En efecto, y aunque la crisis económico-política ya se estaba haciendo sentir, persistían tres factores fundamentales para la mantención de esa tendencia: el presupuesto educativo crecía dentro del Presupuesto Nacional y dentro del Producto Nacional Bruto; los uruguayos seguían creyendo en la educación formal (instrucción) como vía legítima y sustantiva de movilidad en términos ocupacionales, económicos, de prestigio y hasta de inserción en las estructuras político partidarias y su enorme halo clientelístico consecuente a su variable inserción en la administración del Estado.

Desde 1968 y abruptamente desde 1973, la participación del sector educativo tanto en el presupuesto nacional como en el producto nacional bruto descienden; la crisis económica se agudiza de manera multiforme, los partidos políticos pierden poder, las elites políticas permeabilidad y la inversión en instrucción formal comienza a parecer menos redituable en términos políticos, económicos y ocupacionales. Hay devaluación del retorno salarial y ocupacional por cada unidad de tiempo y dinero dedicados a la instrucción formal. La vía para la persecución de un credencialismo que implique un diferencial en la búsqueda de la menguante oferta ocupacional privilegia las carreras cortas, las instituciones paralelas al sistema formal habilitado, la red privada de cursos cortos es representada paradigmáticamente por el crecimiento de los llamados Institutos Privados de Capacitación.

El presupuesto educacional sigue cayendo hasta 1984 y, sin embargo, desde 1977 (aproximadamente y con variantes en cada nivel educativo)

el descenso se detiene y también aproximadamente desde 1981 la matrícula se recupera. Tampoco los indicadores económicos, financieros y ocupacionales mejoran, y sin embargo, la matrícula se recupera. La biunivocidad del proceso hasta 1973, la correlación alta entre situación económica y financiamiento del subsistema pierde ahora consistencia explicativa.

Quizá la interpretación de esa conducta de recuperación de la matrícula en medio de una profundización de la crisis económica del país y del subsistema educativo esté en las representaciones colectivas referentes al subsistema educativo como vía todavía abierta para la movilidad individual y grupal, a la visión de ese canal de movilidad como un carril que se podría recorrer en democracia, ya que en ella la educación podría ser otra vez un factor de igualdad, de movilidad, de inserción política, de prestigiamiento social, etc.

Hay una asociación simbólica, una connotación democrática en la presencia en el sistema educativo. Es cierto que hay un componente económico en esta recurrencia al canal educativo de movilidad: la creciente pérdida de poder adquisitivo del salario real y de las jubilaciones por un lado y la menguante oferta de empleo por otro. Pero aun en ese caso, lo que lleva a la gente a reinsertarse en el subsistema es la creencia (más o menos justificada) de que ahora sí, en democracia, la vía educacional producirá sus frutos en una meritocracia que pasa por el filtro educacional para satisfacer vocaciones, proporcionar movilidad ocupacional y económica, acariciar esperanzas de favores clientelísticos de carácter político. La democracia conlleva un 'halo semántico' que resucita la meritocracia educacional, compuesta de esa mezcla de ingredientes que acabamos de enumerar rápidamente.

Hay una racionalidad de tipo 'tradicional' ligada a la restauración de una meritocracia, una bonanza y una regresión al útero mítico de la democracia que tiene también un componente 'afectivo'; ambos

contribuyen a reforzar las racionalidades valorativa e instrumental que estaban, quizá, en la base de esos comportamientos en el pasado, para decirlo en términos weberianos. Cuál sea el tipo fundamental de acción social involucrada en la resurrección de la matriculación en el subsistema educativo puede ser objeto de interesante polémica aunque Weber haya expresado la irrealdad factual de un tipo de acción exclusivo en la mente interpretativa del observador.

2. El desfazaje entre la planificación de la oferta y la percepción de la demanda: el caso de la adjudicación de cupos para el ingreso a las facultades (7)

Hasta fines de la década del 70 en las Facultades Universitarias uruguayas regía el régimen de libre acceso. En esa época se implantaron exámenes de admisión con el objetivo manifiesto de ajustar la matrícula a la capacidad locativa de los establecimientos, en pregonado intento de racionalización de la eficacia pedagógica y la eficiencia en el uso de los recursos humanos y materiales presupuestarios. Esa medida, que en parte tenía esa racionalidad, también encubría una intencionalidad de desactivación de la bomba contraideológica que surgía de la masividad del ingreso, de la falta de controles y exigencias inherentes a la calidad del estudiante y de la carencia de controles sobre su intención real de estudiar. Era pues, una medida justificada en parte con racionalidad pedagógica, en parte con racionalidad económico-financiera, en parte con racionalidad político-ideológica.

En 1981 se estableció que el desarrollo del país debía impulsar la formación de profesionales en áreas determinadas y disminuir la cantidad de aquéllos que cubrían otras especialidades, por lo cual fijaron 'cupos' para cada facultad y escuela universitaria. Sólo si los inscriptos excedían ese

cupos se llevarían a cabo exámenes de admisión, mal recibidos por la población que veía coartadas sus vocaciones, su canal meritocrático preferido y sus fantasías vinculadas.

Pues bien, frente a ese intento de canalizar la demanda por, la vía de la restricción de la oferta, la respuesta de la demanda por instrucción estuvo guiada por la percepción que la población tenía de la demanda del mercado ocupacional por profesionales y no por la mayor o menor incidencia que la masa de profesionales tendría para un determinado tipo de desarrollo oficialmente deseado y supuestamente implementado. Así, carreras 'inútiles' al desarrollo fueron demandadas con notorio exceso sobre los cupos abiertos. Y, a la inversa, en muchas especialidades 'útiles al desarrollo', los inscriptos no llenaron la cantidad de cupos abiertos. Lo mismo pasó con los cupos abiertos para estudiar en el interior, que no fueron llenados aunque sus residentes desbordaran los cupos montevideanos para algunas carreras.

De modo que vemos operar aquí racionalidades totalmente conflictivas. Por un lado, la racionalidad gubernamental, político-ideológica, con un eficientismo financiero y una eficacia supuestamente pedagógica, sumada a una óptica desarrollista de visión de la contribución de la universidad al país. Por otro lado, los uruguayos medios, que seguían viendo a las carreras como una fuente de igualdad, de movilidad ocupacional y económica, de prestigio social, de cercanía a las elites políticas y sociales y de realización vocacional, no incluía para nada la evaluación de la contribución de la formación profesional al desarrollo, aunque algunos de ellos vieran la utilidad contrahegemónica de la formación, la militancia política y la masividad del número congregable.

Ambas racionalidades chocaron frontalmente y tuvieron sus triunfos y derrotas. Pero cuando la distancia entre inscriptos e ingresados excedió en mucho lo tolerable, cuando los exámenes de admisión ya eran sentidos como agraviantes, el gobierno

de facto liberó las restricciones (cupos y admisiones) y volvió -antes que en toda otra manifestación de la vida social- al *statu quo* pre-régimen de facto. La importancia del canal educativo para las representaciones colectivas uruguayas puede calibrarse en este hecho, que fue históricamente reforzado por el papel amortiguador de las demandas salariales u ocupacionales que el gobierno empleó desde décadas anteriores. (8)

Conectada con esta encontrada pluralidad de racionalidades (de cuya confrontación y/o convergencia puede salir luz para interpretar el sentido de la acción de los actores y las resultantes de esos procesos de entretjeido de racionalidades entre sí y con las limitaciones estructurales a las alternativas abiertas a esos procesos) está el siguiente ejemplo del campo educativo.

3. La relación educación-productividad-movilidad en la óptica de los decisores de la opinión pública y de grupos de productores (9)

Aquí podemos ver, en otra escala, un fenómeno semejante de diversidad de racionalidades.

La ideología hegemónica en la Sociología-Economía de la Educación (que tiene cierta base científica pero mucho menor que lo que se piensa) (10) afirma, básicamente a partir de generalizaciones empíricas y de asociaciones, correlaciones y regresiones de muy dudosa validez explicativa y corrección metodológica, que el cambio tecnológico llevaría al sistema educativo a convertirse en una herramienta fundamental de la consolidación del mismo y su reproducción. En efecto, las tareas manuales y no manuales se modificarían, los roles y sus contenidos organizacionales también. Para capacitar en el desempeño de esas nuevas tareas y roles el sistema educativo jugaría un papel decisivo. En-

tonces, la eficiencia y la productividad del sistema productivo dependerían en forma importante de esa educación instrumental. Por la vía de esa productividad y en razón directa de ellas la mano de obra así calificada obtendría una remuneración acorde con su contribución a la contribución marginal al incremento de productividad o al valor agregado al producto. De ese incremento en educación o de ese cambio cualitativo dependerían la productividad, de ella la remuneración y, así, de parte de la movilidad individual.

La cadena de eslabones básicos es, pues: cambio tecnológico-educación-productividad-movilidad.

De una u otra manera, dentro de esta cadena se han movido, desde la década del 60 en adelante, las justificaciones de políticas educativas macrosociales (recogiendo el creciente imperialismo científico de la economía). Variantes a este esquema -que lo matizan con énfasis redistributivos, compensatorios o resocializadores refundacionales (gobierno de facto)- no llegan a desvirtuar la dominancia de la cadena causal resumida en los párrafos anteriores.

Sin embargo, si los decisores políticos gubernamentales y los decisores políticos del subsistema educativo han invocado esa cadena causal teórica en su retórica pública (en la que también creen en el fondo), sería más complicado afirmarlo del empresario privado que, en sus niveles más elevados lo comparte o lo usa como argumentación para deprimir el salario (estamos investigando el caso).

Pero lo que sí parece claro es que el grueso de la opinión pública, como móvil de sus decisiones de cómo, dónde y cuánto educarse obedece a una cadena más simplificada, de 2 eslabones y no de 4 como la anteriormente vista. Y lo mismo sucede con el empresariado de bajos recursos, del sector informal o de las áreas rurales, por lo menos en Uruguay y hasta en Brasil de algún modo.

Encuestas de opinión pública compulsadas por Equipos Consultores (11) en Montevideo, Uruguay, nos revelan que, para obtener movilidad social se

piensa que lo principal es el nivel de instrucción y que para tener alto nivel de instrucción lo principal es la inteligencia natural. Fuera del radical conservadurismo que esos resultados arrojan, importa recoger los dos eslabones: educación - movilidad.

Si vamos a relevamientos realizados por nosotros en un proyecto sobre Microempresarios Manufactureros en CIESU (12), nos encontramos con que la aspiración de los mismos a su capacitación y a la de sus hijos estaba vinculada al deseo de movilidad social por la vía del cambio de ocupación y no de la capacitación para producir más y mejor a partir de la más actualizada o mayor educación. El eslabón productividad no aparece mediando entre educación y movilidad. El eslabón 'cambio tecnológico' no aparece justificando el incremento o actualización instruccional. Otra vez, el radical conservadurismo de la visión del mundo del uruguayo (al que no es ajena la composición demográfica de su población y el fatalismo anestésico del tango) no ve aparecer en ningún aspecto al cambio como motor de la necesidad instrumental y adaptativa de la educación. Esta es como un mágico talismán cuya posesión hace acreedor a movilidad social por la vía del clientelismo político, o del prestigio social obtenido por lustre y contactos, o de la obtención de una ocupación que proporcionará mayores ingresos. Es un mundo congelado en el que hay una mágica correlación entre la cantidad y calidad de la ocupación y el ingreso correspondiente a ella.

En un estudio hecho en el FGV/Rio en 1975-7 sobre productividad y educación en áreas rurales del Brasil (13) (en que el autor participó) el deseo de estudiar se explicaba por el deseo de emigrar (como vimos también pasa en el caso uruguayo), pero también para 'defenderse', término de alguna vaguedad pero contextualmente interpretable como un modo de adaptarse al cambio proveniente del cambio tecnológico inyectado por la invasión de la economía de intercambio y subsistencia y su

progresiva sustitución por la economía de cambio monetario y de mercado.

El caso brasileño, entonces, podría verse recordado -en el telón de fondo de la cadena educación - movilidad- el eslabón previo del cambio tecnológico, al menos en parte e implícitamente. Pero nunca el eslabón productividad, como en el Uruguay en los casos de la opinión pública y los pequeños empresarios informales.

Rodolfo Carciofi decía que motivaciones diferentes habían convergido en unánimes intentos de aproximarse a la universalidad de la matrícula y al aumento de la inversión en educación (producto quizá también del auge del *manpower approach* y las primeras versiones del *human capital*, especialmente Schultz). (14)

En los casos revisados podemos decir también que a partir de cadenas causales fundamentalmente disímiles en su contenido y en la justificación de la conexión entre los eslabones, detectamos búsquedas comunes de educación como herramienta de movilidad. Hay racionalidades realmente diversas (una con ropaje científico y evolutivo; la otra con ropaje mágico y estático) que parecen comunes. Cuando en la retórica e intencionalidad públicas se apoya a la educación; la racionalidad subyacente es diversa de la que reclama la opinión pública, las familias o pequeños empresarios, aunque haya coincidencia formal en las medidas.

Pero a veces también hay choques de racionalidad en que una parte no entiende la racionalidad de la otra. Un ejemplo es el caso de la matrícula en la Facultad de Derecho. Es un lugar común entre los desarrollistas y la tecnoburocracia supuestamente racional la crítica al exceso de matrícula universitaria en carreras 'inútiles' para el desarrollo tales como Derecho, Humanidades, Medicina, etc. Las organizaciones internacionales porcentúan pulcramente cuánto de matrícula útil o inútil hay en los países y qué alentadores o desalentadores indicadores de racionalidad indican coeficientes

delta de cambio en esa composición porcentual.

Y ahí lo que hay es, ya no una convergencia de actitudes que encubre racionalidades distintas, sino lisa y llanamente un conflicto de racionalidades respecto a las vías de movilidad social e individual.

Los decisores políticos y del sistema educativo (y algunos grandes empresarios, al menos retóricamente) adhieren al *manpower approach* y al *human capital* en versión inicial de Schultz.

Pero el resto de la gente no piensa que su movilidad dependa del desarrollo o de la productividad incrementada que es remunerada en salario. La población se matricula en Derecho en primer lugar porque cree en esa mágica asociación estudio-ocupación-movilidad. Pero también en términos de una racionalidad clientelística de inserción en filas partidarias por la vía de una cierta versación jurídico-administrativa útil en un país de rabiosa legitimidad burocrático-legal (hasta mediados de los años 60 al menos). También los contactos sociales son vistos como instrumentos de movilidad. En fin, el prestigio social también es un conversor de blasones de dudosa legitimidad en blasones legítimos.

Aquí tenemos un caso de coincidencia aparente en políticas concretas en medio de choques coyunturales, que se produjeron, por ejemplo en el ya comentado episodio de la fijación de cupos de ingreso a diferentes carreras. El forcejeo se definió a favor de la opinión pública y el restringido acceso fijado por el gobierno de facto fue liberado nuevamente en 1984 marcando el regreso de la masividad del ingreso a la Facultad de Derecho. Este 'triumfo' de la meritocracia 'arielvaralianobattlista' tradicional uruguayo frente al tecnoburocrático desarrollismo interventor es un reflejo de la obsolescencia de las racionalidades en pugna en el Uruguay de hoy, que ni siquiera se saben tales ni diferentes.

Pero vayamos a otro ejemplo de conflicto de racionalidades, el último para esta ponencia dirigida a llamar la atención en aspectos normalmente no explorados en la interpretación de políticas educativas.

IV. La evaluación de políticas educativas como políticas sociales

Una de las maneras de evaluar las políticas educativas es la de aproximarse a la medición del impacto que la inversión pública en educación hubiera tenido en la distribución familiar del ingreso. En efecto, clasificando la distribución del ingreso en deciles y quintiles y también clasificando a los beneficiarios de cada política social en las mismas unidades de escala, se compararía el impacto de la distribución del subsidio público en la distribución del ingreso familiar. Hechas trabajosas conversiones de prestación en términos monetarios, la medida final del impacto se resume en el cálculo de la reducción de la desigualdad (o su aumento) en términos de distribución familiar del ingreso entre deciles y quintiles. El instrumento estadístico de resumen de la desigualdad y su evolución es el copocido coeficiente Gini, calculado de aproximaciones de la curva de Lorenz.

Un ejemplo particularmente escrupuloso en las estimaciones económico-financieras y en la recolección de material nuevo lo proporciona el estudio hecho por ECIEL sobre gasto público social de Argentina, Costa Rica, Chile, República Dominicana y Uruguay. En nuestro país, este fue realizado por CIESU y CINVE. (15)

Sin embargo, hay varios criterios teóricos básicos que podrían ser discutibles y que afectarían las consecuencias de los estudios que focalizan ese tipo de evaluación, sin duda valioso de por sí e indispensable si estuviera integrado a un esquema interpretativo más amplio que enmarcase mejor las limitaciones de las conclusiones.

En primer lugar, y para el caso uruguayo, parece claro que el componente más importante del subsidio público es la Seguridad Social, cuyo beneficio está en razón directa con la formalidad del establecimiento al que el trabajador pertenece y al nivel de

subempleo y desempleo. El aumento del sector informal, los aumentos del subempleo y la estabilización del desempleo suponen, de hecho, una tendencia a la disminución del impacto del beneficio y su impacto redistributivo, ya que los supuestos beneficiarios de los quintiles más desprivilegiados de la distribución del ingreso sufren más el impacto de esos tres factores que disminuirían indirectamente el impacto redistributivo del subsidio en seguridad social.

En segundo lugar, los subsidios tangibles, directos, al nivel de vida de la población, Agua, Alcantarillado y Vivienda, suman sólo el 5.8% del subsidio, que en el caso de la vivienda, parece ser inclusive acumulativo más que redistributivo.

En tercer lugar, el 19.5% en Salud en términos reales se traduce en una vertical caída de la eficacia cualitativa del servicio.

Pero, en cuarto lugar, concentrémonos en lo que sucede con el subsidio público a la educación, tipificada, en el análisis, como una de las políticas sociales comúnmente usadas.

Aun aceptando la conclusión de que la desigualdad medida por el coeficiente Gini disminuye levemente cuando la distribución del ingreso se corrige por la distribución del subsidio educativo, correspondería hacer las siguientes precisiones:

a) Si se mide solamente el impacto del gasto y no el origen de los fondos de los cuales el gasto proviene tendremos un panorama incompleto del impacto real que las políticas públicas tienen en la distribución del ingreso. Si nos fijamos sólo en la estructura del *expenditures* no chequeamos el *revenue* y la estructura impositiva y fiscal de la cual esa masa a distribuir proviene, no tenemos modo de verificar la equidad del aporte hecho en relación al beneficio recibido aunque sí la relación del beneficio recibido con relación a la estructura estática del ingreso.

b) Siendo el beneficio educativo (además del intrínseco) conceptualizado en términos de ingreso y estimado monetariamente en esos términos a los

efectos evaluativos, debemos recordar que el beneficio educativo es indirecto y que debe convertirse en ingreso luego de recibido. Y, en efecto, hay muchas indicaciones de que esta conversión del beneficio educativo en términos monetarios es cada vez más difícil. Por varias razones: la progresiva desvalorización ocupacional del incremento en educación (cada vez un incremento unitario en educación proporciona un retorno marginal agregado menor en términos ocupacionales); la progresiva desvalorización salarial de la educación (lo mismo que la anterior); consecuente a ello, la pérdida de prestigio de la educación por vías diversas, entre ellas las anteriormente mencionadas desvalorizaciones.

c) En tercer lugar, el mecanismo muy importante que hace a las personas tener expectativas desmesuradas respecto a la ocupación que les correspondería de acuerdo a su preparación, espejismo basado en una ideología meritocrática que hace creer que la capacitación de la oferta calificada determina o merecería un lugar en el mercado de trabajo. En síntesis, que la demanda debe adaptarse a la calificación y expectativas laborales de la oferta de mano de obra. El resultado neto es una disminución del salario en ocupaciones medias y altas por exceso de demanda por ellas, mientras aumenta relativamente la remuneración de tareas no calificadas. El resultado neto de estos procesos es la disminución de la masa salarial potencial y, en los cuadros estadísticos que cruzan ocupación-ingreso y educación, se traduce en una disminución de la asociación entre educación y salario-ingreso.

Dejamos para otra discusión una dimensión que sería muy útil debatir: el miopo aunque también útil criterio de la medición de la eficacia o eficiencia de un establecimiento educativo por la tasa de egresados por matriculado o de la tasa de egresados por gasto presupuestario en el establecimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

El lector debe disculpar al autor por autocitarse demasiado aquí. Pero el trabajo fue construido sobre la base de trabajos anteriores (aunque recientes) con casos seleccionados que fueran relevantes para una reflexión colectiva comparada en este Encuentro.

(1) Bayce, Rafael-*El Sistema Educativo Uruguayo 1973-1983. Volumen 1*. CIEP. Montevideo. Uruguay. Diciembre. 1985.

(2) Bayce, Rafael-*El Sistema Educativo Uruguayo 1973-1985. Volumen 2*. CIEP-EBO. Montevideo. Uruguay. Marzo, 1988.

(3) Bayce, Rafael-*¿Ruralizar la educación? ¿Para cuál Uruguay futuro?: una reflexión crítica*. Punto 21. CIEP. Nº 39-40. Montevideo. Uruguay. Marzo/Mayo. 1987.

(4) Bayce, Rafael-Op. cit. Vide supra (2) y (3).

(5) Bayce, Rafael -Op. cit. Vide supra (3).

(6) Bayce, Rafael-*La incidencia de la crisis en el sistema educativo uruguayo*. Punto 21. Nº 36. Montevideo. Uruguay. Julio, 1986.

(7) Bayce, Rafael-*¿Relaciones entre la Universidad y el Sistema Educativo?*. En: CLAEH (ed.): *Universidad, Transición, Transformación, Vol. II*. Montevideo. Uruguay. Setiembre 1985.

(8) Bayce, Rafael-"El subsistema educativo uruguayo: sus funciones y usos por los actores sociales". En: Rial, Juan et al. (ed.): *Uruguay y Democracia. Vol. I*. Montevideo. Uruguay. Setiembre 1984.

(9) Bayce, Rafael-"Educación, movilidad y desarrollo en la práctica empresarial uruguaya". En: ICS, *Revista de Ciencias Sociales*. Nº 2. FCU. Montevideo. Uruguay. Setiembre 1987.

(10) Bayce, Rafael-*La Investigación Contemporánea en Educación*. CIESU-Acalí. Montevideo. Uruguay. Mayo 1983.

(11) Equipos Consultores-*Encuestas de Opinión Pública*. Montevideo. Uruguay. Octubre 1984

(12) Bayce, Rafael-Documentos de Trabajo varios 1983-86. Informe Final de abril de 1986 y consultoría para FUNDASOL-BID de diciembre de 1986.

(13) Schwartzman, Simón-*Educación y Productividad en el área rural del Brasil*. ECIEL. Río de Janeiro. Brasil. De junio de 1975 a fines de 1977. Bayce fue asistente

(14) Schultz, Theodore-*The Economic Value of Education*. Columbia University Press. USA. 1963.

(15) CIESU/CINVE-*El gasto público y social en Uruguay y sus efectos redistributivos*. Montevideo. Uruguay. 1985.